

UNIVERSIDADE FUMEC  
FACULDADE DE CIÊNCIAS EMPRESARIAIS - FACE  
Mestrado em Administração de Empresas

Jailton de Souza

**GESTÃO E CONTROLE EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs):  
Um estudo no Complexo Penal de Ribeirão das Neves**

Belo Horizonte - MG

2016

Jailton de Souza

**GESTÃO E CONTROLE EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs):  
Um estudo no Complexo Penal de Ribeirão das Neves**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração de Empresas da Universidade FUMEC como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas.

Linha de Pesquisa: Gestão Estratégica das Organizações.

Orientador: **Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini**

Belo Horizonte MG

2016

Souza, Jailton de.  
**S729g**      Gestão e controle em Parcerias Público-Privadas (PPPs):  
um estudo no Complexo Penal de Ribeirão das Neves. / Jailton  
de Souza. – Belo Horizonte, 2016.

96 f. : il. (algumas col.) ; 30 cm.

Orientador: Daniel Jardim Pardini.  
Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de  
Ciências Empresariais.

Inclui bibliografia.

1. Parceria público-privada – Administração – Estudo de casos.  
2. Prisões – Administração – Estudo de casos. I. Pardini, Daniel  
Jardim. II. Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências  
Empresariais. III. Título.

**CDU: 351.712**



UNIVERSIDADE  
FUMEC

Dissertação intitulada "Gestão e Controle em Parcerias Público-Privadas (PPPs): um estudo no complexo penal de Ribeirão das Neves" de autoria de Jailton de Souza, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini - Universidade FUMEC  
(Orientador)

Prof. Dr. Carlos Alberto Gonçalves - Universidade FUMEC  
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Tarciso Afonso - Fundação Pedro Leopoldo  
(Examinador Externo)

Prof. Dra. Cristiana Fernandes De Mylker  
Coordenadora do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração da Universidade FUMEC

Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2016.

REITORIA

Av. Alameda, 3000 - Grupos  
01135-000 - Belo Horizonte - MG  
Tel: 0055-31-3320-3000  
www.fumec.br

CAMPUS

Rua Galvão, 300 - Grupos  
30410-100 - Belo Horizonte - MG  
Tel: (51) 2228-3000  
www.fumec.br

*Entregue o seu caminho ao Senhor;  
confie nele, e ele agir.*

*Salmos 37:5*

## AGRADECIMENTOS

Meus profundos agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para que este trabalho pudesse ser realizado:

A Deus, pela lealdade e cuidado, mesmo sem merecer, Deus me Ama! Deus é Fiel! Eu creio, Amém! As promessas da minha vida têm sido cumpridas. Amém!

À minha mãe, por ser minha inspiração e o exemplo no qual esmero na construção de um caminho que acredito ela se orgulharia. Sinto sua presença em intermináveis noites de insônias, debruçado na construção deste estudo. Por muitas vezes, o que me consolava era saber que a senhora se orgulharia da sua cria. Sinto o seu cuidar, mesmo não podendo te tocar, eu sinto! Me conforta. Me fortalece. Minha rainha, este momento é nosso. As lágrimas que não consigo conter são de felicidade! E de poder um pouquinho honrar tanto sacrifício, tanto abrir mão de seus sonhos pelos meus. Enfim, Mãe Bia, siga daqui...continue aí no céu, juntamente com pai (Seu Manoel), Ailton (Bodão), Deusdedith (Dunga), Ricardo e Vaguinho. Tenho muito orgulho de vocês!

Ao grande e especial anjo Assis, ou melhor, Sgt. Assis, companheiro Assis, suas palavras de motivação marcaram a minha trajetória. Te amo para sempre!

À minha irmã do coração, de profissão e de longas lutas e terapias, Cleideni Figueiredo, com você aprendo a cada dia, uma irmã que Deus me presenteou.

Ao Nivaldo Brito e família, por me adotarem e vez ou outra emprestarem mãe e pai. Vocês me mostram, a cada dia, o quanto é importante ter família.

Aos amigos de longas datas: os sinceros Fernando Miranda, Nivas Claus e Marli Maria, vocês são irmãos que adotei para a vida! Os nossos puxões de orelha uns nos outros só nos fazem pessoas melhores. Eu amo vocês de todo o meu coração!

À minha família: primos, primas, sobrinhos (Carol, a minha sobrinha dos sonhos; todos eles serão realizados). Artur, meu sobrinho-prodígio, tenho certeza será um grande homem e João Victor já é um grande homem em todos os sentidos, torço por você e conte comigo. Tiago, Gabrielas, apesar do afastamento, eu amo vocês. Meus irmãos! Rosilene, minha irmã querida e de grandes batalhas, você é uma heroína, uma mulher que merece e será muito feliz! Lizinha, minha irmã serena, frágil e forte! Marcelo, ele voltou a acreditar nos estudos, como tenho orgulho! Manoelito, a distância não faz os meus pensamentos distanciarem, você é meu irmão. Será para sempre. Eu tenho orgulho de fazer parte desta

família e muito agradecer pela existência de cada um em minha vida. Torço para muito em breve estar em uma plateia aplaudindo o desenvolvimento de vocês.

Ao estimado Doutor Daniel Jardim Pardini, um orientador surpreendente que, com pouquíssimas palavras, é capaz de abrir um universo de conhecimentos. Muito obrigado por dividir tudo isso comigo, pela serenidade em ensinar, pelos puxões de orelha, enfim, foi um orgulho ser seu orientando.

Ao Flávio Faria, Coordenador Geral da PPP do Estado de Minas Gerais, pela prontidão em apoiar a viabilidade deste estudo. Assim como todos os outros entrevistados envolvidos da Unidade PPP, meu muito obrigado.

Ao Senac Minas, pelo apoio e por acreditar na qualificação de seus funcionários.

À Oficina Só Português, pelo apoio de sua equipe.

## RESUMO

Este estudo analisa a gestão e controle das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Estado de Minas Gerais, especificamente no Complexo Penal da cidade de Ribeirão das Neves, assim como suas justificativas, contratação, vantagens e desvantagens. No contexto do ambiente público, o formato de PPPs tem sido cada vez mais utilizado pelos órgãos e agentes públicos no Brasil sob a justificativa tanto de aumentar a eficiência dos serviços prestados quanto o aprendizado em gerir, controlar e empreender os serviços públicos. Ainda são escassos os estudos empíricos, quando se trata de Parcerias Público-Privado no formato de complexo penal, que investigam a dinamicidade da gestão e controle. Esse fato é compreensível porque até o momento o Complexo Penal aqui referido é o único vigente em formato de parcerias no país, com contrato em pleno funcionamento e controles ainda em verificação. O trabalho busca ampliar os conhecimentos existentes sobre PPPs no mundo e no Brasil. A literatura utilizada nesta dissertação abordou as justificativas das parcerias, os conceitos e contratação. Para a realização da pesquisa foi analisada a atuação da Unidade de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais, localizada na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. Foram utilizados na pesquisa os métodos de estudo de caso e análise de conteúdo. Entre os resultados encontrados no estudo cabe destacar os aspectos de qualificação e aprendizagem dos funcionários e servidores públicos na concepção, modelagem e gerenciamento dos projetos em PPP. O estudo revela também que a gestão e controle são feitos conforme a especificidade e complexidade do contrato, seguindo alguns critérios: a) cada contrato cria a sua governança conforme vigência e interesses das parceiras; b) os indicadores de eficiência são elaborados por especialistas em um processo de modelagem c) revisão dos indicadores em contrato por período definido; d) prevalência de controle do Estado quanto à performance dos serviços.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privado. Estado. Indicadores. Gestão e controle.

## ABSTRACT

This study analyzes the management and control of Public-Private Partnerships (PPPs) in the State of Minas Gerais, specifically in the Prison Complex of the city of Ribeirão das Neves, as well as its justifications, hiring, advantages and disadvantages. In the public environment context, the format of PPPs has been increasingly used by public agencies and agents in Brazil under the justification of increasing the efficiency of services provided and learning to manage, control and undertake the public services. Empirical studies are still scarce when it comes to Public-Private Partnerships in the form of a prison complex, which investigate the dynamics of management and control. This fact is understandable because, up to this moment, the Prison Complex referred to herein is the only one in force in the partnership format in the country, with a fully functioning contract and controls still under verification. The work aims to expand the existing knowledge about PPPs in the world and in Brazil. The literature used in this dissertation addressed the justifications, concepts and hiring of the partnerships. To accomplish the research, it was analyzed the performance of the Public-Private Partnerships of the Minas Gerais Unit, located in the Tancredo Neves Administrative City. The methods of case study and content analysis were used in the research. Among the results found in the study, it is important to highlight the qualification and learning aspects of employees and government officials in the design, modeling and management of PPP projects. The study also reveals that the management and control are done according to the specificity and complexity of the contract, following some criteria: a) each contract creates its governance according to the validity and interests of the partnerships; b) the efficiency indicators are prepared by experts in a modeling process; c) the review of the indicators in contracts for a defined periods; d) the prevalence of the State control over the performance of services.

**Keywords:** Public-Private. Partnerships. State. Indicators. Management and Control.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Variação da taxa de aprisionamento entre 2008 e 2014 nos 4 países com maior população prisional do mundo.....	18
FIGURA 2 - Evolução das pessoas privadas de liberdade (em mil) .....	18
FIGURA 3 - Evolução da taxa de aprisionamento no Brasil.....	19
FIGURA 4 - População prisional no Brasil por Unidade da Federação.....	20
FIGURA 5 - Processos de Concessão de PPP e seus princípios.....	26
FIGURA 6 - Estrutura de Modelos de Governança PPPs.....	31
FIGURA 7 - Árvore de decisão do Estado.....	43
FIGURA 8 - Visão estratégica em PPPs-MG em quatro perspectivas.....	46
FIGURA 9 - Perspectivas BSC PPP.....	47
FIGURA 10 - Papéis e responsabilidade do Estado, concessionário e verificador independente.....	53
FIGURA 11 - Critérios de avaliação contrato complexo Penal PPP.....	81

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - Estabelecimentos penais – Anterior às PPPs – Dados 03/2009 (SEDS) .....	15
TABELA 2 - Modalidades de Parcerias Público-Privadas.....	22
TABELA 3 - Identificação e quantificação dos entrevistados das PPPs.....	52

## LISTA DE SIGLAS

APAC	Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CGP	Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
GPA	Gestores Prisionais Associados
NAP	Instituto Nacional de Administração Prisional
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PPP	Parcerias Público-Privadas
SEDE	Secretária do Desenvolvimento Econômico
SEDS	Secretária de Estado de Defesa Social
SPE	Sociedade de Propósitos Específicos
SUAP	Subsecretaria de Administração Prisional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Justificativa .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>21</b>
1.2.1 Objetivo geral .....	21
1.2.2 Objetivos Específicos .....	21
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 Conceitos de PPP .....</b>	<b>22</b>
2.1.1. As modalidades de Parcerias Público-Privadas.....	23
<b>2.2. Justificativas e desafios para as PPPs .....</b>	<b>25</b>
2.2.1 Justificativa para as PPPs .....	25
2.2.2 Vantagens e desvantagens .....	27
<b>2.3 Governança em PPPs .....</b>	<b>28</b>
2.3.1 A atividade de governança em PPPs .....	28
2.3.2 Estrutura de modelos de governança .....	31
<b>2.4 Aliança estratégia e PPPs.....</b>	<b>33</b>
2.4.1 A escolha do parceiro para a aliança estratégica .....	35
<b>2.5 Contratação de PPPs .....</b>	<b>36</b>
2.5.1 Tipos de contratos.....	36
2.5.1.1 Duração do contrato.....	38
<b>2.6 Vantagens e desvantagens PPP .....</b>	<b>39</b>
2.6.1 Concorrência ex-ante.....	39
2.6.1.1 Ineficiências ex-ante .....	41
<b>3 GESTÃO E CONTROLE .....</b>	<b>44</b>
<b>3.1 Conceitos e controle de gestão PPPs .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Verificadores Independentes .....</b>	<b>46</b>

3.2.1 Verificação independente no contrato do Complexo Penal.....	49
<b>4 METODOLOGIA DA PESQUISA .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1 Caracterização da pesquisa .....</b>	<b>53</b>
4.1.1 Métodos de investigação .....	54
<b>4.2 Universo e amostra da pesquisa .....</b>	<b>55</b>
<b>4.3 Coleta dos dados .....</b>	<b>55</b>
<b>4.4 Tratamento e Análise dos dados .....</b>	<b>56</b>
4.4.1 Análise temática .....	57
<b>5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DOS DADOS .....</b>	<b>59</b>
<b>5.1 Análise dos resultados da Unidade Central de PPPs .....</b>	<b>59</b>
5.1.1 Justificativas para PPP.....	59
5.1.1.1 Vantagens e desvantagens das PPPs.....	62
5.1.1.2 Governança Corporativa.....	65
5.1.1.3 Seleção do parceiro.....	72
5.1.1.4 Contratação.....	74
5.1.1.5 Gestão e controle .....	78
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>83</b>
<b>6.1 Limitações e recomendações para futuras pesquisas .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>86</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) tiveram início em 1992 na Inglaterra, inserida no âmbito do programa *Private Finance Initiative* (PFI). O PFI é uma ação, transformada em programa pelo governo britânico que visa aumentar os investimentos e a realização de obras, auxiliando na gestão de serviços públicos mediante o apoio do setor privado. Ele foi definido como um conjunto de ações para aumentar a participação do capital privado na prestação de serviços públicos. A regulamentação das PPPs inglesa aconteceu um ano depois do seu surgimento. O primeiro projeto foi implantado em 1994. Assim o Reino Unido tem o pioneirismo na implementação de reformas que buscam a redução e transformação do papel do Estado e a flexibilização da sua gestão – *New Public Management* (PECI; SOBRAL, 2006).

Na Inglaterra o conceito de Público-Privado tem amplitude e abrangência grande, não somente a PFI mas também outras formas de articulações entre o setor público e o privado, tais como as privatizações de venda de empresas ou as terceirizações (outsourcing) – transferência para um terceiro mais especializado de etapas do processo produtivo; as joint ventures – associação de empresas para explorar um negócio específico sem perder a personalidade jurídica; – transferência de serviços, através de contrato, do Estado para uma empresa particular para que esta o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco; e uma gama variada de modalidades contratuais (SUNDFELD, 2005). Para a implantação das PPPs não foi necessário qualquer novo instrumento jurídico (BONOMI; MALVESSI, 2004).

As justificativas para a adoção das PPPs na Inglaterra são: melhoria nos serviços públicos; eficiência na gestão de recursos públicos; transferência, aumento e investimentos de riscos, por meio da participação de recursos privados; governança e monitoramento dos serviços (HM TREASURY, 2003).

No Brasil, o termo Parcerias Público-Privadas é usado para duas formas paralelas de relação entre os setores público e privado. Segundo Sundfeld:

Num sentido amplo, as PPPs são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral (SUNDFELD, 2005, p. 64).

A criação da Lei Federal n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu normas licitatórias e de contratação de PPPs no âmbito da Administração Pública que antes não

podiam ser feitas por insuficiência normativa ou por proibição legal (SUNDFELD, 2005).

Neste estudo, será usado o termo Parcerias Público-Privadas (PPPs) em sentido mais restrito que o *Public-Private Partnership*, referindo-se a um tipo específico de relacionamento, regido pela Lei Federal n.º 11.079, onde o parceiro privado assume o compromisso de colocar à disposição da Administração Pública ou da comunidade a operação de um serviço e/ou a execução ou manutenção de uma obra. Em contrapartida, o Estado paga uma remuneração vinculada ao seu desempenho no período de referência do contrato.

As PPPs fazem parte das reformas adotadas pelo governo brasileiro na busca de maior atratividade para o setor privado investir em setores carentes de investimentos públicos (BONOMI; MALVESSI, 2004). Mesmo antes da Lei Federal, alguns Estados – Minas Gerais (Lei 14.686/2003), São Paulo (Lei 11.688/2004), Ceará (Lei 13.557/2004), Bahia (Lei 9.290/2004), Goiás (Lei 14.910/2004) e Santa Catarina (Lei 12.930//2004) – já possuíam suas leis estaduais de PPPs. Atualmente, as leis estaduais permanecem válidas nos pontos condizentes com a Lei Federal.

As leis que direcionavam a Administração Pública antes da criação de PPPs foram: a Lei de Licitações (n.º 8.666, de 21 de junho de 1993) e a Lei de Concessão e Permissão (n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). Pela Lei de Licitações, além de os contratos serem limitados a cinco anos, o setor privado é proibido de cobrar tarifas dos usuários. Pela Lei de Concessão e Permissão, o setor privado não pode ser remunerado pelo setor público.

Conforme a Lei 11.079/2004, a legislação brasileira que regula negócios de longo prazo entre a Administração Pública e o setor privado com interesse lucrativo passaram a contar com dois novos modelos de concessões: a concessão patrocinada e a concessão administrativa (SUNDFELD, 2005).

A concessão patrocinada é a concessão de serviços ou de obras públicas em que há, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta e a responsável pela contraprestação pecuniária ao parceiro privado, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Como exemplo de concessão patrocinada, pode ser citada a construção e/ou manutenção de rodovias ou do metrô. A concessão administrativa, onde não é cobrada nenhuma tarifa aos usuários, pode envolver serviços de: educação – na construção, reforma e/ou gestão de escolas; cultura – na infraestrutura e gestão de cinemas e teatros; e saúde – na construção, reforma e gestão de hospitais, clínicas e serviços especializados.

Além da Inglaterra, pioneira no assunto, e do Brasil, diversos outros países possuem PPPs, como: Itália, principalmente em projetos de ferrovias, portos e rodovias; Espanha, com projetos na área de saúde, rodovias, energia e saneamento; África do Sul, principalmente em saúde e infraestrutura; Irlanda, em rodovias, energia e sistema prisional; Chile, em portos, rodovias e aeroportos; França, com projetos nas áreas de energia, rodovias e sistema prisional; e Portugal, com projetos nas áreas de saúde, rodovias e saneamento.

Os dois grandes marcos na gestão pública brasileira – a reforma burocrática, iniciada em 1937, e a reforma gerencial, de 1995 –, além do Decreto-lei 200 de 1967 e da Constituição Federal de 1988, agiram nas formas de atuação do Estado. Na reforma gerencial, o Estado diminui sua responsabilidade de execução ou prestação direta de serviços para manter-se no papel de promotor e regulador (COSTA, 1998).

Os princípios da Nova Gestão Pública (NGP) nortearam a formulação e implementação das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995. Os três pontos centrais da NGP são: a gestão para resultados; a construção de um modelo organizacional mais flexível ou pluralismo institucional; as novas formas de accountability (ABRUCIO, 2011).

A partir dos anos 1990, o paradigma Nova Gestão Pública norteou as reformas da gestão pública em vários países e orientou a formulação e implementação das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995. A NGP é definida por FERLIE et al. (1999) como a incorporação, no setor público, de um conjunto de conceitos e técnicas gerados nas empresas privadas.

Segundo informações contidas na cartilha elaborada pelo governo de Minas Gerais, através da Secretária do Desenvolvimento Econômico (SEDE), o contrato de concessão administrativa para a construção e gestão do Complexo Penal foi assinado em 16 de junho de 2009 pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e pela Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA), e tem o prazo de 27 anos, podendo ser prorrogável até o limite de 35 anos, ou seja, até 2044.

O valor total de investimento é de 180 milhões de reais, valor mantido exclusivamente pela parceria privada. O governo de Minas Gerais paga pela prestação de serviço e por vaga disponibilizada e ocupada, por dia, R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos). Segundo a GPA e a SEDS são disponibilizadas três mil vagas prisionais, divididas em cinco unidades prisionais, sendo três para o regime fechado e duas para o regime aberto.

Nos serviços prestados pelo parceiro privado estão incluídos:

- atenção médica, educação básica, treinamento de pessoal;
- cursos profissionalizantes, recreação esportiva, serviços de alimentação;
- assistência jurídica e psicológica, além de serviços de vigilância e de gestão do trabalho do preso.

Ainda segundo a SEDE, entre as metas a serem cumpridas pelo parceiro privado constam: número de fugas e rebeliões, nível educacional dos internos, qualidade do serviço de saúde, assistência jurídica e psicológica. O Poder Público permanece responsável pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa a cada unidade que compõe o Complexo Penal, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. O diretor de segurança também permanece como um agente governamental e tem exclusivamente as responsabilidades de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, além de aplicar eventuais sanções administrativas aos internos.

### **1.1. Justificativa**

As PPPs são contratos celebrados entre o Poder Público e a iniciativa privada com o objetivo de garantir o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço (MANUAL PPP, 2008).

As PPPs são modalidades especiais de concessões públicas de recente criação no ordenamento jurídico brasileiro. Sua regulamentação foi promulgada, em nível federal, em 2004, por meio da edição da Lei Federal n.º 11.079, ao passo que a Lei Estadual de PPPs de Minas Gerais é de 2003 (Lei Estadual n.º 14.868), sendo a primeira lei sobre o tema no país.

Segundo informações contidas no portal das PPPs, o projeto de PPPs do Complexo Penal assenta-se sobre os princípios da necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias, aplicando conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator e promovendo a efetiva ressocialização do detento. Também consiste em princípio norteador do referido projeto a importância do controle e da transparência na execução da política de segurança pública. Por fim, os princípios da relevância de padrões contratuais incentivem a cooperação entre o setor público e o privado, a fim de que os ganhos de eficiência possam ser efetivamente verificados, bem como para que os níveis adequados de retorno sejam garantidos tanto ao operador quanto ao investidor.

A escolha do projeto de PPPs que será objeto de estudo também é justificada pelo reconhecimento e premiação recebida pela revista britânica *World Finance*, que desde 2007 premia as melhores ações estratégicas e projetos do mundo. A premiação leva em consideração critérios como criatividade na busca de soluções financeiras, jurídicas e operacionais, sucesso dos projetos implementados, desenvolvimento de tecnologias de gestão de contratos e qualidade técnica da carteira para o futuro. Na edição de novembro de 2015, a Unidade Central de Parcerias Público-Privadas (PPPs) de Minas Gerais foi eleita a melhor do mundo por meio da premiação *World Finance Awards 2015*, sendo a unidade-destaque na categoria *Project Finance Deal of the Year*, ao ser premiada como “*PPP Team of the Year*”, apesar de no reconhecimento internacional caberem grande reflexão e estudos acadêmicos sobre esse formato organizacional, uma vez que a maior parte da literatura e dos estudos é internacional e por se tratar de um novo formato organizacional, que tende ao crescimento e configura como novos arranjos organizacionais, dentro da cultura brasileira. Especificamente, este estudo se fará em Minas Gerais, na cidade de Ribeirão das Neves, no primeiro Complexo Penal do país com a chancela PPP.

Segundo dados de 2009 da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), os estabelecimentos penais de Minas Gerais eram sessenta, divididos conforme informações contidas na tabela abaixo.

**TABELA 1 - Estabelecimentos penais anteriores às PPPs – Dados 03/2009 (SEDS)**

	Masculino	Feminino	Total
Penitenciárias	18	1	19
Colônias agrícolas, industriais ou similares	0	0	0
Casas de albergados	2	0	2
Centro de observação criminológica e triagem	0	0	0
Hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico	3	0	3
Presídios*	21	2	23
APACs**	12	1	13
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>4</b>	<b>60</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

\*Os presídios são unidades subordinadas à SUAPI para custodiar presos provisórios.

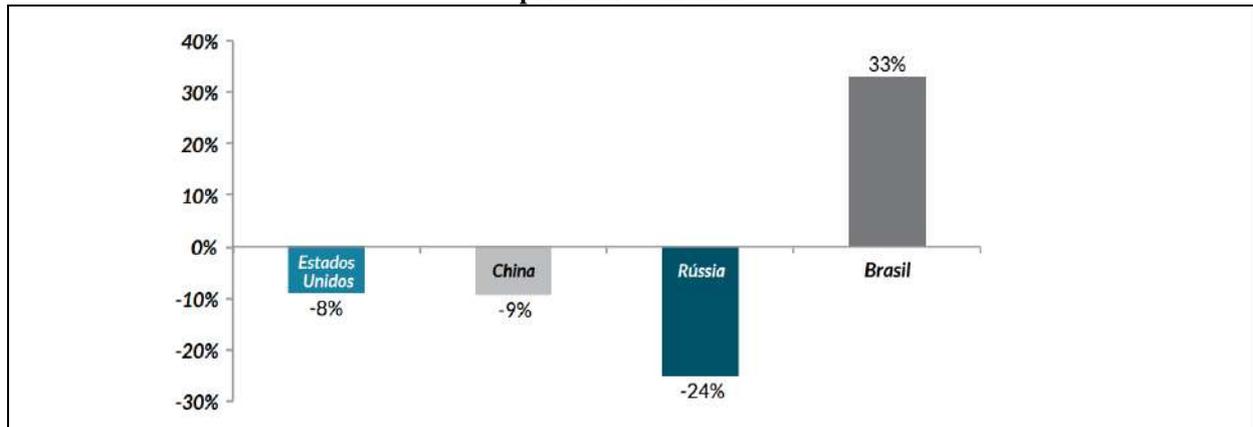
\*\*Foram consideradas apenas as APACs subordinadas à SEDS.

Ainda para a compreensão do primeiro complexo penal de PPP e das possíveis necessidades desse formato organizacional, serão apresentados a seguir os dados de 2014 do

Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), onde se mostra que a variação da taxa de aprisionamento brasileira apresenta tendência contrária a dos demais países.

A variação da taxa de aprisionamento entre 2008 e 2014 nos quatro países com maior população prisional do mundo consta na figura abaixo:

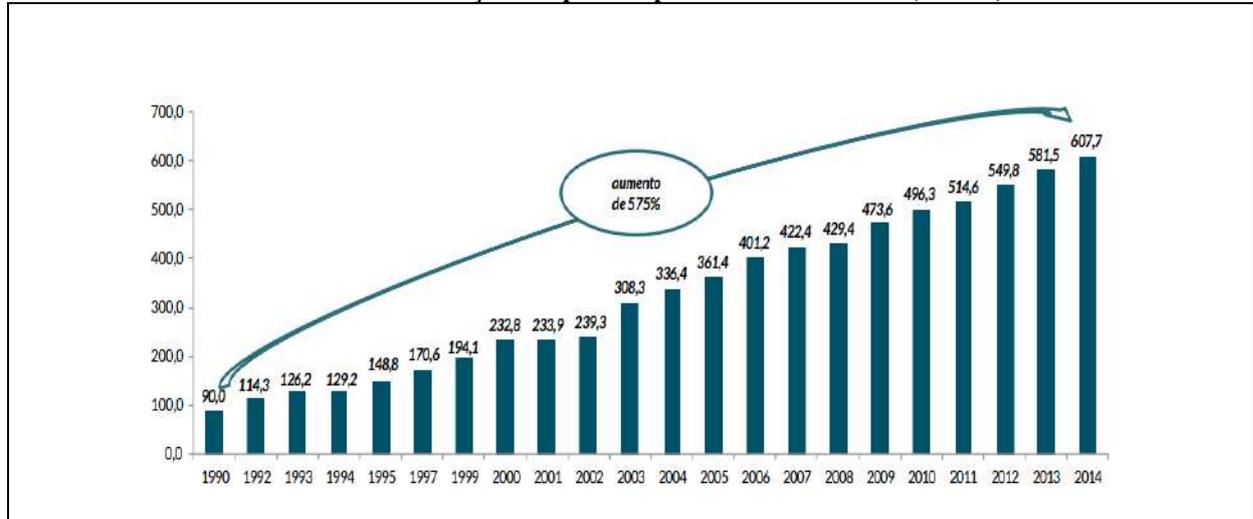
**FIGURA 1 - Variação da taxa de aprisionamento entre 2008 e 2014 nos 4 países com maior população prisional do mundo**



Fonte: DEPEN (2014).

Desde 2008 os Estados Unidos, a China e, principalmente, a Rússia estão reduzindo seu ritmo de encarceramento, enquanto na contramão o Brasil vem acelerando o ritmo. Entre 2008 e 2013, os Estados Unidos reduziram a taxa de pessoas presas de 755 para 698 presos para cada cem mil habitantes, uma redução de 8%. A China, por sua vez, reduziu, no mesmo período, de 131 essa taxa para 119 (- 9%). O caso russo é o que mais se destaca: o país reduziu em, aproximadamente, um quarto (- 24%) a taxa de pessoas presas para cada cem mil habitantes.

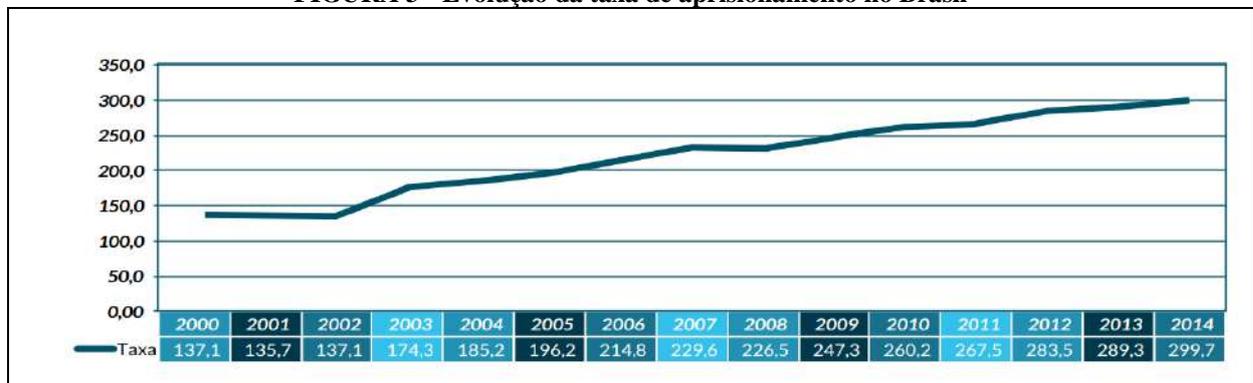
Em seguida serão analisados os dados brasileiros referentes a pessoas presas, vagas e ocupação.

**FIGURA 2 - Evolução das pessoas privadas de liberdade (em mil)**

Fonte: DEPEN (2014).

De acordo com os últimos dados coletados pelo DEPEN (2014), a população prisional brasileira chegou a 607.731 pessoas. Pela primeira vez o número de presos no país ultrapassou a marca de 600 mil. O número de pessoas privadas de liberdade em 2014 é 6,7 vezes maior do que em 1990. Desde 2000 a população prisional cresceu, em média, 7% ao ano, totalizando um crescimento de 161%, valor dez vezes maior que o crescimento do total da população brasileira, que apresentou aumento de apenas 16% no período, em uma média de 1,1% ao ano.

O gráfico a seguir traz a evolução dos aprisionamentos entre os anos de 2000 e 2014 e os respectivos aumentos nas taxas de ocupação no sistema penitenciário.

**FIGURA 3 - Evolução da taxa de aprisionamento no Brasil**

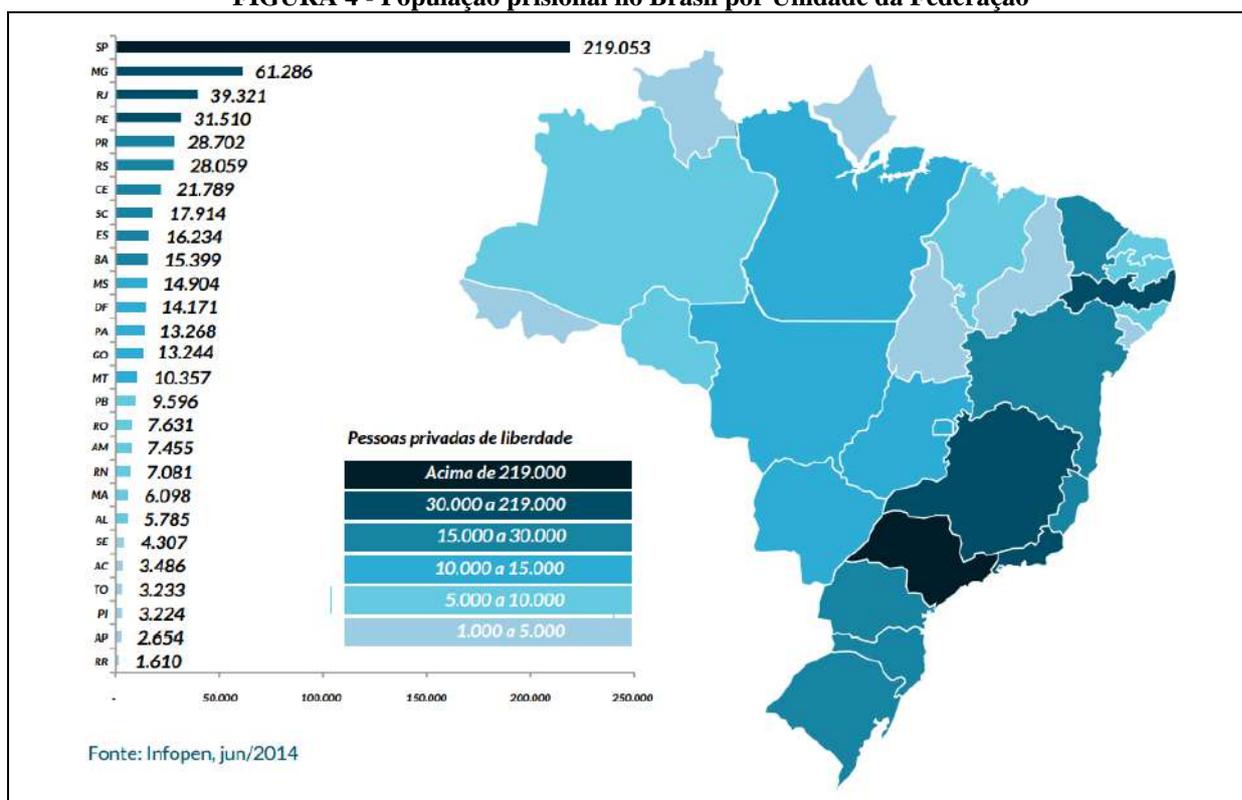
Fonte: DEPEN (2014).

Entre 2000 e 2014 a taxa de aprisionamento aumentou 119%. Em 2000 havia 137 presos para cada 100 mil habitantes. Em 2014 essa taxa chegou a 299,7 pessoas. Caso se

mantenha esse ritmo de encarceramento, em 2022 a população prisional do Brasil ultrapassará a marca de um milhão de indivíduos. Em 2075, uma em cada dez pessoas estará em situação de privação de liberdade.

Os dados da Figura 4 (abaixo) mostram o número de pessoas presas nas Unidades da Federação e suas distinções. Minas Gerais encontra-se em segundo lugar em população prisional.

**FIGURA 4 - População prisional no Brasil por Unidade da Federação**



Fonte: DEPEN (2014).

Minas Gerais, com 61.286 presos, ocupa o segundo lugar no número de população carcerária, ainda conforme dados da SEDS, Em Minas Gerais cerca de oito mil presos estudam e quase catorze mil detentos trabalham enquanto cumprem pena. Eles recebem  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo e remição de pena – para cada três dias trabalhados, um a menos na sentença.

A Suapi conta com mais de 481 frentes de trabalho. Minas Gerais oferece 5.625 vagas em cursos profissionalizantes aos presos por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Superior (Pronatec). Cerca de 190 presos estão matriculados em curso superior nas modalidades presencial e a distância, além da gestão dos presídios e seus funcionários.

A fim de compreender a efetividade do modelo de gestão das Parcerias Público-Privadas, pretende-se responder à seguinte pergunta: Qual o grau de alinhamento entre o modelo de governança e o sistema de gestão e controle das PPPs?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Analisar a gestão e o controle da primeira parceria público-privado do Brasil no complexo penal de Ribeirão das Neves.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- a) Analisar os mecanismos de gestão e controle dos parceiros público e privado.
- b) Identificar os processos de cooperação entre a parceria pública-privada.
- c) Fazer uma análise dos mecanismos de controle e gestão dos parceiros público e privado.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo explora a literatura dos conceitos de PPPs, evidenciando as modalidades de PPPs no que diz respeito à estrutura de seus modelos de governança, aos modelos de contratação e aos conceitos de aliança estratégica. Também se buscou analisar as possíveis justificativas para o uso das PPPs, assim como suas vantagens e desvantagens, além do tema central que toca a questão da gestão e do controle desse tipo de modalidade.

### 2.1 Conceitos de PPP

O termo *PPP*, para Mazouz, Facal e Viola (2008), surgiu das cooperações entre os setores público e privado, após a crise econômica mundial dos anos 1970, que praticamente forçou uma aproximação das esferas pública e privada visando à prestação de serviços públicos. Contudo, como enfatizam Mazouz, Facal e Viola (2008), Skelcher (2005) e Di Pietro (2008), o conceito de parcerias entre os setores público e privado possui conotação variada na literatura, dificultando a compreensão desse assunto. Na tentativa de compreender o tema, alguns autores propuseram tipologias sobre as Parcerias Público-Privadas no contexto internacional, classificando-as de acordo com suas características, como é o caso das tipologias de Mazouz, Facal e Viola (2008) e Skelcher (2005).

Brinkerhoff (2002, p. 21) trabalha o conceito de PPPs como sendo uma relação dinâmica com objetivos acordados mutuamente entre os parceiros públicos e privados, embasados numa visão racional com vantagens para cada lado, englobando influência mútua, com um cuidadoso equilíbrio entre sinergia e autonomia, que incorpora o respeito mútuo, igualdade de participação na tomada de decisão, responsabilidade mútua e transparência. Para Skelcher (2005, p. 347), as PPPs combinam os recursos do governo com os dos agentes privados (empresas com ou sem fins lucrativos) a fim de entregar objetivos sociais e propõe, ainda, uma tipologia de PPPs que inclui: suporte público, contratação, *joint ventures* e a parceria estratégica.

Informações contidas no *Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais* indicam que esse Estado foi o pioneiro no país a adotar um marco legal sobre parcerias público-privadas, antecipando-se em um ano à iniciativa da União. A Lei Estadual n°. 14.868, de 2003, expôs as diretrizes do Programa e do Plano Estadual de PPP, estabeleceu os requisitos e os possíveis objetos dessa modalidade de

contratação, arrolou os instrumentos de PPPs, as obrigações básicas de cada uma das partes envolvidas, os meios de remuneração e os desdobramentos possíveis para os casos de inadimplemento dos parceiros. No que diz respeito à estrutura administrativo-funcional, a Lei Mineira de PPPs determinou a criação do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) e estabeleceu as atribuições da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) no âmbito do Programa, a serem desenvolvidas por meio da Unidade PPPs.

### 2.1.1. As modalidades de Parcerias Público-Privadas

As PPPs correspondem a um acordo de cooperação entre governos e a iniciativa privada para a realização de atividades tradicionalmente providas pelo setor público, em que a participação privada viabiliza o cumprimento das funções do Estado e a provisão eficiente de serviços (MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS, 1999; ARAGÃO *et al.*, 2004).

A instituição de Parcerias Público-Privadas é mais uma etapa de um processo de Reforma de Estado em discussão desde o início da década de 1980, processo esse que recebeu diversas denominações, como reforma gerencial, reforma administrativa, nova gestão pública (PRZEWORSKI, 1996).

A Lei Federal n. 11.079, de 2004, trata do instituto das Parcerias Público-Privadas em seu sentido estrito, consideradas as concessões administrativas e as concessões patrocinadas, que assim podem ser caracterizadas, nos termos do artigo 2º. daquela lei:

- a) Concessão patrocinada: é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8.987, de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado;
- b) Concessão administrativa: é o contrato de prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A viabilização de uma PPP pode ocorrer segundo várias modalidades, dentre as quais se destacam: Turnkey, Lease e Purchase, Build-Transfer-Operate, Build-Own-Operate Transfer e Build-Own-Operate (MINISTRY OF FINANCE, 2002). Tais modalidades estão especificadas na tabela abaixo.

**TABELA 2 – Modalidades de Parcerias Público-Privadas**

Modalidade	Descrição
<i>Turnkey</i>	O governo provê o financiamento do projeto, porém a concepção, a construção e a operação da infraestrutura são realizadas pela iniciativa privada por um período determinado de tempo, após o qual a infraestrutura é transferida
<i>Lease e Purchase</i>	O parceiro privado concebe, financia e constrói a infraestrutura, arrendando ao Poder Público por um período de tempo determinado, após o qual a infraestrutura é revertida ao Poder Público.
<i>Build-Transfer-Operate (BTO)</i>	O governo contrata o parceiro privado para financiar e construir o projeto, que depois de terminado é transferido para o Poder Público. Poder Público então o arrenda para o mesmo parceiro privado ou para outro, para que esse a explore por um período de tempo determinado.
<i>Build-Own-OperateTransfer (BOOT)</i>	O parceiro privado obtém exclusividade para financiar, construir, operar, manter e explorar a infraestrutura por um período necessário para recuperar investimentos e mediante a cobrança de tarifa. Após esse período a infraestrutura é transferida para o Poder Público.
<i>Build-Own-Operate (BOO)</i>	São transferidos para o parceiro privados ativos públicos ou é concedida perpetuamente uma nova infraestrutura a ser implantada por ele. Cabe ao parceiro privado conceber, financiar, construir e explorar as atividades.

**Fonte: (ARAGÃO, 2004; MINISTRY OF FINANCE, 2002). Adaptado pelo autor.**

Verifica-se que os acordos de PPPs envolvem diversos aspectos, tais como: técnicos econômicos e jurídicos, estes últimos ligados aos direitos Administrativo, Civil, Comercial, Tributário, Trabalhista e Internacional. Essa diversidade de áreas de conhecimento denota a complexidade desse tipo de contrato, que exige a elaboração de contratos mais completos para que a gestão e os controles possam ser explícitos e venham atender às partes interessadas.

Na gestão pública, governança não se refere às atividades do conselho de administração, mas ao financiamento e às funções de supervisão de órgãos governamentais. Tais especificações serão tratadas no tópico Governança em Parcerias Público-Privadas.

## 2.2. Justificativas e desafios para as PPPs

Neste tópico serão tratadas as principais justificativas e motivações que levam determinados serviços do Estado a se decidirem pela contratação de uma parceria privada. Também será abordado o desafio de executar de maneira eficiente os serviços que são de responsabilidade inicial do Estado e da sociedade.

### 2.2.1 Justificativa para as PPPs

As PPPs são modelos de gerenciamentos e atuações governamentais que permitem a intervenção de atores privados nos processos de desenho e implementação de políticas públicas. Os negócios podem ser compreendidos como um acordo entre o governo e um ou mais parceiros privados que prestam serviços conforme a especificação do contrato. Esse acordo é estruturado por meio de compartilhamentos de riscos, de tal maneira que objetivos governamentais se alinham com a busca da lucratividade da empresa privada (INSTITUTE OF PUBLIC POLICY RESEARCH – IPPR, 2001).

Segundo Pasin e Borges (2003), as justificativas para o uso das PPPs na Irlanda foram a possibilidade de realização de um maior número de projetos e a liberação de recursos públicos para outros projetos prioritários sem condições de retorno financeiro e sem capacidade de serem realizados via PPPs. A segunda justificativa se revela na possibilidade de o setor privado participar da gestão de serviços tradicionalmente sob a responsabilidade do setor público e se sustenta na ideia de que o privado domina técnicas de financiamento, design, operação e gerenciamento mais refinadas, ou mais eficientes, que as do público. A PPP “deverá envolver significativos ganhos esperados de eficiência, como, por exemplo, através da incorporação de técnicas de gestão mais flexíveis, [...] ou de tecnologias não disponíveis ao setor público” (PASIN; BORGES, 2003, p. 9).

O estudo sobre a conveniência e oportunidade da contratação de uma PPP envolve desde as análises preliminares das necessidades, passando pela comparação com alternativas à sua realização, até a justificativa da sua opção como preferencial. Para a implementação de uma PPP são necessários: estudos técnicos (mensuração e projeção da demanda, projeto operacional, indicadores de desempenho e programa de investimento); estudos de viabilidade econômico-financeira – modelo econômico-financeiro, modelo de negócio, estrutura de

financiamento e análise de risco); e estudos jurídicos (modelagem jurídica, edital e contrato) (PORTUGAL; PRADO, 2007).

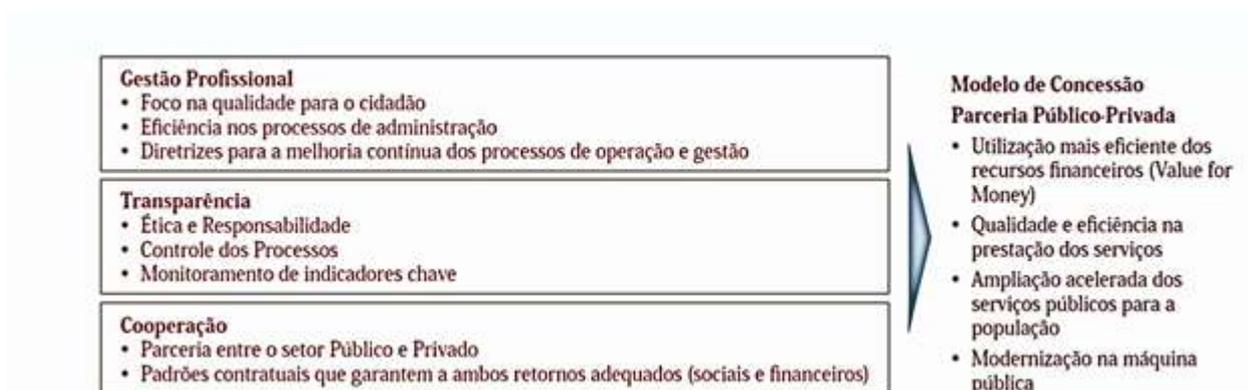
As organizações e os indivíduos estão engajados em um contínuo processo de atração. Da mesma forma que os indivíduos buscam entrar em organizações, seja na tentativa de desenvolvimento profissional, seja por busca de autossustento, as empresas buscam indivíduos que possam compor o seu quadro de funcionários. O objetivo comum é estabelecer uma relação de troca de benefícios, que será mais satisfatória se a pessoa escolhida apresentar os requisitos adequados.

A socialização organizacional é a maneira como a organização recebe os novos funcionários e os integra à sua cultura, contexto e sistema de trabalho, para que possam comportar-se de maneira adequada às expectativas da organização. A socialização organizacional é o modo pelo qual a organização procura marcar no novo participante a maneira de ele pensar e agir de acordo com os ditames da organização.

O novo participante deve renunciar a certo grau de sua liberdade de ação para poder ingressar na organização e seguir os seus preceitos internos, pois deve concordar em obedecer a um horário de trabalho, desempenhar uma determinada atividade, seguir a orientação de seu gerente imediato e atender às regras e regulamentos internos.

No Brasil, Minas Gerais foi o primeiro Estado a aprovar legislação estadual dedicada ao tema, um ano antes da alteração do marco legal federal. A legislação estadual criou também as bases para o estabelecimento de um programa que visa fomentar a utilização de PPPs como instrumento de implementação de políticas públicas, e dele fazem parte uma Unidade Central de Parcerias Público-Privadas, que integra a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado, e um Conselho Gestor de PPPs, composto por oito secretários de Estado e presidido pelo governador, a figura abaixo ilustra.

**FIGURA 5 - Processos de Concessão de PPP e seus princípios**



**Fonte: Verificadores Independentes - MG (2013) (Adaptado pelo autor)**

Conforme ilustra a Figura 5, a utilização de Parcerias Público-Privadas se sustenta na geração de *value for money* (ganhos de produtividade ou eficiência) com a introdução do ente privado na provisão dos serviços, restando ao Estado a definição das metas e o monitoramento de seu cumprimento, uma vez que o setor privado, naturalmente orientado para a maximização de lucros, não teria em mente o melhor atendimento do interesse público.

É nesse sentido que Harris (2004) vê as PPPs como uma solução para o problema de quem demanda e de quem produz, pois elas possibilitariam um arranjo tal que cada parceiro concentrasse seus esforços em atividades que melhor se adequassem a suas habilidades: para o setor público, a habilidade-chave é contratar serviços que se alinhem com as prioridades de políticas a longo prazo, enquanto para o setor privado a habilidade-chave é o provimento dos serviços da forma mais eficiente para o cidadão.

### 2.2.2 Vantagens e desvantagens

As PPPs têm-se tornado uma preferência dos governos, uma vez que passam a comprar os serviços dos operadores privados em vez de investirem em ativos (BENTZ; GROUT; HALONEN, 2004). Tendo como objetivo principal o aproveitamento da infraestrutura necessária ao desenvolvimento socioeconômico e a prestação de serviços com distintiva qualidade, eles têm com as PPPs o aproveitamento do potencial de gestão das organizações privadas, ao mesmo tempo que se evitam despesas adicionais dos governos. Inovação legal recente em muitos países (GUASCH, 2004).

Campos e Soares (2004) alertam para a fragilidade das garantias oferecidas ao ente privado que financiará o projeto de PPPs: a precedência de pagamento ao parceiro privado, que já não persiste, por se tratar de um dispositivo inconstitucional; a possibilidade de

liquidação do empenho em favor do agente financiador; e a instituição de fundos fiduciários para garantir o pagamento caso o Estado não o faça (CAMPOS; SOARES, 2004). De fato, ainda que aplicadas todas juntas, essas garantias não eliminariam por completo os riscos de o agente financiador não receber a devida parcela por parte do Estado, problema esse que existe recorrentemente nos contratos tradicionais entre setor público e privado e que dá ensejo à problemática desta dissertação, aprofundada posteriormente no controle e gestão das PPPs. Campos e Soares (2004) mencionam ainda a instabilidade do marco regulatório como uma ameaça aos ganhos de eficiência que um projeto PPPs possa trazer para os cofres públicos.

Há o risco de o Estado alterar o marco regulatório em um momento posterior ao fechamento do contrato, encarecendo os custos de projeto e/ou reduzindo a expectativa de retorno no capital investido, o que será demonstrado no tópico a seguir.

## **2.3 Governança em PPPs**

A Governança é um campo da administração que trata do conjunto de relações entre a direção da empresa, os conselhos de administração, os acionistas e as outras partes interessadas. Neste tópico será feita uma demonstração das atividades e especificidades dos tipos de governança em contratos de PPPs.

### **2.3.1 A atividade de governança em PPPs**

O estudo da governança em empresas comerciais está tradicionalmente concentrado no papel do conselho de administração, na representação e preservação dos interesses dos acionistas (FAMA; JENSEN, 1983). Contudo, a partir da discussão de Williamson (1975) sobre mercados e hierarquias, desenvolveu-se nas últimas duas décadas uma rica literatura sobre as diferentes formas de governança. A crença convencional que surgiu a partir dessa literatura é que o mercado não é o único sistema.

O modelo de governança do contrato PPPs não pode ser confundido com os padrões de governança corporativa exigidos na Lei Federal n.º 11.079/2004, no seu artigo 9.º, § 3.º, e deve ser seguido pela SPE (Sociedade de Propósitos Específicos) para a promoção da transparência e equidade na relação entre os sócios controladores e os minoritários.

A atividade de governança em PPP compete à estrutura formada para deliberação acerca das questões pertinentes ao contrato, composta pelo poder concedente, pela concessionária e pelo verificador independente. Visando dar flexibilidade ao contrato de PPPs, sugere-se que a revisão da governança esteja prevista entre as suas cláusulas de governança.

A condução do processo de revisão da governança é feita pelo verificador independente, para que ele atue como um agente neutro da governança, haja vista suas características de imparcialidade e idoneidade, essenciais para a execução de suas atividades. O que se espera do verificador independente, nesse caso, é que ele possa medir eventuais disputas de interesses, conforme instruções contidas no Manual de Regras Chaves da PPP (Minas Gerais: Manual, 2013). A representatividade desse processo e as cláusulas-base são apresentadas no Quadro 01 como forma de direcionar os contratos e a gestão na construção da governança.

## **QUADRO 2 – Modelo da definição do modelo de governança PPPs – Cláusulas-base**

1.1. Por meio do MODELO DE GOVERNANÇA a gestão do CONTRATO será feita de forma compartilhada com os diversos atores públicos e privados que, em função de suas atividades de interesse público e em função da própria destinação do equipamento, devem garantir que as ações das PARTES sejam pautadas pelo retorno econômico e social esperado pelas mesmas.

1.2. As PARTES poderão criar outros mecanismos de governança do CONTRATO.

1.3. O MODELO DE GOVERNANÇA deverá sempre seguir as disposições do CONTRATO e de seus ANEXOS, devendo primar pela inclusão de interesses públicos e privados em prol de uma gestão social, eficiente e financeiramente sustentável do (objeto do contrato).

1.4. O principal mecanismo de implementação da governança do CONTRATO é por meio da instituição de COMITÊS DE GOVERNANÇA, que insere os atores envolvidos em um mesmo foro de discussão e deliberação.

1.4.1. As PARTES poderão criar ou extinguir, a qualquer momento, COMITÊS DE GOVERNANÇA, que poderão incluir os atores indicados pelo poder concedente, ou quaisquer outros que possuam participação ou sofram influência do objeto do contrato.

1.4.2. - A criação e extinção

de COMITÊS DE GOVERNANÇA serão realizadas por meio de documento formal, escrito e assinado pelas PARTES;

1.4.3. - No documento de criação deverão constar as atribuições e funções, os membros participantes, a pauta básica, a periodicidade de reuniões e demais regras que disciplinarão o funcionamento do respectivo comitê.

1.5. - Todos os COMITÊS DE GOVERNANÇA terão como membros, necessariamente, representantes das PARTES, que compartilharão a coordenação dos trabalhos.

1.5.1. Os representantes do PODER CONCEDENTE serão indicados pela autoridade máxima do órgão ou entidade pertencente à Administração Pública Estadual responsável pela gestão do CONTRATO.

1.5.2. Os representantes da CONCESSIONÁRIA serão indicados pelo seu presidente ou por quem exerça tal função.

1.5.3. Cada comitê terá, no máximo, três representantes de cada uma das PARTES e dois representantes de cada ente participante.

1.6. A convocação do comitê será feita pelo representante da CONCESSIONÁRIA, a quem caberá organizar a sua realização, indicar o local onde as reuniões acontecerão e comunicar todos os atos a seus membros.

1.6.1. Cabe às PARTES deliberar e arbitrar eventuais conflitos havidos entre os membros dos comitês.

1.7. Ao final de cada reunião do comitê será produzida uma ata, que registrará o fluxo dos trabalhos, bem como os compromissos assumidos por cada membro.

**Fonte: Manual de padronização de regras chaves de Parcerias Público-Privadas de MG.**

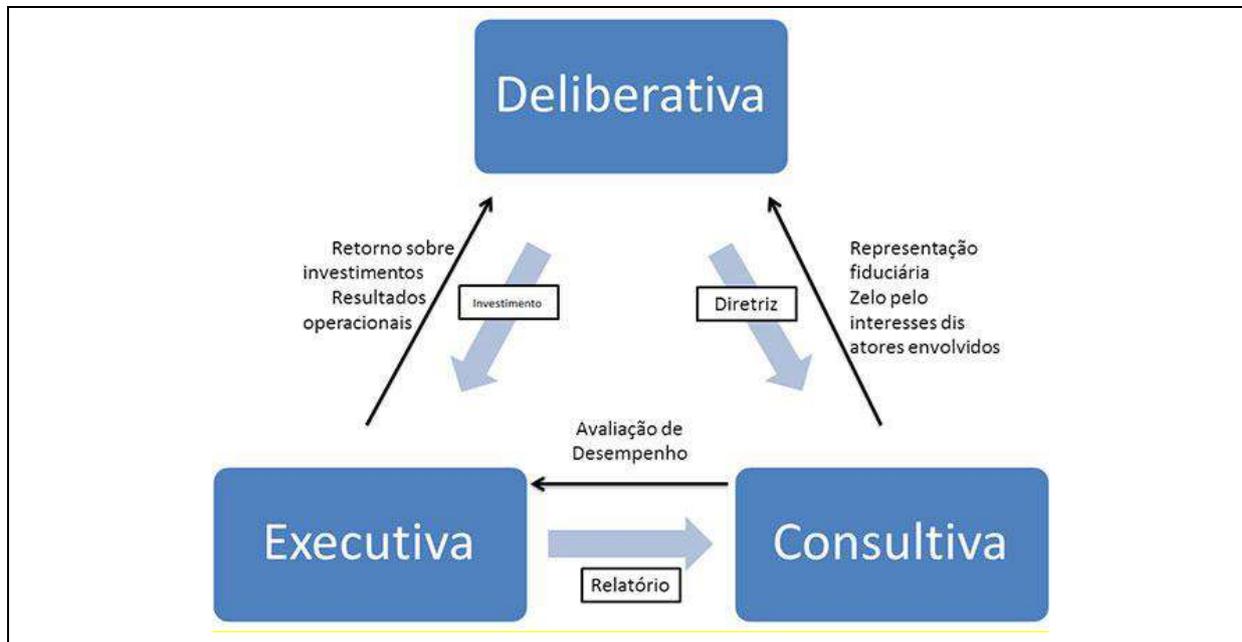
### 2.3.2 Estrutura de modelos de governança

O Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais (Programa PPP) foi instituído em dezembro de 2003 a fim de disciplinar e promover arranjos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito da Administração Pública.

Para a consolidação do arcabouço institucional, o Programa PPP mineiro instituiu órgãos e designou agentes da Administração Pública para realizarem as funções de planejamento, fiscalização e assessoramento técnico, nos termos das leis estaduais de n.º 14.868 e 14.869, ambas de 16 de dezembro de 2003. A figura abaixo ilustra os fluxos que conecta essas três esferas da governança usual de uma PPP.

O relacionamento entre os dois grupos de entidades e as empresas consorciadas forma a estrutura de governança usual de um contrato de PPPs, que será representado na estrutura da figura abaixo.

**FIGURA 6 - Estrutura de modelos de governança PPPs**



**Fonte: Manual de Padronização de Regras Chaves de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais.**

A figura acima representa o fluxo de Informações/Estrutura de Governança Comitês. O principal mecanismo de implementação da governança do contrato é a instituição de comitês de governança, que inserem os atores envolvidos em um mesmo foro de discussão e deliberação. Os signatários do contrato geralmente podem criar outros mecanismos de

governança do contrato, exigidos para a criação e a extinção de comitês (Minas Gerais: Manual, 2013):

- Documento formal, assinado pelos atores envolvidos;
- Atribuições e funções;
- Membros e periodicidade de reuniões;
- Estatuto;
- A participação dos signatários do contrato. Relatórios é de praxe o concessionário enviar, mensalmente, um relatório executivo contendo os principais pontos de acompanhamento da execução do objeto do contrato. Geralmente, esses relatórios possuem os seguintes assuntos:
  - Apresentação e fatos relevantes;
  - Dados da execução do contrato;
  - Informações sobre o mercado pretendido;
  - Indicador de desempenho;
  - Dados sobre o público-alvo;
  - Informações financeiras;
  - Informações de segurança, público-alvo; etc.

Dentre os atores que compõem a estrutura institucional, destaca-se o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), vinculado à Governadoria do Estado e presidido pelo secretário de Estado de Planejamento e Gestão. Sua composição inclui, como membros efetivos, o advogado geral do Estado e os secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Fazenda, de Transporte e Obras Públicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e, como membro eventual, o titular da Secretaria diretamente relacionada com o serviço ou a atividade objeto do contrato de PPPs.

Compete ao CGP elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar editais, contratos de PPP, seus aditamentos e prorrogações. Compete ainda ao CGP realizar, permanentemente, a avaliação geral do Plano Estadual de PPPs e apreciar os projetos encaminhados por órgãos ou entidades da administração estadual interessados em celebrar parcerias.

Compete também ao CGP a Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPPs), que atua como centro de referência de conhecimento sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de PPPs em Minas Gerais. A Unidade PPPs, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), tem a função de prestar assessoramento técnico aos entes estatais envolvidos com projetos de PPPs e disseminar informações acerca desse novo mecanismo. Além das funções citadas, a Unidade

PPPs tem a atribuição de assessorar o CGP e recomendar projetos de PPPs para a deliberação desse conselho.

## **2.4 Aliança estratégica e PPPs**

Neste tópico são definidos os conceitos de aliança estratégica e PPPs, as justificativas para escolha dos parceiros em estratégias e a importância dessas alianças nas gestões em parcerias públicas privadas e as definições trazidas pela literatura de aliança, estratégia e PPPs.

As alianças podem ser definidas como esforços colaborativos entre duas ou mais organizações, nas quais agrupam seus recursos em um esforço para alcançar objetivos mutuamente compatíveis que não conseguiriam atingir com a mesma intensidade (LAMBE; SPEKMAN; HUNT, 2002). As PPPs são consideradas alianças devido ao tipo de contrato e interesses das partes interessadas, e as alianças podem agregar valor às atividades compartilhadas e às próprias organizações parceiras, como, da mesma forma, as alianças estratégicas podem constituir-se como um modo efetivo para melhor difusão de novas tecnologias (ELMUTI; KATHAWALA, 2001).

As alianças estratégicas são modelos organizacionais que interligam empresas (CASTELLS, 2006). As PPPs são consideradas alianças estratégicas em função de serem formadas com o propósito de unir a gestão pública e privada para atingirem seus objetivos. O aspecto estratégico está associado à definição das ações que orientam a gestão e estruturam as atividades a serem exercidas no arranjo cooperativo (LACOMBE; HEILBORN, 2003). Para Dyer et al. (2001), a aliança estratégica é o caminho mais rápido para a organização acessar recursos e habilidades encontradas em outras empresas.

A aliança se viabiliza quando duas ou mais organizações decidem conjugar esforços para perseguir objetivos estratégicos comuns ou complementares, mantendo a autonomia de gestão e outros interesses em áreas afins (AAKER, 2001; CHILD et al., 2005). Nesse novo formato organizacional as empresas compartilharão os riscos e os ganhos derivados da aliança (LEWIS, 1992) e as estratégias e controles nas PPPs seguem esse mesmo arranjo organizacional.

São muitas as classificações de alianças estratégicas encontradas na literatura. Aaker (1995) propõe estudar as alianças pelo seu grau de formalização. Os acordos cooperativos podem ganhar contornos tanto formais quanto informais. Similar a Kanter (1990), Child;

Faulkner e Tallman (2005) dividem as alianças pela natureza estratégica da parceria. Os autores sugerem cinco tipos de aliança. Ver Quadro).

**QUADRO 3 - Alianças com base na finalidade estratégica**

Tipo	Descrição
Alianças para a expansão internacional	Derivam de situações em que a empresa tem pouco conhecimento das condições externas locais ou onde os regulamentos do governo no exterior requerem parcerias com companhias locais. Um exemplo que ilustra este tipo de arranjo são as <i>joint ventures</i> , estabelecidas para superar barreiras de comércio e investimentos ou mesmo para facilitar a expansão internacional inicial em territórios de riscos elevados.
Parcerias verticais	São alianças entre empresas que operam em dois estágios sucessivos dentro da mesma cadeia de valor. São formadas geralmente para conseguir vantagens de integração vertical. Envolve a racionalização e especialização de competências, bem como o compartilhamento de custos no desenvolvimento de novas tecnologias.
Aliança complementar	Podem combinar competências complementares. Possibilitam a diversificação de atividades e outras complementaridades em situações de elevada competitividade. Formada geralmente para conseguir sinergias potenciais.
Aliança de suprimento compartilhado	Formada para conseguir economias de escala na aquisição de matéria-prima. Gera ganho no poder de barganha e diminui custos e riscos.
Aliança de concentração	A complementaridade das atividades das empresas parceiras permite aumentar a capacidade de competição das mesmas.

Fonte: Adaptado de Child, Faulkner e Tallman (2005).

Entre as diversas abordagens de alianças, as PPPs, tema principal desta dissertação, será objeto de estudo.

As relações entre os setores público e privado têm como fundo a crise do Estado. Para Cherobim (1999), a partir dessa crise os governos não foram mais capazes de atender às demandas da sociedade em relação aos serviços públicos e à provisão de infraestrutura, além da tendência à redução da intervenção da atuação estatal no sistema socioeconômico.

Hax (1990) considera que o conceito de estratégia deve englobar todas as atividades da organização, fornecendo-lhes unidade, direção e propósito, assim como ser desenvolvida

para agir como facilitador para as modificações necessárias em função de alterações no ambiente da organização e dos anseios de seus *stakeholders*, definindo o seu domínio competitivo.

Os formatos necessários para novas organizações já eram previstos por Benveniste (1994), que direcionava tendências que moldariam o futuro das organizações, entre esses conceitos a institucionalização da mudança rápida e novos conceitos de organização, no presente estudo as PPPs. A estratégia e a inovação, ainda que implicitamente, fazem-se presentes nessa concepção. Em outra vertente, mais moderna, Hitt, Black e Porter (2005) concordam com o pensamento de Benveniste (1994) ao considerarem que três grandes desafios se apresentam no cotidiano organizacional – mudanças, tecnologia e globalização – e devem estar presentes e priorizados na agenda de seus gestores.

#### 2.4.1 A escolha do parceiro para a aliança estratégica

Na escolha do parceiro, o histórico de experiência em outras parcerias se traduz numa variável importante a ser considerada (CHILD *et al.*, 2005). Algumas organizações apresentam históricos de experiências de parcerias que podem facilitar as ações tanto de absorção e permuta de novos conhecimentos como de gestão dos conhecimentos disponíveis. Neste estudo será feita a análise para a compreensão do modo como se faz a escolha dos parceiros das PPPs e suas respectivas experiências.

A interação entre duas organizações em uma aliança se caracteriza pela natureza do funcionamento da parceria. Child *et al.* (2005) identificam dois tipos de aprendizagem gerada nos arranjos cooperativos: a aprendizagem produzida com o parceiro da aliança e a aprendizagem gerada do parceiro da aliança. A aprendizagem produzida com o parceiro envolve a criação de uma nova competência ou mesmo a transformação substancial do conhecimento existente.

Segundo Child (1999), as alianças emergem sob a forma de *joint-ventures*, arranjos livremente constituídos como consórcios e colaborações, ou ainda sob a forma da integração total por meio de fusões. De outro lado, segundo Hagedoorn (1990), há formas sem participação acionária, com base em acordos contratuais entre os parceiros. As PPPs como formato organizacional e contratos específicos e diferentes ao mesmo tempo trazem a necessidade de compreensão dos interesses, dos controles e partes interessadas no arranjo organizacional.

Para Pardini (2004), se não ficam claros os objetivos e o papel de cada empresa dentro do grupo empresarial, passa a ser complexo se posicionar no novo formato organizacional. Oxley e Sampson (2004) consideram que para o sucesso de uma aliança devem ser limitados os escopos de suas atividades. As atividades das PPPs seguem padrões contratuais e de indicadores conforme as suas especificidades. Assim a necessidade de verificação da gestão organizacional estará presente neste estudo. Gulati (1998, *apud* RAHMAN, 2007) observa que o sucesso de uma aliança está atrelado ao sucesso de cada momento desse modelo de gestão. Sendo assim, o arranjo cooperativo e de parcerias deve seguir um criterioso processo para ser constituído. No tópico abaixo, será demonstrado o processo e também as etapas para a contratação das Parcerias Público-Privadas.

## **2.5 Contratação de PPPs**

A contratação das Parcerias Público-Privadas é constituída por contratos de colaboração entre o Estado e o particular, dentro dos termos estabelecidos em cada caso. A celebração dos processos contratuais, garantias e tipologias serão desenvolvidas nos tópicos a seguir.

### **2.5.1 Tipos de contratos**

Os contratos de PPPs são complexos devido aos seus objetivos e indicadores específicos, além da duração longa e também da exposição de variáveis como riscos diversos e modificações constantes. A gestão desses riscos constitui o aspecto central para a sua sustentabilidade. Entretanto, a identificação e a análise de riscos caracterizam-se como uma operação extensa e custosa, o que requer a priorização dos mais significativos para uma análise qualitativa preliminar.

Segundo Demsetz (1968), a existência de concorrência *ex-ante* permite que os diversos concorrentes apresentem propostas com preços mais reduzidos, com qualidade superior e maior nível de inovação. A relação contratual entre o Estado e o concorrente selecionado permite que, caso não fique satisfeito com o desempenho do parceiro privado, o Estado recorra a mecanismos previstos no contrato, como, por exemplo, a quebra de contrato, permitindo que ele adote os mecanismos punitivos ao dispor do setor privado, ou seja, a quebra do contrato implica que ocorra um decréscimo da reputação do parceiro privado e a

diminuição de negócios futuros, entre outros efeitos negativos, incentivando, dessa forma, o parceiro privado a cumprir os objetivos definidos e estabelecidos no contrato de gestão.

Conceitualmente, os contratos administrativos representam o ajuste que a Administração Pública, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo o regime jurídico de direito público (DI PIETRO, 2005, p. 240). Já segundo Meirelles (1999, p. 193), esses contratos administrativos são os ajustes que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público nas condições estabelecidas pela própria Administração.

A estruturação de um projeto de parceria segue o formato de um *Project Finance*, que é uma forma de financiamento de um investimento de capital economicamente separável, que tem no fluxo de caixa do projeto a fonte de pagamento dos empréstimos e do retorno do capital investido (FINNERTY, 1996).

De acordo com a Lei Federal e a Lei Estadual de PPPs, os contratos de Parceria Público-privadas não podem apresentar valor inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), nem ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento de instalação de equipamento ou a execução de obras públicas.

O prazo do contrato não pode ser inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, sendo vedada a delegação das funções de regulação, jurisdição, exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado.

Além dessas características, e com base especificamente na legislação estadual, só poderá ser executada por meio de PPPs, em Minas Gerais:

- a) a prestação de serviços públicos;
- b) a construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de terminais estaduais e de vias públicas, incluídas as recebidas em delegação da União;
- c) a instalação, a manutenção e a gestão de bens e equipamentos integrantes de infraestrutura destinada à utilização pública;
- d) a implantação e a gestão de empreendimento público, incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros;
- e) a exploração de bem público;
- f) a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos os de marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão.

Os projetos de PPPs envolvem várias fases, sendo uma delas de extrema importância: a negociação do contrato, na qual serão atribuídas as responsabilidades das partes na execução

do empreendimento. É nessa fase que será efetuada a alocação dos riscos. Porém as três primeiras etapas da gestão de riscos devem ter sido efetuadas, ou seja, a identificação, a análise qualitativa e a quantitativa. A realização dessas etapas favorece a concepção de contratos menos imperfeitos, na medida em que serão destacados os pontos relevantes a serem mais bem detalhados nos acordos de cooperação.

#### 2.5.1.1 Duração do contrato

A definição da duração do contrato deve ser feita de modo a tornar a concessão economicamente viável e, ao mesmo tempo, buscar o maior aproveitamento dos recursos aplicados. Para tanto, alguns fatores devem ser levados em conta:

- I. a expectativa de vida útil dos ativos provenientes da concessão e a possibilidade e tempo de reforma desses ativos;
- II. a importância da continuidade na prestação dos serviços, incluindo o grau de dificuldade de transição e ineficiências que podem ser causadas por mudança de concessionária;
- III. a possibilidade de extensão do prazo do contrato, até o limite de 35 (trinta e cinco) anos (já incluindo eventual prorrogação), compatível com a amortização dos investimentos;
- IV. previsão de serviços de pós-operação ou de transferência de bens ao domínio do Poder Concedente;
- V. assegurar a existência de contratos de aluguel ou outros similares que garantam a permanência do serviço e evitem a sua interrupção;
- VI. possuir mecanismos para preservação da atualidade, modernizando a prestação dos serviços durante toda a vigência do contrato.

Ainda segundo informações da Secretaria do Estado de Defesa Econômica (SEDE), expressas no manual de padronização de PPP de Minas Gerais, os contratos de PPP, geralmente, preveem a opção do concessionário de captar recursos oriundos de instituições financeiras, sejam eles de curto, médio ou longo prazo. Neste caso, é básica a necessidade de atribuir a responsabilidade total do processo de captação ao concessionário, sem qualquer prejuízo ao cumprimento do objeto do contrato de concessão. Nem mesmo um atraso na liberação de recursos por parte do agente financiador no desembolso dos recursos a favor do concessionário o exime das obrigações presentes no contrato de uma PPP.

O prazo do contrato não pode ser inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, sendo vedada a delegação das funções de regulação, jurisdição, exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado.

Além dessas características, e com base especificamente na legislação estadual, só poderão ser executadas por meio de PPP, em Minas Gerais:

- a) a prestação de serviços públicos;
- b) a construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de terminais estaduais e de vias públicas, incluídas as recebidas em delegação da União;
- c) a instalação, a manutenção e a gestão de bens e equipamentos integrantes de infraestrutura destinada à utilização pública;
- d) a implantação e a gestão de empreendimento público, incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros;
- e) a exploração de bem público;
- f) a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos os de marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão.

Nos contratos de PPP há uma divisão de riscos entre a Administração Pública e a empresa privada. Essa divisão também toca os processos de garantias, cumprimento e adequação dos serviços, em busca de eficiência. O tópico seguinte busca fazer uma verificação dos fatores vantajosos e também dos desfavoráveis em um contrato PPP.

## **2.6 Vantagens e desvantagens PPP**

As PPPs têm como finalidade prevista em contrato gerar eficiência na provisão de determinados serviços públicos pactuados. É importante, então, verificar as vantagens e as limitações desse tipo de empreendimento para que se possa fazer uma gestão de cooperação que conte com arranjos organizacionais diversos.

### **2.6.1 Concorrência *ex-ante***

A garantia da existência de concorrência ao longo do processo de PPP contribui para a redução dos custos associados à provisão de bens e serviços por parte do sector privado. A garantia de concorrência não reside na “concorrência de mercado”, dado que o contrato de gestão só será estabelecido com um concorrente privado; contudo, o processo de seleção e de

negociação garante a existência de concorrência no momento de operação e de gestão do ativo.

Tal como referido por Demsetz (1968), a existência de concorrência *ex-ante* permite que os diversos concorrentes apresentem propostas com preços mais reduzidos, qualidade superior e maior nível de inovação. A relação contratual entre o Estado e o concorrente selecionado permite que, caso não fique satisfeito com o desempenho do parceiro privado, o Estado recorra a mecanismos previstos no contrato, como, por exemplo, a quebra de contrato, permitindo que ele adote os mecanismos de punição ao setor privado, ou seja, a quebra do contrato implica que ocorra um decréscimo da reputação do parceiro privado e a diminuição de negócios futuros, entre outros efeitos negativos, incentivando, dessa forma, o parceiro privado a cumprir os objetivos definidos e estabelecidos no contrato de gestão.

Nishizawa (2011) afirma que em um projeto de PPP a autoridade pública especifica os requisitos de serviços públicos que serão prestados, mas deixa o setor privado decidir a forma de atender a essas necessidades específicas. Do ponto de vista do Poder Público, um dos benefícios potenciais das PPPs seria o compartilhamento de riscos com o setor privado de forma diferenciada em relação a um processo licitatório convencional de uma obra pública.

O tipo de negócio e gestão desse formato organizacional traz o debate sobre as oportunidades e riscos que as Parcerias Público-Privadas trazem conforme o quadro comparativo de argumentos favoráveis e desfavoráveis às PPPs.

#### QUADRO 4 - Argumentos favoráveis e desfavoráveis às PPPs

Favoráveis	Desfavoráveis
A posição dos defensores da ideia, que sustentam seu argumento na possibilidade de as PPPs gerarem ganhos de eficiência na aplicação de escassos recursos públicos e viabilizarem investimentos necessários à retomada do crescimento econômico brasileiro;	A posição dos mais céticos, que veem nas PPPs uma tentativa disfarçada de promover novas privatizações desnecessárias de atividades públicas, e a perspectiva dos que apontam falhas na maneira como o arranjo vem sendo desenvolvido no Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As justificativas favoráveis à utilização desse novo modelo de provisão de serviços públicos justificam-se quase sempre em dois argumentos centrais: as PPPs serviriam como: 1) uma solução para um problema conjuntural – a escassez de recursos para a viabilização de

investimentos em infraestrutura; 2) uma solução para um problema estrutural – a notória ineficiência do setor público à frente de atividades de produção e gestão de serviços.

Por ser um processo de gestão contemporâneo e ainda incipiente no Brasil, surgem diversas visões favoráveis e desfavoráveis ao modelo de gestão, dos contratos e do direcionamento gerencial. Uma das críticas à ideia de Parcerias Público-Privadas é a ideia de um “cheque em branco para que, sem necessidade de aprovação prévia pelos Legislativos, os governos federal, estaduais e municipais possam realizar privatizações e concessões em [praticamente] qualquer área” (NUNES, 2004, p. 2).

A preocupação com a maior discricionariedade do agente público frente aos contratos do tipo PPP relaciona-se com as alterações que viriam a ser feitas nos procedimentos das licitações, concessões e permissões dos serviços públicos. Nunes (2004) menciona, por exemplo, o conflito entre a necessidade de convencer o parceiro privado da viabilidade econômica do investimento e o princípio do sigilo da proposta do competidor na licitação (NUNES, 2004). Embora pertinente, essa crítica não se restringe às PPP, mas se aplica a toda licitação em que o fornecedor difere do financiador do projeto.

#### 2.6.1.1 Ineficiências *ex-ante*

Em uma PPP surgem relações de interdependência entre os parceiros que constituem um incentivo extra para que ambos prolonguem a parceria, uma vez que os benefícios associados à sua prossecução mais do que compensam os eventuais prejuízos.

As fases de projeto, construção e operação de um presídio, tema do estudo, por exemplo, ou mesmo uma ponte e rodovias têm um denominador comum, ou seja, a partir do momento em que iniciam o desenvolvimento conjunto do projeto os parceiros têm todo o interesse em deixar a parceria decorrer até ao final, em vez de a terminarem e iniciarem o negócio com outra entidade. O incentivo para manter a parceria reside no fato de ambos terem efetuado investimentos específicos, ou seja, investimentos diretamente relacionados com a outra parte, os quais são mais valorizados no caso de o projeto continuar com os mesmos parceiros.

O parceiro privado, ao iniciar a construção do complexo penal, cumpriu inúmeros requisitos considerados essenciais pelo Estado, como, por exemplo, a localização, os equipamentos, o *timing* do projeto, a qualidade dos materiais, os indicadores.

No que diz respeito às entidades públicas, os incentivos para manter a parceria residem nos custos já suportados pelo Estado até o momento, consubstanciando-se, por exemplo, em tempo despendido na procura de um parceiro e em esforço despendido no *design* do projeto.

A solução para a redução do risco de ocorrência das chamadas ineficiências *ex-post* reside na mitigação dos momentos de negociação, que diminuam a probabilidade de existência de comportamentos oportunistas mediante a constituição de contratos de longo prazo entre as duas partes.

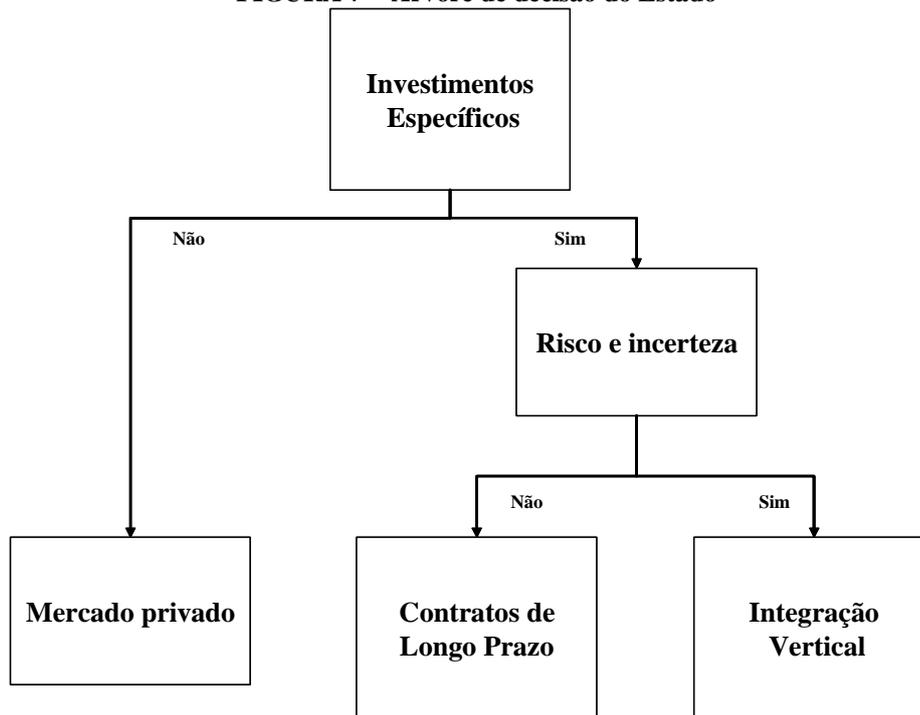
Dessa forma, os custos de transação são mitigados pelo fato de se reduzir o número de “transações” entre o Estado e o parceiro privado. O Estado, além de construir uma relação estável com o seu parceiro privado, diminuindo a probabilidade de existência de custos de transação, poderá mitigar a ocorrência de problemas semelhantes a montante, ou seja, entre o parceiro privado e as empresas associadas, especializadas em determinadas áreas, incentivando-o a recorrer ao mesmo tipo de modelo de relacionamento, via estabelecimento de contratos de longo prazo (relação vigente nos contratos de PPPs).

Contudo, o estabelecimento de contratos de longo prazo tem implícitas algumas limitações relacionadas com a complexidade e a incerteza existentes em qualquer ligação contratual entre duas entidades, em resultado da incompletude dos contratos. Nesse contexto, é imprescindível uma monitorização da parceria, a qual conduz, frequentemente, à revisão e à renegociação dos termos do contrato estabelecido, reavivando os problemas acima descritos de investimentos específicos e de custos de transação.

Assim, deve-se definir uma matriz de escolha, ou seja, após a identificação dos problemas relativos à existência de custos de ineficiências *ex-post* e contratos incompletos, o Estado deverá optar por diferentes soluções de acordo com a complexidade associada a cada caso.

Recorrendo a Crocker e Masten (1996), autores que estabeleceram uma comparação entre contratos de longo prazo e integração vertical, apresenta-se a figura seguinte, que pretende representar a árvore de decisão para as entidades públicas:

FIGURA 7 - Árvore de decisão do Estado



Fonte: Elaborado pelo autor.

De forma genérica, quando o nível de complexidade associado a determinado fenômeno for elevado, conduzindo à redação de um contrato altamente incompleto, o Estado deverá optar pela integração vertical, ou seja, optar pela produção ou provisão interna desse ativo, evitando os riscos associados à constante revisão do contrato, a qual é a solução menos dispendiosa.

O incentivo para a existência de comportamento oportunista depende, em grande medida, do poder negocial de cada parceiro e contrato, associado às alternativas disponíveis em caso de quebra de contrato, bem como do respectivo custo de oportunidade. Quanto mais atrativa for a alternativa à parceria, maior será o seu poder negocial, sendo naturalmente menos penalizado em caso de quebra do acordo, ao contrário do seu parceiro.

Os direitos de propriedade do ativo são outro fator fortemente condicionante da capacidade de negociação, bem como da manutenção da parceria, tema inicialmente abordado por Grossman e Hart (1986) e posteriormente desenvolvido por Hart e Moore (1990). Os direitos de propriedade sobre um ativo conferem ao proprietário significativo poder negocial, uma vez que ao dispor o controle sobre o ativo é possível impedir o seu parceiro de o utilizar

em caso de quebra do contrato. No capítulo seguinte veremos a gestão e o controle e os verificadores independentes.

Por conseguinte, quanto maior for o poder negocial que o parceiro privado espera vir a dispor, maior será o seu incentivo para realizar investimentos específicos, uma vez que a probabilidade de quebra de contrato será menor; adicionalmente, uma posição negocial fortalecida permite que o “monopolista” privado se aproprie de uma parte significativa do excedente. O contraponto desse fato manifesta-se na diminuição do poder negocial do Estado, assim como dos seus incentivos e investimentos. Por conseguinte, quando o Estado tem a intenção de estabelecer um contrato em PPP, como alternativa à forma tradicional de provisão pública, para, por exemplo, a construção de um hospital, tem todo o incentivo transferir ao prestador do bem ou serviço o direito de propriedade e o poder negocial.

Ainda conforme Grossman e Hart (1986) e Hart e Moore (1990), os direitos de propriedade sobre um ativo deverão ser alocados à entidade que obtiver o produto principal dos investimentos *ex-ante* mais elevado. Dessa forma o Estado deverá recorrer ao setor privado como parceiro para determinada tarefa se a eficiência marginal do parceiro privado for superior à eficiência registrada pelas entidades públicas.

### **3 GESTÃO E CONTROLE**

Neste capítulo pretende-se explorar a literatura das definições de gestão e controle de forma geral, assim como o conceito de Verificadores Independentes em PPPs, que é um processo de controle estipulado durante o processo de modelagem do contrato. Também são abordadas as ferramentas gerenciais e a visão estratégica e suas quatro perspectivas: financeira, processos internos, usuário (cidadão) e inovação e aprendizado.

#### **3.1 Conceitos e controle de gestão PPPs**

O controle foi definido e conceituado por diversos estudiosos (ANTHONY, 1988; TANNENBAUM, 1968; ETZIONI, 1965) que o compreendem como o processo no qual as pessoas, através dos seus comportamentos de pessoas e coisas, são circunscritas aos objetivos das organizações (TANNENBAUM, 1968). Além disso, a literatura sobre o controle enfatiza a sua dimensão técnica. O conceito de controle está intimamente relacionado com o de poder, no sentido de que ele pressupõe a ação de alguém ou de algo sobre o comportamento de um

outro e reflete os interesses presentes na organização, assim como as posições dominantes, capazes de impor concepções da realidade (WARHURST, 1998).

Em estudos contemporâneos, o controle organizacional é definido como um mecanismo de implementação da estratégia (HATICH, 1997), Ainda (OLIVEIRA, 2003; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000) trazem a ideia de que a estratégia está relacionada com o sistema; isto é, a ideia de que a organização é um todo orgânico, que mantém relação com um ambiente instável.

A organização vem sofrendo grandes transformações e os novos formatos organizacionais requerem a utilização de novas técnicas de gestão, que se contrapõem às formas organizacionais clássicas (VASCONCELOS, 1993). As PPPs são exemplos desses novos arranjos organizacionais de alianças, parcerias e controle que preveem parcerias a longo prazo, indicadores complexos e uma gestão pautada em controle. Essas mudanças de gestão estratégica já eram vistas por DAWSON e WEBB (1989) como uma redefinição na estrutura interna de poder, maior utilização de subcontratados, redução do número de funcionários na produção, redução do número de transações internas e maior flexibilidade dos trabalhadores e gerentes.

Segundo a cartilha do Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais as regras básicas de uma PPP é a oferta de retorno financeiro para o investidor privado, porém, na maioria das vezes as parcerias são utilizadas para projetos que não são autossustentáveis economicamente. A solução vem pelo aporte de recursos públicos que complementam a receita comercial gerada pelo projeto, o que torna o empreendimento viável para o investidor. Assim, as PPPs permitem a prestação de serviços pela iniciativa privada, em que a cobrança de tarifa diretamente dos usuários era antes impossível.

Ainda segundo informações contidas na cartilha, um dos grandes diferenciais de um contrato de PPP está na forma de alocação de riscos: durante a elaboração da modelagem são identificados todos os riscos inerentes ao projeto, sejam eles políticos, de construção, de operação, demanda, pagamento, entre outros, que possam influenciar na posterior prestação do serviço. Esses fatores são estudados e alocados ao parceiro que tiver mais condições de administrá-los.

Uma vez definida a alocação, o que vai garantir que o parceiro privado se responsabilize pelos riscos que assumiu é o mecanismo de pagamento, que vinculará seu retorno à qualidade do serviço prestado. Em contrapartida, o parceiro privado terá garantias contra qualquer possibilidade de inadimplência do governo quanto às obrigações que este assumir.

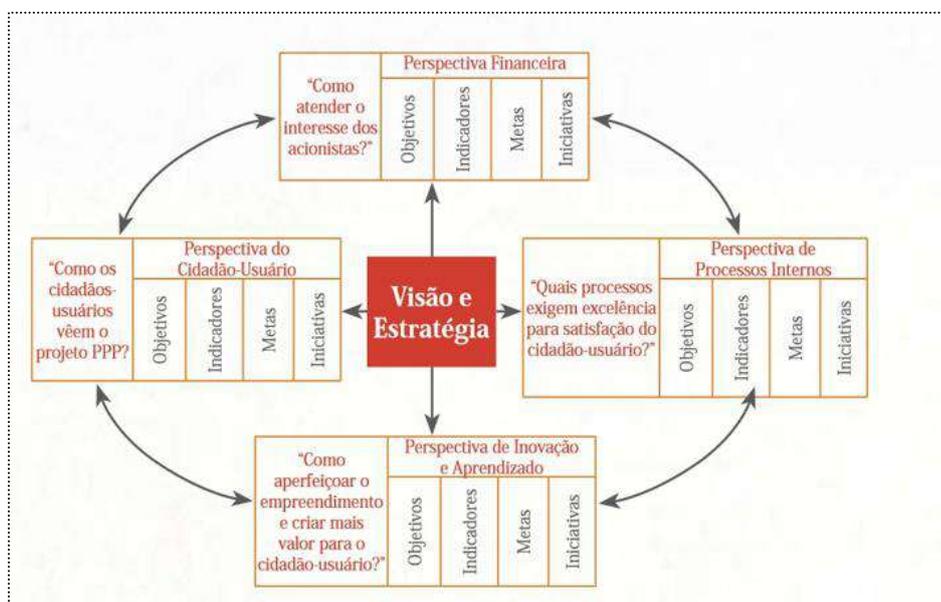
Os papéis e a responsabilidades de cada parte dentro do projeto de PPPs são compostos por pelos que são intrínsecos à natureza da entidade e os advindos da celebração do contrato de PPPs. As responsabilidades imanentes do poder concedente são assegurar que o projeto de PPP cumpra os objetivos para o qual foi proposto e mantê-lo alinhado com o interesse público.

### 3.2 Verificadores Independentes

Informações contidas no manual de estruturação de Verificadores Independentes (VI) de PPPs de Minas Gerais demonstram que para o cumprimento dos indicadores e para assegurar os controles é fundamental a gestão competente do contrato de concessão.

Ainda conforme informações disponibilizadas pelo governo de Minas Gerais, a responsabilidade estratégica dos VI é auxiliar tecnicamente o poder concedente e o poder concessionário a atingirem os objetivos da concessão.

**FIGURA 8 - Visão e estratégia em PPPs-MG em quatro perspectivas**



**Fonte: Manual de Verificadores Independentes PPP- MG.**

A figura traduz a visão e a missão dos projetos em PPPs em Minas Gerais, considerando a estratégia do Estado e a remuneração apropriada do concessionário, em ações adequadas e alinhadas com os objetivos estratégicos do governo, além de um conjunto de indicadores de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão

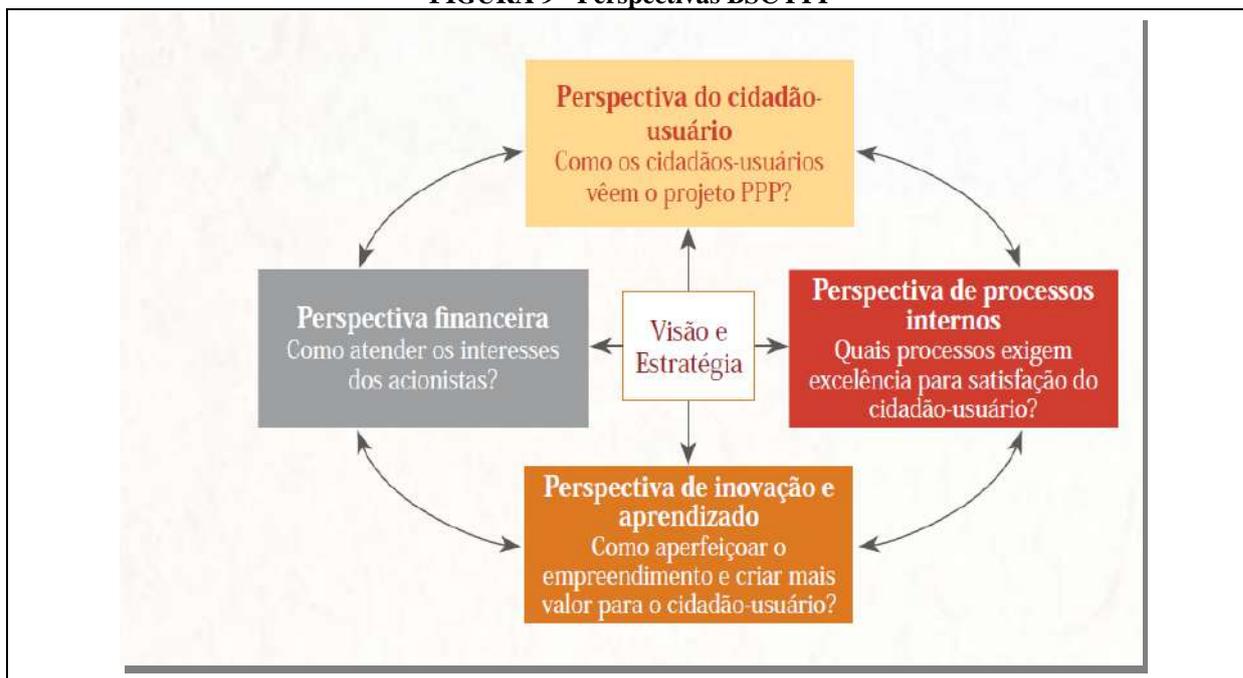
estratégica nas perspectivas: financeira, processos internos, cidadão usuário e inovação e aprendizado.

Kaplan e Norton (1997, p. 26) destacam que “essas perspectivas equilibram os objetivos de curto e longo prazo, os resultados desejados e os vetores do desempenho desses resultados, as medidas objetivas e concretas e as medidas subjetivas mais imprecisas”.

Kaplan e Norton (1997) observam que as quatro perspectivas preconizadas pelo BSC têm-se revelado adequadas em diversas organizações e setores, mas que elas devem ser consideradas um modelo, não uma camisa-de-força. Entre as organizações preocupadas em acompanhar resultados não financeiros, tem sido comum encontrar a utilização pelo menos dessas quatro perspectivas.

O modelo de gestão proposto pelo Balanced Scorecard (BSC) focaliza o desempenho organizacional nessas quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos e de aprendizado e crescimento é apresentado na figura 9.

**FIGURA 9 - Perspectivas BSC PPP**



**Fonte: Manual de Verificadores Independentes PPP.**

A complicada trama de alocação de riscos e encargos, a complexidade dos contratos e os extensos impactos sociais dos serviços de infraestrutura requerem precisão e qualidade na regulação e no controle da parceria entre Poder Público e setor privado, não só para a sua viabilização como também para preservar o interesse público e garantir a contrapartida justa pelos serviços prestados pelo parceiro privado.

As empresas de verificação independente devem apresentar certas competências, valores e conhecimentos específicos de cada projeto de PPP, a fim de garantir sua credibilidade junto ao mercado investidor, legitimidade com as partes envolvidas, inclusive com o cidadão-usuário, e promover efetividade na prestação dos serviços público” (MINAS GERAIS, 2011, p.16).

Nesse contexto e segundo informações contidas no Portal da PPP, o Governo de Minas entendeu ser relevante a instituição de um terceiro ator no cenário de execução contratual da parceria público-privada, que possa realizar a avaliação de desempenho do concessionário de forma íntegra e transparente, e também conferindo imparcialidade ao processo.

O Governo do Estado de Minas Gerais lançou em 2011, o seu Manual de Boas Práticas para Contratação de Verificadores Independentes, como uma:

[...]tentativa de padronização do monitoramento preciso de contratos de PPP ou concessão, o que resulta na uniformização de conhecimento entre todos os gestores de contratos e elaboradores de políticas públicas (...) no desenvolvimento de estruturas institucionais adequadas ao bom uso de ferramentas gerenciais que otimizam o ganho público e a melhor prestação do serviço de interesse público.

Para Oliveira e Paiva (2013), o papel dos verificadores independentes surge para minimizar esse risco. A prática de contratação de Verificadores Independentes (VI) tem sido adotada, ainda, no contrato de VI do Complexo Penal. Foram exigidas as atividades de: planejamento, que envolve a realização de um cronograma geral do projeto; de diagnóstico, que consiste no entendimento dos papéis e responsabilidades de cada um dos envolvidos na parceria público-privada, avaliação dos indicadores e processos de medição propostos e entendimento do sistema de coleta de dados e cálculo dos indicadores; de desenho de processos, cujo objetivo é a construção da metodologia de aferição dos dados produzidos pela concessionária para fins de apuração dos indicadores de desempenho.

Ocorre que, apesar da perceptível evolução do seu papel e responsabilidades, escopo de atuação e competências dentro dos projetos de PPPs do Estado de Minas Gerais, o Verificador Independente é um instrumento recente e que, portanto, ainda não possui o nível de utilização e maturidade desejadas para que seja plenamente condizente com as expectativas da Administração Pública e das entidades privadas.

Em função disso, o governo de Minas Gerais propôs o estudo ora apresentado para fornecer diretrizes para estruturação de um sistema de verificação independente visando contribuir para o desenvolvimento desse conceito e, como consequência, potencializar os resultados dos projetos de PPP brasileiros.

No que diz respeito aos valores e competências de um Verificador Independente, deve-se levar em conta, fundamentalmente, a importância de estabelecer credibilidade junto ao mercado investidor, legitimidade com as partes envolvidas, inclusive com o cidadão-usuário, e promover efetividade na prestação dos serviços públicos.

Assim, o Verificador Independente deve atuar de forma transparente, dando visibilidade às suas ações e recomendações; com consistência, de forma a transmitir segurança às partes envolvidas; e, ao mesmo tempo, com flexibilidade, utilizando competências e instrumentos adequados para monitoramento e controle em cada etapa da PPP.

Portanto o Verificador Independente deve ter como principais atribuições o auxílio técnico ao poder concedente e ao concessionário, de forma que os objetivos da PPP sejam atingidos. Para tanto, também são incluídas no rol de responsabilidades do VI a garantia da eficiência do sistema de monitoramento e controle da parceria público-privada, por meio da aferição de desempenho do concessionário, verificação da integridade de dados por ele produzidos e apresentação de sugestões de melhoria ao sistema, quer estejam voltadas para revisões do conjunto de indicadores, quer associadas a inovações tecnológicas que tragam mais confiabilidade e facilidade às medições.

### 3.2.1 Verificação independente no contrato do Complexo Penal

O contrato de concessão administrativa para desenhar, construir e implantar um Complexo Penal formado por 5 (cinco) unidades que somam 3040 (três mil e quarenta) vagas entre os regimes fechado e semiaberto, assinado em 2009, foi o primeiro contrato de PPP para a construção e gestão de um complexo penitenciário no Brasil. Os serviços que abrangem a vigilância interna, a prestação de serviços assistenciais, a manutenção de infraestrutura e os demais serviços relacionados com a operação da infraestrutura são de responsabilidade do parceiro privado; já a segurança externa e de muralha, a movimentação de internos e a implantação da via de acesso ao complexo são atribuições do parceiro público, que ainda garante 90% (noventa por cento) da demanda à concessionária. Por ser uma concessão administrativa, o pagamento público representa a única fonte de receita do parceiro privado e é composto por parcelas referentes à vaga ocupada e à vaga disponibilizada pelo parceiro privado, sendo que 20% do pagamento mensal é submetido a uma avaliação periódica de desempenho. Os indicadores para avaliação de desempenho do concessionário abrangem a quantidade de vagas disponibilizadas em um determinado período, a qualidade da

disponibilidade dessas vagas e o desempenho operacional do concessionário na prestação de serviços assistenciais e de segurança do complexo. Ao todo são monitorados 380 (trezentos e oitenta) indicadores. (Manual de Parcerias Público Privado de MG)

As PPPs em Minas Gerais utilizam o modelo de VI em todos os seus contratos de PPP, os aspectos valores da independência, transparência, previsibilidade, consistência, flexibilidade, integração, comunicação, eficácia e eficiência, e responsabilidade, conforme descrito no quadro 4 abaixo:

**QUADRO 4 - Aspectos Verificadores Independentes**

Independência	A autonomia implica independência de qualquer influência indevida das partes interessadas, promovendo a confiança coletiva no sistema de monitoramento e controle.
Transparência	Fortalecer a legitimidade, promovendo a abertura e visibilidade dos processos de monitoramento e controle às partes interessadas.
Previsibilidade	Estabelecer reputação de decisões previsíveis, reduzindo o risco percebido pelos investidores.
Consistência	Garantir que o processo de tomada de decisões (lógica, fontes de dados e base legal) seja consistente para ambas as partes e ao longo do tempo.
Flexibilidade	Utilizar competências e instrumentos adequados para monitoramento e controle em cada etapa do projeto (necessidade de competências especiais dependendo da fase).
Integração	Promover a participação das partes interessadas em reuniões, viabilizando o intercâmbio de informações e orientando as pessoas para decisões e ações rumo ao sucesso do projeto.
Comunicação	Tornar a informação acessível e disponível a todos os interessados em tempo hábil.
Eficácia	Suportar a busca da melhor relação custo-benefício nas soluções propostas pelo projeto.
Responsabilidade	Proporcionar processos claramente definidos, racionais, e justificativas para as decisões.

**Fonte: Manual de boas práticas para a contratação de verificadores independentes MG.**

Para Oliveira (2004), os riscos mais comuns em PPPs são: risco de inadimplemento de serviço; risco de não conclusão do projeto; risco político; risco monetário; risco de força maior; risco inflacionário; risco de demanda; risco do custo operacional; risco regulatório; risco do valor residual; e risco tecnológico.

Conforme Pinto (2004), os riscos são divididos em: risco político, risco ambiental, risco regulatório, risco contratual e risco de inadimplemento.

O projeto de PPPs se apresenta como uma cadeia complexa de eventos e decisões que pode se romper em qualquer elo mais fraco. Em linhas gerais, a gerência de um projeto de PPPs desdobra-se em um conjunto concatenado de subprocessos que requer perspectivas de gestão para elaborar e contemplar critérios por vezes conflituosos. As características dos projetos de PPPs diferem muito e são objeto de análise igualmente diferenciada.

Além disso, a literatura ainda diverge no tocante à concepção de um *business case*. A boa prática recomenda a seguinte estrutura em duas fases (BENNETT *et al.*, 1999; PADECCO, 1999; PARTNERSHIPS VICTORIA, 1999; INGERSON, 2000; OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE, 2001; QUENSLAND GOVERNMENT, 2001; PROVINCE NOVA SCOTIA, 2003):

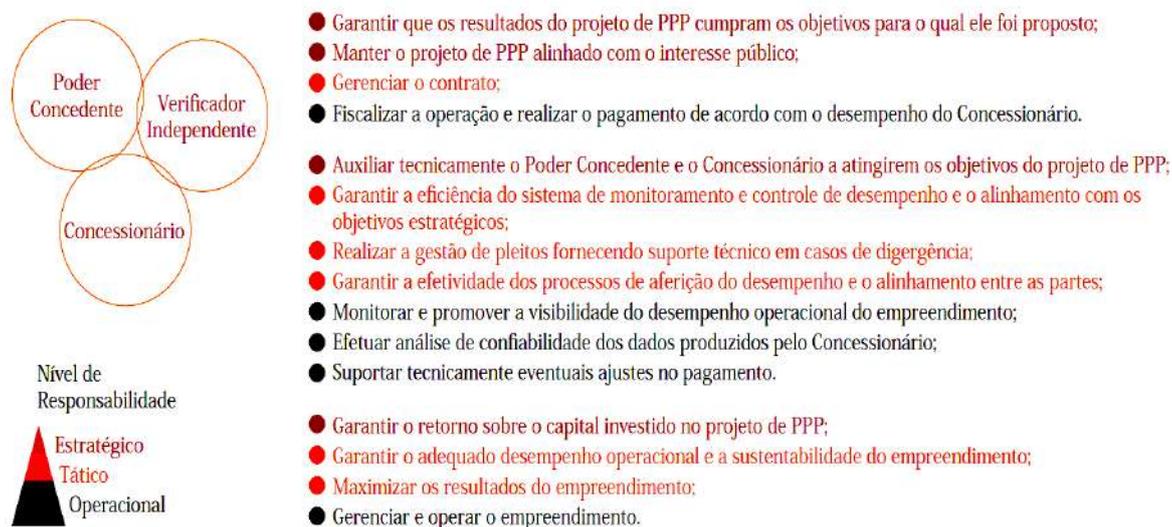
- (i) identificação das necessidades de investimentos;
- (ii) (ii) institucionalização e formação da equipe de projeto;
- (iii) consolidação dos objetivos, resultados e metas de desempenho do projeto;
- (iv) esboço do projeto de referência;
- (v) mapeamento das opções institucionais;
- (vi) estudo dos custos, receitas e fluxos de caixa;
- (vii) estudo dos impactos sociais, políticos e ambientais;
- (viii) análise, alocação e gestão de riscos;
- (ix) análise da viabilidade básica e indicações para a estrutura de financiamento;
- (x) 1.º Relatório e rodada de comunicação e recomendações e aprovação.

Na segunda fase, listam-se as seguintes etapas: refinamento do projeto, das opções institucionais e estudos de custos, impactos de risco, de viabilidade e de financiamento; e relatório final. De todos esses elementos resulta a atratividade de um projeto de PPPs, sobretudo o seu retorno e estabilidade, o que requer domínio técnico de diversos processos tecnológicos, contratuais (jurídicos), financeiros e políticos.

Assim, entende-se que os riscos são inerentes à rotina de qualquer empreendimento; entretanto, devido à incerteza a respeito de seus resultados e visando maximizar as chances de sucesso da PPP, necessário se faz gerenciar as incertezas associadas ao projeto.

De modo geral, o gerenciamento de riscos inclui os seguintes processos em um projeto: identificação, análise, respostas, monitoramento e controle de riscos. São processos sequenciais, cíclicos e continuamente atualizados durante todo o projeto e execução de um empreendimento de PPP. Níveis de responsabilidade estratégica, tática e operacional são exigidas, conforme ilustrado na figura abaixo.

**FIGURA 10 - Papéis e responsabilidade do Estado, concessionário e verificador independente.**



**Fonte: Manual de Verificadores Independentes PPP.**

Assim como demonstrado na figura acima, a atividade de verificação tem o objetivo de auxiliar tanto o concessionário quanto o poder concedente a atingir os seus objetivos a partir de dois aspectos: (i) da necessidade de se ter um corpo técnico multidisciplinar, para além da gestão do contrato, para fazer o amplo e contínuo monitoramento e controle do desempenho de cada um dos projetos de PPP. O VI, sendo uma empresa privada, encontra maior flexibilidade no que diz respeito à mobilização e aporte de conhecimento técnico. Também é necessário fazer a aferição do desempenho do parceiro privado e definir o valor de seu pagamento, em teoria, de maneira justa e imparcial (MINAS GERAIS, 2011). A mensuração e também a metodologia aplicada para os indicadores estão disponíveis no Anexo A deste estudo.

## **4 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Nesse capítulo são descritos os procedimentos metodológicos abordados no estudo. Para analisar a gestão e controle nas Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais, especificamente do complexo penal de Ribeirão das Neves, optou-se por adotar uma metodologia de natureza qualitativa. Assim, nesse capítulo encontra-se a descrição da justificativa pela escolha por métodos qualitativos, a contextualização da amostra e os instrumentos de coleta, tratamento e análise dos dados.

### **4.1 Caracterização da pesquisa**

A importância da metodologia utilizada em uma pesquisa é justificada pela necessidade de um embasamento científico adequado, buscando a melhor abordagem para esclarecer as questões da pesquisa (MIGUEL, 2010).

Este estudo pretende ser uma pesquisa qualitativa, na modalidade de estudo de caso, direcionada para compreender as Parcerias Público-Privadas na Unidade Central de Parcerias Público-Privadas, localizada na Cidade Administrativa de Minas Gerais, onde serão entrevistados os gestores da Unidade PPP, e no complexo penal de Ribeirão das Neves.

A pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em “análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados” (VIEIRA; ZOUAIN, 2004, p. 17). Ainda segundo os autores, esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem conferir-lhe cientificidade. Assim, pode-se afirmar que a lógica e a coerência da argumentação na pesquisa qualitativa baseiam-se em uma variedade de técnicas usadas de maneira qualitativa, como entrevistas formais e informais, técnicas de observação de campo, análise histórica e etnografia.

De acordo com Gil (2002, p. 53), o uso da metodologia qualitativa proporciona o “aprofundamento subjetivo das questões de pesquisa propostas”. Vieira e Zouain (2004) ratificam que qualquer pesquisa, seja quantitativa ou qualitativa, “deve” incluir elementos subjetivos. E, mesmo tendo uma natureza mais subjetiva, a pesquisa qualitativa oferece maior grau de flexibilidade ao pesquisador para a adequação da estrutura teórica ao estudo do fenômeno administrativo e organizacional que deseja.

#### 4.1.1 Métodos de investigação

Para proceder à análise das percepções dos parceiros envolvidos (público e privados), foi utilizado o método de estudo comparativo de casos. Yin (2005) define estudo de caso como a estratégia de pesquisa que “investiga um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real” (p. 32). O método é indicado para pesquisas em que as condições contextuais são pertinentes ao fato que se quer estudar. A preferência pelo uso da técnica deve, então, ser dada para situações em que o fenômeno não pode ser separado deliberadamente em experimentos de laboratórios, em situações em que os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas nas quais é possível fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Yin (2005, p. 34) apresenta de forma sintética quatro aplicações para o método do estudo de casos:

- a) explicar ligações causais nas intervenções da vida real que são muito complexas para serem abordadas pelos *surveys* ou pelas estratégias experimentais;
- b) descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu;
- c) fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada;
- d) explorar as situações em que as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos (YIN, 2005, p. 34).

Outro aspecto relevante, segundo Yin (2005), é a observação direta, que está baseada no conhecimento do investigador e na visita de campo ao local do estudo de caso. O objetivo das observações diretas é fazer um estudo com mais profundidade sobre o modo como procede a gestão e o controle nas PPPs de Minas Gerais, na visão da Unidade de Parceria Pública Privada de Minas Gerais. Jóia (2004, p. 128) apresenta três tipos de estudo de caso:

- a) Descritivo: quando o objetivo é descrever o caso ou situação em profundidade;
- b) Explanatório: quando se busca explicar o relacionamento entre os vários componentes do caso, tentando avaliá-lo por meio de relações causais;
- c) Exploratório: quando o caso ou situação ainda é pouco explorado e o pesquisador se utiliza de hipóteses que possam ser testadas em investigações futuras (JOIA, 2004, p. 128).

A proposta metodológica será a de analisar as relações do público e do privado na gestão da Parceria Público-Privada do Complexo Penal de Ribeirão das Neves. Assim, em função das poucas pesquisas existentes para entender a gestão e o controle em PPPs, será adotado o método descritivo de estudo de caso. A proposta será descrever as percepções dos

gestores públicos e privados envolvidos nos contratos do primeiro complexo penal em formato PPP no Brasil.

#### 4.2 Universo e amostra da pesquisa

O universo da pesquisa foi constituído pelos gestores, diretores e administradores da unidade de PPP localizada na Cidade Administrativa Presidente Tancredo, totalizando 08 entrevistados.

#### 4.3 Coleta dos dados

Para o levantamento das informações, buscou-se entrevistar servidores da Unidade de Parceria Público Privadas. As entrevistas foram previamente agendadas pelo gestor geral da PPP. O encerramento da coleta de dados ocorreu pela amostragem de servidores administrativos disponíveis na Unidade.

Na coleta de dados foram feitas entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos gestores e administradores públicos da Unidade de Parceria Público-Privado de Minas Gerais. A ficha de entrevista e o roteiro de perguntas encontram-se nos APÊNDICES A e B desta dissertação.

A entrevista semiestruturada tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse (GODOY, 2006, p. 134). Nesse caso o roteiro de entrevista será estruturado de maneira a evidenciar como ocorre o controle e gestão tanto do público como do privado na PPP do complexo penal de Ribeirão das Neves. Antes de cada entrevista serão explicados ao entrevistado o objetivo e a relevância da pesquisa, a importância de sua colaboração e a garantia de confidencialidade das informações. Serão realizadas entrevistas na central de PPPs. A escolha dos entrevistados foi estabelecida por acessibilidade. A Tabela 3 mostra o perfil das pessoas entrevistadas nas PPPs:

**TABELA 3 - Identificação e quantificação dos entrevistados da PPP**

ENTREVISTADOS	FUNÇÃO DO ENTREVISTADO	NÚMERO DE ENTREVISTADOS
Unidade PPP	Coordenador Geral	1
	Diretor	1
	Administrador Público	6
<b>Total Público</b>		<b>8</b>

Fonte: adaptado pelo autor

#### 4.4 Tratamento e Análise dos dados

Para o tratamento e análise de dados da pesquisa foi utilizada a experiência dos servidores, através da história oral, para investigar a gestão e controle nas PPPs de Minas Gerais. Para que fosse possível analisar os dados coletados optou-se por utilizar os métodos de estruturação de narrativas (DENZIN; LINCOLN, 2000), pois, assim, a estruturação ocorre de acordo com a evidenciação dos eventos e o agrupamento lógico dos temas. Através desse método é possível aprofundar as reflexões sobre experiências norteadoras dos desdobramentos teóricos e metodológicos que são essenciais para o objeto da pesquisa em análise (AMADO; FERREIRA, 2002).

Boje (2001) revela que a narrativa é uma explicação sobre determinados incidentes ou acontecimentos a posterior, acrescentando enredo e coerência ao desenvolvimento do contexto. Quando relatadas sem essa sequência de enredo e coerência apropriada, tornam-se demasiadamente desconstruídas e fragmentadas para serem aprendidas dentro de uma perspectiva que faça sentido. As narrativas que emergem das organizações contemporâneas, como é o caso das PPPs, são um processo que é construído posteriormente a ocorrência de uma determinada ação, intervenção ou mudança. Elas são capazes de gerar diferentes teias de significados e sombreando diversos caminhos de interpretação (GODOI *et al.*, 2006). Assim, os métodos narrativos partem de histórias para explicar motivações, valores, comportamentos, percepções e ações dos membros da organização (BERGER; LUCKMANN, 2005). São bem recebidos quando os documentos escritos parecem inadequados ou insuficientes e em

situações nas quais os textos orais dizem coisas que não são ditas explicitamente, ou que não se encontram documentados em nenhum lugar. Sua meta é criar fontes históricas, gravadas com a colaboração do ator e do especialista, que auxiliarão na construção do tema em estudo (PARDINI, 2004). No caso das aquisições pesquisadas, estratégias geralmente tratadas com extremo sigilo, as fontes orais trouxeram à tona importantes descobertas sobre as Parcerias Público-Privado.

O que se pode perceber no caso dessa pesquisa é que os atores organizacionais públicos, ao narrarem as experiências vivenciadas na Unidade PPP e no contrato do Complexo Penal, forneceram as informações que estão na análise do entendimento dos contextos das justificativas ao controle deste contexto organizacional contemporâneo. Todas as entrevistas foram transcritas na íntegra e, em seguida, realizou-se uma leitura integral e exhaustiva do material coletado. Considerando a evidência oral como fonte admissível da pesquisa, na etapa seguinte procedeu-se o ordenamento do material respeitando as normas de validação do método qualitativo no que se refere a abordar os aspectos contemplados no roteiro de entrevista, a representatividade, a homogeneidade e a pertinência quanto aos objetivos propostos (MINAYO, 2006).

Cada entrevistado foi identificado pelo cargo ocupado atualmente na unidade PPP. A análise das informações obtidas por meio das entrevistas deu-se, inicialmente, pela análise de conteúdo das respostas dos entrevistados. A análise permitiu um tratamento qualitativo e “temático” dos dados obtidos.

A análise de conteúdo, conforme o pensamento de Minayo (2006, p. 303), “diz respeito a técnicas de pesquisa que permitem tornar replicáveis e válidas inferências sobre dados de um determinado contexto, por meio de procedimentos especializados e científicos”.

Existem várias modalidades de análise de conteúdo, entre as quais a análise temática. Esta modalidade de análise foi adotada neste trabalho, “por ser mais simples de abordar e ser compreendida” (MINAYO, 2006, p. 309).

#### 4.4.1 Análise temática

Entre os diversos tipos de técnicas de análise de conteúdo, temos a modalidade de análise temática, que esclarece, nas palavras de Minayo (2006, p. 315), que “a noção de tema está ligada a uma afirmação a respeito de determinado assunto”. Ainda segundo a autora, o tema é a unidade de significação que emerge naturalmente de um texto analisado.

A presença de determinados temas denota os valores de referência e os modelos de comportamento presentes no discurso. A análise temática dos dados coletados nesta pesquisa consistiu nas seguintes etapas: a) transcrição e revisão dos relatos dos entrevistados; b) leitura exaustiva do material gerado; c) agrupamento dos dados dos conteúdos das entrevistas nas perspectivas da justificativa para PPPs, vantagem e desvantagem, estrutura de governança, seleção do parceiro, contratação e gestão e controle.

A organização do material foi efetuada a partir da orientação de Minayo (2006), sendo possível, assim, responder a algumas normas de validade:

- a) exaustividade – que contempla todos os aspectos levantados no roteiro;
- b) representatividade – que contém a representação do universo pretendido;
- c) homogeneidade – que obedece a critérios de escolha precisos em termos de temas, técnicas e interlocutores;
- d) pertinência – os documentos devem ser adequados ao objetivo do trabalho.

O tratamento e a análise de conteúdo dos dados obedecem às seguintes orientações, com base nos temas:

- a) Justificativa para a PPP: manifestações que permitam identificar a necessidade desse tipo de negócio;
- b) Vantagem e desvantagem: manifestações quanto aos benefícios e prejuízos nesse tipo de contrato;
- c) Estrutura de governança: manifestações de conhecimento e verificação do nível de satisfação quanto à estrutura e mecanismos de governança nos contratos PPPs, especificamente no Complexo Penal;
- d) Seleção do parceiro: manifestações de conhecimento, aprendizado e garantias;
- e) Contratação: manifestações quanto aos processos de elaboração do contrato;
- f) Gestão e controle: manifestações dos processos gerenciais, indicadores, formas e garantias de execução.

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DOS DADOS**

A análise das informações obtidas por meio das entrevistas deu-se, inicialmente, pela análise de conteúdo na unidade central de PPPs do Estado de Minas Gerais. A análise permitiu um tratamento qualitativo e “temático” dos dados obtidos.

### **5.1 Análise dos resultados da Unidade Central de PPPs**

Pela análise temática foi possível identificar na unidade central de PPPs sete temas principais e seus respectivos subtemas e núcleos de sentido; justificativas para a PPP, vantagens e desvantagens da PPP, estrutura de governança, seleção do parceiro, contratação, gestão e controle.

#### **5.1.1 Justificativas para PPP**

A PPP é uma nova forma de relacionamento entre o governo de Minas e o setor privado pela qual a iniciativa privada participa com capacidade de financiamento, investimento, flexibilidade e competência gerencial, enquanto o setor público assegura a satisfação do interesse da população. Atualmente, Minas Gerais possui mais de 22 projetos de PPPs, sendo 10 concluídos e os outros 12 em andamento.

Entre os fatores que influenciam a adoção das PPPs no Brasil, destaca-se, principalmente, a necessidade de promover a elevação de investimentos em infraestrutura, 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). Alguns fatores influenciaram a opção pelo modelo híbrido de PPP, tal como a necessidade de promoção de investimentos em

infraestrutura, associada à falta de recursos financeiros públicos, decorrente da escassez de recursos fiscais, das restrições ao endividamento público e da rigidez orçamentária.

Como justificativa, a unidade central de PPPs em Minas Gerais, estabelece como missão a atração de investimentos privados em infraestrutura pública, aprimorando a qualidade dos serviços públicos e modernizando a gestão de infraestrutura. Os depoimentos dos gestores, administradores públicos financeiros e jurídicos relembram a justificativa:

É sempre um conjunto de coisas, é preciso analisar tempo político, financiamentos, necessidades. Então, se a gente for elencar as principais, elas são mutáveis, ela muda de tempos em tempos, então, fazer um *hall* de coisas que motivam mais a Parceria Público-Privada é desafiador, porém a gente tem observado que os governos têm transformado necessidades em oportunidades de negócio. Então, as principais PPPs que estão surgindo vêm no ramo de iluminação pública, saneamento básico e resíduos sólidos, então, os Estados, os municípios estão mais atentos a esses temas. Então, vai da estratégia de governo, vai da possibilidade de financiamento e vai também do interesse privado, então, unindo todos esses fatores é que “estartar” uma PPP. (Coordenador Geral da Unidade PPP).

Eu acho que é mais uma forma de se realizar investimentos, então eu acho que ela não é melhor ou pior que outras, mas ela se aplica a determinados contextos, então eu acho que existem situações em que o setor privado pode contribuir para a execução de determinado projeto que não agregaria tanto valor sendo executado unicamente pelo poder público e nessas circunstâncias eu acredito que a Parceria Público-Privada traz benefícios e agrega valor, tanto em termos da entrega que é realizada quanto em termos dos recursos que são empregados para realizar aquela entrega (Administrador 01).

Para um dos administradores públicos, o aumento da eficiência, experiência e inovação do setor privado contribui para a melhoria das infraestruturas e o aumento das economias de custos e de tempo em todas as fases de construção e operação, aumentando o *value for money* do projeto. As PPPs transformam ainda necessidades de demanda pública em “oportunidades de negócio” em áreas estratégicas da gestão pública, como iluminação pública e saneamento básico. Consegue também unir os interesses público, privado e social.

O Estado de Minas Gerais foi o pioneiro no país a adotar um marco legal sobre Parcerias Público-Privadas, antecipando-se em um ano à iniciativa da União. A Lei Estadual n.º 14.868, de 2003, expôs as diretrizes do plano estadual de PPP e estabeleceu os requisitos e os objetos de contratação. Um dos administradores entrevistados relata:

A Parceria Público-Privada, ela surge por diferentes fatores, tem que ter sempre um ímpeto político, porque é um contrato de grande vulto e ele vai ter que ter uma força política muito forte, então, tem que estar na agenda governamental, ela tem que ser uma necessidade latente da sociedade, mesmo que seja uma minoria organizada da

sociedade que mobilize uma política pública que surja para aquilo e a PPP surge de um novo modelo de gestão e esse novo modelo de gestão, ele vai tentar unir alguns pontos, quais sejam: melhorar a qualidade, melhorar a eficiência e melhorar a prestação final do serviço público. A população tem que sentir que aquilo é bom para ela, então, o contrato de PPP é uma forma de tentar melhorar, em última análise, a prestação de serviço público para a sociedade. E por mais que não seja esse outro, um motivo principal, que na mesma lei sempre fale que o que tem a mesma eficiência, como o *value for money*, que é o estudo de eficiência, tanto qualitativo quanto quantitativo, um dos motivos atuais de se fazer uma PPP, é uma forma de financiamento. Querendo ou não, é uma forma que você contrata hoje, mas você paga no longo prazo, então, você tem um tempo para pagar. Você, com um contrato do complexo penal, você constrói um presídio de 800 milhões em 2 anos, 3, 4, 5 anos, mas você paga em 30. Se você contratasse por obra direta você pagaria 800 milhões em 2,5 anos e não em 30 anos. Então, é uma forma de financiamento indireto, por mais que você não pegue o dinheiro e não execute aquele valor por forma de obra, é uma forma indireta de financiamento (Administrador 05).

O extrato oral acima revela a motivação política inerente à instalação das Parcerias Público-Privadas. Conforme já visto, esta é motivada por uma demanda social e, conseqüentemente, do Estado. Seus objetivos consistem em qualificar a eficiência e a prestação dos serviços públicos. Outra característica vantajosa da PPP é a forma de financiamento do projeto. O empreendimento é financiado em parcelas de longo prazo em que a obra finaliza e começa a ser operacionalizada em um espaço de tempo muito menor do que o período de seu financiamento.

Segundo Nishizawa (2011, p. 234), em um projeto de PPP, a autoridade pública detalha os requisitos de serviços públicos a serem prestados, mas deixa o setor privado decidir a forma de atender a essas necessidades específicas. Partindo do ponto de vista do poder público, um dos benefícios potenciais das PPPs seria o compartilhamento de riscos com o setor privado de forma diferenciada a que seria feita em um processo licitatório convencional de uma obra pública.

O projeto de PPPs do Complexo Penal demandou um considerável processo de planejamento e estruturação contratual, devido ao seu caráter pioneiro quanto ao objeto pactuado em regime de Parceria Público-Privada na modalidade de concessão administrativa. O Administrador 04 reforça as justificativas de realização das PPPs enquanto instrumento de financiamento de demandas sociais:

Então, esses são os motivos principais de uma PPP que é financiamento, vontade política, necessidade de uma demanda social, tanto social da população quanto social com o Estado como destinatário direto daquele contrato de PPP. Por exemplo, se hoje decidisse que a cidade administrativa fosse administrada por meio de uma PPP, o usuário direto não é o cidadão, é o Estado, é o Estado como funcionários públicos usufruindo daquela estrutura e não o cidadão de um modo geral, porque ele não vem na cidade administrativa para trabalhar ou para ter um serviço público demandado em via de regra, mas, por outro lado, pode ser que seja uma demanda

social, como seja na educação ou num hospital, que o usuário direto não é o Estado e sim o cidadão, que vai usufruir da escola, que vai usufruir do hospital. Então, esses são os principais motivos de se surgir uma PPP (Administrador 04).

A indagação do Administrador 04 remete à objetificação do beneficiário da PPP. Não se há se falar em gerenciar a Cidade Administrativa por meio de uma PPP. Estar-se-ia, aqui, terceirizando uma função pública primária do Estado, que é a gestão da administração pública em seu estado da arte. O mesmo não pode ser dito de um complexo penitenciário, de um hospital e de outros estabelecimentos de atendimento direto ao cidadão. Se a melhor opção na direção da eficiência administrativa e financeira for a parceria com a iniciativa privada, a decisão deve caminhar para a viabilização da PPP.

O projeto de PPPs do Complexo Penal se justifica ainda pelos princípios da necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias aplicando-se conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator e promovendo a ressocialização do detento. Também consiste em princípio norteador do referido projeto a importância do controle e da transparência na execução da política de segurança pública.

#### 5.1.1.1 Vantagens e desvantagens das PPPs

A avaliação da experiência internacional tem demonstrado que as PPPs são uma solução ganha-ganha para o setor público, o setor privado e a sociedade. Possuindo diversas vantagens como o setor privado, a PPP representa um novo e amplo leque de oportunidades de negócios, muitas delas restritas anteriormente à governança pública.

Uma das vantagens das PPPs são as restrições orçamentais e de endividamento que os Estados enfrentam no atual quadro do Pacto de Estabilidade da União Europeia (FUSSELL; BERESFORD, 2009).

As PPPs surgiram como uma solução interna para um problema doméstico. Isso se confirma uma vez que o administrador abaixo relata as condições restritivas do setor público em negócio. Assim, a parceria busca a flexibilização para investimentos públicos. Foi no Reino Unido que sucessivos governos despertaram para o fato de que os benefícios da privatização de determinados serviços do setor público podiam estender-se amplamente à economia desde que bem apoiados numa estrutura contratual (MEIDUTÉ; PAÇOULIS, 2011). O administrador 07 reforça ainda o papel do Estado no cumprimento das demandas sociais, apoiado no alto interesse dos parceiros privados em cumprir a sua função que consiste em maximizar os resultados.

A grande vantagem é que é mais uma alternativa, antes quando o poder público se via restrito a fazer, não sei, talvez a fazer tudo por ele mesmo ou então fazer uma privatização e alienar todos os seus bens para o setor privado, ele ganha uma grande vantagem dessa flexibilidade ter mais uma alternativa, mais uma forma de se fazer aquelas entregas e aqueles investimentos, acho que essa é a grande vantagem, a flexibilização da agenda pública mesmo, aumentando o leque de opções do poder público na hora de cumprir as demandas sociais para qual ele foi eleito e acho que as desvantagens são os desafios de gerir mais um tipo de contrato, desafio de gerir um contrato de longo prazo, o desafio da simetria de informação que existe entre o setor público e o setor privado, que isso não existe em outras formas de realização de investimentos, você cria uma relação com o agente alto interessado, racional e que vai procurar do jeito dele maximizar seus ganhos e sua própria utilidade, não necessariamente isso vai de encontro ao interesse público, que era o primeiro objetivo, então eu acho que os desafios são esses, basicamente eu faço uma contratação de longo prazo, uma contratação nova, diferente das outras com as quais a gente já está acostumado a lidar e a simetria de informação que se cria entre o setor público e o setor privado, que são dois mundos completamente diferentes mas que naquele contrato estão unidos para o mesmo fim (Administrador 07).

Os depoimentos abaixo apontam para um consenso sobre as vantagens das parcerias e fazem um paralelo com os depoimentos dos administradores acima, no que diz respeito a soluções de eficiência nos serviços públicos. Os gestores e administradores evidenciam como principais fatores de sucesso das PPPs a aquisição eficaz, a exequibilidade dos projetos, as garantias governamentais, as condições econômicas favoráveis e a disponibilidade dos mercados financeiros para patrocinar os empreendimentos, garantindo a possibilidade de obtenção de vantagem econômica e operacional para o contratante, bem como a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos e a otimização dos serviços prestados.

Os bancos enxergam com melhores olhos um contrato de PPP bem estruturado, isso pode chegar, inclusive, a diminuir os juros que o banco vai cobrar no projeto, porque o risco é menor (Gestor 01).

Neste novo modelo de gestão, ele vai tentar unir alguns pontos, quais sejam melhorar a qualidade, melhorar a eficiência e melhorar a prestação final do serviço público, a população tem que sentir que aquilo é bom para ela, então, o contrato de PPP é uma forma de tentar melhorar, em última análise, a prestação de serviço público para a sociedade (Administrador 03).

[...] Melhorar a eficiência do gasto público, melhorar a qualidade do serviço público a ser prestado, ter uma forma diferenciada, como [...] disse, de se contratar, você não tem que contratar por uma obra direta, você não tem que contratar por concessão, você não tem que contratar uma terceirizada, pode ser um contrato de longo prazo, tem até um exemplo muito comum que um palestrante de PPP sempre fala, a diferença entre contrato de PPP é que você tem que equilibrar um prato naquela brincadeira, você equilibra um prato só, quando você tem diversos contratos, por exemplo, um de limpeza, um de recepcionista, um de elaboração, um de água, são diversos pratos que você sempre tem que ficar equilibrando. Então, é uma forma de otimizar a gestão do serviço público, por meio de um contrato você consegue otimizar o que está sendo prestado, você faz uma vez só, um contrato só, por maior e mais complexo que ele seja, que demande sua gestão específica, mas é uma forma

de tentar melhorar aquela prestação de serviço público ou do serviço que está sendo prestado ( Administrador 02).

Além das percepções vantajosas dos entrevistados, surge na oralidade de um dos administradores a preocupação quanto à complexidade do contrato. Apesar de se ter uma gestão específica, existe uma constatação da necessidade de otimização no período de vigência, que geralmente é longo nesse tipo de empreendimento. No caso específico do complexo penal, pode ultrapassar trinta anos. Em contrapartida, o Administrador 03 relata abaixo como desvantagem o tempo de maturação, modelagens, editais de licitação e arranjos comerciais privados e complexos, que implicam largos prazos de implementação, além do aprendizado organizacional que, por ter uma dominância de tempo e de execução do parceiro privado, pode trazer ao longo do tempo e na vigência do contrato uma vantagem competitiva para o parceiro privado. Isso se deve ao capital de conhecimento e aprendizado organizacional e a uma dependência do contratante, no caso o Estado, pois o parceiro privado executa e mantém os serviços em operação. Nos depoimentos abaixo é recorrente essa preocupação.

[...] as desvantagens são os desafios de gerir mais um tipo de contrato, o desafio de gerir um contrato de longo prazo, o desafio da simetria de informação que existe entre o setor público e o setor privado, que isso não existe em outras formas de realização de investimentos, você cria uma relação com o agente alto interessado, racional e que vai procurar do jeito dele maximizar seus ganhos e sua própria utilidade, não necessariamente isso vai de encontro ao interesse público, que era o primeiro objetivo, então eu acho que os desafios são esses, basicamente eu faço uma contratação de longo prazo, uma contratação nova, diferente das outras com as quais a gente já está acostumado a lidar e a simetria de informação que se cria entre o setor público e o setor privado, que são dois mundos completamente diferentes, mas que naquele contrato estão unidos para o mesmo fim (Administrador 03).

Uma desvantagem é em termos de informação, porque acaba, querendo ou não, o Estado deixa de prestar diretamente aquele serviço, então, ele perde grande parte do conhecimento, ou seja, o parceiro privado contratado, ele passa a deter um domínio do que está sendo feito e até algumas informações que, talvez, poderiam ser de interesse do Estado, ele deixa de prestar, então, é uma desvantagem e outra desvantagem que a gente pode pensar é, até junto com essa detenção de informação, é a captura mesmo do Estado, porque como ele não tem total influência daquele contrato, ele passa a ser capturado pelo parceiro privado para fazer determinados pontos, por exemplo, um contrato de trinta anos, independente do objeto, seja ele de rodovia, seja ele de complexo penal ou mesmo de um metrô, ele só vai ser encampado, ele só vai ter fim daquele contrato antes daquele prazo por parte do Estado, por causa de um problema muito grave, por exemplo, pode ser que tenham diversos atrasos de obra, mas a empresa detém tanto poder sobre aquele contrato e o contrato de trinta anos, que muitas vezes o Estado se sente na obrigação de, não, vamos perdoar esse atraso, vamos adiar esse atraso, vamos deixar do jeito que está porque é pior para o Estado você cancelar o contrato do que você adiar e não aplicar uma multa. Então, o poder público se sente aprisionado determinadas vezes por um contrato de longo prazo, por uma mesma empresa que pode gerar eficiência negativa daquele gasto público (Administrador 04).

As preocupações com aprendizado e perda de *know-how* na execução dos serviços públicos aparecem de forma latente no depoimento do Administrador 04. O cumprimento dos prazos e as possíveis penalidades estipuladas em contratos. São comprometidas, pois as substituições de determinado serviço não devem ocorrer, uma vez que a detenção de conhecimento e execução dos serviços é exclusiva da concessionária, podendo o Estado ser obrigado a perdoar atrasos, punições e falta de cumprimento do contrato, o que não é satisfatório para esse tipo de parceria e empreendimento.

As desvantagens apresentadas no depoimento do Administrador 04, remete as dificuldades enfrentadas pela Unidade Central de PPP, o fato de se lidar com um mecanismo de contratação extremamente moderno e complexo; a implementação de projetos pioneiros; a necessidade de servidores altamente capacitados para liderar, implementar e gerir projetos de PPP de forma eficiente; a rotatividade dos servidores da Unidade Central de PPP, o que culmina na perda de conhecimento organizacional; grande tempo demandado na construção dos documentos necessário para a licitação de um projeto de PPP; falta de uniformidade nos documentos licitatórios produzidos pela Unidade Central de PPP ao longo do tempo; falta de entendimento com entes privados acerca de elementos presentes nos documentos licitatórios de PPPs, o que é reafirmado pelo mesmo Administrador

basicamente eu faço uma contratação de longo prazo, uma contratação nova, diferente das outras com as quais a gente já está acostumado a lidar e a simetria de informação que se cria entre o setor público e o setor privado, que são dois mundos completamente diferentes mas que naquele contrato estão unidos para o mesmo fim.  
(Administrador 04)

Questões de responsabilidade e transparência são distorcidas nos modelos de PPP porque, como são componentes de financiamento do setor privado, não são contabilizados como de gastos públicos. Desse modo a avaliação dos gastos públicos é mais difícil de realizar no que diz respeito aos lucros, custos ou lições aprendidas no setor privado, onde podem ser tratados de forma confidencial de difícil acesso (COLVERSON; PEREIRA, 2011).

#### 5.1.1.2 Governança Corporativa

A governança corporativa em PPPs no Estado de Minas Gerais é composta por um Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas vinculado à Governadoria do Estado e presidido pelo secretário de Estado de Planejamento e Gestão. Sua composição inclui, como membros efetivos, o advogado geral do Estado e os secretários de Estado de Desenvolvimento

Econômico, de Fazenda, de Transporte e Obras Públicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, como membro eventual, o titular da secretaria diretamente relacionada com o serviço ou a atividade objeto do contrato de Parceria Público-Privada. A governança nas PPPs é exercida de acordo com a complexidade do contrato e tem forte aporte político, conforme relata o Administrador 09.

Então, para ter um contrato de PPP você tem que ter diferentes níveis de uma governança, como um conselho ou um núcleo[...] - PPP é um contrato de grande valor e de longo prazo, então, tem que estar na demanda política e tem que ser algo de forte influência política daquele governo, tem que ter interesse direto do governador, os secretários das principais pastas e essas principais pastas eu falo planejamento, fazenda e governo, casa civil, o governo, eles têm que estar alinhados, eles têm que querer que aquilo saia, inclusive, com uma forte presença do governador ou do chefe do poder executivo ou de qualquer outro poder que esteja querendo aquele projeto (Administrador 09).

No modelo de governança do contrato de PPPs, os conselhos são influenciados e criados para a promoção da transparência e equidade na relação entre parceiros e órgãos responsáveis. Registre-se a relevância do papel do governador na viabilização e funcionamento da PPP.

Além dos conselheiros, também é percebida a necessidade do contrato de executivos públicos que são os secretários de Estado e o subsecretário. Sua participação vai depender da demanda específica da PPP:

Além do poder político e da vontade política, tem que ter um nível inferior, que vamos dizer que é o nível técnico, de diferentes formas, tem que ter uma multidisciplinaridade muito grande, tem que ter uma equipe econômica extremamente bem feita, econômica e financeira, porque é um contrato de trinta anos, você tem que tentar prever o futuro por mais impossível que seja, tem que ter uma equipe jurídica extremamente bem feita, porque o que está escrito é o que vai reger durante trinta anos e não o que você queria que fosse feito, tem que ter uma equipe de engenharia, via de regra, porque normalmente tem uma fase de obras e tem que ter uma equipe de indicadores ou de quem tenha prática naquilo e uma equipe da área afim, por exemplo, o que eu digo de área afim? Alguém que tenha experiência em rodovia, alguém que tenha experiência em complexo penal, alguém que tenha experiência em ressocialização de presos, alguém que tenha experiência em conservação ambiental ou em atendimento ao serviço público, dependendo do objeto vai ter uma equipe específica para aquele objeto, você não tem como generalizar qual é a equipe perfeita para todos os contratos, senão você teria que ter o Estado, literalmente todas as áreas do Estado, dentro da sua equipe, não, algumas áreas você tem que ter fixas, econômico-jurídico, via de regra engenharia (Administrador 05).

O depoimento acima demonstra os múltiplos profissionais e servidores envolvidos em um empreendimento de PPPs, sejam eles economistas, financistas, engenheiros ou ambientalistas,

além dos servidores estaduais. Essa especialização remete até mesmo a profissionais de um mesmo setor:

Um conselho gestor de Parcerias Público-Privadas é um grupo de secretários afetos de alguma maneira àquelas parcerias que estão sendo contratadas, o planejamento, gestão e Fazenda são passos centrais que têm que lidar com essas políticas de grande vulto, de grande montante, de longo prazo e as específicas das áreas que estavam sendo contratados os projetos, então é complexo penal, defesa social e os secretários dessas pastas relacionadas de uma forma ou de outra com as parcerias publico-privadas (Gestor 01).

O agrupamento das partes interessadas na formação do conselho gestor facilita o direcionamento para a formalização e estudo do futuro contrato, como é explicitado pelo Gestor 01. No caso do complexo penal, objeto do presente estudo, reuniram-se com os parceiros privados a Secretaria da Defesa Social e seus secretários, além da Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas, que atua como centro de referência de conhecimentos sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de PPPs em Minas Gerais.

A atividade de governança em PPPs compete à estrutura formada para deliberação acerca das questões pertinentes ao contrato, uma vez que as indagações quanto a necessidade e legalidade podem vir de ações públicas, como foi o caso do complexo penal. Na parceria realizada para a contratação do empreendimento penal o Ministério Público questionou a comercialização do serviço penitenciário, uma vez que os órgãos fiscalizadores justificaram que a segurança pública é de responsabilidade exclusiva do Estado. Outra questão relevante consiste no atendimento de uma expressiva demanda social cobrada em pesquisas de opinião pública pela sociedade.

O conselho instituído para exercer a governança do complexo penal é assim composto:

O conselho é representado pelo sistema prisional do Estado, concessionária, da ouvidoria pública, conselho penitenciário, conselho de criminologia, defensoria, direitos humanos. Este conselho é consultivo e não deliberativo [...] (Gestor 02).

O conselho de governança do complexo penal, como relatado pelo gestor acima, tem um papel consultivo, uma vez que esse tipo de contrato traz complexidades de execução e gerenciamento devido principalmente às especificações contratuais, aos marcos legais e às fiscalizações de diversos órgãos, como o Ministério Público, o secretário de Direitos Humanos ou o Conselho Penitenciário. Portanto a participação dos atores envolvidos no Conselho Consultivo consiste em contribuir em discussões, diretrizes de funcionamento,

atendimentos aos detentos ou treinamento de pessoal, buscando assim um alinhamento das necessidades do Estado, do cidadão e da concessionária no cumprimento do contrato.

Compete ao Conselho Geral de PPPs (CGP) elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar editais, contratos de PPP, seus aditamentos e prorrogações. Compete ainda ao CGP realizar permanentemente a avaliação geral do Plano Estadual de Parcerias Público-privadas e apreciar os projetos encaminhados por órgãos ou entidades da administração estadual interessados em celebrar parcerias.

Os signatários do contrato geralmente podem criar outros mecanismos de governança do contrato, exigidos para a criação e a extinção de comitês (MINAS GERAIS: MANUAL, 2013):

Acrescentam-se ainda os mecanismos de governança que podem ser utilizados na PPP:

- documento formal, assinado pelos atores envolvidos;
- atribuições e funções das partes envolvidas;
- definição dos membros e da periodicidade de reuniões;
- definição do Estatuto;
- estruturação e emissão de relatórios.

Cabe também aos órgãos de governança cobrar:

- apresentação e fatos relevantes;
- dados da execução do contrato;
- informações sobre o mercado pretendido;
- indicador de desempenho;
- dados sobre o público-alvo;
- informações financeiras;
- informações de segurança, público-alvo etc.

A Unidade PPP, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, tem a função de prestar assessoramento técnico aos entes estatais envolvidos em projetos de PPP e disseminar informações acerca desse novo mecanismo. Já a Unidade PPP tem a atribuição de assessorar o CGP (Conselho Geral de PPP) e recomendar projetos de PPP para a

deliberação desse conselho. A operacionalização da demanda na estrutura de Governança Pública é descrita assim pelo Administrador 01:

[...] O que acontece é que a gente sempre modela a quatro mãos, então, a nossa unidade central, ela não resolve fazer um estádio. Onde surge a proposta é na Secretaria de Esportes. A nossa central não resolve fazer um presídio, onde surge a proposta é na Secretaria de Defesa Social. Isso pode vir de um secretário, pode vir de um subsecretário, pode vir de um colaborador lá, que teve a ideia e sugeriu ao secretário e o secretário vai passando para nós. Então, os cargos são variados, não tem aquele cargo, esse aqui é o diretor da PPP, esse aqui é o diretor do PPP lá no Esportes. Não é muito com cargos, não é assim, não é indicação política, não é assim que funciona a PPP, são pessoas técnicas e que sempre conversam a quatro mãos com as pessoas e ajudam a modelar (Diretor 01).

O desenvolvimento da modelagem, como relatado pelo diretor acima, busca a oportunidade de aprofundar e ampliar os estudos sobre o projeto PPP e desenvolver o desenho contratual mais adequado. Para que a modelagem seja bem-sucedida, a equipe da Unidade Setorial tem uma participação ativa no planejamento, execução e monitoramento dos estudos. Também é função da equipe promover a articulação entre os diversos profissionais envolvidos a fim de levar ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas as questões relevantes que por ventura surgirem durante a realização das demandas. O processo de modelagem de um projeto de PPP, segundo os relatos, é uma das etapas mais desafiadoras para a equipe da Unidade Setorial interessada em viabilizar a parceria.

O desenvolvimento da modelagem, seja ela realizada diretamente pelo corpo técnico do Estado, ou por meio de terceiros legalmente contratados, deve ser visto como uma oportunidade de aprofundar e ampliar os estudos sobre o projeto e de desenvolver o desenho contratual mais adequado, mesmo que, ao final, isso resulte na recomendação da contratação do projeto por outra modalidade, que não necessariamente uma parceria público-privada.

Para que a modelagem seja bem-sucedida a equipe da Unidade Setorial deverá participar ativamente do planejamento, execução e monitoramento dos estudos. Assim como promover a articulação entre os diversos profissionais envolvidos, sejam ou não dos quadros da Administração Pública, de modo a sanear tempestivamente as dúvidas de natureza técnica, jurídica e econômica, dentre outras que surgirem no avanço dos trabalhos.

A Unidade Setorial e seus atores devem levar prontamente à análise das autoridades competentes, inclusive a do próprio Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, as questões relevantes surgidas na realização dos estudos, que são imprescindíveis à sua continuidade. Sobre a eventual necessidade de contratação de empresas terceirizadas

(consultorias) para elaboração da modelagem, o Administrador 02 mostra-se preocupado quanto ao conhecimento técnico dos serviços a serem prestados:

Vale a pena falar de contratação de consultoria, porque muitas vezes a gente contrata muitas consultorias para fazer os contratos e em diferentes áreas, sejam elas jurídicas, por mais que tenha uma advocacia geral do estado, que é extremamente capaz para fazer aquilo, mas também pode ser uma parte extremamente específica, como fluxo de demanda de uma rodovia, a gente não tem uma pessoa tão capaz e especializada naquele assunto, mas muitas vezes, a contratação de consultoria, ela tem alguns problemas” [...] No Estado, então, você paga 10 vezes uma mesma consultoria para fazer 10 contratos de concessão, muitas vezes pelo ineditismo do projeto (Administrador 02).

Para a contratação de profissionais técnicos especializados, e consequente elaboração dos termos de referência, o órgão ou entidade interessado em estruturar um projeto de PPP deverá providenciar a abertura do processo respectivo, observando a legislação vigente. Foi esse o caso da modelagem do Complexo Penal, conforme relato do Administrador 03:

Muitas vezes é até pelo ineditismo do objeto, por exemplo, se você for contratar um modelo de complexo penal, que é o clássico, ele não existe, provavelmente muitas consultorias que já compreendem o que é uma gestão de complexo penal, mas mesmo dentro do Estado, não tem um completo discernimento do que deve ser feito num contrato de complexo penal, muitas vezes, não se sabe quanto se gasta por um preso dentro de um complexo penal público, você tem o complexo, mas você não tem uma noção do quanto ele gasta, porque são inúmeros gastos indiretos, tanto das sedes, quanto de quem está lá no presídio, quanto defensoria pública, quanto do contrato de limpeza, do contrato de alimentação, então, são tantos contratos, tão dispersos que você mesmo não sabe o que é. Então, você não sabe nem contratar depois uma consultoria para utilizar porque você não sabe o que você faz, é tão diversificado, é tão amplo que você não sabe, pode ser que a equipe seja perfeita, mas venha algo ruim (Administrador 03).

Julgando-se cabível a licitação, deverão ser adotados critérios objetivos que permitam a seleção de empresa ou profissional efetivamente qualificados para a execução do objeto do contrato. Nesse caso, a licitação do modelador se desenvolverá com base no tipo “técnica e preço”. Avalia-se, então, a aptidão dos licitantes para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, os prazos propostos para a execução dos serviços, currículo dos profissionais destacados, dentre outros.

Cabe ainda ao Conselho Gestor das PPPs, em dia, hora e local previamente definidos, reunirem-se para deliberar sobre os projetos de PPP até então encaminhados pela Unidade PPP, sobre as minutas de edital e contratos respectivos, obedecendo os processos de consulta pública e análise da Advocacia geral do Estado. O Conselho deliberará mediante voto da maioria de seus membros, tendo o Presidente direito ao voto de qualidade. As atribuições do

conselho gestor na governança das PPPs são destacadas, conforme o relato do Administrador 04:

O conselho gestor tem que apresentar o seu parecer, tem que se posicionar em relação àquilo que está sendo decidido, no caso até o momento, ele entrava em três momentos específicos da vida, na gestão e na governança do programa de parcerias público-privadas. Primeiro, era na decisão de quais seriam os projetos a ser estudados e modelados, ele decidia todos aqueles da administração pública direta e indireta que tivessem com interesse em desenvolver alguma iniciativa através de PPP, apresentava essa ideia com o máximo de informações que tinha, mas ainda bem preliminares, então, "ah, eu tenho a ideia de fazer isso daqui e mais ou menos vai custar esse tanto, mais ou menos por esse prazo de tempo", se teve algum outro projeto similar ou não, mas apresentava uma versão bem preliminar do escopo daquele projeto para apreciação desse conselho e aí ele decidia o que entrava ou não na agenda daquele ano, era um plano de periodicidade anual mesmo, todo ano ele tinha que decidir quais eram os projetos que estavam em pauta e estavam na agenda para serem modelados, esse era o primeiro momento que o conselho deliberava, o segundo momento seria para aprovação dos editais e minuta de contrato para licitação, depois de finalizados os estudos, ele verificava como é que estavam os editais de licitação e a minuta de contrato para verificar se todos de acordo para dar o aval, para ir para licitação e depois para eventuais celebrações de termos aditivos, então a lei prevê esses três momentos obrigatórios de apreciação e manifestação do conselho gestor," (Administrador 04)

Nas manifestações apresentadas pelo CGP, citadas pelo Administrador 04, devem ser observados os seguintes itens:

- a) as manifestações realizadas pelos órgãos técnicos no processo;
- b) o potencial de atração de investimentos, pelo projeto, junto à iniciativa privada;
- c) a adequação do projeto às diretrizes e ao planejamento governamental;
- d) a capacidade de o projeto propiciar melhor uso de recursos orçamentários pelo Estado;
- e) a sinergia do projeto com outros, propostos na carteira do Plano de PPP;
- f) o estoque disponível de garantias a serem ofertadas para os projetos;
- g) o impacto do projeto no saldo disponível para a assunção de compromissos decorrentes de contratos de PPP (1% da Receita Corrente Líquida, de acordo com a legislação vigente);
- h) o estágio de desenvolvimento do projeto, quanto a etapas anteriores de implementação;
- i) os riscos de sucesso ou de insucesso do projeto;
- j) os impactos a serem gerados pelo projeto na sociedade, no mercado, e na Administração Pública;
- k) a estrutura e capacidades da Unidade Setorial, inclusive quanto ao acompanhamento da execução e avaliação do projeto implementado.

Feita a análise, o CGP, presidido pelo Governador ou um dos seus representantes (Secretários), poderá aprovar o projeto apresentado para que ele passe a integrar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, assim como as minutas, ajustes, alterações do edital e contrato, ou mesmo reprovar o projeto. Conforme a narrativa:

O governador ou um mandatário direto dele, que ele foi nomeado e que foi designado, que ele tem poder para falar em nome do governador, mesmo reportar a ele, o secretário de planejamento, porque vai impactar completamente, inclusive autorizando a integração do projeto, após consulta ao Plano Estadual de PPP (Administrador 05)

As reuniões do CGP deverão ser registradas em ata, com assinatura de todos os membros presentes. Os projetos, quando aprovados, integrarão o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, que será consolidado em deliberação própria do CGP.

Finda a consulta de todos os trâmites legais, o Plano será aprovado pelo Governador do Estado, mediante decreto, ocasião em que poderão ser iniciadas as licitações dos projetos, nos termos da legislação. Os itens seguintes abordam processos de seleção de parceiros nas PPPs de Minas Gerais.

#### 5.1.1.3 Seleção do parceiro

Os procedimentos necessários à viabilização e contratação de projetos de PPP envolvem um número significativo de passos e cuidados, que vão desde a elaboração dos estudos técnicos até a preparação do edital. Tais direcionamentos são concebidos para garantir que as futuras parcerias ocorram de forma a resguardar os objetivos propostos e evitar que empresas desqualificadas se apropriem do contrato. O Administrador 08 indica os mecanismos utilizados que asseguram as condições mínimas para participação de um parceiro privado:

Os requisitos como índices de liquidez e outros índices financeiros que geralmente são exigidos para garantir o porte daquele parceiro privado. Para não entrar “peixe” pequeno. Assim, os aventureiros que aparecem em licitação, são exigidos também alguns níveis mínimos de qualificação financeira. Não sei se chama qualificação financeira exatamente, mas todo edital tem também esses requisitos para garantir por esse outro lado não mais a capacidade técnica, mas a capacidade que ele tem de arcar com aqueles investimentos, de buscar financiamento no mercado para aquele porte de projeto, então é mais esses para cercar mesmo e garantir que não vai vir nenhum louco que não dá conta de realizar aquele projeto (Administrador 08).

Para impedir a atuação de “peixe pequeno” o Estado faz uso de cláusulas no edital de convocação dos interessados que incluem requisitos de porte e atributos financeiros da organização pleiteante.

A Lei Federal n.º 8.666, de 13 de junho de 1993, aplica-se às PPPs no tocante ao procedimento de licitação em geral. Assim, além de verificar as leis da licitação, as empresas interessadas nas parcerias devem verificar o manual de operações do programa de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais, criado pela unidade central de PPPs com a finalidade de facilitar o entendimento das especificações técnicas, financeiras e legais. Isso é confirmado nos relatos do Gestor 01 e do Diretor 01:

É 8666, é uma licitação normal, a seleção é feita dessa maneira. [...] 8666, é uma licitação normal, não tem essa seleção de voto ou escolher o parceiro, é 8666 e a licitação e corre normalmente como uma licitação qualquer.

- Quem se adequar, concorre [...] Exatamente, logicamente tem alguns requisitos técnicos, de acordo com a complexidade do projeto, mas são requisitos técnicos como qualquer licitação normal (Gestor 01).

[...] a gente tem um manual de operações, justamente vislumbrando essas necessidades, a gente aqui na unidade central escreveu um manual de operações onde constam as principais cláusulas do contrato PPP, vários Estados pegam esse manual e praticamente “startam” através daquele esqueleto que a gente fez, então lá constam as principais cláusulas [...] sempre pensando na locação de riscos tem que ter muita atenção, no fluxo do projeto, o projeto tem que ter muita atenção, como vai controlar, como vai ser a gestão contratual, se é setorial, está realmente com as pessoas certas, se as pessoas conseguem, se tem um corpo técnico musculoso pra fazer isso. Então, assim eu costumo falar, PPP pra dar certo, milhões de coisas têm que dar ok, pra dar errado basta uma, então são diversos pontos de tensão, mas as principais cláusulas estão todas no nosso manual de instrução (Diretor 01).

A oralidade do Diretor 01 reforça a necessidade da consulta dos futuros parceiros ao *Manual de Operações PPP* para conhecimento das cláusulas contratuais, riscos e controles. De conhecimento do direcionamento até cada sugestão de projeto de PPP a Unidade deverá providenciar uma proposta preliminar onde conste:

- caracterização e definição do escopo do projeto – “O que se quer viabilizar?” (descrição dos aspectos técnicos dos serviços, cronograma estimado de implantação e, no caso deste estudo, o complexo penal);
- indicação, caso relevante, da afinidade da proposta com projetos de interesse público existentes ou a se desenvolverem no Estado de Minas Gerais;

- descrição da forma atual de provisão do serviço que se deseja contratar (custos e despesas gerados, investimentos já realizados, formas de contratação e execução utilizadas);
- demonstração da relação do projeto com as competências e atribuições do órgão ou entidade proponente;
- manifestação expressa contemplando cada um dos questionamentos de forma justificada.

As dificuldades para a unidade demandante incluem muitas vezes a escolha de parceiros que possuam competências em diversas atividades requeridas para o empreendimento.

Com a preocupação de direcionar um contrato sem referências de estudo, como foi o contrato para seleção da PPP do Sistema Penitenciário. Portanto a seleção do parceiro privado levou em consideração a *expertise* e o conhecimento técnico, operacional e financeiro. O depoimento abaixo demonstra essa preocupação por ser essa experiência de gestão ainda inédita no país. Aspecto complexo, segundo o relato do Gestor 02:

O contrato do complexo penal que é bastante complicado porque, por exemplo, aqui foi o primeiro complexo penal a ser concedido no país, qual a experiência que ele tem? Você não pode cobrar que ele tenha uma experiência de complexo penal, não existe, ninguém nunca geriu um complexo penal, como você vai cobrar isso? Então, você tem que cobrar alguém que tenha uma parte de obras, não necessariamente de um complexo penal, mas de uma grande obra, porque é uma grande obra, mas tem que ter uma parte de serviços, que serviços? Pode ser uma gestão de *facilities*, o que é gestão de *facilities*? De um hospital? De um *shopping*? De um centro de convivência? Não sei, eu quero que tenha x pessoas que frequentem aquele local além desses dois, eu quero uma equipe que trabalhe com ressocialização (Gestor 01).

O órgão ou entidade proponente cujo projeto seja contratado com recursos previstos no orçamento da Unidade PPP deverá, antes de iniciados os trabalhos, providenciar a formalização de convênio ou outro instrumento de cooperação para viabilizar a relação entre os entes, observada a legislação pertinente. A cooperação se faz necessária porque o conhecimento, as qualificações e os interesses devem ser compartilhados, assim como as garantias de cumprimento do contrato. O item a seguir apresenta as definições de garantias e as condições para a formalização da contratação de um empreendimento em PPP.

#### 5.1.1.4 Contratação

Os contratos de Parceria Público-Privada não podem apresentar valor inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), nem ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento de instalação de equipamento ou a execução de obras públicas, conforme a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública. A definição da duração do contrato em PPPs é feita para que a concessão seja economicamente viável e, ao mesmo tempo, tenha maior aproveitamento dos recursos aplicados. No caso do empreendimento, não pode ser inferior a 5 nem superior a 35 anos, sendo vedada a delegação das funções de regulação, jurisdição, exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado. A importância do entendimento do contrato é apresentada no relato abaixo, do Administrador 06:

Contrato é o que regulamenta a relação entre os dois parceiros, então geralmente ele tem que ser extenso e completo o suficiente para evitar discussões futuras, evitar conflitos, porque toda vez que tem conflitos a gente cai em uma possível renegociação do contrato, que é até esperado que haja mesmo, mas quanto menos, melhor [...] é desejado que seja o mais completo e extenso possível, mas ao mesmo tempo ele não pode ser nada engessado, porque uma relação de longo prazo está sujeita às mudanças do contexto e o contrato é o mecanismo que tem que se adaptar a isso, mesmo as cláusulas que tem que ter assim, as cláusulas do compartilhamento de riscos, é uma cláusula muito importante do contrato, as obrigações e os direitos das partes é também muito importante, o mecanismo de pagamento é uma cláusula muito importante (Administrador 06).

A flexibilidade dos contratos é natural quando se trata de arranjos cooperativos imprescindíveis para o direcionamento dos negócios e facilita possíveis mudanças no decorrer da execução e duração do compromisso. Assim, o compartilhamento de riscos deve constar no contrato a fim de evitar rigidez nos negócios que cause obstáculos ao bom desenvolvimento e ao pagamento dos serviços contratados. No caso da PPP do Complexo Penal, trata-se de uma tarefa desafiadora, e, portanto, alguns fatores foram levados em consideração na elaboração dos contratos de PPPs e na permanência e garantias dos serviços a serem prestados.

Para resguardar futuros impasses na contração da PPP do Complexo penal está previsto o ato de estabelecer o compromisso de 380 indicadores a serem cumpridos no período do contrato.

Justificam a elaboração dos indicadores algumas dimensões contratuais. São elas:

- I. a importância da continuidade na prestação dos serviços, incluindo o grau de dificuldade de transição e ineficiências que podem ser causadas por mudança de concessionária;
- II. a possibilidade de extensão do prazo do contrato até o limite de 35 (trinta e cinco) anos (já incluindo eventual prorrogação), compatível com a amortização dos investimentos;
- III. previsão de serviços de pós-operação ou de transferência de bens para o domínio do Poder Concedente;
- IV. assegurar a existência de contratos de aluguel ou outros similares que garantam a permanência do serviço e evitem a sua interrupção;
- V. possuir mecanismos para preservação da atualidade, modernizando a prestação dos serviços durante toda a vigência do contrato.

Segundo o relato do Administrador 06 e confirmado no manual de regras para PPPs, é desafiador lidar com um mecanismo de contratação extremamente moderno e complexo como é o caso das PPPs. Especificamente no contrato do Complexo Penal, são necessários servidores altamente capacitados para liderar, implementar e gerir projetos de PPPs de forma eficiente. Assim, deve-se evitar o *turnover* dos servidores da Unidade Central de PPPs por diversos motivos. Entre esses motivos estão a perda de conhecimento organizacional, a perda de tempo demandado na construção dos documentos necessário para a licitação de um projeto de PPP etc.

O mínimo de conhecimento, você passa para uma empresa privada, então no final ela também tem aquilo que você [...] a pessoa que detinha aquele conhecimento vai para uma empresa privada, então aquele que era um só passa a ser zero e aquele que era um passa a ser dois, então são dois contra um, então você vai ter que colocar outra pessoa, que ela vai ter que aprender de novo, então nesse meio-termo há uma simetria muito grande do que está acontecendo ou não no contrato, as limitações são bastante profundas, o principal é o financeiro, mas também tem questões políticas que acabam tendo ingerências muito grandes na gestão, por exemplo, como eu te disse, politicamente no contrato é melhor a gente adiar a fase... não aplicar multa e adiar o assentamento das obras, do que cancelar um contrato, isso é uma questão totalmente política, se um técnico fala isso, ele não tem a menor autonomia para falar “Vamos assinar o termo aditivo”, não, quem assina o termo aditivo é o governador e o secretário e a empresa, então, isso foge da alçada do técnico, foge da quantidade de dinheiro que tem disponível, vai muito de uma parte política e uma ingerência dos interesses, que nem sempre são racionais (Administrador 08).

Esses conhecimentos relatados pelo Administrador 08 são de suma importância para uma das etapas fundamentais que antecedem e favorecem a contratação de uma PPP, a da

modelagem. Antes de concluir a confecção do contrato em PPP, segundo os gestores 1 e 2 nos depoimentos abaixo, é necessário o processo de modelagem.

O desenvolvimento da modelagem, seja ela realizada diretamente pelo corpo técnico do Estado ou por meio de terceiros legalmente contratados, é visto pelo Gestor 02 como uma oportunidade de aprofundar e ampliar os estudos sobre o projeto e desenvolver o desenho contratual mais adequado, mesmo que, ao final, isso resulte na recomendação da contratação do projeto por outra modalidade que não necessariamente uma Parceria Público-Privada. Para que a modelagem seja bem-sucedida, a equipe da Unidade Setorial participa ativamente do planejamento, execução e monitoramento dos estudos, como demonstra o depoimento do Gestor 01:

É, possivelmente, uma das etapas mais desafiadoras para a equipe da Unidade Setorial interessada em viabilizar a parceria. O que é importante ressaltar é a essência desses mecanismos, a gente tem uma evolução de aprendizado [...] (Gestor 01).

Planejamento da modelagem, ele vem antes, ele não vai nem na gestão, na modelagem já tenta pensar nisso, como você fica, porque a gente [...] e já é lição aprendida, a gestão e acompanhamento estadual ou do poder concedente, se for municipal, é extremamente importante, é extremamente importante, [...] (Gestor 01).

O contrato de PPP do Complexo Penal foi de concessão de 27 anos, até 2036, podendo ser prorrogável até o limite de 35 anos, ou seja, até 2044. Conforme estabelecido no contrato, os dois primeiros anos de concessão se destinam à construção do empreendimento já concluído e em pleno funcionamento, e os 25 anos restantes à gestão prisional por parte da concessionária.

O empreendimento disponibiliza 3.360 vagas prisionais, divididas em cinco unidades prisionais, sendo três para o regime fechado e duas para o regime aberto. O valor estimado do contrato, em valores de 2008, é de R\$ 2.111.476.080,00, sendo que o valor da vaga disponibilizada e ocupada em unidade de regime fechado adjudicado no processo licitatório é de R\$ 74,63.

O valor do contrato também é importante, sabendo enquadrar o mecanismo de pagamento, do reequilíbrio econômico-financeiro é uma cláusula bem importante, que nem sempre ela vem escrita, então assim, já que essas renegociações são já até previstas e esperadas, é melhor definir bem quais serão os termos dessas renegociações, já que não é possível prever todos os fenômenos que vão acontecer em vinte e cinco, trinta e cinco anos, prever os termos em que serão renegociados os termos do contrato quando esses eventos vierem a se materializar e for necessária a revisão de algum termo do contrato, seja do pagamento, seja do prazo, seja do que for, a cláusula de reequilíbrio econômico- financeiro (Entrevistada 04).

A remuneração do parceiro privado é vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. Os indicadores compreendem medições das atividades de assistência e apoio ao interno, bem como dos padrões de segurança praticados, e assim foram criadas algumas definições, tais como: Número de fugas; número de rebeliões e/ou motins; nível educacional dos internos; proporção dos internos que trabalham; quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados; quantidade e qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos.

Os indicadores de desempenho em um contrato de PPPs trazem condições mínimas de qualidade na execução dos trabalhos, não sendo atribuído nenhum tipo de bonificação na superação desses indicadores, como aponta o Gestor 02. Portanto, indicadores de desempenho são fundamentais para um melhor acompanhamento do objeto contratado. No contrato do complexo penal foram definidos alguns indicadores:

- serviços de atenção médica de baixa complexidade interna para o estabelecimento penal;
- serviços de educação básica e média a internos;
- serviços de treinamento profissional e cursos profissionalizantes;
- serviços de recreação esportiva;
- serviços de alimentação;
- assistência jurídica e psicológica;
- os serviços de vigilância interna;
- os serviços de gestão do trabalho de preso.

#### 5.1.1.5 Gestão e controle

As PPPs demonstram grande potencial, uma vez que introduzem competências de gestão do setor privado e de investimento na produção de serviços públicos, tornando-as uma forma alternativa à privatização (MEIDUTE, 2011; ARAÚJO; SILVESTRE, 2014).

O contrato de concessão administrativa para a construção e gestão de um Complexo Penal foi assinado, em 16 de junho de 2009, pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA). O contrato tem o prazo de 27 anos, podendo ser prorrogável até o limite de 35 anos, e o valor estimado de R\$ 180 milhões. É realizado exclusivamente pelo parceiro privado.

Em contrapartida pela prestação de serviços, o Governo de Minas Gerais pagará, por vaga disponibilizada e ocupada, por dia, R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos). O projeto prevê a disponibilização de 3.000 vagas prisionais, divididas em 5 unidades prisionais, sendo três para o regime fechado e duas para o regime aberto. Além disso, é prevista a construção de uma unidade de administração central do Complexo Penal.

A responsabilidade pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa a cada unidade que compõe o Complexo Penal, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades, transferências de presos relacionados ao complexo penal são exclusivamente pelo Estado.

Para Sadka (2006), as PPPs envolvem a disponibilidade de oferta do setor privado em infraestruturas e serviços que decorrem de ativos de infraestrutura, tradicionalmente fornecidos pelo setor público, assumindo hoje em dia um papel de destaque nas economias nacionais. Assumem ainda a responsabilidade da *performance* do ativo a longo prazo ou pelo menos durante uma parte significativa da vida útil do ativo. Isso gera o desafio de desenhar e implementar inovados planos de negócios. A deficiência para lidar com essa gestão foi relatada por um dos administradores da PPP:

[...] Um problema de gestão que também é impactado pela escassez de recursos é a falta de pessoal, uma falta de pessoal qualificado para aquilo, porque é um contrato extremamente complexo, que precisa ter diferentes níveis de conhecimento dentro daquele contrato, desde ver se está pintada a parede a fazer uma avaliação econômica se está indo adequadamente o projeto ou não e para ver uma análise de arbitragem que vai ser supercomplexa, específica sobre engenharia, indicadores de engenharia, então a parte de execução tem que ter no mínimo a mesma equipe da parte de modelagem ou, no mínimo, uma interação muito próxima com a equipe de modelagem porque tem que ter um econômico, um jurídico, um engenheiro, um membro da área, porque não adianta você só fazer um contrato perfeito, se na hora da gestão você deixa aberto, você não confere seus indicadores, você não faz a conferência do que você está sendo e do que foi contratado da melhor forma possível, o contrato pode ser perfeito, mas você pode fechar os olhos e deixar tudo acontecer (Administrador 2).

A escassez de recursos e de profissionais com conhecimentos diversificados, que vai desde a modelagem, execução e gestão do negócio da PPP - que é complexo e requer processos de gestão alinhados para o melhor controle dos objetivos compactados -, foi sinalizado pelo Administrador 02, que ainda esclarece a ineficiência de se fazer um exímio contrato e não ter profissionais capacitados para gerir e controlar os indicadores.

[...] controle eu digo não só o controle da execução daquele contrato, se aquilo está sendo feito ou não, mas um controle do próprio serviço público, porque, querendo ou não, hoje nós temos uma estrutura de controle bastante diversificada, pode ser

que seja um controlador interno, que seja um auditor ou controlador dali é do Estado, pode ser que seja um controle do externo que é auxiliado, que é feito pela Assembleia Legislativa, auxiliado pelo Tribunal de Contas, então o Tribunal de Contas tem que estar lá e a Assembleia Legislativa tem que estar na mesma forma, diversas vezes nós temos, inclusive tem a CPI do Mineirão, então tem um controle que tem que ser feito pelos mandatários do poder legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, e também tem o controle até do Ministério Público, o Ministério Público, os contratos, como são de grandes valores, eles têm que ter uma atenção geral da sociedade e não só dos interessados diretos, o Ministério Público também tem que ser alguém que está minimamente a par do que está acontecendo (Administrador 05).

A garantia dessa contratação e a fiscalização do cumprimento do contrato mostraram-se preocupantes para Administrador 02:

Fiscalizar realmente a gestão do contrato como um todo e para isso tem os indicadores de desempenho e os marcos de entrega também que os contratos preveem, seja a data de entrega de uma obra, inauguração de uma unidade penal, a duplicação de uma via, de um trecho da via, tem os marcos de entregas previamente previstos no contrato que funcionam também como um indicador de controle, se entregou, se não entregou, atrasou quanto tempo? Qual que é a multa que eu vou te dar? Esses marcos de entrega e os próprios indicadores de desempenho, o indicador do desempenho são dois desafios: criar e monitorar. É muito difícil desenhar indicadores de desempenho que sejam razoáveis e ao mesmo tempo factíveis e desafiadores, que estimulem de fato o bom desempenho do conselho privado, é uma missão realmente difícil, e monitorar esses indicadores também é bem difícil. (Administrador 02)

Na compreensão da fala acima, será relacionado com a figura abaixo o resumo dos critérios de avaliação dos controles do complexo penal.

**FIGURA 11 - Critérios de avaliação contrato complexo Penal PPP**



Fonte: infraestrutura urbana PPP (2013)

A estrutura de itens da avaliação encadeia-se em diferentes níveis, sendo composta por notas, subnotas, indicadores e subindicadores que totalizam 380 elementos, assim o resumo da figura acima demonstra a complexidade de gerir o contrato e os interesses de cada lado da parceria conforme relatos:

Eu acho que o controle é só do poder público, eu não vejo controle por parte do parceiro privado no cumprimento daquele contrato, acho que a maior preocupação do parceiro privado é se no final do mês o dinheiro vai cair ou não, então ele fica controlando, e esse controle”... (Administrador 01)

[...]”Eu acho que o controle é só do poder público, eu não vejo controle por parte do parceiro privado no cumprimento daquele contrato, acho que a maior preocupação do parceiro privado é se no final do mês o dinheiro vai cair ou não, então ele fica bem controlando, e esse controle”[...] (Administrador 01)

Então, cada contrato tem seus indicadores e muitas vezes é difícil você compartilhar os indicadores entre os contratos, porque é bom você saber, por exemplo, um contrato com 380 indicadores é muito difícil de gerir”[...] (Administrador 03)

Para Welsch (1993, p. 41) controle é a ação necessária para verificar se os objetivos, planos, políticas e padrões estão sendo atendidos. Ainda Pardini, D. J., Martins Alves, P. S. e Gonçalves, C. A. (2011) colaboram com a ideia ao dizer que um dos desafios da gestão é conhecer os atores, o papel e a arquitetura do arranjo cooperativo. Isso fica evidente nos

depoimentos acima e na fala do Administrador 03: a preocupação com a condução e gerenciamento de contrato de longo prazo.

Porque é um contrato de 30 anos, você tem que tentar prever o futuro por mais impossível que seja, tem que ter uma equipe jurídica extremamente bem feita, porque o que está escrito é o que vai reger durante 30 anos e não o que você queria que fosse feito, tem que ter uma equipe de engenharia, via de regra, porque normalmente tem uma fase de obras e tem que ter uma equipe de indicadores ou de quem tenha prática naquilo” [...] (Administrador 03)

A duração do contrato a longo prazo e os processos de gestão e controle, demonstrados pelo depoimento acima, traz a necessidade de acompanhamento técnico e uma gestão onde os indicadores contratados possam ser aferidos em conformidade com equipe especializada e com vasto conhecimento. É por isso que as PPPs, em Minas Gerais, utilizam os Verificadores Independentes:

Então eu acho que se tivesse mais recursos a fiscalização dos contratos pelo poder publico, principalmente, teria um carinho maior e que hoje, muitas vezes, a gente fica completamente refém dos relatórios do Verificador Independente e meramente assina embaixo daquilo que ele diz, por uma falta de capacidade de fiscalizar nós mesmos em campo in loco, principalmente os contratos que não são aqui onde está a sede do governo” ( Gestor 01)

O complexo penitenciário é um presídio, tendo alguns desafios, poder de polícias, alguns riscos por causa dos presidiários ainda maiores e alguns pontos de atenção maiores, então, a gente, apertou a mão dos indicadores de desempenho, totalmente diferente de mensurar buraco, panela e asfalto, né? Por isso que não dá pra falar quais são os principais (Gestor 01).

A preocupação do Gestor 01 no que se refere ao controle dos diversos projetos diz respeito ao desempenho e especificamente às peculiaridades de cada um, como é caso do Complexo Penal e seus diversos poderes e responsabilidades. Neste caso, os poderes de polícia e as atribuições internas que são divididas entre o Poder público e a parceira privada.

Portanto, a criação de painéis de controle, como já elaborado pelo Verificador Independente, traz a visão geral do empreendimento e a transparência da execução.

O painel para controle de indicadores tem como principais atividades:

- Organizar os iniciadores em níveis de acordo com sua criticidade para o projeto
- Efetuar levantamento de requisitos funcionais junto ao Estado e Parceiro Privado
- Efetuar o desenho técnico do painel de controle e seu desenvolvimento
- Efetuar testes preliminares da ferramenta, validar com o Estado e instalar ferramenta
- Implantar processo de manutenção e evolução da ferramenta

Ao final, este painel de controle cria um produto que pode ser controlado via sistema Web. A preocupação quanto à necessidade de controle pode ser percebida pelo Administrador 05:

Então, eu acho que é difícil difundir os resultados dos indicadores, tanto entre os contratos, como entre o contratado e contratante, porque os dois têm interesses completamente diferentes, um quer que seja melhor e o Estado não quer que seja zero, o estado quer que seja a melhor forma possível, mas que tenha uma conferência da melhor forma possível, se for zero a culpa não é do Estado, mas se for 100, a culpa também não é do Estado, ele não quer pagar menos, ele quer que o serviço seja bem feito[...] (Administrador 05).

A propagação dos resultados dos indicadores e uma ferramenta específica que, auxilia nos objetivos do Estado na verificação do cumprimento e resultados dos indicadores, o entrevistado ainda alerta para a diferenciação de interesses do Estado e o Parceiro, no que diz respeito a gestão e controle.

## **6 CONCLUSÕES**

O objetivo do trabalho foi compreender o controle e a gestão em Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais (PPPs), tendo como estudo de caso o complexo penal de Minas Gerais, As PPPs são uma modalidade de contratação entre o setor público e o setor privado por meio de uma empresa privada ou de um consórcio de empresas, em acordos de longo prazo, acima de 5 anos e até 35, visando ao fornecimento de um produto ou serviço em que o parceiro privado é o responsável pelo financiamento do empreendimento. A remuneração só se efetiva após a disponibilização do serviço e segundo o seu desempenho na execução do contrato, que pode em determinado período de tempo ter os seus indicadores revisados.

A justificativa para um contrato de PPP deve ser feita de forma clara, objetivando responder se é a escassez de recursos, a impossibilidade de endividamento por parte do Estado ou a melhor capacidade de gerenciamento da iniciativa privada.

No decorrer da pesquisa, e mediante a análise dos dados, fica evidente que as parcerias não podem se dar de maneira apressada e sem critérios bem definidos, sob pena de, por um lado, comprometer a credibilidade do instrumento e pôr em risco o interesse coletivo e, por outro, de gerar contingências como criação de indicadores que não atendam à real necessidade econômica do usuário (cidadão).

Os contratos de PPPs elaborados pela Unidade de Parceria Público-Privado de Minas Gerais seguem um estudo criterioso. São, conforme os relatos dos entrevistados, fator-chave para o êxito da parceria, uma vez que esses contratos estão diretamente interligados com os compromissos financeiros assumidos pelo ente público. Assim, eles devem cumprir os processos de análises técnicas, discussões com as partes interessadas da parceria pública e da parceria privada, modelagem e consulta pública.

Para que o acompanhamento e monitoramento dos contratos de PPP possa ser feito de maneira eficaz, deve ser constituída uma estrutura formal de gestão com essa finalidade. Sugere-se, assim, que sejam elaborados relatórios periódicos por um gestor especialmente designado para cada projeto e uma equipe multidisciplinar na Unidade Setorial de PPP, ao qual competirá levantar os dados anteriormente identificados e sugerir alterações e adaptações na busca pela eficiência dos serviços contratados.

A cooperação entre os setores público e privado é um dos grandes trunfos das justificativas vantajosas para contratos de PPPs. O ganho de eficiência com esse arranjo poderá ser medido nos próximos anos, uma vez que a periodicidade de revisão de indicadores é prevista em contrato conforme sua modelagem, e esperam-se níveis satisfatórios de retorno, tanto para o operador (Estado) quanto para o investidor (GPA).

A estrutura de governança nos contratos de PPPs em Minas Gerais fica a cargo do Conselho Gestor de Parcerias Públicos Privados (CGP), presidido pelo secretário de Estado de Planejamento e Gestão. Compete ao conselho gestor elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar editais, contratos de PPPs, seus aditamentos e prorrogações. Outras responsabilidades vão ao encontro da avaliação geral do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, como apreciar os projetos encaminhados por órgãos ou entidades da administração estadual interessados em celebrar parcerias.

O assessoramento técnico da governança dos contratos é feito pela Unidade Central de Parcerias, que atua como um centro de referência de conhecimento sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de PPPs em Minas Gerais. A Unidade de PPP está vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE).

A cada novo contrato de PPP cria-se a sua governança, com o intuito de manter um canal para discussão de assuntos relevantes para a tomada de decisões pelos atores envolvidos. Dessa forma, durante toda a sua duração o contrato terá a sua gestão compartilhada pelos atores públicos e privados envolvidos na governança das PPPs. No Complexo Penal a governança é formada por um conselho consultivo que tem a participação do Sistema Prisional, da concessionária, do Conselho Penitenciário, do Conselho de Criminologia, da Defensoria Pública e da Secretaria de Direitos Humanos.

A prevalência de controle por parte da administração pública sobre os agentes privados reflete a necessidade dos servidores públicos possuírem conhecimentos em diversos níveis: técnicos, administrativos e estratégicos para que seja possível manter índices favoráveis de performance do empreendimento e coibir possíveis “abusos” contratuais do parceiro privado que detêm o conhecimento e o aprendizado da execução do negócio.

No que se refere aos controles, as PPPs de Minas Gerais utilizam o Verificador Independente, que se refere ao sistema de mensuração de desempenho e da disponibilidade constante do contrato de concessão administrativa celebrado pelo Estado de Minas Gerais. Seguindo a estratégia de prestar suporte técnico a fim de contribuir para o alcance dos objetivos da PPP, recomenda-se que o Verificador Independente realize o gerenciamento de riscos do projeto, integrando o Poder Público e o Concessionário para maximizar os resultados desse processo. Assim, cabe ao Verificador estabelecer um fluxo contínuo de comunicação entre as partes, para que seja feito amplo e contínuo monitoramento e controle do desempenho de cada um dos projetos de PPP a fim de viabilizar uma forma de aferição do desempenho do parceiro privado e definir o valor de seu pagamento. Assim, é possível avaliar frequentemente a probabilidade e o impacto dos riscos identificados e garantir o tratamento adequado para cada um deles, como é o caso no complexo penal de Ribeirão das Neves. O referido Complexo, devido aos 380 indicadores e a complexidade da prestação dos serviços, requer uma gestão com vasto conhecimento do negócio e dos controles, que periodicamente são revistos para garantir a eficiência dos serviços empreendidos.

Este estudo, além de contribuir para a compreensão do controle das PPPs em Minas Gerais, amplia os conhecimentos sobre a gestão profissional das unidades penitenciárias no formato de Parcerias Público-Privadas. O ineditismo deste tipo de gestão e controle traz um vasto campo para futuras pesquisas, que talvez devam se deter em analisar os dados do parceiro privado. O presente estudo, como se sabe, fez suas análises a partir da visão da Unidade PPP de Minas Gerais, portanto, a partir da visão do parceiro público.

## 6.1 Limitações e recomendações para futuras pesquisas

Um dos aspectos observados durante a realização da pesquisa refere-se às dificuldades encontradas para a obtenção de dados referentes ao parceiro privado. Apesar do convite feito ao parceiro privado, convite esse que informava a importância da participação e a relevância do estudo, o parceiro privado, que hoje executa o contrato de PPP no Complexo Penal, não se interessou em participar da pesquisa, alegando que a resposta do Estado bastaria, já que é a orientação estatal o que conduz o processo de gestão. Por questões estratégicas, alegaram, não participariam.

Os resultados observados nessa pesquisa são relativos somente às Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais, restritos à Unidade de Parceria Público-Privado. Faz-se relevante que outras pesquisas, de cunho semelhante, sejam feitas com a visão do parceiro privado, principalmente com base no estudo do Complexo Penal, por ser uma gestão de negócios inédita e em desenvolvimento. É preciso que existam novos estudos que possam comparar a visão de gestão e controle, tanto de quem controla a execução do contrato (Parceiro Público), como de quem executa os controles e gestão do cumprimento e exigências contratuais. Também seria recomendável a realização de pesquisas em outros tipos de parcerias público-privadas em execução e em outras já previstas para o Estado de Minas Gerais.

## REFERÊNCIAS

- AAKER, D. A. **Administração estratégica de mercado**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- AMADO J.; FERREIRA M. M., Apresentação. In: AMADO J.; FERREIRA M.M. **Usos e Abusos da História Oral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- ANTHONY, R. N. **The management of control function**. Boston, MA: The Harvard Business School Press, 1988.
- ARAGÃO, J. *et al.* **Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional**. Natal: EDUFRN, 2004.
- BENTZ, A.; GROUT, P.; HALONEN, M. What should governments buy for the &s, v. 16, n. 48, jan/mar, 2009. 54 (?).
- BENVENISTE, G. **The twenty-first century organization: analyzing current trends. Imagining the future**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

BERGER, T. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 25 ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

BOJE, D. M. **Narrative methods for organizational & communication research**. London: Sage, 2001. 187.

BONOMI, C. A.; MALVESSI, O. PPP: unindo o público e o privado. **RAE executivo**, v. 3, n. 1, fev/abr 2004.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan 1996.

BRINKERHOFF, J. Government-nonprofit partnership: a defining framework. **Public administration and development**, v. 22, n. 1, p. 19-30, 2002.

CABRAL, S.; SILVA JR., A. F. Private Sector. **International Conference: Public Private Partnerships: Theoretical Issues and Empirical Evidences**. Paris, 23<sup>rd</sup> Oct 2004, p. 113-158.

CAMPOS, A. C. Por um sistema de saúde mais eficiente. **Cadernos de economia**. Ano XX: 80 (jul/Set 2007), p. 9-15.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr 1990.

CASTELLS, M. 1942 – Manuel Castells. Tradução: Roneide Venâncio Majer. Atualização para a 6. ed.: Jussara Simões. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHEROBIM, A. P. M. S. **Parcerias Público-Privadas no Brasil: os processos de privatização de segmentos da infraestrutura de transportes de bens nos modos rodoviário e ferroviário e a inovação institucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CHILD, J. Confiança e alianças estratégicas internacionais: o caso das joint-ventures sino-estrangeras. In: RODRIGUES, S. B. (Org.). **Competitividade, alianças estratégicas e gerência internacional**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 151-182.

CHILD, J.; FAULKNER, D.; TALLMAN, S. **Cooperative strategy: managing alliances, networks, and joint ventures**. 2. ed. New York: Oxford, 2005.

CHILD, J.; HEAVENS, S. J. The social construction of organizations and its implications for organizational learning. In: DIERKES, M. *et al.*, I. (Orgs.). **Handbook of organizational learning and knowledge**. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 308-326.

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COSTA, F. L. da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 4, p. 71-82, 1998.

COSTA, J. A. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e o Programa do Estado da Bahia. Disponível em: < [ttp://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/PPP/Revista\\_Bahia\\_Invest\\_V\\_04junho\\_2006.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/PPP/Revista_Bahia_Invest_V_04junho_2006.pdf)> Acesso em: 10 mai 2016.

DAWSON, P.; WEBB, J. New production arrangements: the totally flexible cage? **Work, employment & society**, vol. 3, n. 2, p. 221-238, 1989.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds), **Handbook of qualitative research**, 2nd. Ed. Thousand Oaks, UK: Sage, 2000.

DESSLER, G. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DYER, J. H.; KALE, P.; SINGH, H. How to make strategic alliances work. **MIT - Sloan management review**, v. 42, p. 36-43, Massachusetts, Summer 2001.

ELMUTI D.; KATHAWALA Y. An overview of strategic alliances. **Management decision**, v. 39, n. 3, p. 205-218, London, 2001.

ETZIONI, A. Organizational control structure. In: MARCH, J. (Org.). **Handbook of organizations**. Chicago: Rand McNally and Company, 1965.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **Journal of law and economics**, 1983. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=94034>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.94034>>. Acesso em: 12 mai.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, ENAP, 1999.

GODOI, C. K.; *et al.* **Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GREY, C.; GARSTEN, C. (2001). Trust, control and post-bureaucracy. **Organization Studies**, v. 22, n. 2, p. 229-249.

GUASCH, J. L. **Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right**. Washington, DC: World Bank Institute, 2004.

HAX, A. C. Redefining the concept of strategy and the strategy formation process. **Planning Review**, Dayton, v. 18, n. 3, p. 34-40, May/Jun 1990.

HITT, M. A.; BLACK, J. S.; PORTER, L. W. **Management**. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

KANTER, R. M. When giants learn cooperative strategies. **Planning review**, v. 18, n. 1, Jan/Feb, 1990.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L. J. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LAMBE, C. J.; SPEKMAN, R. E.; HUNT, S. D. Alliance competence, resources, and alliance success: conceptualization, measurement, and initial test. **Academy of marketing science journal**, Greenvale, v. 30, n. 2, p. 141-158, Spring 2002.

LEWIS, J. D. **Alianças estratégicas: estruturando e administrando parcerias para o aumento da lucratividade**. São Paulo: Pioneira, 1992.

MARRAS, J.-P. **Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico**. São Paulo: Futur, 2000. 336 p.

MAZOUZ, B.; FACAL, J.; VIOLA, J.-M. Public-Private Partnership: elements for a project-based management typology. **Project management journal**, v. 39, n. 2, p. 98-110, 2008.

MIGUEL, P. A. C. (Org.). **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Defesa Social**. Edital de Licitação nº 397/2010: Contratação do Verificador Independente para Monitoramento Permanente do Processo de Aferição do Desempenho da Concessionária do Complexo Penitenciário PPP, 34p., Belo Horizonte, 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Comissão de juristas constituída pela portaria n.º 426, de 06 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: resultado final**. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao\\_jur/arquivos/090729\\_segges\\_Arq\\_leiOrganica.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/090729_segges_Arq_leiOrganica.pdf)>. Acesso em: 12 jan 2016.

MORAES, M. S. **Aspectos do Modelo Brasileiro das Parcerias Público-Privadas ... [completar os dados]**

NISHIZAWA, T. Changes in development finance in Asia: trends, challenges, and policy implications. **Asian economic policy review**, v. 6, n. 2, p. 225–244, 6 dez 2011.

OLIVEIRA D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, E. H. S. D.; PAIVA, D. A. D. **O papel dos verificadores independentes nos contratos de PPP: a experiência do estado de Minas Gerais**. Cidade: Editora, 2013.

OXLEY, J. E.; SAMPSON, R.C. **The scope and governance of international R&D alliances.** [local: editora, data.]

PARDINI, D. J. **A transformação cultural no processo de aquisição de empresas relacionadas no setor siderúrgico.** Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2004.

PARDINI, D. J.; MARTINS ALVES, P. S.; GONÇALVES, C. A. Governança gestora: uma nova concepção na gestão de redes de pequenas e médias empresas. **Gestão & Planejamento-G&P**, 11(2), 2001.

PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa da experiência inglesa e brasileira. In: **Encontro anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação**, Salvador, 30 [?]., 2006. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov/dez 2009.

POLLITT, C. **The Oxford handbook of public management.** Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 347-370.

PORTUGAL, M.; PRADO, L. N. M. **Comentários à lei de PPP: Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2007.

PRZEWORSKI, A. Nota sobre o Estado e o mercado. **Revista de economia política**, v. 16, n. 3 (63), jul/set 1996.

REPOLÊS, L. H. G. **Os contratos de parcerias público-privadas e os verificadores independentes: como mitigar a assimetria de informação do setor público?** Cidade: Editora, 2015.

ROBERTO, R. M. V. S; NAKANO, D. N. A produção científica nos anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção: um levantamento de métodos e tipos de pesquisa. **Revista Produção**, v. 9, n. 2, 2000.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de casos.** São Paulo: Atlas, 1999.

SKELCHER, C. Public-Private Partnerships and hybridity. In: FERLIE, E.; LYN, L.;

SUNDFELD, C. A. **Debates jurídicos das Parcerias Público-Privadas. Debates GV Saúde**, v. 1, 1.º semestre de 2006.

TANNENBAUM, A. S. **Control in organizations.** New York: Mcgraw Hill, 1968.

WELSCH, Glenn A. **Orçamento Empresarial.** São Paulo, Atlas, 1983.

WRIGHT, P. M. J; PARNEIL, J. **Administração estratégica.** São Paulo: Atlas, 2000.

## APÊNDICE A

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Pesquisador: Essa pesquisa busca analisar a Gestão e Controle em Parcerias Público Privado em Minas Gerais, tendo como Estudo de caso o Complexo Penal de Ribeirão das Neves. O método utilizado prevê o uso de narrativas sobre algumas dessas situações vivenciadas pelos servidores da Unidade de PPP.

- 1) Na sua opinião quais são os principais fatores que justificam uma parceria público privada?
- 2) Quais as vantagens e desvantagens da PPP?
- 3) Ao estruturar a governança da PPP que critérios são utilizados para definir os principais cargos do arranjo cooperativo?
- 4) De que maneira são estruturados os conselhos e que fatores críticos podem ser considerados no seu funcionamento?
- 5) Na seleção do parceiro em uma PPP quais os requisitos têm que ser levado em conta para a viabilidade do empreendimento?
- 6) Os contratos normatizam as relações entre os parceiros. Por favor relate o que deve conter as principais cláusulas deste instrumento normativo.
- 7) Um dos grandes desafios da PPP está na gestão da parceria. Quais são as principais dificuldades encontradas na gestão de PPS, incluindo, o planejamento e alocação de recursos financeiros, humanos e materiais?
- 8) Que indicadores de controle são usados para a verificar se os objetivos da parceria estão sendo cumpridos? Quais seriam os obstáculos de se compartilhar esses mecanismos de controle?
- 9) Existe alguma coisa a mais que você gostaria de acrescentar, comentar, que pela sua compreensão, participação e experiência sejam importantes para esse estudo?

**CAPA DE IDENTIFICAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

1. Servidor Respondente:

---

---

2. ( ) Diretor; ( ) Gestor; ( ) Administrador

3. Nome do setor que atua na Unidade de PPP:

---

---

4. Contrato(s) de PPP que atua:

---

## ANEXO A

## Mensuração do desempenho contrato PPP – Complexo Penal de Ribeirão das Neves



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
UNIDADE CENTRAL DE PPP DE MINAS GERAIS

PROJETO COMPLEXO PENAL								
ÁREA DO QID: SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DA DISPONIBILIDADE (SMDD) (100%)								
Sub-áreas do QID	Notas	Sub-Notas	Indicador	Sub-indicador	Aferição	Objetivo do Indicador	Forma de Medição	Descrição
Sistema de Quantificação da Disponibilidade (SQD)	Grupo A = Celas				Mensal	Disponibilidade ou indisponibilidade de das vagas, tendo em vista a segmentação indicada. Possui foco nos aspectos físicos / infraestrutura	Valor positivo da contraprestação mensal.	É a estrutura cuja metodologia de aferição resulta no número de vagas consideradas disponíveis para serem ocupadas pelos presos.
	Grupo B = Acessos, circulações, halls, antessalas, eclusas e similares, barreiras físicas e sistemas de monitoramento e sensoriamento;							



SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
UNIDADE CENTRAL DE PPP DE MINAS GERAIS

PROJETO COMPLEXO PENAL								
ÁREA DO QID: SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DA DISPONIBILIDADE (SMDD) (100%)								
Sub-áreas do QID	Notas	Sub-Notas	Indicador	Sub-indicador	Aferição	Objetivo do Indicador	Forma de Medição	Descrição
Índice de Desempenho (ID)	Nota R	Ocupação do sentenciado (é matematicamente igual ao indicador de ocupação do sentenciado)	Ocupação do Sentenciado	Ocupação com Trabalho	Bimestral	Assistência Jurídica e Social e Ocupação do Sentenciado; Assistência à saúde, condição de preparo dos monitores e ocorrência de eventos; Monitoramento Financeiro e Não comunicação. Com foco em aspectos assistenciais e de segurança	Valor negativo, podendo gerar descontos na contraprestação mensal	É a estrutura cuja metodologia de aferição permite a medição do desempenho da CONCESSIONÁRIA no que diz respeito a todos os serviços assistenciais prestados ao preso (ex: atendimento médico, odontológico, social, etc.). Também engloba: serviços de assistência educacional e ocupacional ao preso, serviços de assistência social à família do preso, indicadores financeiros e de monitoramento, assim como a ocorrência de eventos que comprometam a segurança. Divide a análise do desempenho assistencial em 3 notas: • R = Ressocialização e Serviços Assistenciais
				Ocupação com Atividades Recreativas				
				Ocupação com Educação				



PROJETO COMPLEXO PENAL								
ÁREA DO QID: SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DA DISPONIBILIDADE (SMDD) (100%)								
Sub-áreas do QID	Notas	Sub-Notas	Indicador	Sub-indicador	Aferição	Objetivo do Indicador	Forma de Medição	Descrição
Índice de Desempenho (ID)	Nota R <sup>1</sup>	Assistência jurídica e social	Assistência jurídica	Tempo Total de Assistência Jurídica Prestada	Bimestral	Assistência jurídica e Social e Ocupação do Sentenciado; Assistência à saúde, condição de preparo dos monitores e ocorrência de eventos; Monitoramento Financeiro e Não comunicação. Com foco em aspectos assistenciais e	Valor negativo, podendo gerar descontos na contraprestação mensal	É a estrutura cuja metodologia de aferição permite a medição de desempenho da CONCESSIONÁRIA no que diz respeito a todos os serviços assistenciais prestados ao preso (ex: atendimento médico, odontológico, social, etc.). Também engloba: serviços de assistência educacional e ocupacional ao preso, serviços de assistência social à família do preso, indicadores financeiros e de monitoramento, assim
				Atendimento por preso				
	Assistência social	Tempo de Assistência Social						
		Número de atendimentos à família do sentenciado						
Nota S <sup>2</sup>	Assistência à Saúde e Condições e Preparo dos Agentes de	Assistência à saúde		Contingente de Médicos e Dentistas				
				Contingente				

<sup>1</sup> Relacionada ao esforço voltado à ressocialização e serviços assistenciais

<sup>2</sup> Relativa a aspectos relacionados à segurança e a condições básicas



PROJETO COMPLEXO PENAL								
ÁREA DO QID: SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DA DISPONIBILIDADE (SMDD) (100%)								
Sub-áreas do QID	Notas	Sub-Notas	Indicador	Sub-indicador	Aferição	Objetivo do Indicador	Forma de Medição	Descrição
		Monitoramento		de Enfermeiros		de segurança		como a ocorrência de eventos que comprometam a segurança. Divide a análise do desempenho assistencial em 3 notas.
				Horas de Médicos e Dentistas				
Índice de Desempenho (ID)	Nota S	Assistência à Saúde e Condições e Preparo dos Agentes de Monitoramento	Condições e preparo dos Agentes de Monitoramento (Vigilantes)	Horas de Treinamento	Bimestral	Assistência jurídica e Social e Ocupação do Sentenciado; Assistência à saúde, condição de preparo dos monitores e ocorrência de eventos; Monitoramento Financeiro e Não comunicação. Com foco em	Valor negativo, podendo gerar descontos na contraprestação mensal	É a estrutura cuja metodologia de aferição permite a medição de desempenho da CONCESSIONÁRIA no que diz respeito a todos os serviços assistenciais prestados ao preso (ex: atendimento médico, odontológico, social, etc.). Também engloba: serviços de assistência educacional e ocupacional ao preso, serviços de assistência social à família do preso,
				Escolaridade Formal do Agente				
		Ocorrência de eventos	Disponibilização de imagens CFTV	Ocorrência de Falha CFTV				
			Sistema de informações	Duração da Falha CFTV				
				Atraso - Sistema de Informação				



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
UNIDADE CENTRAL DE PPP DE MINAS GERAIS

PROJETO COMPLEXO PENAL								
ÁREA DO QID: SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DA DISPONIBILIDADE (SMDD) (100%)								
Sub-áreas do QID	Notas	Sub-Notas	Indicador	Sub-indicador	Aferição	Objetivo do Indicador	Forma de Medição	Descrição
			CONCESSIONÁRIA e aprovado pelo PODER CONCEDENTE	Contingente de agentes de monitoramento o entre 50% e 40% do mínimo		ocorrência de eventos; Monitoramento Financeiro e Não comunicação. Com foco em aspectos assistenciais e de segurança		etc.). Também engloba: serviços de assistência educacional e ocupacional ao preso, serviços de assistência social à família do preso, indicadores financeiros e de monitoramento, assim como a ocorrência de eventos que comprometam a segurança. Divide a análise do desempenho assistencial em 3 notas.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
UNIDADE CENTRAL DE PPP DE MINAS GERAIS

PROJETO COMPLEXO PENAL								
ÁREA DO QID: SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DA DISPONIBILIDADE (SMDD) (100%)								
Sub-áreas do QID	Notas	Sub-Notas	Indicador	Sub-indicador	Aferição	Objetivo do Indicador	Forma de Medição	Descrição
Índice de Desempenho (ID)	Nota MQ <sup>3</sup>	Monitoramento financeiro (é matematicamente igual ao indicador de monitoramento financeiro)	Monitoramento Financeiro	LAJIDA	Bimestral	Assistência jurídica e Social e Ocupação do Sentenciado; Assistência à saúde, condição de preparo dos monitores e ocorrência de eventos; Monitoramento Financeiro e Não comunicação. Com foco em aspectos assistenciais e de segurança	Valor negativo, podendo gerar descontos na contraprestação mensal	É a estrutura cuja metodologia de aferição permite a medição desempenho da CONCESSIONÁRIA no que diz respeito a todos os serviços assistenciais prestados ao preso (ex: atendimento médico, odontológico, social, etc.). Também engloba: serviços de assistência educacional e ocupacional ao preso, serviços de assistência social à família do preso, indicadores financeiros e de monitoramento, assim como a ocorrência de eventos que comprometam a segurança. Divide a análise do desempenho assistencial em 3 notas
				ICSD				
				Alavancagem Financeira				
				Índice de Liquidez Corrente				
				Custo Total sobre a Receita Líquida				
				Fluxo de Caixa				
Demonstração Financeira								

<sup>3</sup> Relacionada a aspectos de monitoramento