

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A CONTRIBUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA A
INFRAESTRUTURA ASSOCIADA À COPA DO MUNDO DE 2014 E AOS
JOGOS OLÍMPICOS DE 2016: UMA ANÁLISE DO CASO DO “PORTO
MARAVILHA”**

Gabriela Fonseca

No. de matrícula: 0810771

Orientador: João Barbosa de Oliveira

Junho de 2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A CONTRIBUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA A
INFRAESTRUTURA ASSOCIADA À COPA DO MUNDO DE 2014 E AOS
JOGOS OLÍMPICOS DE 2016: UMA ANÁLISE DO CASO DO “PORTO
MARAVILHA”**

Gabriela Fonseca

No. de matrícula: 0810771

Orientador: João Barbosa de Oliveira

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

Junho de 2012

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

Sumário

1. Introdução.....	5
2. As Parcerias Público-Privadas.....	9
2.1. Origem e Evolução do Conceito de PPP	9
2.2. Justificativa Econômica Para Sua Adoção	12
2.3. Condições Institucionais e Instrumentais Para o Êxito da PPP	16
2.4. A Divisão dos Riscos nos Projetos de PPP	18
3. Os Grandes Jogos: a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016.....	20
3.1. A Copa do Mundo FIFA de 2014.....	20
3.2. Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016	24
4. A Legislação Brasileira de Delegações de Serviços Públicos.....	29
4.1. Concessão e Licitação de Serviços Públicos	29
4.2. A Lei das Parcerias Público-Privadas.....	30
4.3. A Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas	34
5. Estudo de Caso: o Projeto Porto Maravilha	36
5.1. O Programa de PPP no Rio de Janeiro	36
5.2. O Contrato de Concessão e a Estrutura do Projeto.....	37
5.3. A Revitalização da Zona Portuária do Rio	40
6. Conclusão	46
7. Referências Bibliográficas.....	48

Lista de Ilustrações e Tabelas

Figura 1: Comparação entre a obra pública tradicional e a Parceria Público-Privada quanto ao uso de recursos públicos.	12
Figura 2: Porcentagem de projetos de PPP e obra pública tradicional entregues dentro e fora do prazo no Reino Unido.	13
Tabela 1: Reformas dos estádios para a Copa do Mundo de 2014 realizadas por Parcerias Público-Privada.....	22
Tabela 2: Previsão de gastos e financiamentos utilizados na execução dos projetos da Copa do Mundo de 2014 (R\$ milhões)	23
Figura 3: Delimitação da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região Portuária do Rio de Janeiro.	41
Figura 4: Reestruturação do sistema viário da AEIU da região portuária do Rio.	43

1. Introdução

O presente trabalho tem por finalidade realizar uma análise criteriosa de uma recente modalidade para a provisão de serviços públicos no país, a Parceria Público-Privada (PPP). Desde que surgiu no Reino Unido, no início da década de 90, a PPP tem sido adotada em diversos países, mas só foi introduzida no Brasil com a Lei nº 11.079, aprovada em 2004. Por se tratar de um tema atual, será analisada a expansão de sua adoção em projetos de infraestrutura, os benefícios e riscos associados à sua implementação, e as condições necessárias para seu êxito.

Um dos entraves para o crescimento econômico do Brasil é a limitação da infraestrutura, avaliada como entre as piores do mundo por pesquisa do Fórum Econômico Mundial realizada em 2009. Segundo o Relatório de Competitividade Global, o sistema de transporte é um dos setores com pior desempenho. Estradas, portos e ferrovias precários limitam, por exemplo, o escoamento de mercadorias, prejudicando o potencial de exportação do país e reduzindo nossa participação no cenário internacional.

Esses fatos são preocupantes com a proximidade das competições esportivas que o país irá sediar nos próximos anos. O governo brasileiro se comprometeu a realizar um pesado investimento em infraestrutura, principalmente na cidade do Rio de Janeiro, com planos de modernização de rodovias e criação de BRTs (linhas de trânsito rápido de ônibus) ligando os locais dos jogos ao centro da cidade, subúrbios e ao Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão).

Entre as propostas de modernização da infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro, destaca-se o da revitalização e operação da Zona Portuária do Rio, visando à melhoria da qualidade de vida da região, com previsão de reurbanização da área, reestruturação do sistema viário, valorização do patrimônio histórico, implantação de projetos culturais e promoção do desenvolvimento sócio-econômico da população.

Para a execução das obras e prestação dos serviços, a Prefeitura optou por uma Parceria Público-Privada, a primeira da cidade do Rio de Janeiro, e atualmente a maior do país. As PPPs consistem numa associação entre o governo e a iniciativa privada, permitindo realização de projetos de grande porte sem onerar os cofres públicos. A grande vantagem é que o agente privado realiza o investimento inicial, e o governo

amortiza ao longo do tempo, podendo vincular a remuneração ao desempenho da concessionária.

O modelo de Parcerias Público-Privadas é considerado uma alternativa inovadora para viabilizar projetos de grande porte, a princípio pouco atraentes para o investidor privado, mas essenciais para superar os gargalos na infraestrutura. Projetos de longo prazo de execução (como são os de infraestrutura) implicam em grandes riscos assumidos, por isso o governo oferece garantias e realiza aportes de recursos, como forma de atrair a iniciativa privada para a prestação dos serviços. Neste modelo, ocorre uma mudança na estrutura do serviço público, com o Estado deixando de ser o operador direto, para assumir um papel de regulador e fiscalizador da economia.

A divisão de responsabilidades entre o setor público e o privado na projeção, financiamento, construção e operação dos ativos de infraestrutura, gera um ganho de eficiência que incentiva a realização da parceria. Uma adequada alocação dos riscos associados ao projeto, determinando qual das partes melhor suporta cada um deles, é capaz de reduzir custos ao mesmo tempo em que melhora o desempenho, gerando Value for Money, ou seja, uma combinação ótima entre menores custos e maior qualidade.

Entende-se que há grandes benefícios da parceria para o desenvolvimento do país, mas deve-se ter cautela na utilização do modelo. De acordo com a experiência internacional, a parceria não é adequada para todos os projetos. Uma implementação bem sucedida depende, não só das características do projeto, como também do ambiente político, regulatório e macroeconômico do país. Além disso, encontra-se certa resistência à sua implementação devido, principalmente, ao temor de que as contraprestações comprometam os orçamentos futuros do governo, pressionando as obrigações tributárias futuras dos contribuintes.

Um dos objetivos deste trabalho é identificar as condições em que o uso dessa modalidade é mais adequado, e discutir como deve ser feita a alocação dos riscos, de forma a aumentar o ganho de eficiência. Com a aproximação da Copa das Confederações em 2013, da Copa do Mundo em 2014, e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, foi aberta uma oportunidade para a adoção da parceria em diversos projetos que buscam preparar o país para receber os megaeventos esportivos. Dessa forma, este trabalho irá abordar as contribuições da parceria para a infraestrutura associada à realização destes eventos, em especial ao primeiro projeto de PPP da cidade

do Rio de Janeiro, denominado Porto Maravilha. Para atender aos objetivos, a monografia será estruturada em 5 capítulos, além desta Introdução.

O segundo capítulo servirá de base teórica para o desenvolvimento do tema, e irá abordar o conceito de PPP, sua origem como alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura, e condições institucionais e instrumentais para o êxito dos projetos realizados por esta modalidade. Serão analisados os diversos benefícios gerados pela interação entre os setores público e privado na realização dos projetos (como o aumento da qualidade e eficiência nos serviços prestados, maior transparência dos gastos públicos e redução da pressão orçamentária), justificando a adoção do modelo. Por outro lado, será questionada a idealização de que a parceria representaria uma solução ótima para os investimentos públicos de grande porte, frente à restrição orçamentária do governo.

Para isso, serão utilizados *Working papers* publicados pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo Banco de Investimento Europeu, bem como manuais elaborados pela Comissão Européia e pelo Tesouro Britânico, abordando algumas orientações para o sucesso das parcerias. Serão usados, também, relatórios publicados pela Cambridge Economic Policy Associates, sobre o financiamento dos projetos por PPP, e pela Royal Institution of Chartered Surveyors, além de trabalhos acadêmicos da área em referência.

O terceiro capítulo irá abordar a ocorrência dos megaeventos esportivos no Brasil, em especial na cidade do Rio de Janeiro, e a atual preocupação quanto à capacidade do país de receber eventos dessa magnitude, que devem servir como importante motivação para a realização de necessárias obras de infraestrutura, servindo de oportunidade para o desenvolvimento econômico e social do país.

No quarto capítulo será analisada a legislação brasileira associada às diversas formas de delegações de serviços públicos, de modo a diferenciar a PPP das demais modalidades. A análise será baseada nas Leis nº 8.666/93 (Lei das Licitações), nº 8.987/95 (Lei das Concessões) e nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas).

Será abordada também a recente aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), com o objetivo de simplificar e agilizar o processo licitatório dos projetos associados à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos. Apesar de bastante criticada, especialistas entendem

que abriu-se uma janela de oportunidades para uma necessária reforma, não só da lei de licitações, mas da gestão pública em geral.

No quinto capítulo será realizado um estudo de caso do projeto Porto Maravilha, com base nos conceitos teóricos e legais discutidos nas etapas anteriores. Como ferramenta de pesquisa, serão utilizados os estudos técnicos, o edital de licitação e o contrato de concessão de serviços disponíveis no sítio eletrônico do projeto.

Finalmente, no sexto e último capítulo serão apresentadas as considerações finais e a conclusão do presente trabalho.

2. As Parcerias Público-Privadas

2.1. Origem e Evolução do Conceito de PPP

O conceito de Parceria Público-Privada é definido de maneiras distintas entre os países onde é aplicado, mas, de um modo geral, se refere às diversas formas de colaboração entre o governo e a iniciativa privada na provisão de bens e serviços públicos e na manutenção da infraestrutura, ou seja, serviços tradicionalmente providos ou financiados pelo setor público.

A recente modalidade surgiu no Reino Unido, na década de 90, em resposta às dificuldades fiscais e financeiras que impediam a realização de novos investimentos pelo poder público, que viu nas desestatizações a solução para a modernização da infraestrutura que estava deteriorada. Frente à capacidade limitada de financiamento público, realizou-se uma série de privatizações de empresas estatais¹ e concessões de serviços públicos ainda na década de 80, durante o governo de Margaret Thatcher, momento em que o Estado passou de promotor direto para regulador e fiscalizador do desenvolvimento econômico.

De um modo geral, a transferência das empresas estatais para o setor privado, além de contribuir para o alívio das finanças públicas, gera uma ampliação da capacidade produtiva de determinados setores da infraestrutura. Contudo, o resultado das privatizações no Reino Unido variou de forma significativa entre as indústrias. Nos setores mais competitivos foi verificado um ganho de eficiência na atividade das empresas, redução nos preços e custos e melhores serviços ao consumidor. Em outros casos, principalmente nos monopólios, observou-se baixo valor de venda das empresas, preços ao consumidor elevados e qualidade dos serviços prestados abaixo das expectativas dos consumidores.

Em 1992, durante o governo de John Major, foi lançado um programa de parcerias inglês, chamado de *Private Finance Initiative* (PFI), com a finalidade de promover a modernização da infraestrutura e a eficiência dos serviços públicos, através

¹ Principais privatizações no Reino Unido: British Telecom em 1984, British Gas em 1986, British Airways em 1987, sistema de água e de tratamento em 1989, sistema de geração e distribuição de eletricidade em 1990-91 e sistema ferroviário em 1994. (PARKER, 2007)

de financiamento do setor privado. Mais tarde, durante o governo de Tony Blair, o programa foi rebatizado de Parceria Público-Privada (PPP), porém de forma mais abrangente que o modelo empregado no Brasil, como definido pelo Tesouro Britânico:

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são arranjos caracterizados pelo trabalho conjunto entre o setor público e privado. No sentido mais amplo, as PPP podem abranger todos os tipos de colaboração através da interface entre os setores público e privado para proporcionar políticas, serviços e infraestrutura. Se a entrega dos serviços públicos envolve investimentos do setor privado em infraestrutura, a forma mais comum de PPP é a Iniciativa de Financiamento Privado (HM TREASURY, 2008, tradução nossa).

Segundo dados fornecidos pela Partnerships UK (2012), de 1992 até 2011 foram firmados 920 contratos de PPP/PFI no Reino Unido, concentrados principalmente nos setores de saúde, educação e, de forma menos expressiva, em transporte e habitação, totalizando um investimento de 72 bilhões de libras. A extensa experiência inglesa em projetos de parceria resultaram em uma padronização das melhores práticas, contribuindo para uma estruturação mais ágil, eficiente e transparente dos contratos de concessão.

Nos anos seguintes, vários países começaram a adotar as parcerias na estruturação de projetos de infraestrutura, atraídos pela idealização de que a nova modalidade possibilita a realização de diversos projetos de forma simultânea sem impactar, de imediato, os cofres públicos. Sua adoção é motivada, de um lado, pelo desejo do poder público em prestar um serviço à sociedade, de outro, pelo desejo da iniciativa privada em expandir suas atividades e, ainda, pelo desejo dos usuários diretos de usufruírem de um serviço público eficiente e de qualidade. Segundo relatório publicado pelo SEFID (2006), a opção pelo modelo de PPP no Brasil foi incentivada pela necessidade de promover investimentos em infraestrutura, associada à restrição fiscal em função da dívida pública elevada.

De acordo com a Comissão Européia (2003), o contrato de concessão envolve, em geral, a divisão de responsabilidades no planejamento, construção (incluindo possíveis ampliações e modernizações, no caso de projetos já existentes), financiamento e operação dos ativos de infraestrutura envolvidos no projeto, e em troca, é dado ao parceiro privado o direito de cobrar tarifas aos usuários. Ocorre, dessa forma, a transferência de parte dos riscos de planejamento, construção e operação ao setor privado.

O contrato de PPP geralmente é designado DBFO (*design-build-finance-operate*), e funciona de forma semelhante à concessão, tendo como principal diferença a necessidade de contraprestação pública, seja em função de uma demanda insuficiente para cobrir os custos e ainda remunerar o parceiro privado, ou seja pelo desejo do governo de manter a modicidade tarifária. Nesta modalidade, o setor público especifica o serviço a ser ofertado e fica responsável pela supervisão da implementação e operação do projeto, retomando a propriedade dos ativos após o período do contrato.

O contrato de parceria pode, também, tomar a forma de um BOT (*built, operate and transfer*), modalidade pela qual o parceiro privado fica responsável pela implementação do projeto, mas a propriedade dos ativos permanecem com o setor público durante todo o período do contrato. Segundo a Comissão Europeia (2003), as principais vantagens do contrato BOT é permitir, na fase de planejamento, uma adaptação do projeto aos equipamentos e materiais que serão utilizados, bem como o estabelecimento de um programa de manutenção a longo prazo, contendo uma previsão de todos os custos de manutenção incorridos na vida útil do projeto. Por outro lado, neste modelo o setor público arca sozinho com o risco do planejamento do projeto.

Quando a propriedade de um ativo de infraestrutura ou de uma empresa estatal é transferida de forma permanente ao setor privado, é caracterizada uma privatização. O investidor privado ganha total controle sobre o investimento, operação e manutenção de todos os ativos da empresa, restando ao governo o papel de regulador e fiscalizador, isto é, “protegendo os consumidores de preços monopolistas e, em alguns casos, talvez exigindo uma manutenção mínima e regimes de investimentos.” (Comissão Europeia, 2003, p. 25, tradução nossa).

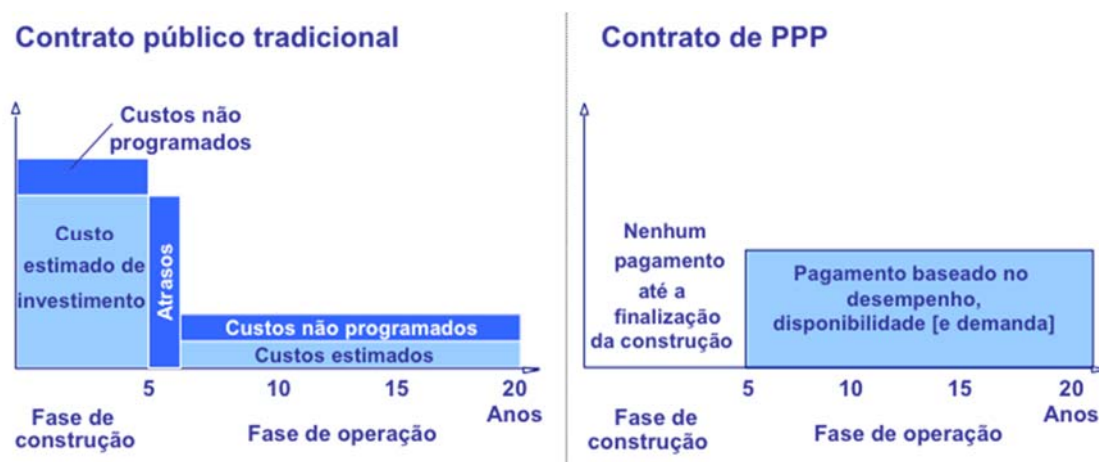
Quando o processo é realizado de forma adequada, resulta em ganhos de eficiência e geração de renda para o governo. É importante, contudo, esclarecer as diferenças entre a privatização e a Parceria Público-Privada. Na privatização a transferência tem caráter permanente, e os riscos são totalmente absorvidos pelo setor privado. Por outro lado, no contrato de parceria, além dos riscos serem compartilhados entre as partes, ocorre a transferência temporária da prestação do serviço ao parceiro privado, retornando ao setor público ao fim do prazo do contrato.

2.2. Justificativa Econômica Para Sua Adoção

Um ponto fundamental a ser abordado se refere à justificativa econômica da adoção de uma parceria. Quando se trata de um projeto economicamente auto-sustentável, a provisão de serviços é feita via concessão comum, com o Estado atuando apenas como regulador. Caso contrário, deve-se optar por uma obra pública tradicional ou por uma PPP.

Como pode-se observar na Figura 1, a obra pública tradicional demanda maiores recursos públicos já na fase de construção (incluindo custos imprevistos e atrasos no andamento do projeto), porém os gastos são menores na fase de operação. Por outro lado, na PPP pode haver pouco ou nenhum capital inicial por parte do governo, já que a remuneração ao parceiro privado ocorre principalmente após o início das operações, sendo atrelada ao seu desempenho na prestação do serviço.

Figura 1: Comparação entre a obra pública tradicional e a Parceria Público-Privada quanto ao uso de recursos públicos.

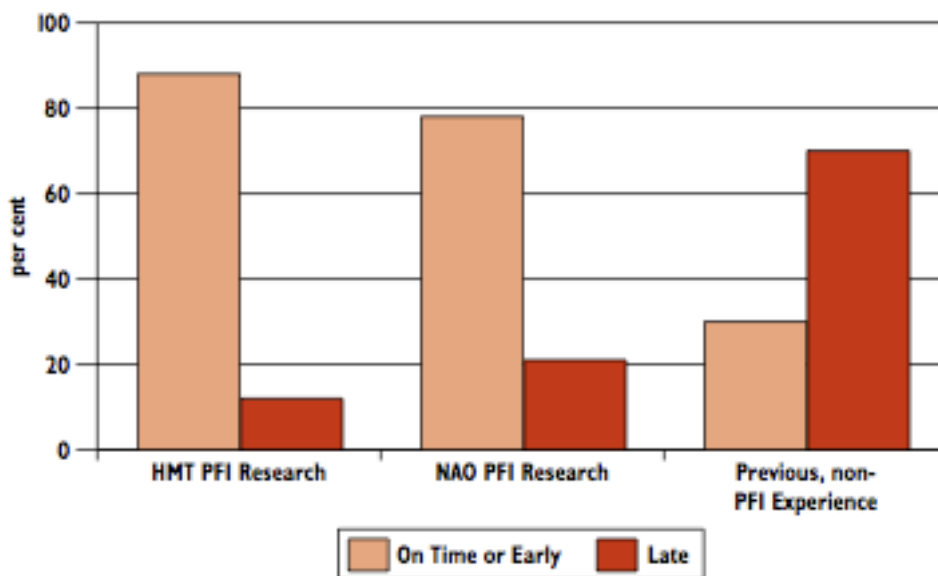


Fonte: PricewaterhouseCoopers

Um relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Reino Unido (National Audit Office) em 2003 demonstrou que, dentre os projetos de PPP já finalizados, 76% foram concluídos dentro do prazo previsto ou antes (NAO, 2003). No mesmo ano, o Tesouro Britânico realizou pesquisa com uma amostra maior, e constatou que o percentual era de 88% (HM Treasury, 2003), como ilustrado pela Figura 2. Além disso, ambas as pesquisas concluíram que 78% dos projetos de PPP foram entregues dentro do

orçamento previsto, contra um percentual de 30% verificado nos contratos públicos tradicionais (NAO, 2001).

Figura 2: Porcentagem de projetos de PPP e obra pública tradicional entregues dentro e fora do prazo no Reino Unido.



Fonte: HM Treasury (2003); NAO: PFI Construction Performance (2003); NAO: Modernising Construction (2001).

Essa diferença é justificada, em primeiro lugar, pela característica do contrato de parceria em remunerar o parceiro privado somente após o início das operações, incentivando que a obra seja finalizada o mais rápido possível. Em segundo lugar, todos os custos de construção e manutenção são previamente estimados no contrato, não permitindo que a concessionária recupere aumentos imprevistos nos custos.

O contrato de PPP incentiva, também, uma construção baseada em padrões de qualidade mais elevados, já que a manutenção dos ativos no longo prazo é obrigação da concessionária, que pode ter sua remuneração reduzida caso não atenda aos padrões definidos no contrato. Assim, o parceiro privado pode optar por gastos maiores na fase de construção, visando à redução dos custos de manutenção durante as operações e aumento da vida útil dos ativos. Por outro lado, nos contratos de obra pública tradicionais, as empresas responsáveis por construir não têm interesse no bom desempenho de longo prazo dos ativos.

De um modo geral, a interação entre os setores público e privado na realização dos projetos gera diversos benefícios, dentre eles:

- i. Melhor gestão e distribuição dos riscos do projeto entre as partes que melhor suporta cada um deles;
- ii. Viabilização de projetos em momentos de dificuldades fiscais, através do financiamento privado;
- iii. Maior qualidade e competência na prestação dos serviços à população;
- iv. Maior transparência dos procedimentos e gastos públicos;
- v. Maior eficiência no uso de recursos, resultando em custos e prazos menores;
- vi. Credibilidade ao setor privado através de garantias contratuais;
- vii. Otimização e integração das fases do projeto; e
- viii. Compartilhamento de ganhos econômicos entre as partes.

Por outro lado, é imprescindível questionar o viés favorável às Parcerias Público-Privadas quando comparado com outras modalidades tradicionais. Em primeiro lugar, alega-se que o financiamento privado seja mais caro que o público, já que bancos comerciais tendem a cobrar taxas maiores para emprestar ao setor privado, pois acreditam ser mais arriscado.

Outra questão é que, devido à complexidade da estrutura dos contratos de PPP, pode haver equívocos na alocação de riscos entre as partes, resultando em preços mais elevados e ineficiência na execução do projeto e no uso de recursos públicos, já que o parceiro privado precisa de um incentivo, isto é, o pagamento de um prêmio para suportar os riscos envolvidos no projeto. Pode haver, ainda, demora na estruturação e falhas no cálculo de todos os custos envolvidos no projeto, contrariando o argumento de que as parcerias respeitam mais o cronograma e o orçamento previstos no contrato.

Dessa forma, apesar de parecer uma solução ideal para situações onde o financiamento público é limitado, a PPP deve ser implementada apenas nos casos em que os custos mais elevados do financiamento privado e do prêmio de risco exigido pelo parceiro privado são superados pelos ganhos de eficiência desta modalidade na prestação do serviço.

Segundo Andrew Smith, Secretário-Chefe do Tesouro Britânico entre 1999 e 2002, as parcerias permitem que o setor público se beneficie do dinamismo comercial, inovações e eficiências resultantes da relação com o setor privado, o qual contribui com suas próprias habilidades e experiências, fornecendo maior Value for Money (HM

Treasury, 2000). De forma similar, um relatório publicado pelo Treasury Taskforce (1997, tradução nossa) dispõe que:

A PPP não se trata de tomar dinheiro emprestado do setor privado... E sim sobre como criar uma estrutura na qual o maior Value for Money é alcançado através das inovações e habilidades gerenciais do setor privado, fornecendo melhoria significativa do desempenho e ganhos de eficiência.

Quando se faz a modelagem da PPP deve-se assegurar que ela ofereça à sociedade o Value for Money, que é uma combinação ótima entre menores custos e maior qualidade ao longo da vida útil do contrato. As vantagens da PPP devem estar claras e comprovadas de forma quantitativa antes da licitação, através do levantamento dos custos, benefícios e riscos de um projeto caso fosse realizado via PPP, e caso fosse construído e operado pelo setor público.

Para a escolha da parceria, o valor presente dos pagamentos realizados pelo Governo ao setor privado, durante o prazo de vigência do contrato, deve ser menor do que no caso de uma obra pública tradicional. De acordo com Vålilä (2005, p. 100, tradução nossa):

Para ser economicamente viável, uma PPP tem que gerar uma combinação de eficiência alocativa e eficiência produtiva que é superior à obra pública tradicional [...]. No contexto das PPPs, o termo normalmente utilizado para descrever a eficiência produtiva é “Value for Money”. Assim, a criação de “Value for Money” adicional, em comparação com a obra pública tradicional – sem comprometer indevidamente a eficiência alocativa – justificaria o envolvimento do setor privado na parceria.

O ganho de eficiência da PPP tem origem nessa divisão de responsabilidade entre os setores público e privado na projeção, financiamento, construção e operação dos ativos de infraestrutura. Além disso, diferente do setor público, o setor privado possui uma estrutura de incentivos para minimizar os custos. Mas o Value For Money não se resume à questão de custo-eficiência, de forma que deve-se valorizar e assegurar a qualidade do serviço prestado, através de cláusulas contratuais e ferramentas de regulação.

2.3. Condições Institucionais e Instrumentais Para o Êxito da PPP

De um modo geral, o parceiro privado busca uma garantia do retorno do capital investido, segurança jurídica dos contratos com o estabelecimento de um marco regulatório estável, coerente e transparente, e compartilhamento adequado dos riscos envolvidos. O parceiro público, por sua vez, busca a eficiência na prestação dos serviços à sociedade, e obtenção de vantagens econômicas e sociais pela parceria (GRILO et al, 2005).

Para garantir o êxito do projeto por PPP, deve-se assegurar que ambas as partes cumpram com suas devidas obrigações, de acordo com as condições previamente estabelecidas. O principal instrumento da Parceria Público-Privada é o contrato de concessão elaborado de acordo com a natureza do projeto, devendo prever alguns itens fundamentais para o seu sucesso, como:

- i. a divisão dos riscos envolvidos entre as partes que melhor suporta cada um deles, de forma a permitir redução dos custos ao mesmo tempo em que melhora o desempenho na execução do projeto;
- ii. as formas de avaliação do desempenho do parceiro privado, analisando as metas atingidas e o padrão de qualidade do serviço prestado, servindo de cálculo para a sua remuneração; e
- iii. as garantias e penalidades em caso de inadimplência pecuniária do parceiro público ou descumprimento pelo parceiro privado das condições de desempenho estabelecidas no contrato.

Inicialmente, no Reino Unido, o setor público tentou transferir o máximo de riscos possível para o setor privado, que por sua vez não aceitou a alocação de riscos, ou exigiu prêmios de riscos extremamente elevados para suportá-los. A meta, portanto, é otimizar a transferência de riscos, identificando e avaliando corretamente cada um deles, para então alocá-los à parte que melhor lida com eles.

Além dos itens relacionados anteriormente, outro ponto fundamental do contrato de concessão é a possibilidade de prever o uso de um mecanismo sofisticado de solução de conflitos, a arbitragem. É importante agilizar o processo de resolução de

controvérsias, para que não interfira no andamento do projeto, e garantir a imparcialidade na defesa de interesses conflitantes.

Antes da contratação da PPP deve haver uma licitação na modalidade de concorrência, condicionada à elaboração de estudos técnicos e econômico-financeiros que justifiquem a opção pela parceria, e à uma estimativa de impacto fiscal. O processo é iniciado após a publicação do edital, o qual estabelece detalhadamente as características do processo licitatório (determina, por exemplo, qual o objeto e o prazo da concessão, e o critério de escolha do vencedor) e do contrato de concessão. Após uma pré-qualificação dos interessados na execução do projeto, a escolha do licitante vencedor é baseada na melhor proposta, seja em razão da menor tarifa cobrada pelo serviço prestado, menor valor da contraprestação pecuniária, melhor técnica ou combinação dos critérios anteriores. Por fim, o licitante escolhido assina o contrato com o poder concedente, onde estão determinadas todas as regras da parceria.

É fundamental, também, que ocorra o apoio governamental através do estabelecimento de um marco legal e regulatório coerente, estável e transparente, capaz de facilitar a concepção do projeto, gerar credibilidade na governança, atender aos interesses de ambas as partes envolvidas, e permitir a mitigação de riscos, atraindo a participação de parceiros privados. Problemas no marco regulatório podem se traduzir em barreiras à estruturação e implementação da parceria. Deve-se buscar um equilíbrio ótimo entre um arcabouço legal estável, que ofereça segurança jurídica aos contratos, e certa flexibilidade aos contratos para incorporar novas situações que possam surgir em projetos de longo prazo.

Segundo o Tesouro Britânico (HM Treasury, 2000), se a provisão do serviço pelo parceiro privado ocorrer em um mercado competitivo, as disciplinas do mercado servirão de incentivo para maximizar a qualidade do serviço contratado. Por outro lado, na inexistência de tais disciplinas, deve-se exigir um padrão de qualidade através da regulação e descrição de critérios de desempenho no contrato, permitindo uma maior provisão de serviços públicos de qualidade dentro dos recursos disponíveis.

Ademais, para a manutenção da estabilidade macroeconômica, é necessário rigor no controle dos gastos, observando o impacto da execução dos projetos de parceria sobre o equilíbrio das contas públicas futuras, de forma a cumprir com a responsabilidade na gestão fiscal.

Podem ser adotadas, também, algumas medidas de capacitação que contribuam para o aprimoramento das competências do poder público quanto à gestão do processo de licitação e dos projetos de PPP, tornando-o mais apto à tomada de decisões, incluindo o planejamento, a estruturação e implementação dos projetos de infraestrutura por parceria de forma eficiente no longo prazo.

Finalmente, é de extrema importância a existência de fontes de crédito para a execução dos contratos por parceria, através de financiamentos por bancos de desenvolvimento e por órgãos multilaterais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); por fundos de pensão; por fundos de investimento; ou nos mercados de capitais.

2.4. A Divisão dos Riscos nos Projetos de PPP

Os contratos de Parceria Público-Privada estão associados à prestação de um serviço de longo prazo, podendo se estender até 35 anos, e por isso estão sujeitos a inúmeros riscos, devido às incertezas do futuro. Segundo a Comissão Europeia (2003, p. 50, tradução nossa), “um risco é definido como qualquer fator, evento ou influência que ameaça a conclusão bem sucedida de um projeto em termos de tempo, custo ou qualidade”. Dessa forma, os riscos nos projetos de PPP são caracterizados pela possibilidade de ocorrência de eventos que impactam negativamente os objetivos definidos no contrato firmado entre as partes, podendo afetar o retorno econômico do projeto e a qualidade dos serviços prestados.

A transferência de parte dos riscos ao parceiro privado constitui uma vantagem da parceria sobre os contratos públicos tradicionais, pois permite que os riscos sejam alocados a quem melhor pode administrá-los (isto é, ao parceiro que tem maior capacidade de reduzir a probabilidade de ocorrência destes riscos, minimizando, portanto, seu impacto negativo sobre o projeto) ou, pelo menos, suportá-los ao menor custo, de forma a promover a eficiência do projeto (VÄLILÄ, 2005, p. 106). Por outro lado, o setor privado exige um preço, ou prêmio de risco, para suportar os riscos que lhe foram alocados, de forma que uma distribuição cuidadosa dos riscos entre as partes é essencial para não encarecer o serviço.

A adequada divisão dos riscos possibilita a redução dos custos do projeto, e assim gera “Value for Money”, ou seja, um ganho de eficiência na prestação do serviço combinado à ocorrência de menores custos. De acordo com a Comissão Européia (2003, p. 50, tradução nossa):

Um princípio fundamental da PPP é que o risco deve ser atribuído à parte que é mais capaz de gerenciá-lo. A alocação eficiente do risco tem um impacto financeiro direto sobre o projeto, pois resultará em menores custos globais do projeto e, portanto, proporcionará maior “Value for Money” se comparado aos métodos tradicionais de aquisição.

Ainda segundo a Comissão Européia, além de reduzir os custos de longo prazo do projeto, o compartilhamento de riscos incentiva o parceiro privado a entregar os projetos dentro do prazo e do orçamento, sem deixar de atender aos padrões definidos no contrato; melhora a qualidade do serviço prestado; aumenta as receitas da operação; e fornece um perfil de despesas mais consistente e previsível.

De acordo com o Partnerships Victoria² (Victorian Department of Treasury and Finance, 2001, p. 16), é fundamental a realização de estudos para identificar, avaliar (quanto à probabilidade de ocorrência e tamanho do impacto, caso se concretize) e alocar da melhor forma possível todos os riscos envolvidos na realização do projeto de PPP. Deve-se, também, definir medidas mitigadoras, e estabelecer um sistema contínuo de monitoramento e revisão dos riscos, devendo durar por toda a vida do contrato. Com as informações obtidas, deve-se montar uma matriz de riscos, listando os que são mais relevantes no âmbito do projeto e suas alocações propostas, servindo de auxílio para a elaboração do contrato de concessão.

² Manual sobre alocação de riscos desenvolvido pelo Departamento de Tesouro e Finanças do Governo de Victoria (Austrália) para auxiliar na implementação das PPPs.

3. Os Grandes Jogos: a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016

A ocorrência dos megaeventos esportivos no Brasil funciona como uma estratégia para atração de investimentos e representa uma importante motivação para a realização de necessárias obras de infraestrutura, servindo de oportunidade para o desenvolvimento econômico e social do país. Segundo Gurgel (2010), trata-se de uma década “de ouro” para o país, iniciada com a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, exigindo inúmeros investimentos que deverão “gerar empregos, oportunidade, inclusão social e promover a qualidade de vida” da população.

As obras vão além da infraestrutura diretamente associada aos jogos, como a construção da vila olímpica e das instalações para as competições e a modernização de estádios de futebol. Também envolve, por exemplo, uma reestruturação do sistema de transportes públicos, facilitando o acesso às áreas de interesse; a adoção de medidas para reforço da segurança pública durante os eventos; e a expansão e melhoria da oferta de infraestrutura turística, garantindo a prestação de um serviço altamente qualificado aos turistas nacionais e estrangeiros.

3.1. A Copa do Mundo FIFA de 2014

De acordo com um estudo realizado pelo Consórcio Copa 2014 (2010), contratado pelo Ministério do Esporte, estima-se que os impactos econômicos resultantes da realização da Copa da FIFA no Brasil possam chegar a R\$ 183,2 bilhões de reais, dos quais 26% são referentes aos efeitos diretos, e 74% aos indiretos. É esperada uma movimentação de 3,1 milhões de turistas brasileiros, além de 600 mil estrangeiros, que deverão injetar R\$ 9,4 bilhões na economia no período do evento. Haverá uma mobilização de R\$ 33 bilhões em investimentos em infraestrutura (sendo 78% dos investimentos provenientes do setor público), gerando cerca de 700 mil empregos permanentes e temporários, o que por sua vez irá aumentar o consumo total das famílias em R\$ 5 bilhões. Por fim, espera-se uma arrecadação de R\$ 16,8 bilhões, sendo R\$ 10,6 bilhões referentes aos tributos federais, gerando um retorno líquido de R\$ 3,2 bilhões para o Governo Federal.

A Copa do Mundo de 2014 será sediada em doze cidades brasileiras, sendo que, dos estádios utilizados para a competição esportiva, três são privados e nove públicos, estes últimos ficando a cargo de cada estado decidir sobre como realizar as reformas necessárias para adaptação dos estádios aos padrões exigidos. Segundo o Portal da Copa³, cinco estados escolheram celebrar contratos de Parcerias Público-Privadas na modalidade concessão administrativa, conforme listado abaixo e ilustrado pela Tabela 1:

- i. Reforma do Mineirão, uma arena multiuso localizada na cidade de Belo Horizonte (Minas Gerais) que terá sua capacidade reduzida para 64.000 espectadores e receberá um investimento total de R\$ 695.000.000,00 (seiscentos e noventa e cinco milhões de reais), sendo o serviço realizado pelo Consórcio Minas Arena S.A (formado pela Construcap – CCPS Engenharia e Comércio S/A, HAP Engenharia Ltda e Egesa Engenharia S/A) pelo prazo de 27 anos.
- ii. Reforma do Castelão, um estádio público na cidade de Fortaleza (Ceará) com capacidade para 67.037 pessoas, cujo serviço está sob a responsabilidade do Consórcio Arena Multiuso Castelão (formado pelas empresas Galvão Engenharia S.A, Serveng Civilsan S.A e BWA Tecnologia e Sistema em Informática LTDA), pelo prazo de 8 anos, e orçamento total de 518.606.000,00 (quinhentos e dezoito milhões, seiscentos e seis mil reais).
- iii. Reconstrução da Arena das Dunas, um estádio público localizado na cidade de Natal (Rio Grande do Norte), com capacidade para 42.623 torcedores, e orçamento de R\$ 417.000.000,00 (quatrocentos e dezessete milhões de reais), sendo o serviço prestado pela Construtora OAS, através de concessão pelo prazo de 20 anos.
- iv. Construção da Arena Pernambuco, uma arena multiuso na cidade de Recife (Pernambuco) com capacidade para 46.154 pessoas, e investimentos no montante de R\$ 500.200.000,00 (quinhentos milhões e duzentos mil reais), cujo serviço é prestado pelo Consórcio Cidade da Copa, formado pelas empresas Odebrecht Investimentos em Infra-

³ Site do governo federal brasileiro sobre a Copa do Mundo da FIFA de 2014.

Estrutura Ltda e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S/A, pelo prazo de 33 anos contados a partir da celebração do contrato.

- v. Reconstrução do estádio Fonte Nova, na cidade de Salvador (Bahia), com capacidade para 50.433 espectadores e um investimento total de R\$ 591.711.185,00 (quinhentos e noventa e um milhões, setecentos e onze mil, cento e oitenta e cinco reais), serviço a ser realizado pelo prazo de 35 anos por consórcio formado pela Construtora OAS Ltda e pela Odebrecht Investimentos em Infra-estrutura Ltda.

Tabela 1: Reformas dos estádios para a Copa do Mundo de 2014 realizadas por Parcerias Público-Privada

Estádios	Investimentos (R\$ milhões)	Financiamento (R\$ milhões)	Capacidade (mil)	Número de Trabalhadores
Mineirão	695,0	400,0	64	1.700
Fonte Nova	591,7	323,6	50	2.592
Castelão	518,6	351,5	67	1.332
Arena Pernambuco	500,2	400,0	46	1.881
Arena das Dunas	417,0	396,5	43	503
Total	2.722,5	1.871,6	270	8.008

Fonte: Ministério do Esporte (2012)

As 5 Parcerias Público-Privadas, junto com os outros quatro estádios públicos, cujas reformas serão realizadas por contratos de empreitada, localizados nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro, Manaus e Cuiabá, além de três estádios privados nas cidades de São Paulo, Porto Alegre e Curitiba, totalizam investimentos na ordem de R\$ 6.778.200.000,00 (seis bilhões, setecentos e setenta e oito milhões e duzentos mil reais), com capacidade bruta para 664 mil espectadores, e geração de 19.403 empregos diretos.

De acordo com Pereira (2011), experiências internacionais revelam que a realização de projetos por PPP apresentam menor índice de renegociação de preços e cronogramas entre as partes em relação aos contratos de empreitada, permitindo, ao menos em tese, que as reformas ou construções dos estádios para a Copa fossem executadas dentro do prazo e com menor uso de recursos públicos. Além disso, o parceiro privado tem incentivos a planejar e executar as obras de maneira mais eficiente (dentro das obrigações determinadas no contrato), já que também será de sua

responsabilidade a manutenção e operação da infraestrutura durante o prazo de vigência da concessão.

Como mencionado anteriormente, as obras vão além da infraestrutura diretamente associada aos jogos. Para as cidades sediarem a Copa da FIFA (e o Rio de Janeiro sediar as Olimpíadas), um dos maiores desafios será a melhoria da infraestrutura de mobilidade urbana, com a disponibilização de meios de transporte eficientes entre os aeroportos e os principais destinos, como os hotéis e as instalações onde ocorrerão as competições esportivas. Segundo o Ministério do Esporte (2010), são previstos gastos na ordem de R\$ 12 bilhões em mobilidade urbana e cerca de R\$ 7 bilhões em projetos de reforma e construção de aeroportos nas doze cidades-sede, além de R\$ 903 milhões em obras de readequação e revitalização dos portos de sete cidades (conforme ilustrado na Tabela 2).

No Rio de Janeiro, segundo a Infraero (2012), já está em andamento a reforma dos dois terminais de passageiros do Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão), bem como a recuperação dos sistemas de pistas e pátios e expansão de sua capacidade para 44 milhões de passageiros por ano até 2014, totalizando um investimento de R\$ 813,3 milhões.

Tabela 2: Previsão de gastos e financiamentos utilizados na execução dos projetos da Copa do Mundo de 2014 (R\$ milhões)

Áreas de Investimento	CAIXA	BNDES	Infraero	Orçam. Fiscal Federal	Governo Local	Privado	Valor Total
Aeroportos	-	-	3.739*	-	-	3.615	7.354
Estádios	-	3.715	-	-	2.451	612	6.778
Mobilidade Urbana	6.095	1.287	-	-	4.623	-	12.004
Portos	-	-	-	903	-	-	903
Telecomunic.	-	-	-	371	-	-	371
Total	6.095	5.002	3.739	1.274	7.074	4.227	27.410

Fonte: Ministério do Esporte (2012)

* Segundo a Infraero, os aeroportos receberão ao todo investimentos de R\$ 5,5 bilhões.

Em meio às inúmeras exigências que deverão ser cumpridas para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, são esses investimentos em infraestrutura que deverão constituir o maior legado para as cidades-sede e para a sociedade brasileira

como um todo, por ser tratar de investimentos que já deveriam ter sido executados. É fundamental, contudo, que sejam priorizados projetos que resultem no melhor benefício de longo prazo para a população.

3.2. Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016

Segundo Giambiagi et al. (2010), a candidatura da cidade do Rio de Janeiro aos Jogos Olímpicos de 2016 foi amparada, principalmente, pelo êxito observado na organização dos Jogos Pan-Americanos em 2007 e pelos impactos positivos que as obras necessárias para a realização do megaevento deverão gerar na cidade, de forma semelhante ao que aconteceu nas Olimpíadas de Barcelona em 1992 e de Atenas em 2004. Por outro lado, o Rio de Janeiro (e o Brasil, em geral) ainda apresenta problemas críticos que poderiam comprometer a realização dos Jogos, como a falta de segurança e a precariedade do sistema de transporte, influenciando negativamente a sua imagem para o exterior. Dessa forma, foi aberta uma oportunidade para se tomar medidas que busquem mitigar essas adversidades, resultando na melhora da percepção mundial sobre a cidade (e o país), o que por sua vez acaba atraindo mais turistas e até mesmo novos investimentos internacionais.

A literatura acadêmica referente aos impactos socioeconômicos de sediar os Jogos Olímpicos é escassa, mas de acordo com um estudo encomendado pelo Ministério do Esporte e elaborado pela Fundação Instituto de Administração – FIA (2009), a realização dos Jogos Olímpicos de 2016 na cidade do Rio de Janeiro deverá movimentar cerca de US\$ 51,1 bilhões⁴ na economia brasileira entre os anos de 2009 e 2027. Como base de cálculo do estudo foi considerado um investimento em infraestrutura de US\$ 14,4 bilhões (US\$ 12 bilhões em valores de 2008), conforme valor estipulado no dossiê de candidatura do Rio, gerando cerca de 120 mil empregos diretos e indiretos até 2016, e mais 130 mil empregos nos dez anos seguintes.

A repercussão dos eventos ocorrerá em diversos setores da economia, principalmente no de turismo, com a previsão de um público de 1 milhão de turistas por dia, sendo 38,76% formado por turistas estrangeiros, os quais deverão consumir

⁴ Valor presente em 2008.

diariamente R\$ 786,07 cada em hospedagem, alimentação, transporte, comércio e demais serviços. Por outro lado, turistas brasileiros deverão gastar cerca de R\$ 505,23 por dia, enquanto a previsão de consumo para turistas de dentro do Estado do Rio de Janeiro é de R\$ 313,74 por dia, deixando evidente a diferença de perfil entre turistas de diferentes origens.

Dessa forma, os investimentos no Rio de Janeiro visando à expansão e reforma da infraestrutura associada aos Jogos, somados aos gastos adicionais em bens e serviços pelos turistas nacionais e estrangeiros, irão impactar positivamente na geração de empregos, nos salários e na arrecadação de impostos, não só da cidade, como também do Brasil inteiro, devido ao aumento da demanda por produtos e serviços de outros estados.

O estudo da FIA (2009) usou como referência os impactos socioeconômicos dos Jogos Pan-Americanos de 2007, por se tratar de uma competição esportiva de grande porte realizada na cidade do Rio de Janeiro. Segundo o relatório elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE (2008), os investimentos e demais gastos com a organização do evento ocorridos entre 2001 e 2007, no valor total de R\$ 3,57 bilhões, provocaram a movimentação de R\$ 10,2 bilhões na economia brasileira, principalmente nos setores de construção civil e Administração Pública. Além disso, foram criadas 178.955 novas vagas de emprego, sendo cerca de 31% só na cidade do Rio de Janeiro, 9% no restante do Estado, e os outros 60% nos demais estados brasileiros.

Por outro lado, Gurgel (2010) aponta alguns procedimentos dos Jogos Pan-Americanos de 2007 que foram fortemente criticados, servindo de referência para um planejamento bem-sucedido dos próximos eventos no Rio de Janeiro e no Brasil. Durante a preparação da cidade para os Jogos, verificou-se gastos excessivos nos últimos meses para conseguir terminar as obras antes da realização do evento (representando uma gestão ineficiente dos recursos públicos), o não cumprimento de algumas obras planejadas, uma subutilização de locais esportivos (como o Parque Aquático Maria Lenk, já com sinais de deterioração pela falta de uso), e uma carência de benefícios efetivos para a população local.

Para Giambiagi et al. (2010), o volume de gastos direcionados à organização dos Jogos Olímpicos depende da situação da infraestrutura da região e das motivações de cada cidade para a realização de eventos dessa magnitude. Países que já contam com

uma parte significativa da infraestrutura necessária pronta (possuindo, por exemplo, um sistema de transporte eficiente) costumam gastar menos e se preocupam mais com o sucesso dos Jogos em si, como no caso das Olimpíadas de 2000 em Sidney, na Austrália, que custaram cerca de US\$ 3 bilhões. Por outro lado, nos Jogos Olímpicos de 1992 ocorridos em Barcelona, na Espanha, foram investidos cerca de US\$ 8 bilhões, com quase 2/3 direcionados à melhoria da infraestrutura urbana, tendo como principal projeto a revitalização da Zona Portuária, uma área até então decadente onde foi construída a Vila Olímpica, sendo convertida em zona residencial ao fim dos Jogos. Barcelona, assim como se espera para o Rio de Janeiro, é um exemplo de cidade cujo projeto olímpico foi planejado levando em conta o potencial de transformação dos investimentos e seus benefícios de longo prazo para a população.

Ainda segundo Giambiagi et al. (2010), existem dois tipos de investimentos em infraestrutura associados a esses eventos: aqueles inerentes à realização das competições esportivas, visando à construção de arenas e melhorias nos serviços turísticos (como a expansão da oferta de hospedagem de qualidade), resultando em aumento da renda, maior atração de turistas e melhora da imagem no exterior; e aqueles de natureza transformadora, como melhorias do sistema de transporte público e revitalização de áreas urbanas, reduzindo o déficit de infraestrutura e gerando um legado de desenvolvimento para a cidade.

O projeto olímpico do Rio de Janeiro prevê o aproveitamento dos equipamentos esportivos que foram construídos para os Jogos Pan-Americanos de 2007 (como o Parque Aquático Maria Lenk, a Arena do Rio, o Velódromo do Rio e o Estádio Olímpico João Havelange, mais conhecido como Engenhão) e para os Jogos Mundiais Militares de 2011, além daqueles que estão sendo construídos para a Copa das Confederações em 2013 e para a Copa do Mundo de 2014. Dessa forma, a previsão é de que apenas 26% das instalações que serão utilizadas nas Olimpíadas terão que ser construídas.

Os investimentos em infraestrutura de transporte será o maior legado da Copa do Mundo e das Olimpíadas para a cidade do Rio de Janeiro, que hoje carece de um sistema de transporte eficiente, sendo os principais projetos referentes à implementação do sistema de BRT (Bus Rapid Transit), detalhados a seguir conforme dados da Empresa Olímpica Municipal (EOM):

- i. Transcarioca: Construção de um corredor de alta capacidade ligando a Barra da Tijuca ao Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim, na Ilha do Governador, em uma faixa segregada com 39 km de extensão. Foi estimado um investimento de R\$ 1.582 milhões, sendo 26% oriundos do Tesouro Municipal, e 74% de financiamento junto ao BNDES. Desse total, R\$ 204 milhões ainda serão contratados para a execução de obras civis referentes aos terminais e estações, mais R\$ 33 milhões para serviços de auditoria, topografia, monitorização de contratos, entre outros. A meta é a redução em pelo menos 60% do tempo de trajeto entre os dois bairros, além da integração a outros modais ao longo da via.
- ii. Transoeste: Construção de um corredor expresso para ônibus, ligando a Barra da Tijuca ao bairro de Santa Cruz, e abertura de um túnel na Serra da Grota Funda (Túnel Vice-Presidente da República José Alencar), ligando os bairros de Guaratiba e Recreio dos Bandeirantes. Foi estimado um investimento de R\$ 982 milhões, provenientes de recursos municipais, sendo R\$ 917 milhões já contratados, e outros R\$ 65 milhões (estimativa) ainda por contratar, referentes ao trecho que ligará a Alvorada ao Jardim Oceânico. A meta é a redução do tempo médio de viagem pela metade, beneficiando até 220 mil passageiros por dia.
- iii. Transolímpica: Criação de um corredor expresso para ônibus e carros entre os bairros de Deodoro e Barra da Tijuca, totalizando 26 km de extensão, com a previsão de ligação à estações da Transcarioca e da Transoeste, além de integração aos trens da Supervia (em Deodoro e Magalhães Bastos).

Por fim, segundo o estudo do Ministério do Transporte (2010), além dos impactos econômicos, deve-se levar em conta os diversos benefícios intangíveis decorrentes da realização dos megaeventos internacionais, como o aumento da visibilidade internacional de produtos e serviços brasileiros devido à exposição na mídia, favorecendo a imagem do Brasil no exterior; a melhoria de qualidade dos serviços relacionados ao turismo (como alimentação, transporte, atendimento e hospedagem) e divulgação de atrações turísticas regionais, ampliando o turismo interno e atraindo mais turistas internacionais; e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população devido aos investimentos maciços em infraestrutura urbana.

Em suma, a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 representa não só uma oportunidade para o crescimento e desenvolvimento do Brasil, como também para o turismo nacional e para a imagem do país no exterior. Mas para alcançar todos esses impactos positivos na economia, é imperativo que o governo realize um planejamento eficiente e monitore a execução das obras de infraestrutura, priorizando aquelas que trouxeram melhor benefício de longo prazo para o Brasil, de forma a alinhar as exigências em termos de infraestrutura aos interesses da população. É importante, também, que os investimentos na cidade do Rio de Janeiro sejam planejados de forma que a infraestrutura da Copa do Mundo seja aproveitada para os Jogos Olímpicos. E, finalmente, é fundamental que as decisões sobre a modalidade de contratação dos projetos relacionados aos megaeventos impliquem no melhor uso dos recursos públicos, e resultem no maior legado para a sociedade.

4. A Legislação Brasileira de Delegações de Serviços Públicos

4.1. Concessão e Licitação de Serviços Públicos

A delegação de serviços públicos é caracterizada pela transferência de serviços de natureza pública ao setor privado, através da Autorização, Permissão ou Concessão. As delegações por concessão e permissão são reguladas pela Lei nº 8.987 (Lei das Concessões), promulgada em 13 de fevereiro de 1995, e devem ser precedidas por processo de licitação, conforme o Art. 2º.

Segundo a Lei nº 8.666 (Lei das Licitações), promulgada em 21 de junho de 1993, os contratos administrativos devem ser sempre precedidos por um processo licitatório (exceto nos casos em que a licitação é dispensável ou inexigível), como forma de assegurar o princípio constitucional da isonomia, ou seja, a garantia de igualdade de condições a todos os interessados. Através da licitação, é feita a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder Público, visando à celebração do contrato de seu interesse para a aquisição de bens ou contratação de serviços, conforme os artigos 2º e 3º desta lei.

Na lei nº 8.987/95, definiu-se concessão como a delegação (por prazo determinado) de serviço público, precedida ou não por execução de obra pública, através da licitação por concorrência, à pessoa jurídica que comprove capacidade para sua realização. Foi determinado que o critério de seleção do licitante seria baseado no menor valor da tarifa ao usuário direto, no maior valor ofertado ao poder concedente, na melhor proposta técnica, ou na combinação entre os critérios citados. Foi atribuído ao poder concedente o papel de regulamentar o serviço concedido e fiscalizar, de forma permanente, sua prestação, visando assegurar a boa qualidade do serviço prestado pela concessionária.

Nesta modalidade, o concessionário é remunerado pela exploração do serviço, com a cobrança de tarifas aos usuários diretos. De acordo com a Lei das Concessões, os contratos poderão prever um mecanismo de revisão das tarifas, como forma de manter o equilíbrio econômico-financeiro da operação ao longo do prazo de vigência do contrato. Além disso, segundo o Art. 11, é permitida a previsão, no contrato, de fontes

alternativas de receita, com o objetivo de manter a modicidade tarifária, isto é, o fornecimento de tarifas justas e acessíveis aos usuários.

A permissão, por sua vez, é uma forma de delegação caracterizada pela precariedade, discricionariedade e pela possibilidade de alteração ou revogação da atividade, a qualquer momento, pelo poder concedente. Segundo Mello (2000), a permissão seria normalmente utilizada “quando o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço ou (...) quando os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela rentabilidade do serviço, seja pelo curto prazo em que se realizaria a satisfação econômica”.

4.2. A Lei das Parcerias Público-Privadas

A Lei nº 11.079/2004, promulgada em 30 de dezembro de 2004, definiu PPP como um contrato administrativo de concessão firmado entre a Administração Pública e o parceiro privado, para a prestação de serviços públicos com prazo de vigência entre 5 e 35 anos, precedida ou não de obra pública. Ou seja, a parceria foi definida como um tipo de concessão, mas com características bem específicas.

A parceria difere das concessões tradicionais quanto ao retorno econômico do projeto e à forma de remuneração do parceiro privado. Enquanto nas concessões tradicionais a cobrança de tarifas (e possíveis receitas alternativas, dependendo do serviço público prestado) é suficiente para o retorno do investimento, a nova modalidade é limitada aos projetos que não são considerados economicamente auto-sustentáveis, exigindo uma contraprestação pública ao parceiro privado.

Os contratos de parceria podem ser classificados em duas modalidades:

- i. Concessão patrocinada: quando a prestação de determinado serviço público é destinada ao cidadão, de forma que a remuneração consistirá em cobrança de tarifas dos próprios usuários diretos, complementada por contraprestação pecuniária do poder público, a fim de tornar o projeto viável para o setor privado.

- ii. Concessão administrativa: caso o usuário da prestação do serviço seja a própria Administração Pública, não há cobrança de tarifas, e a remuneração será feita, apenas, por contraprestação da autoridade pública.

É ressaltada a importância da promulgação da Lei das Parcerias Público-Privadas para a viabilização de determinados contratos que necessitavam de um sistema de garantias adicionais capaz de proteger o parceiro privado da inadimplência pecuniária do poder público, isto é, do não pagamento das obrigações financeiras assumidas. De acordo com o SEFID (2006), como os projetos por parceria são de grande porte, exigindo vultosos investimentos para sua implementação, as garantias contratuais cumprem o papel de assegurar a integridade do fluxo financeiro do empreendimento, mesmo em situações de descumprimento das obrigações contratuais por qualquer uma das partes. Dessa forma, foi estabelecido que o pagamento das obrigações poderá ser garantido através de: vinculação de receitas; utilização de fundos especiais; contratação de seguro garantia; garantias prestadas por organismos internacionais ou instituições financeiras; ou garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal.

Dentre os mecanismos citados acima, a grande inovação foi a constituição do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, um fundo de natureza privada e patrimônio próprio, com o objetivo de fornecer garantias de pagamento das contraprestações assumidas pelos parceiros públicos por meio de contratos de PPP. Segundo o Banco do Brasil (2006), designado Administrador do FGP em 2005, o patrimônio do fundo foi inicialmente constituído por meio da integralização de R\$ 3.270.310.641,01 (três bilhões, duzentos e setenta milhões, trezentos e dez mil, seiscentos e quarenta e um reais e um centavo) em ações de propriedade do Governo Federal (Banco do Brasil, Vale e Eletrobrás), que transferiu a posse desses valores mobiliários para o FGP. Contratos de longo prazo, como os contratos de parceria, que podem se estender até 35 anos, envolvem muitos riscos e incertezas. Dessa forma, ao dar maior segurança aos parceiros privados, o fundo permite a redução dos custos associados ao risco de inadimplemento.

Como forma de garantir o equilíbrio das contas públicas futuras e minimizar a hipótese de indisponibilidade de recursos públicos, em obediência às condições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, foi determinado que novas parcerias

poderiam ser contratadas somente se a soma das despesas anuais com as parcerias em execução não ultrapassassem, no ano anterior e nos 10 anos posteriores, a 1% da receita corrente líquida da União. Posteriormente, com sanção da Lei nº 12.024 em 2009, o limite do comprometimento da receita da União foi ampliado para 3%.

Outra significativa inovação em relação aos contratos de concessão tradicionais compreende a repartição dos riscos envolvidos no projeto. Segundo os contratos de concessão regidos pela Lei das Concessões, a delegação da prestação de serviços públicos é feita por “conta e risco” do concessionário⁵, o qual acaba exigindo uma remuneração maior para suportar os riscos envolvidos. A lei das PPPs, entretanto, determina que no contrato seja feita a divisão dos riscos entre as partes (incluindo os riscos de caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, geralmente sob responsabilidade do setor público), possibilitando a redução dos custos associados e promovendo uma prestação mais eficiente do serviço público.

A possibilidade de vinculação da remuneração do parceiro privado ao seu desempenho, seja de acordo com os resultados atingidos ou com a qualidade do serviço, representa um mecanismo essencial para incentivar que o serviço seja prestado de forma eficiente. A qualidade do serviço pode ser avaliada através da contratação de auditorias, ou até mesmo por avaliação de seus usuários diretos.

Alterações também foram feitas no processo de licitação, que agora pode ter a ordem das fases de qualificação e julgamento invertidas. Nesta prática, são analisados apenas os documentos de habilitação do licitante com a melhor proposta, para verificar se cumpriu com as exigências do edital, para ser declarado vencedor. Em caso negativo, serão analisados os documentos do 2º lugar, e assim sucessivamente, até que se encontre um licitante que atenda à todas as condições. A fase de análise dos documentos de todas as concorrentes pode acabar atrasando a licitação, impedindo que o processo prossiga para a próxima fase. Assim sendo, a grande vantagem da inversão das fases se traduz em maior agilidade e menor burocracia no processo licitatório.

Após a licitação e antes da celebração do contrato, deve ser constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), na forma de companhia aberta, responsável

⁵ Lei nº 8.987, Art. 2º, inciso II: “concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

pela implantação e gestão de determinada parceria. A sociedade é constituída pelos parceiros públicos e privados, mas não se permite que o poder público seja titular da maioria do capital votante, ou seja, foi determinado que seja de controle do parceiro privado. A sociedade deve, também, obedecer padrões de governança corporativa⁶ e adotar demonstrações financeiras padronizadas.

Quanto ao financiamento dos projetos por parceria, a lei determinou que as operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% do total das fontes de recursos financeiros da SPE, obrigando que parte dos recursos sejam captados junto ao parceiro privado. Dessa forma, verifica-se, mais uma vez, os esforços da lei para a repartição de riscos e obrigações entre as partes.

Adicionalmente, para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, essa participação foi ampliada para até 80% do total das fontes de recursos, evidenciando a preocupação da lei em incentivar os projetos por parceria nas áreas mais carentes.

Finalmente, foi determinada (através do Decreto nº 5.385/05) a criação do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP, composto por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, com a responsabilidade de definir a prioridade dos serviços a serem executados por parceria e quais os procedimentos para a celebração dos contratos, autorizar a abertura da licitação (com autorização do edital), bem como apreciar os relatórios de execução dos contratos.

Em suma, diversos mecanismos foram incluídos na lei a fim de eliminar barreiras para a realização dos projetos, atraindo investimentos do setor privado nacional e internacional, através de garantias de retorno mínimo ao capital investido. Dessa forma, foi demonstrado o compromisso do país com a nova modalidade, trazendo maior segurança para futuros investidores.

⁶ Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, é o “*sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.*”

Por esses motivos, a lei das Parcerias Público-Privadas representa um avanço para a legislação brasileira associada aos investimentos em infraestrutura no país, mas ainda são observadas certas dificuldades na execução das parcerias, principalmente na elaboração extremamente complexa dos contratos de concessão, que devem ser capazes de alinhar os interesses do poder público, do parceiro privado, e da sociedade que irá usufruir dos serviços prestados.

4.3. A Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas

Devido à urgência dada pelo governo na realização de projetos de infraestrutura associados aos grandes jogos, recentemente foi aprovada a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, a qual estabeleceu novas regras para as licitações e contratos necessários, exclusivamente, para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014 e, ainda, de obras de infraestrutura e contratação de serviços para os aeroportos próximos das cidades-sede do mundial.

O RDC foi criado com a finalidade de ampliar a eficiência nas contratações públicas, obter melhor relação entre os custos e benefícios para o setor público, assegurar igualdade entre os licitantes e garantir a seleção da melhor proposta para a administração pública.

Da mesma forma que a Lei nº 11.079, o RDC adota a inversão das fases de julgamento e habilitação na licitação. Nesta prática, a exigência dos documentos ocorre após o julgamento das propostas, sendo cobrada apenas do licitante vencedor, implicando em economia de tempo e recursos para a Administração Pública. Além disso, a inversão de fases permite desarticular licitantes mal intencionados que tentam afastar, na fase de habilitação, concorrentes capazes de apresentar propostas mais vantajosas, reduzindo a probabilidade de celebração de contratos com preços excessivos.

Ademais, o Art. 47 prevê nova sanção administrativa ao determinar o impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, nas três esferas da Federação, pelo prazo de cinco anos, nos casos em que o licitante: não celebrar o

contrato, deixar de entregar a documentação exigida, apresentar documentos falsos, não manter a proposta, fraudar a licitação ou execução do contrato, comporta-se de modo idôneo ou der causa à inexecução total ou parcial do contrato.

Um dos pontos mais criticados da Lei do RDC se refere à previsão, no Art. 6º, de orçamento sigiloso para a contratação, contrariando a Lei das Licitações, pela qual é definido que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.” (Art. 3º, § 3º). Dessa forma, teme-se que, no caso de nenhum licitante apresentar proposta abaixo do valor máximo estipulado, o poder público acabe por alterar o orçamento inicial, frente à urgência destes projetos (Rezende, 2011). Por outro lado, como os licitantes terão acesso ao valor previamente estimado pelo governo apenas ao final do processo, evita-se o conluio de preços, isto é, acordos ilegais entre concorrentes visando a fixação de preços mais elevados.

Outra questão é referente à instituição da contratação integrada, isto é, regime pelo qual o licitante vencedor fica responsável tanto pela execução das obras e serviços, quanto pela elaboração do projeto básico e executivo, contrariando o Art. 9º da Lei das Licitações, no qual é vedada a participação, direta ou indireta, do autor do projeto básico ou executivo na licitação e execução da obra ou serviço. Ao mesmo tempo, a existência de um único contrato facilita a fiscalização e reduz a burocracia, garantindo agilidade na execução da obra.

Segundo Rezende (2011), apesar de garantir rapidez no processo de licitação, o regime carece de parâmetros de comparação entre as propostas dos interessados e avaliação da adequação das propostas às necessidades da administração pública. Dessa forma, a falta de elaboração de um orçamento e do projeto básico pode comprometer o julgamento das propostas, o que por sua vez pode enfraquecer a concorrência, contrariando o princípio da igualdade previsto nessa lei.

5. Estudo de Caso: o Projeto Porto Maravilha

5.1. O Programa de PPP no Rio de Janeiro

A Lei Estadual nº 5.068, de 10 de julho de 2007, instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PROPAR, com a finalidade de disciplinar e promover a realização de parcerias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Posteriormente, em 22 de dezembro de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 105, instituindo o PROPAR-RIO, voltado para as parcerias específicas do Município.

Conforme a Lei Federal nº 11.079/2004, define-se PPP como um contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa, que envolve a contraprestação pecuniária do parceiro público. Os contratos devem ter valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e prazo de vigência maior que 5 anos.

Em ambas as leis foi determinada a criação de um Conselho Gestor, o CGP, presidido pelos Secretários Estadual e Municipal da Casa Civil, com a responsabilidade de aprovar os projetos de PPP, incluindo seus editais, contratos, aditamentos e processos licitatórios; elaborar e avaliar periodicamente os Planos Estadual e Municipal de Parcerias Público-Privadas; e autorizar a utilização dos recursos do Fundo Garantidor (FGP).

De acordo com o Art. 8º de ambas as leis, os Planos de Parcerias Público-Privadas estadual e municipal devem expor os objetivos, áreas e serviços prioritários do programa, bem como apresentar e justificar os projetos de parceria a serem contratados pela Administração Pública. Na lei estadual especificamente, foi estabelecido que as Secretarias de Estado deveriam emitir pareceres sobre a atratividade do projeto, sua importância para a sociedade e desenvolvimento do Estado, sua viabilidade jurídica, além da capacidade de pagamento e a viabilidade da concessão de garantias pelo Estado ou pelo Fundo Garantidor.

Para que os projetos sejam incluídos nos respectivos Planos de Parcerias Público-Privadas, deve ser realizado um estudo técnico que contemple o efetivo interesse público, a vantagem econômica e operacional da proposta em relação a outras modalidades, os resultados a serem atingidos, os critérios de avaliação de desempenho

da concessionária, as formas e os prazos de amortização do capital investido e a viabilidade da exploração do serviço.

Tal como na lei federal, foi determinado que a Administração Pública (Estadual e Municipal) somente poderia contratar novas parcerias se as despesas com os contratos em execução não excedessem a 3% da receita corrente líquida do exercício no ano anterior e nos 10 anos seguintes. Foi criado, também, um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), com o objetivo de fornecer garantias de pagamento das obrigações assumidas pelo parceiro público.

Finalmente, no Art. 11 da lei estadual determinou-se a criação de uma unidade operacional de coordenação de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP), ligada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro, responsável por dar suporte técnico na elaboração de projetos e contratos no âmbito do PROPAR, fiscalizar a execução destes contratos e assessorar o Conselho Gestor (CGP).

5.2. O Contrato de Concessão e a Estrutura do Projeto

O projeto Porto Maravilha foi dividido em duas etapas, ambas em andamento, visando à melhoria da qualidade de vida da região, com previsão de:

- i. reurbanização da área, com introdução de serviços urbanos de qualidade, como coleta seletiva de lixo e iluminação pública eficiente e econômica;
- ii. reestruturação do sistema viário, com a demolição do Elevado da Perimetral e transformação da Av. Rodrigues Alves em via expressa;
- iii. valorização do patrimônio histórico e implantação de projetos culturais, como o Museu de Arte do Rio de Janeiro e o Museu do Amanhã; e
- iv. promoção do desenvolvimento sócio-econômico da população, através do programa Porto Maravilha Cidadão, que tem como meta atrair investimentos privados para a geração de empregos e novas oportunidades de negócios.

A primeira fase, iniciada em junho de 2009, foi completamente financiada com recursos públicos, totalizando R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões) desembolsados pela Prefeitura e pelo Ministério do Turismo, e teve por finalidade a requalificação urbana do bairro da Gamboa e do Morro da Conceição, de forma a atrair

empresas e realizar empreendimentos culturais e turísticos na região. O contrato de concessão apresentado neste trabalho se refere à segunda etapa do projeto, a qual representa o primeiro programa de PPP da cidade do Rio de Janeiro (e atualmente o maior do Brasil), e tem por objeto a revitalização, operação e manutenção da Zona Portuária do Rio.

O serviço, conforme detalhado na seção 5.3, está sendo prestado pela Concessionária Porto Novo S/A, um consórcio formado pelas construtoras OAS, Norberto Odebrecht Brasil e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, através de contrato de PPP na modalidade Concessão Administrativa firmado com a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP (Poder Concedente), empresa criada e controlada pela Prefeitura para coordenar o processo de implantação do Porto Maravilha. O projeto terá prazo de vigência de 15 anos, podendo ser prorrogado enquanto a Operação Urbana Consorciada – OUC estiver vigente, isto é, por no máximo 30 anos contados da publicação da Lei Complementar nº 101/2009, observando-se a performance da Concessionária e a conveniência administrativa de manter a contratação.

O valor global do contrato é de R\$ 7.609.000.000,00 (sete bilhões e seiscentos e nove milhões de reais), e a contraprestação pública é a única fonte de receita da Concessionária permitida para amortização do investimento, valor que deverá ser suficiente para cobrir todos os custos, tributos, encargos e demais despesas na realização das obras e na prestação do serviço, bem como remunerar o investimento dos acionistas. A CDURP será responsável pelo pagamento de contraprestações públicas mensais no montante fixo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), além de contraprestações públicas anuais conforme Plano de Negócios da Concessionária, limitada a duas vezes o valor estimado máximo do contrato dividido pelo número total de anos de seu prazo de vigência.

Para o pagamento das contraprestações públicas será considerada a disponibilidade de recursos no Fundo de Investimento Imobiliário da Operação Urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro (FII), – constituído por recursos advindos da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção, o CEPAC, melhor detalhado mais adiante – de forma que a emissão das Ordens de Início de cada uma das 15 etapas está condicionada à comprovação de disponibilidade de recursos no montante

igual ou superior ao valor de cada etapa cumulado com o valor remanescente das etapas anteriores, ambos atualizados pelo IPCA⁷, conforme a seguinte fórmula:

$$\text{Recursos disponíveis no fundo} \geq (\text{Valor de cada etapa} + \text{Valor remanescente das etapas anteriores}) * (1 + \text{IPCA}_{\text{acumulado no período}})$$

Conforme as leis federal, estadual e municipal de PPP, foi determinado que o pagamento das contraprestações públicas seria vinculado à performance da Concessionária e à qualidade dos serviços prestados e das obras executadas, através de avaliações mensais pelo Poder Concedente. Caso a nota de desempenho da Concessionária (cuja variação é de 0 a 100) seja inferior a 80, poderá haver abatimentos ou retenções no valor da contraprestação pública.

Determinou-se, ainda, que na ocorrência de caso fortuito ou força maior, ou seja, eventos imprevisíveis e inevitáveis que afetem o desenvolvimento do projeto, deve-se analisar a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, através de pagamento de indenização à Concessionária, aumento da contraprestação pública, ou redução dos encargos assumidos pela Concessionária. Por outro lado, caso a Concessionária obtenha ganhos econômicos decorrentes de redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados, estes deverão ser compartilhados na proporção de 50% com o Poder Concedente.

Para atrair os investidores e arrecadar recursos para investimentos em obras e serviços visando à requalificação urbana da zona portuária objeto do contrato de PPP, o município do Rio de Janeiro emitiu 6.436.722 (seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, setecentos e vinte e dois) Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, pelo valor de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais) cada, totalizando R\$ 3.508.013.490,00 (três bilhões, quinhentos e oito milhões, treze mil e quatrocentos e noventa reais). A Caixa Econômica Federal, administradora do Fundo de Investimento Imobiliário, comprou, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), todos os CEPAC emitidos em leilão público de lote único realizado em Junho de 2011. Os recursos arrecadados serão repassados à CDURP para pagamento das contraprestações públicas previstas no contrato, e os CEPAC deverão ser revendidos aos investidores interessados em explorar o novo potencial construtivo da região.

⁷ Índice de Preços ao Consumidor Amplo, divulgado pelo IBGE.

Quanto à licitação, esta foi promovida pela CDURP na modalidade concorrência do tipo “técnica e preço”, de forma a selecionar a proposta mais vantajosa entre aquelas apresentadas pelos licitantes. O processo licitatório foi dividido em duas etapas de julgamento, sendo a primeira relativa à análise dos Documentos de Habilitação, e a segunda relativa à análise da Proposta Técnica (com peso de 60% na nota global da licitante) e da Proposta Econômica (com peso de 40%) de cada uma das licitantes habilitadas na fase anterior.

Finalmente, para o gerenciamento, supervisão e fiscalização do contrato de concessão optou-se pela contratação de serviços técnicos especializados a serem realizados pelo consórcio ECOPLAN-JHP, contratado através de licitação pelo valor de R\$ 20.030.702,30 (vinte milhões, trinta mil, setecentos e dois reais e trinta centavos), com a responsabilidade de aferir os prazos, a qualidade e a conformidade dos serviços prestados e das obras executadas pela Concessionária.

5.3. A Revitalização da Zona Portuária do Rio

A atual Zona Portuária da cidade do Rio de Janeiro foi criada durante uma grande reforma urbana promovida pelo Prefeito Pereira Passos⁸, no início do século XX, que visava a ampliação da malha viária com alargamento e abertura de novas ruas, e o saneamento básico para melhora das condições de higiene e salubridade da região. Através de um aterro que modificou a costa da cidade, foi realizada a construção de um novo porto, além de depósitos e armazéns e o estabelecimento de atividades para apoio ao transporte marítimo. O desenvolvimento da atividade portuária implicou em evolução das tecnologias e necessidade de um espaço cada vez maior de armazenamento, o que resultou no esvaziamento das atividades econômicas e obsolescência da área portuária. Além disso, seguidas intervenções urbanas levaram ao isolamento dos bairros da região, resultando em abandono ou subutilização das edificações e estagnação do espaço urbano (Mello, 2003).

Para reverter a situação de abandono e promover a reestruturação local criou-se, em novembro de 2009, a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse

⁸ Francisco Pereira Passos foi nomeado prefeito da cidade do Rio de Janeiro pelo presidente da república Rodrigues Alves, governando entre 1902 e 1906.

Urbanístico (AEIU) da Região Portuária do Rio de Janeiro, abrangendo os bairros de Santo Cristo, Gamboa e Saúde, além de partes dos bairros de São Cristovão, Centro e Cidade Nova, totalizando uma área de 489 hectares (aproximadamente 5 milhões de m²), limitada pela Av. Presidente Vargas, à direita pela Av. Rio Branco, acima pela Av. Rodrigues Alves, e à esquerda pela Av. Francisco Bicalho, conforme figura abaixo.

Figura 3: Delimitação da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região Portuária do Rio de Janeiro.



Fonte: Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da região portuária do Rio.

A região objeto da intervenção urbana, além de próxima ao Centro da cidade e de importantes vias de circulação, como a Linha Vermelha e a Av. Brasil, é também uma das principais portas de entrada para turistas, que chegam à cidade pelos navios de cruzeiro. Segundo a Pier Mauá S/A, foi estimada para a temporada de 2011/2012 uma movimentação de 700 mil turistas, incluindo passageiros e tripulantes dos navios, gerando um gasto de cerca de US\$ 210 milhões na cidade (considerando um gasto médio de US\$ 300 por dia). Além disso, verificou-se que desde 1998 o setor tem apresentado expressivo crescimento a cada nova temporada, além da injeção de cerca de US\$ 1 bilhão na economia do município, ficando claro a importância do turismo marítimo para o Rio.

Dessa forma, a Operação Urbana Consorciada pretende, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos, atrair novos investimentos e estimular o desenvolvimento socioeconômico da região, proporcionando melhoria da qualidade de vida dos moradores, valorização da área, recuperação do patrimônio histórico,

sustentabilidade ambiental e reintegração da região à cidade do Rio de Janeiro. A segunda fase do programa, referente ao contrato de PPP, foi iniciada em 2011 e contempla:

- i. Reestruturação do sistema viário, gerando maior conectividade da região com os demais bairros da cidade e aumento da capacidade do fluxo de veículos, com a criação da Binário do Porto (já em andamento), via que irá absorver o tráfego da região, permitindo a demolição do Elevado da Perimetral e a reurbanização e transformação da Av. Rodrigues Alves em via expressa (início previsto para 2013 e conclusão em 2015), como ilustrado pela Figura 4.
- ii. Priorização do transporte coletivo, com a instalação de calhas ajardinadas para a implantação de um circuito de Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) integrado aos diversos modais de transporte público, incluindo estações de metrô e trem, linhas de ônibus convencional e BRT, barcas e o aeroporto Santos Dumont.
- iii. Reurbanização dos espaços públicos, visando à valorização da paisagem urbana e melhoria das condições ambientais, com implantação de novos padrões de pavimentação e sinalização das vias; arborização de calçadas, praças, parques e canteiros; iluminação pública eficiente e econômica; e instalação de mobiliário urbano, incluindo abrigos e pontos de ônibus, lixeiras, bancos de praças, bancas de jornal, banheiros públicos, bicicletários e quiosques.
- iv. Expansão da rede de infraestrutura local, garantindo o atendimento da demanda da população atual e futura, com implantação de novos sistemas de abastecimento de água (cuja maior parte das tubulações é antiga e opera de forma deficiente), esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, energia elétrica, telecomunicações e gás encanado, além de sistema de melhoria da qualidade das águas do Canal do Mangue.
- v. Promoção do desenvolvimento socioeconômico dos moradores, com a implementação do programa Porto Maravilha Cidadão, que tem como meta a geração de empregos diretos e permanentes, a formalização das atividades econômicas, o incentivo a novas oportunidades

- empreendedoras, a formação profissional, o apoio a programas de habitação de interesse social, e o incentivo à integração e inclusão social.
- vi. Recuperação e valorização do patrimônio histórico, artístico e cultural, com a implantação de projetos de grande impacto cultural, como o Museu de Arte do Rio (MAR) e o Museu do Amanhã, dedicado às Ciências.

Figura 4: Reestruturação do sistema viário da AEIU da região portuária do Rio.



Fonte: Porto Maravilha.

De acordo com o sítio eletrônico do Porto Maravilha, dentre os inúmeros impactos estimados do projeto, os principais são o crescimento da população da região de 22 mil para 100 mil moradores até o ano de 2020, expansão da área verde de 2,46% para 10,96%, devido à arborização e criação de novas praças e parques, aumento de 50% na capacidade do fluxo de veículos, devido à reestruturação viária, ampliação e melhoria da prestação de serviços públicos, redução da poluição do ar e sonora, devido à retirada do Elevado da Perimetral e, por fim, a transformação da região portuária em referência para a cidade do Rio de Janeiro.

O projeto urbano para a região portuária remete a casos internacionais bem-sucedidos, como foi observado em Buenos Aires, com a revitalização de Puerto Madero (hoje considerado um importante ponto turístico e de negócios para a região), em

Baltimore, que revitalizou a área de entorno do Inner Harbor, e em outras cidades como Roterdã e Hong Kong. Já a cidade de Barcelona, como foi mencionado anteriormente, é um caso bem semelhante ao do Rio de Janeiro, pois a realização dos Jogos Olímpicos de 1992 motivou vultosos investimentos em infraestrutura urbana, e seu principal projeto foi a revitalização da zona portuária, que reutilizou a área decadente de Port Vell para atividades culturais e de lazer e para construção da Vila Olímpica, reintegrando a região ao resto da cidade.

Como nos casos internacionais, o projeto se baseia na reestruturação do espaço urbano, visando estimular o turismo, a habitação e o comércio da região, conforme o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio dispõe:

Este é o intuito das intervenções: transformar a região da zona portuária numa área dinâmica que seja uma nova referência de planejamento urbano para a cidade. Pretende-se seguir o exemplo de cidades ao redor do mundo como Buenos Aires, Nova Iorque, Baltimore e Roterdã, entre outras, que ao recuperarem suas áreas portuárias degradadas, dinamizaram suas economias e ganharam mais um ponto de interesse turístico.

A execução do projeto através de uma Parceria Público-Privada decorreu da decisão de se adotar uma estratégia que permitisse dar maior agilidade ao processo de requalificação urbana e desenvolvimento imobiliário, de forma a atrair o interesse de investidores privados para a região. Portanto, o contrato de concessão apresenta características específicas da modalidade, como a vinculação da remuneração ao desempenho da concessionária, através de avaliações mensais sobre a qualidade dos serviços e obras, conforme o Anexo 5 do contrato. No caso de Nota de Desempenho abaixo de 80 (sendo 100 a nota máxima), a Concessionária será penalizada com descontos no pagamento da parcela da Contraprestação Pública. O objetivo é garantir que a execução das obras e a prestação dos serviços atendam aos parâmetros de qualidade e ao cronograma descritos no contrato e no edital de licitação.

Quanto ao compartilhamento de riscos entre as partes, a cláusula 19ª se limita a determinar que, em caso de caso fortuito ou força maior, ou seja, eventos que porventura afetem o retorno econômico do projeto ou a qualidade dos serviços prestados, será analisada a necessidade de uma recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato – podendo ocorrer o pagamento de indenização à Concessionária,

o aumento da contraprestação pública, ou a redução dos encargos assumidos pela Concessionária – ou, até mesmo, extinção da concessão.

Em suma, através dos investimentos para a revitalização da Zona Portuária do Rio, o projeto Porto Maravilha objetiva a melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da população, o que por sua vez atrai o interesse de investidores privados e implica em maior volume de recursos a serem investidos, levando a um círculo virtuoso de desenvolvimento da região.

6. Conclusão

O crescente interesse na parceria entre os setores público e privado é explicado pelos inúmeros benefícios que a modalidade oferece, e por ter se tornado uma alternativa viável para projetos de infraestrutura até então considerados pouco atraentes, principalmente em situações de restrição orçamentária e austeridade fiscal. O requisito para um contrato bem sucedido é que seja adequadamente estruturado, a fim de alocar, da melhor forma, todas as responsabilidades e riscos entre os agentes. Além disso, a gestão do projeto por PPP deve ser realizada de forma eficiente, através da capacitação do poder público, que deve ser capaz de alinhar os interesses públicos na melhor prestação dos serviços, com os interesses privados dos investidores no retorno econômico.

A Parceria Público-Privada não surgiu para substituir outras modalidades de delegações de serviços públicos, e sim para complementar as formas disponíveis de provisão de infraestrutura. Assim, não representa a única ou a melhor opção, devendo ser implementada apenas nos casos em que é comprovada sua vantagem comparativa. É papel do Estado identificar a modalidade mais adequada para cada tipo de projeto, de forma a melhor atender aos interesses da sociedade.

Da interação entre os setores público e privado são gerados diversos benefícios como o aumento da qualidade e eficiência nos serviços prestados, maior transparência dos gastos públicos e redução da pressão orçamentária. Entretanto, observou-se pela experiência internacional que a parceria não se enquadra em todos os projetos, exigindo uma utilização criteriosa, baseada nas lições aprendidas através de experiências em outros países. Deve-se ter cuidado, principalmente, com a troca de gastos presentes por gastos futuros que comprometam o orçamento público.

Por ser um modelo recentemente implantado no Brasil, o número de contratos de PPP ainda é bastante limitado. Mas a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, e dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro, eventos que demandam vultosos investimentos em infraestrutura, representa uma oportunidade para a utilização das parcerias em diversos projetos necessários para assegurar que o país esteja preparado para recebê-los. É essencial que o Governo realize um bom planejamento das obras de infraestrutura, decidindo sobre a melhor forma de contratação para cada projeto, de

modo a obter o melhor uso de recursos públicos e os melhores benefícios de longo prazo para a sociedade.

Em conclusão, a parceria tem assumido uma importância cada vez maior, tanto para o crescimento do país, quanto para o bem-estar da sociedade, por incentivar a viabilização de serviços públicos essenciais. Dessa forma, a finalidade deste trabalho é incrementar a discussão acerca do tema, analisando a expansão das parcerias, os benefícios e riscos de sua adoção, e o seu papel na realização dos grandes jogos no Brasil.

7. Referências Bibliográficas

BANCO DO BRASIL. Relatório de Gestão do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) – Prestação de Contas do Período de 27/01 a 31/08/2006 (1º Exercício Social). Brasília, Novembro 2006.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada.

_____. Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

_____. Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP.

Edital e contrato da concessão dos serviços de revitalização e operação da região portuária do Rio de Janeiro. Acesso em: 20 Out. 2011. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/cdurContratos.aspx>>.

EMPRESA OLÍMPICA MUNICIPAL. Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com/transportes/>>. Acesso em: Jun. 2012.

EUROPEAN COMMISSION. Guidelines For Successful Public-Private Partnerships. Brussels, March, 2003.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. The Global Competitiveness Report 2009-2010. World Economic Forum. Genebra, Suíça, 2009.

FRANCO, V. Parcerias Público-Privadas no Brasil: Em Busca de Eficiência por Meio da Alocação de Riscos. 2007, 166 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO. Estudo de Impactos Socioeconômicos Potenciais da Realização dos Jogos Olímpicos na Cidade do Rio de Janeiro em 2016. São Paulo, Set. 2009.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Impactos Socioeconômicos dos Jogos Pan-Americanos. São Paulo, Nov. 2008.

GIAMBIAGI, F.; FERREIRA, S.; BESSERMAN, S.; SOUTO, L. O Papel do Estado, o Projeto Olímpico e a Importância do Legado. In: XXII Fórum Nacional 2009, Rio de Janeiro, 2010. Rio de Janeiro, Abr. 2010.

GRAEFF, F. Uma análise da alocação de riscos nos contratos para prestação de serviços públicos: O caso do transporte rodoviário interestadual de passageiros por ônibus. Brasília, 15 Mar. 2011.

GRILO, L.; MELHADO, S.; SILVA, S.; HARDCASTLE, C.; JUNIOR, A. A Implementação de Parcerias Público-Privadas como Alternativa de Infraestrutura e Serviços Públicos no Brasil: Visão Geral. São Paulo, Mai. 2005.

GURGEL, A. Dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007 à Olimpíada Rio 2016: a construção de um conceito de legado dos megaeventos esportivos no Brasil. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, v. 8, n. 16, p. 19-36, 2010.

HARRIS, S. *Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services*. Inter-American Development Bank.

HM TREASURY. *Public Private Partnerships*. 2008. Disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm>. Acesso em: Abr. 2012.

_____. *Public Private Partnerships – The Government’s Approach*. United Kingdom, 2000.

INFRAERO. *Obras em aeroportos da Copa*. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/obras/>>. Acesso em: Jun. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. São Paulo, SP: IBCG, 2009.

MELLO, C. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, F. *A Zona Portuária do Rio de Janeiro: antecedentes e perspectivas*. 2007, 140 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Impactos econômicos da realização da Copa 2014 no Brasil*. Brasília, 31 Mar. 2010.

_____. 3º Balanço das Ações do Governo Brasileiro para a Copa – Abril 2012. Brasília, Maio 2012.

NATIONAL AUDIT OFFICE. PFI: Modernising Construction. London, 11 Jan. 2001.

_____. PFI: Construction Performance. London, 5 Feb. 2003.

PALMER, K. Contract issues and financing in PPP/PFI (Do we need the 'F' in 'DBFO' projects?). Cambridge Economic Policy Associates LTD, 2000. Disponível em: <<http://www.cepa.co.uk/documents/FinalcontractissuesandfinancinginPPP-PFI.pdf>>.

PARKER, D. Privatisation: Lessons From the UK. In: Aylward, C. and O'Toole, R. (eds). Perspectives on Irish Productivity. Dublin: Forfás, Mar. 2007.

PARTNERSHIPS UK. Disponível em: <<http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Projects-Database.aspx>>. Acesso em: 2 mai 2012.

PEREIRA, B. Estádios da Copa, contratos públicos e melhor uso de recursos públicos. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-estádios-da-copa-contratos-públicos-e-melhor-uso-de-recursos-públicos>> . Acesso em: 01 Mai. 2012.

PIER MAUÁ S/A. Disponível em <<http://www.piermaua.com.br/>>. Acesso em: 16 Jun. 2012.

PORTO MARAVILHA. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/>>. Acessos entre Out. 2011 e Jun. 2012.

REHDER, M. Brasil é reprovado em infraestrutura. O Estado de São Paulo, São Paulo, 08 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao->

diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/o-estado-de-sao-paulo/2010/08/08/brasil-e-reprovado-em-infraestrutura>.

REZENDE, R. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: comentário à Lei nº 12.462, de 2011. Textos para Discussão 100. Senado Federal, Ago. 2011.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor e autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 105, de 22 de dezembro de 2009. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas – PROPAR-RIO.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.068, de 10 de julho de 2007. Institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PROPAR.

ROYAL INSTITUTION OF CHARTERED SURVEYORS. The future of private finance initiative and public private partnership. June 2011.

SAVI, E.; SAVI, A. A inserção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como alternativa para a retomada do desenvolvimento da infra-estrutura no Brasil. XIII SIMPEP. Bauru, São Paulo, 6 a 8 Nov. 2006.

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÃO E REGULAÇÃO. Relatório sobre Análise da experiência internacional e nacional em matéria de PPP – Produto 3. Brasília, Junho 2006.

SOARES, R.; CAMPOS NETO, C. Das Concessões Rodoviárias às Parcerias Público-Privadas: Preocupação com o valor do pedágio. Brasília: Ipea, Mai. 2006. (Texto para Discussão, n. 1186)

SUNFELD, C.; SCHAPIRO, M. Uma Copa para uma nova licitação? Valor Econômico, São Paulo, p. A12, 27 Out. 2011.

TAVARES, C. Parcerias Público-Privadas: Uma alternativa aos instrumentos de financiamento disponíveis. Fortaleza, Fev. 2005.

TREASURY TASKFORCE. Partnerships for Prosperity – The Private Finance Initiative. London: HM Treasury, 1997.

URBAN LAND INSTITUTE. Brasil: Kicking into High Gear. In: Infrastructure 2011: A Strategic Priority. Urban Land Institute, 2011.

VÄLILÄ, T. How Expensive Are Cost Savings? On The Economics of Public-Private Partnerships. European Investment Bank Papers, v. 10, n. 1, p. 94-116, 2005.

VICTORIAN DEPARTMENT OF TREASURY AND FINANCE. Partnerships Victoria Guidance Material: Risk Allocation and Contractual issues. Victoria, Australia, June 2001.