



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

MARJORIE LYNN NOGUEIRA SANTOS

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS: O CASO DO CENTRO ADMINISTRATIVO DO DISTRITO
FEDERAL**

Brasília – DF
2015

MARJORIE LYNN NOGUEIRA SANTOS

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS: O CASO DO CENTRO ADMINISTRATIVO DO DISTRITO
FEDERAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Doutor Ricardo Corrêa Gomes

Brasília – DF
2015

MARJORIE LYNN NOGUEIRA SANTOS

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS: O CASO DO CENTRO ADMINISTRATIVO DO DISTRITO
FEDERAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão de
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna:

Marjorie Lynn Nogueira Santos

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Professor-Orientador

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes
Professor-Examinador

Prof. Ricardo Miorin Gomes
Professor-Examinador

Brasília, 04 de Dezembro de 2015

Dedico este trabalho à minha família, pelo constante apoio e incentivo à minha evolução pessoal, intelectual e profissional.

AGRADECIMENTOS

Aos entrevistados: o senhor José Carneiro, Chefe da Unidade de Parcerias Público-Privadas do GDF, pela atenção e contribuição para esta pesquisa; o senhor Roberto Braga, Diretor-Geral da Centrad, pela solicitude e disponibilidade.

Ao meu orientador, Dr. Ricardo Corrêa Gomes, pela orientação, interesse, amizade, e, acima de tudo, pelo exemplo de profissional dedicado naquilo que faz.

Ao meu querido Samir, pela paciência e apoio constantes.

À Helena, por sua amizade, e pela preocupação e ajuda neste percurso.

E a meus pais e irmã, pelo amor e carinho.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o Centro Administrativo do Distrito Federal, uma parceria público-privada entre o Governo do Distrito Federal e a concessionária Centrad, formada pelas empresas Odebrecht e Via Engenharia. Os objetivos propostos consistem na descrição dos fatores críticos de sucesso para uma PPP de acordo com a realidade brasileira, e na compreensão da influência destes fatores nos resultados da parceria do Centro Administrativo, permitindo que seja identificado o que é necessário para que a PPP obtenha sucesso. A pesquisa se caracteriza como descritiva e interpretacionista, cuja abordagem foi o estudo de caso qualitativo. Os dados utilizados são primários e secundários obtidos a partir de análise documental, bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e artigos de jornais. A partir dos resultados obtidos foi possível observar que todos os fatores críticos de sucesso delimitados para esta pesquisa possuem relevância no bom andamento ou não da PPP analisada, porém alguns demonstraram um grau maior de relevância do que outros, como foi o caso do fato capacidade financeira no setor público. No caso estudado fatores como o suporte político, a maturidade da legislação, a força do consórcio e sua complementaridade se demonstraram um bom andamento durante o processo da parceria. Porém, a confiança, a estabilidade financeira do governo e a estrutura governamental e da agência especializada se mostraram como fatores prejudiciais à PPP do Centro Administrativo do DF.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Nova Gestão Pública. Governança Pública.

LISTA DE QUADROS

| | |
|----------------|-----|
| Quadro 1 | 177 |
| Quadro 2 | 300 |
| Quadro 3 | 39 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|-----------------------|----|
| Figura 1 | 37 |
| Figura 2 | 40 |
| Figura 3 | 40 |
| Figura 4 | 45 |
| Figura 5 | 51 |
| Figura 6 | 52 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PPP – Parcerias Público Privadas

PFI – *Private Financial Initiative*

NGP – Nova Gestão Pública

AP – Administração Pública

TEP – Teoria da Escolha Pública

GP – Governança Pública

CADF – Centro Administrativo do Distrito Federal

GDF – Governo do Distrito Federal

UPPP – Unidade de Parcerias Público-Privadas

FCS – Fatores Críticos de Sucesso

RIT – Relatório de Impacto de Trânsito

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

CGP – Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1.1 Contextualização..... | 11 |
| 1.2 Formulação do Problema | 12 |
| 1.3 Objetivo Geral..... | 13 |
| 1.4 Objetivos Específicos | 13 |
| 1.5 Justificativa | 13 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 15 |
| 2.1 A Nova Gestão Pública e a Reforma do Setor Público..... | 15 |
| 2.1.1 Teoria da Escolha Pública | 17 |
| 2.1.2 Teoria da Agência | 18 |
| 2.1.3 Teoria dos Direitos de Propriedade..... | 19 |
| 2.1.4 Nova Gestão Pública: Reino Unido x Estados Unidos | 19 |
| 2.2 Governança Pública | 23 |
| 2.3 Parcerias Público-Privadas | 25 |
| 2.3.1 Fatores Críticos de Sucesso das PPPs | 29 |
| 2.3.2 Modelo de PPPs no Brasil..... | 30 |
| 3 METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA | 34 |
| 3.1 Tipologia e Descrição Geral dos Métodos de Pesquisa..... | 34 |
| 3.1.1 Estratégia de Pesquisa | 35 |
| 3.1.2 Métodos de Coleta e Análise dos Dados..... | 36 |
| 3.2 Caracterização da organização, setor ou área do objeto de estudo | 36 |
| 3.3 Participantes do estudo | 38 |
| 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO | 39 |
| 4.1 O caso da PPP do Centro Administrativo do DF..... | 40 |
| 4.2 Identificação dos Fatores Críticos de Sucesso no processo de PPP do Centro Administrativo do DF | 49 |
| 5 CONCLUSÕES | 60 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 62 |
| APÊNDICE | 68 |

1 INTRODUÇÃO

Esta seção abordará os principais pontos que embasarão o presente estudo. Para isso, serão apresentados a contextualização do assunto, a formulação do problema de pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos e as justificativas que explicitam a importância do mesmo.

1.1 Contextualização

A partir da Reforma do Setor Público ocorrida na década de 80, a Nova Gestão Pública surge como novo modelo de gestão, baseado em preceitos neoliberais. Neste contexto começam a serem utilizadas novas práticas no setor público inspiradas na eficiência e eficácia do setor privado, com o intuito de melhorar o maquinário estatal.

As parcerias público-privadas começaram a se desenhar nos moldes que hoje conhecemos no Reino Unido, durante a década de 90, a partir do sucesso da Associação Imobiliária (*Housing Associations*). Com uma nova legislação imobiliária aprovada em 89 no país, as Associações Imobiliárias passaram a emprestar dinheiro diretamente de particulares ao invés da Comissão de Empréstimos a Serviços Públicos (RITCHIE, 2006, p.12).

Com o êxito das AIs os “primeiros projetos de parceria público-privada foram lançados em 1992, na forma de Iniciativa de Finanças Privadas (*Private Finance Initiative, PFI*)” (BING, AKINTOYE, EDWARDS, HARDCASTLE, 2004, p.25, tradução nossa). A partir daí, as PPPs passaram a financiar no Reino Unido e em países do mundo todo, diversas modalidades de projetos como transporte, saneamento, saúde, educação e presídios.

No Brasil, as primeiras modalidades de parceria entre o Estado e entes privados começaram a se desenvolver na década de 90, por meio de regimes de privatizações, concessões, permissões e autorizações. A partir de 2001 os investimentos privados no Brasil caíram consideravelmente devido ao esgotamento parcial dos regimes acima citados e fatores externos, como “as incertezas econômicas e políticas verificadas em nosso país no período, a crise da economia global iniciada com o estouro da “bolha” da internet e queda da cotação das empresas virtuais e de alta tecnologia em 2000 e 2001, o

atentado de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e os escândalos financeiros associados à Enron e outras grandes empresas multinacionais.” (ENEI, 2006, p.232).

Nesse contexto a parceria público-privada é inserida “com o objetivo de atrair nova onda de investimentos privados para projetos de elevado interesse social, os quais, de outra forma, ou não seriam viáveis ou seriam relegados à ação do Estado, dependendo de disponibilidades orçamentárias inexistentes.” (ENEI, 2006, p.234).

Em 2004 a Lei 11.049, também chamada Lei das PPPs foi aprovada, e estabeleceu duas modalidades de concessão: a patrocinada e a administrativa. Na concessão patrocinada além da tarifa paga ao usuário, o poder público paga uma contraprestação. Na administrativa, o parceiro privado será remunerado unicamente pelos recursos públicos (DI PIETRO, 2009). Além disso, a Lei das PPPs se baseou na experiência internacional (principalmente o caso britânico) para determinar limites contábeis, financeiros e orçamentários à contratação de uma parceria público-privada. Tais limites fizeram do Brasil país precursor com relação à responsabilidade fiscal nas PPPs, visto que só agora países europeus adotaram a mesma prática (Ministério do Planejamento).

Diante desse contexto, o presente trabalho trata das parcerias público-privadas (PPPs), que consistem em determinado ajuste feito pela Administração Pública com um ente privado, por meio de um contrato de médio a longo prazo, onde são financiados projetos que melhorem a infraestrutura, o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento socioeconômico do país.

1.2 Formulação do Problema

A parceria público-privada pode ser vista como um meio catalisador da efetividade do Estado em seu papel de provedor, proporcionando serviços efetivos ao público e aquecendo a economia, pois além de oferecer capital para a execução de projetos do governo, permite que o setor privado invista no projeto e obtenha lucros com o mesmo.

O governo vem utilizando cada vez mais essa modalidade com o intuito de mobilizar recursos para investimento em infraestrutura, e implementar políticas públicas. No Brasil já temos dezenas de contratos assinados, e o terreno começa a ficar mais complexo. Mostra-se necessário o aprimoramento da inteligência de mercado tanto

no setor público quanto na iniciativa privada (PEREIRA, 2014a). A administração atual sinaliza a necessidade de ampliação do uso das PPPs, porém é necessário conhecer o cenário favorável para uma boa execução desse tipo de parceria, e, de acordo com Bruno Pereira (2014b), realizar mudanças substanciais que permitam o gasto público de qualidade.

Esse trabalho foca sua pesquisa em uma modalidade contratual relativamente nova no Brasil, que por meio da inovação busca uma governança efetiva, permitindo que a parceria entre a AP e o terceiro setor resulte em melhorias significativas na infraestrutura e na concessão de serviços de qualidade para a sociedade.

Diante da importância das PPPs para o Estado, para a sociedade e para a economia, é relevante analisar os fatores críticos para seu sucesso na realidade brasileira, e com isso responder a seguinte questão:

Quais os aspectos que interferem no sucesso de uma PPP no Brasil?

1.3 Objetivo Geral

O objetivo geral dessa pesquisa consiste em verificar os aspectos fundamentais para o sucesso da PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal.

1.4 Objetivos Específicos

- Descrever fatores que influenciam no andamento da parceria público-privada do Centro Administrativo do DF.
- Compreender como o andamento de cada um desses fatores afeta os resultados da PPP.
- Identificar o que é necessário para que a parceria obtenha sucesso.

1.5 Justificativa

As Parcerias Público-Privadas se mostram como um meio alternativo de mobilização de recursos para investimento em infraestrutura e prestação de serviços públicos, visto que começamos a perceber certo esgotamento do modelo de financiamento de longo prazo pautado nos bancos públicos (PEREIRA, 2014b). Como

parte dos instrumentos utilizados pela Nova Gestão Pública as PPPs provam sua relevância ao trazerem métodos eficazes, que possibilitam o benefício dos cidadãos a partir de práticas modernas de contratação, gestão de riscos, financiamento e introdução de melhorias tecnológicas e de gestão no serviço público.

Porém, como todo instrumento complexo de gestão, esse tipo de parceria necessita de um contexto estruturado para ser efetiva. Por tal motivo, mostra-se de extrema importância o conhecimento sobre a estrutura e a implementação dessa modalidade, incluindo a atuação dos atores inseridos nesta arena. Essa aquisição nos permitirá compreender porque certas falhas acontecem, e o que deve ser feito para que o sucesso ocorra.

Apesar da Lei das PPPs existir há mais de dez anos, atualmente percebemos o maior interesse do Estado brasileiro em sua aplicação devido à quantidade exponencial de contratos em andamento ou já realizados nos últimos anos. Por ser um método de gestão relativamente novo no Brasil, as parcerias público-privadas precisam ser observadas e analisadas para que seja aprimorada a inteligência de mercado tanto no setor público como no privado.

Ainda há a necessidade de maior conhecimento da sociedade, pois esse tipo de parceria nos rodeia e está cada vez mais presente em nosso dia a dia em forma de aeroportos, metrô, rodovias, estádios e outros. É, portanto, de nosso interesse direto maior conhecimento sobre o assunto visto que somos os usuários dos serviços fornecidos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo pretende apresentar as principais bases teóricas para o entendimento do tema estudado. Serão abordados o conceito e a evolução da Nova Gestão Pública como modelo base para a reforma do Setor Público assim como as influências teóricas subjacentes à NGP como o pensamento neoliberal, a Teoria da Escolha Pública, da Agência e dos Direitos de Propriedade. Apresentaremos ainda o conceito da governança pública que atua em redes; as Parcerias Público-Privadas e o modelo de PPPs utilizado no Brasil.

2.1 A Nova Gestão Pública e a Reforma do Setor Público

A Nova Gestão Pública é um modelo de reforma e gestão do Estado que surge no Reino Unido a partir da Reforma do Setor Público iniciada na década de 80, durante os mandatos de Margaret Thatcher pelo Partido Conservador. Os elementos teóricos que influenciaram sua formação foram o pensamento neoliberal e a Teoria da Escolha Pública (DE PAULA, 2005, p.27).

Com base em Adam Smith, o Estado liberal que exercia o modelo clássico de gestão se caracterizava pela não intervenção estatal na economia (*laissez-faire*), pelo fim dos monopólios e protecionismo, visto que o mercado possuía a propriedade de autorregulação pela mão invisível. Segundo De Paula (2005, p.28) para os liberais o mercado possui as capacidades de organizar e harmonizar, o que estimula o reconhecimento da iniciativa criadora e promove eficiência, justiça e riqueza. Desse modo, restava ao Estado três funções principais: manter a segurança do país, garantir o cumprimento dos contratos, e oferecer serviços públicos essenciais. Vale lembrar que o modelo liberal clássico estava contextualizado em um momento de grande progresso industrial e crescimento econômico (SILVESTRE, 2010, p.66), fatores que influenciaram seu sucesso, mas também trouxeram seu declínio.

Com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e posteriormente o *crash* da Bolsa de Valores de Nova York de 1929 o período de prosperidade econômica ruiu, e o Estado teve de intervir fortemente na economia. Como o liberalismo sequer previa tais crises, a teoria de autorregulação do mercado e a mão invisível passaram a ser questionadas.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) a intervenção estatal atingiu seu auge. De acordo com Hugo Silvestre:

A explicação para este fato deveu-se principalmente, ao crescendo de produção a que a guerra obrigava, cabendo ao Estado impulsionar a produção. Finda a guerra, e com a destruição que o morticínio gerara, o Estado interveio na economia para assegurar a produção de bens e a prestação de serviços, tidos como essenciais à existência humana, que de outro modo seriam afetados pela incapacidade de funcionamento do mercado: é o surgir do Estado de Bem-estar (SILVESTRE, 2010, p.67).

As ideias do economista britânico John Keynes, que dão origem à Teoria Keynesiana e integra a escola de Cambridge, embasam o modelo de Estado do Bem-estar Social ao defender a intervenção estatal na economia com o objetivo de levar ao pleno emprego. A partir da década de 70, o chamado Modelo Profissional de gestão, gerado pelo Estado do Bem-estar social, perde lugar para o Modelo Gestonário, que tem suas origens no neoliberalismo. Um dos principais motivos para isto foram as crises decorridas do aumento do preço do petróleo na década de 70, que geraram desaceleração econômica, em seguida crise fiscal, déficit público, aumento do desemprego e conseqüentemente o alto nível de inflação. Surge uma convicção de que o Estado é no mais alto grau um gastador, não fazendo uso eficiente do dinheiro público (ARAÚJO, 2000; SULEIMAN 2003).

O neoliberalismo vinha sendo semeado desde a década de 30 na Europa e nos Estados Unidos. Na Europa surge a escola austríaca tendo como representantes Mises e Hayek (DE PAULA, 2005). Nos Estados Unidos Milton Friedman inaugurou a chamada escola de Chicago, que se diferencia por criar uma abordagem empírica para o neoliberalismo: o monetarismo. Oposto ao keynesianismo, o monetarismo consiste em políticas econômicas de livre-mercado e na adoção do controle monetário para evitar a inflação e recessão (DE PAULA, 2005).

A partir desse contexto o Modelo Gestonário, proposto pela Nova Gestão Pública e associado ao neoliberalismo, passa a influenciar e modificar a Administração Pública no mundo. A principal característica desse movimento consiste na tentativa de reforma da organização pública através da adoção de técnicas e ferramentas utilizadas no setor privado (HOOD, 1998), que prezam pelo aumento da eficiência, eficácia e

racionalização, orientando a organização pública para um melhor funcionamento, além de agilizá-lo.

| Estado liberal | | Estado do Bem-estar | | Estado Neoliberal | | Estado Parceiro |
|-----------------|---|---------------------|---|-------------------|---|----------------------|
| Modelo Clássico | ➤ | Modelo Profissional | ➤ | Modelo Gestonário | ➤ | Modelo de Governação |

Quadro 1

Fonte: Silvestre, H. C. (2010).

As principais influências teóricas subjacentes à NGP são: a Teoria Neoliberal (já citada), a Teoria da Escolha Pública, a Teoria da Agência, e a Teoria dos Direitos de Propriedade.

2.1.1 Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Escolha Pública é uma abordagem econômica aplicada à política. Assim como o *homo economicus*, agente individual com comportamento maximizador que por meio da busca constante de lucros fomenta o mercado e (em um ambiente de concorrência perfeita) gera eficiência e equilíbrio geral, a teoria da escolha pública diz que o comportamento dos agentes de governo é ditado pelos mesmos interesses individuais, e não pelo interesse público (BORGES, 2001).

Dessa forma, mesmo que atendendo ao interesse público em algumas ocasiões, a teoria propõe que o crescimento do Estado é baseado no alcance por interesses pessoais de diferentes atores como políticos, burocratas, e grupos de interesse. De acordo com esta teoria, portanto, seria possível compreender as atividades dos indivíduos atuantes no setor público da mesma forma que economistas buscam compreender o comportamento de empresas e consumidores (FEIGENBAUM, HENIG, HAMNETT, 1998).

Por consequência, os autores inseridos na corrente da TEP defendem a ideia de que para seguir seus interesses, políticos e burocratas advogam a favor da intervenção estatal até mais do que o necessário, almejando perpetuar seus grupos. Seria necessário então utilizar o mercado como mecanismo de controle desses grupos, e efetuar a

separação entre ação política e execução de serviços públicos (SILVESTRE, 2010).

Para De Paula:

Esta proposta oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e junta-se com a argumentação neoliberal de que o provimento destes pelo mercado é mais eficiente e satisfatório. No entanto, a delegação destas responsabilidades para o setor privado tem como consequência outras ineficiências que podem afetar o interesse público e, portanto, gera a necessidade de uma regulação estatal dos serviços prestados (DE PAULA, 2005, P.35).

2.1.2 Teoria da Agência

A regulação é abordada na Teoria da Agência, que consiste na relação entre o principal (proprietário dos recursos econômicos) e o agente (gestor dos recursos do principal). Assim como a Teoria da Escolha Pública, a Teoria da Agência se utiliza da racionalidade econômica para analisar o comportamento dos atores presentes no processo decisório (DE PAULA, 2005).

O problema do agente, segundo Hatch (1997) consiste na possibilidade de ocorrerem assimetrias de interesses entre principal e agente. Por interesses pessoais o agente pode não executar, ou executar de maneira relapsa os objetivos propostos pelo principal. Para resolver essa questão os contratos são designados para mediar a relação entre principal e agente estabelecendo objetivos e metas. Porém, existe uma assimetria de informações onde o agente detém maior conhecimento sobre a tarefa a ser executada, o que possibilita a omissão pelo mesmo de informações importantes para o principal. Dessa forma, o principal não possui a capacidade plena “de monitorar o atendimento de seus interesses pelos “agentes”.” (DE PAULA, 2005, p.35).

No setor público a abordagem da agência possibilita uma reforma da hierarquia tradicional pública (SILVESTRE, 2010). A delegação de serviços públicos ao setor privado é um recurso de flexibilização, que vai a sentido oposto ao da rigidez que caracteriza a administração pública tradicional. Além disso, seria possível “estimular a ação racional e maximizadora” (DE PAULA, 2005, p.35-36), porém, a assimetria de informações entre o principal e o agente continuaria presente. Devido a isto, os teóricos da Teoria da Agência defendem a criação de instrumentos de regulação, fiscalização e controle que permitam que o governo, como principal, obtenha informações de maneira mais transparente.

2.1.3 Teoria dos Direitos de Propriedade

Assim como as teorias já citadas neste tópico, a Teoria dos Direitos de Propriedade possui um viés econômico. É advinda da Escola dos Direitos Econômicos, inserida no contexto do Institucionalismo Econômico, onde se defende a privatização com base no argumento de que a mudança para propriedade privada provoca um efeito de incentivo que resulta na melhoria da eficiência econômica (HENLEY, 1993). Segundo De Alessi, podemos definir concisamente direitos de propriedade como “os direitos dos indivíduos de usar, obter renda e transferir recursos” (DE ALESSI, 1990, p. 47, tradução nossa).

O principal argumento da teoria se baseia na ideia de que “possuir uma empresa faz realmente a diferença em relação a lidar com ela à distância através de arranjos contratuais” (HOOD, 1994, p.40). A partir desse pressuposto, defende-se que o desempenho das organizações públicas, onde a propriedade e a administração são ambas públicas, é inferior ao das organizações privadas. Isto porque a lacuna de competitividade no setor público seria a principal responsável por sua “negligência organizacional, ineficiência, benevolência econômica, obsessão com a duplicação de processos e indiferença em relação às necessidades dos clientes” (PETERS, PIERRE, 1998, p.229, tradução nossa).

Para os defensores da teoria, transferir os direitos de propriedade do setor público para o privado resultaria em melhor aproveitamento de recursos, já que, ao visar o lucro, os entes privados se preocupariam mais com a eficiência e gestão de qualidade (BENNETT, 2001). Existe ainda uma convicção de que a mudança de titularidade acarretará em um maior nível de competição entre as organizações, o que incitaria uma maior disciplina interna, e conseqüentemente geraria melhores resultados na prestação de serviços públicos (MARTIN, PARKER, 2001). Portanto, vemos mais uma base teórica que justifica o uso da privatização e suas modalidades para melhorar o serviço público.

2.1.4 Nova Gestão Pública: Reino Unido x Estados Unidos

Temos como pioneiros na utilização do modelo da NGP o Reino Unido e os Estados Unidos. A partir da eleição do Partido Conservador em 79, sob o comando de

Margaret Thatcher, se desenvolvem práticas baseadas no modelo gestor que dão origem à Nova Gestão Pública. Simultaneamente, na década de 80, o presidente Reagan aplica experiências administrativas com base no mesmo modelo.

É importante compreender semelhanças e diferenças entre os precursores da NGP, pois, mais a frente, ao destrincharmos a adoção de práticas advindas do modelo gestor no Brasil (modelo britânico), será possível entender de acordo com contextos culturais diferentes, porque certos pontos dão certo em um país e outros não.

Quanto ao Reino Unido, as principais características que marcaram sua reforma foram o uso do gerencialismo e da marketização, práticas que habilitam o Estado a atuar de maneira voltada para o mercado (SECCHI, 2009). As principais justificativas para a mudança consistiam na visão de que o serviço público era ineficiente, desperdiçava recursos e era grande demais.

A base ideológica da reforma britânica era o *New Right*, que defendia os mercados livres, a descentralização da burocracia pública e investia em uma cultura mais focada na gestão (CORNER, DREWRY, 2005). Desse modo, segundo Flynn (2002), seus pressupostos consistiam em considerar os mercados como melhores alocadores de bens e serviços do que outras organizações; declarar que todos os interesses são egoístas, e por isso os gestores não deveriam tomar grandes decisões relacionadas a orçamento; e conseqüentemente as motivações dos colaboradores seriam igualmente egoístas, fazendo com que estes devam ser vigiados.

Para driblar as dificuldades e por em prática os pressupostos seria necessário por parte dos gestores e colaboradores maior empreendedorismo, uma preocupação real com o dinheiro público e passar a reconhecer responsabilidades pelo desempenho do setor público. “Assim, para ambicionar reduzir os custos de ação governativa e limitar a atividade do Setor Público, a reforma defendida pelo *New Right* visava a mudança dos **valores** da Administração Pública – sendo esta última considerada inclusivamente a mais importante” (SILVESTRE, 2010, p.92).

Enquanto isso, a experiência americana com o modelo gestor se inicia a partir do governo Reagan em 1980. Sua prioridade era reduzir orçamentos do setor público, considerados parte relevante do problema relacionado ao mau uso da burocracia (SULEIMAN, 2003). Havia um entendimento por parte do governo de que a

burocracia incitava a prática de fraudes, desaproveitamento do dinheiro público, e abuso de poder (GARRET, THURBER, FRITSCHLER, ROSENBLOOM, 2006). Segundo Peters e Savoie (1994), para combater tais males era necessário aumentar o poder decisório dos gestores, assim como condições flexíveis que permitissem que esse maior poder de decisão ocorresse, e desenvolver indicadores de desempenho para acompanhar a atuação dos gestores e das organizações públicas. Diante dessa proposta criou-se o *President's Management Improvement Program: Reform 88*, porém os resultados não obtiveram o sucesso esperado possivelmente, entre outras causas, devido ao foco do governo Reagan com a política internacional (BORINS, 2002).

A reforma passa a ganhar maior atenção no mandato de Clinton, quando se assume o compromisso de estudar e analisar a realidade da Administração Pública Norte-Americana. Foi criada então uma equipe chamada *National Performance Review*, que entre seus membros possuíam David Osborne e Ted Gaebler (BORINS, 2002). Osborne e Gaebler foram os criadores do conceito chamado Reinvenção da Governança, que possuía como principal pressuposto o foco nos resultados ao invés das regras. Para além disso, eram defendidas pelos autores a flexibilização de estruturas hierárquicas, transferência da produção de bens e serviços para o setor privado sem abdicação do controle estatal, maior participação social, maior competição no setor público, ênfase no cliente, inovação e descentralização (SILVESTRE, 2010).

Ao comparar a experiência britânica da norte-americana, Feigenbaum, Henig e Hamnett (1998) observam que no Reino Unido foi utilizada a privatização sistemática, que tende a alterar todo conjunto econômico e político-institucional da sociedade para transformar também os interesses econômicos e políticos, enquanto nos Estados Unidos foi feito uso da privatização do tipo pragmático, realizado dentro do governo evitando pressões políticas.

De acordo com Peters e Pierre (1998), no Reino Unido foi possível perceber uma vasta utilização dos princípios da NGP e da governança, enquanto nos EUA seu uso foi limitado. A principal explicação para tais diferenças consiste nos diferentes pensamentos sobre o funcionamento do Estado que estes países possuem. Segundo Suleiman (2003), na Europa Continental prevalece o pensamento de que o capitalismo não interfere na existência da Administração Pública, desse modo se promove durante a reforma uma mudança cultural da organização, maior autonomia à gestão, e aumento de

eficiência e produtividade. Já nos Estados Unidos o foco é na competitividade, no lucro, e na transição do empreendedorismo do setor privado para o público. Os pontos em comum entre os dois países consistem na tentativa de ambos em melhorar o desempenho do setor público por meio da descentralização, da visão dos cidadãos como clientes, e da transferência de mecanismos do mercado para o setor público (PAGE, 2005).

Assim como reformas anteriores e outros modelos desenvolvidos, a NGP e o modelo gestor possuem suas limitações. A principal delas se dá na dimensão sociopolítica, pois, “apesar do discurso participativo, prevalece a falta de clareza quanto ao grau de inserção da sociedade nos processos decisórios” (DE PAULA, 2005, p. 63), desse modo pouco se evoluiu quanto à democracia e participação social.

Segundo Grey (1999), apesar do corte de gastos inicialmente aparentar uma vantagem econômica para o país, a desigualdade na distribuição de renda se agrava, como foi o caso dos EUA, onde 80% das pessoas empregadas tiveram seus rendimentos estagnados ou diminuídos ao final da década de 90. O autor ainda critica os países que importam o modelo desenvolvido no Reino Unido e Estados Unidos sem fazer uma análise real dos resultados obtidos em seus países de origem em todos os âmbitos, não só o econômico. Portanto, as reformas que defendem o livre-mercado não geraram todo o benefício esperado, e ainda agravaram a desigualdade social e econômica.

Na década de 90 o modelo de gestão pública regido pelo neoliberalismo começou a se desgastar devido ao descontentamento dos cidadãos com questões de segurança e bem-estar social (DE PAULA, 2005). Nesse contexto foi facilitada a ascensão da chamada terceira via, novo modelo de gestão que “é a adoção de uma nova postura governativa perante o cidadão, com envolvimento e responsabilização do último, que está mais e melhor informado e cujas expectativas para os serviços públicos são crescentes” (SILVESTRE, 2010, p.70). Em resumo, esse novo modelo (também chamado de governança pública) busca implementar a justiça social mantendo o livre-mercado. No próximo tópico trataremos sobre como se deu essa transição de modelos e no que consiste a governança pública.

2.2 Governança Pública

A definição de governança é repleta de divergências devido a seu uso em diferentes áreas do conhecimento como relações internacionais, ciência política, teorias do desenvolvimento, administração pública, administração privada e ciência política (SECCHI, 2009). A visão que se encaixa neste trabalho é a da administração pública e ciência política, que de maneira simplificada a considera como um modelo onde não só o setor público e o privado interagem, mas também o cidadão, o setor voluntário, os altos níveis de governo, autoridades locais e outros atores, todos em busca de melhorias na elaboração de políticas públicas (SILVESTRE, 2010). Desse modo, segundo Silvestre (2010, p.70) a GP tem como perspectiva inovadora “a abordagem do exterior para o interior da organização pública, cabendo ao cidadão papel primordial”.

O contexto inicial do modelo de governança pública ocorreu em uma pequena cidade holandesa chamada Tilburg, onde a ação estatal passou a ser questionada devido ao foco na produção de bens e prestação de serviços públicos (SCHEDLER, PROELLER, 2002). A partir desse momento os níveis central e local do governo começaram a ser mais encorajados (principalmente o nível local) a participar de redes e parcerias com setores privados e voluntários para produção e prestação de serviços públicos (LAWTON, McKEVITT, 1996). Tais mudanças foram possíveis devido à mentalidade existente na Holanda de que o Estado não é a maior força governativa. Este pensamento é um dos primeiros impulsos para a procura de “novas formas de participação através da gestão dos serviços públicos e na promoção de redes” (SILVESTRE, 2010, p.71).

O modelo ganha notoriedade a partir da eleição de Tony Blair como primeiro ministro do Reino Unido em 1997. Com as crescentes críticas ao modelo vigente e sua negligência com as questões sociais, era preciso encontrar um meio de lidar com o mercado e ao mesmo tempo desenvolver questões relativas à sociedade, solidariedade e responsabilização, a chamada justiça social (CORNER, DREWRY, 2005; DOMINGUES, 2005). Moldava-se assim a chamada *terceira via*, que foi denominada dessa forma por adotar os mesmos métodos de gestão utilizados nos governos Thatcher (eficiência, competição e eficácia de serviços), porém passava a dar maior atenção à participação dos colaboradores públicos (DOMINGUES, 2005).

Segundo Secchi (2009), as três principais forças motrizes da governança pública são: a complexidade e variada dinâmica de nossas sociedades, o que promove a necessidade de novas concepções de governo; a ascensão do neoliberalismo e a desconfiança da capacidade do Estado em lidar com problemas coletivos; e a Nova Gestão Pública, que foca no desempenho e no tratamento dos problemas. Alguns autores consideram que a Governança é uma derivação da NGP (ou administração pública gerencial). Para Peters e Pierre (2000, p.65), “há alguma semelhança entre as duas perspectivas e parece claro que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controle social”.

Um ponto onde há maior conflito com relação à governança pública é: qual passa a ser o real papel do Estado? Kooiman (1993) e Rhodes (1997) acreditam que o Estado perde participação no processo de elaboração de políticas públicas. Segundo Rhodes (1997, p.57, tradução nossa), o “Estado torna-se uma coleção de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e sociais sem nenhum ator soberano capaz de guiar e regular”. Já para Richards e Smith (2002) o Estado mantém seu papel de líder e apenas transfere sua atuação da implementação para a coordenação e o controle.

Inseridos no contexto da GP, a democracia deliberativa e as redes de políticas públicas são importantes mecanismos para por em prática o envolvimento de cidadãos e outros atores na construção de políticas (SECCHI, 2009). A democracia deliberativa vem sendo praticada na forma de orçamentos e planejamentos participativos, conselhos deliberativos e outros exemplos. Seu objetivo é melhorar a relação e interação entre atores públicos e privados. Outro mecanismo de interação entre atores são as redes de políticas públicas. De acordo com Regonini (2005), esse tipo de arena possui uma baixa externalidade negativa, e relativa independência que Rhodes (1997, p.52, tradução nossa) descreve: “redes de políticas públicas se auto-organizam. Trocando em miúdos, auto-organização quer dizer que as redes são autônomas e autogovernáveis (...), redes se desvinculam da liderança governamental, desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes”.

Para Secchi (2009, p.361), a governança também pode ser caracterizada pela “coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo, e as parcerias

público-privadas (PPPs) são os exemplos mais básicos”. Thamer e Lazzarini (2015, p. 822) ainda afirmam que as formas híbridas de cooperação e governança são “baseadas no estabelecimento de ações conjuntas, monitoramento contínuo, divisão de riscos e responsabilidades entre as partes (...)” o que as torna uma “possível solução para os problemas inerentes à relação contratual público-privada”.

2.3 Parcerias Público-Privadas

Como vimos anteriormente, no contexto de Reforma do Setor Público e inserção da Nova Gestão Pública os governos Thatcher e Reagan foram propulsores de uma tendência que se tornaria mundial: a “desregulamentação setorial, particularmente no âmbito financeiro, acompanhada de reversão da progressividade da ordem tributária e indução seletiva à competição internacional” (DE BRITO, SILVEIRA, 2005, p.7).

Com a diminuição do Estado, sob influência do modelo neoliberal, o setor público passou a diversificar a maneira de prover bens e serviços públicos à população. Tais mudanças substancialmente alteraram a relação público-privada, e o Estado passou a utilizar de maneira mais recorrente modelos de privatização (venda ou concessão) que permitiram maior entrada de capital privado para investimento na infraestrutura e na prestação de serviços públicos. Neste contexto foi preciso formular novas formas de governança e revisão das já existentes (THAMER e LAZZARINI, 2015). De acordo com Williamson (1999) as Parcerias Público-Privadas surgem como uma das formas híbridas de governança que permite a viabilização de projetos com gestão privada e regulação pública.

De acordo com Ritchie (2006), as PPPs surgiram no Reino Unido, durante a década de 90. Devido à dificuldade de implantação de projetos por meio de financiamento público o programa de Associação Imobiliária (*Housing Associations*) passou a emprestar dinheiro diretamente de particulares ao invés da Comissão de Empréstimos a Serviços Públicos (RITCHIE, 2006, p.12). Com o sucesso dessa medida, em 1992 os “primeiros projetos de parceria público-privada foram lançados (...) na forma de Iniciativa de Finanças Privadas (*Private Finance Initiative, PFI*)” (BING, AKINTOYE, EDWARDS, HARDCASTLE, 2004, p.25, tradução nossa). Em 1997, no governo de Tony Blair, o programa de políticas públicas PFI foi aprofundado. Com modificações, foi ampliado e passou a se chamar *Public-Private Partnership* (PPP) (DE

BRITO, SILVEIRA, 2005, p.8). Hoje, este modelo se espalhou pelo mundo e está presente em mais de sessenta países, permitindo a execução de diversas modalidades de projetos como transporte, saneamento, saúde, educação e presídios.

Sobre sua definição, no âmbito internacional a PPP é definida como um contrato de longo prazo entre o governo e uma entidade privada, onde a entidade deve se comprometer em oferecer serviços de infraestrutura. Nessa modalidade contratual o setor público e o privado dividem questões de lucros, riscos, financiamento, projeto, construção, operação e manutenção da infraestrutura. O ente privado pode ser remunerado tanto pela cobrança de tarifas aos usuários daquele serviço, quanto por pagamentos diretos do ente público (BANCO MUNDIAL, 2012).

Claramente, nos diferentes países em que é utilizada as PPPs recebem formatos variados, que se alteram de acordo com as condições políticas, legislativas, sociais e culturais de cada país (PASIN, BORGES, 2003). No Brasil não é diferente. Temos nossas peculiaridades quanto ao modelo de parceria aqui utilizado, e podemos observá-las a partir da Lei 11.079 de 2004, a Lei das PPPs.

De acordo com Peci e Sobral (2007), inseridas no contexto político-ideológico da terceira via, as PPPs tem como principais justificativas:

- a expectativa de melhoria dos serviços públicos;
- a crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas;
- a expectativa de melhoria do *value for money* (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade;
- a possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado;
- a expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado; a superação de dilemas fiscais, uma vez que se possibilita o aumento de investimentos públicos por meio da participação de recursos privados;
- o engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços.

No contexto europeu ocidental, as PPPs têm um significado bem mais amplo do que no Brasil. Isto porque no Reino Unido uma PPP pode ser “qualquer colaboração

estabelecida entre organizações públicas e empresas privadas” (PECI e SOBRAL, 2007, p.3). São abarcados tanto projetos em que a iniciativa privada financia quanto os que ela apenas gerencia, como no caso de ONGs. Dentre essa diversidade, o modelo que o Brasil adotou como inspiração foi o PFI, onde o setor público estabelece garantias para o privado, e em contrapartida o privado tem como obrigação buscar investimentos do financiador, fornecer infraestrutura e realizar a prestação dos serviços, lembrando ainda do compartilhamento de riscos. O PFI ainda possui duas modalidades: “os contratos cujo pagamento é diretamente ligado à utilização da infraestrutura (ou, à utilização do serviço) e os contratos cujos resultados são condicionados pela qualidade do serviço prestado” (PECI, SOBRAL, 2007, p.3).

De maneira geral, a avaliação das PPPs na Inglaterra é positiva. Quando comparado a outras formas tradicionais de empreendimento, o PFI apresenta resultados mais satisfatórios. Segundo pesquisa do *National Audit Office* (instituição equivalente ao TCU) 30% dos projetos que não utilizam o modelo PFI foram entregues no prazo, e 27% respeitaram o limite orçamentário, enquanto para projetos de PFI 70% foram entregues a tempo, sem ultrapassar as despesas (NAO, 1999).

Segundo o diplomata José Mauricio de Figueiredo Bustani (2003), ex-embaixador do Brasil em Londres:

É largamente majoritária, no Reino Unido, a avaliação favorável das Parcerias Público-Privadas. Embora o financiamento privado de atividades no Reino Unido seja mais caro do que o financiamento público há evidências consistentes de que a transferência de riscos para as partes mais aptas a administrá-los, bem como as sinergias que surgem da concentração das operações de 'design', construção e administração no setor privado, tem propiciado maior eficiência, em termos de qualidade e custos de longo prazo, em comparação com a oferta exclusivamente pública dos serviços. (BUSTANI, 2003, p.1)

Outros entusiastas da prática como Grimsey e Lewis (2004, 2005), Van Ham e Koppenjan, (2001), Klein et al. (2010) e Rangan, Samii e Van Wassenhove (2006) consideram as PPPs benéficas tanto para o setor público quanto para o privado, permitindo:

- Maior respeito a orçamentos e cronogramas, normalmente pouco confiáveis em processos tradicionais de aquisição do poder público (GRIMSEY e LEWIS, 2004).
- Redução de incertezas de longo prazo (VAN HAM e KOPPENJAN, 2001);
- Estímulo ao empreendedorismo e inovação (KLEIN ET AL., 2010);
- Capacidades complementares (RANGAN, SAMII e VAN WASSENHOVE, 2006);
- Aumento da eficiência e atração de capital de risco (GRIMSEY e LEWIS, 2005);

Contudo este modelo contém várias fragilidades observadas durante seu processo, que serão descritas conforme Beckers e Klatt (2007):

- Verificação de elevados custos de transação na fase de elaboração do contrato, como forma de assegurar às partes envolvidas mecanismos recíprocos de segurança perante as inúmeras vicissitudes que podem ocorrer nesta relação contratual de longo prazo;

- Uma menor flexibilidade que conduz a problemas em caso de modificações na execução do contrato;

- Problemas em determinar o valor residual dos ativos no final do contrato influenciam de forma negativa os incentivos para reduzir os custos ao longo desse mesmo contrato.

- Os parceiros privados possuem custos mais elevados conforme o aumento dos riscos. Como as PPPs oferecem maiores riscos aos privados do que nas soluções de contratação tradicional, os custos das PPP são em geral mais elevados.

Para Zhang (2005), os variados problemas que ocorrem em PPPs mundo a fora são causados devido à ampla gama de riscos e incertezas, os diversos atores envolvidos, e a pouca experiência de muitos países e regiões. Dentre as lições que podemos aprender com a experiência britânica Bustani (2003) diz que podemos observar:

A necessidade de compromisso político inequívoco para a atração de investimentos, a importância do recurso a conhecimento especializado no desenho dos projetos, a necessidade de priorizar projetos com maior retorno

socioeconômico, a importância de uma correta transferência de riscos para o setor privado, que estimule a eficiência do projeto e que, ao mesmo tempo, preserve sua rentabilidade (BUSTANI, 2003, p.1).

2.3.1 Fatores Críticos de Sucesso das PPPs

Segundo Rockart (1982, p. 4) os fatores críticos de sucesso são “aqueles poucos elementos centrais da atividade onde resultados favoráveis são absolutamente necessários para o atingimento dos objetivos”. Para Zhang (2005) o estudo destes elementos nas PPPs é muito relevante dado que diferentes FCS se combinam para determinar o sucesso ou fracasso do projeto.

O HM Treasury (*Her Majesty's Treasury* – departamento responsável pelas finanças e política econômica do Reino Unido) aponta **características comuns** aos projetos de sucesso, sendo eles: “a dimensão do projeto, o horizonte de longo prazo em termos de planejamento e gestão, a possibilidade de definir de forma clara as necessidades do setor público e a alocação de riscos, e a estabilidade do setor” (PECI, SOBRAL, 2007, p.7). Zhang (2005) afirma que muitos projetos de PPP obtiveram sucesso aumentando o valor dos outputs, e economizando recursos para o setor público. Analisando lições aprendidas e partindo da ideia que o protocolo de uma PPP deve se basear no princípio do ganha-ganha, o autor chega a 5 principais fatores críticos para o sucesso: ambiente de investimento favorável; viabilidade econômica; consórcio concessionário de confiança com sólida força técnica; pacote financeiro sólido; e alocação de risco adequada através de acordos contratuais confiáveis.

De acordo com Thamer e Lazzarini (2015) o trabalho de Bing (2005b) é o mais completo quanto a este assunto, onde é feita uma revisão literária sobre os fatores, e estes são enumerados da seguinte forma: consórcio privado forte; alocação e divisão de riscos apropriada; processo de concorrência competitivo; responsabilidade e compromisso dos setores público e privado; estudo de custo/benefício realista e extensivo; viabilidade técnica do projeto; transparência no processo licitatório; boa governança; marco regulatório favorável; mercado financeiro disponível; suporte político; provisão de garantias pelo poder público; ambiente macroeconômico estável; agência pública bem organizada; autoridade compartilhada entre público e privado; suporte social e transferência de tecnologia.

Thamer e Lazzarini (2015) também fazem um estudo sobre a influência dos FCS no avanço das PPPs. Eles enumeram seus próprios fatores considerando “o processo genérico e as fases pré-contratuais de um projeto de PPP no Brasil. Destacam-se ainda as atividades básicas e requisitos a serem preenchidos em cada uma dessas fases. A partir dessas definições e da literatura acadêmica de fatores críticos de sucesso em PPPs” (THAMER e LAZZARINI, 2015, p. 825), os autores sugerem fatores críticos que seriam mais relevantes de acordo com a realidade brasileira, como podemos ver no quadro abaixo:

Fatores que influenciam o avanço do projeto

| | Fator Influenciador | Hipótese | Sinal Esperado da Relação |
|--------------------------------|---|----------|---------------------------|
| Fatores Institucionais | Tempo de Aprovação da Legislação Estadual | H1 | + |
| | Agência Governamental Especializada | H2 | + |
| | Capacidade Financeira do Estado | H4 | + |
| | Índice de Corrupção | H5 | + |
| Fatores Ligados à Firma | Complementariedade de Competências | H3 | + |
| | Força do Consórcio | H6 | + |

Quadro 2

Fonte: Thamer, R.; Lazzarini, S. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

2.3.2 Modelo de PPPs no Brasil

De acordo com Mendes (2012), a definição de PPP dada pela Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004 é bem mais restrita do que a internacional. A Lei diz:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

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

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou

indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Justen Filho (2005) elabora seu conceito de PPP de acordo com a legislação:

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para obtenção de recursos no mercado financeiro (JUSTEN FILHO, 2005, p. 549).

De acordo com Di Pietro (1996, p. 159), um dos principais argumentos do governo, e muito difundido pela mídia “é o que diz respeito à necessidade de realização de obras de infraestrutura, para as quais o governo não dispõe de recursos suficientes”. Porém este objetivo é contraditório devido ao modelo utilizado no Brasil, onde a forma de remuneração abrange a contribuição pecuniária do poder público (total ou parcial). Além disso, o setor público tem que assumir pesadas garantias, a fim de atrair investimentos privados, o que se torna paradoxal, pois, se o argumento inicial é que o governo não possui recursos suficientes, como este assumirá o compartilhamento de riscos?

Mendes (2012) ainda afirma que nossa legislação considera como sendo PPPs:

Apenas os casos em que os projetos têm viabilidade econômica, mas não têm viabilidade financeira. Ou seja, os projetos que, (...) requerem algum tipo de subsídio governamental. Os projetos financeiramente viáveis são conceituados como “concessões comuns”, enquanto os projetos que requerem algum tipo de complementação financeira estatal são conceituados como PPP e divididos em dois grupos distintos (...). As concessões comuns estão reguladas pelas Leis nº 8.987 e nº 9.074, ambas de 1995, enquanto às PPP se aplicam os dispositivos daquelas leis e, adicionalmente, a Lei nº 11.079, de 2004 (MENDES, 2012, p. 4).

Segundo Mendes (2012), tanto as concessões comuns quanto PPPs são reguladas por Agências Reguladoras e instituições judiciais que objetivam a imposição de cumprimento do contrato. No artigo 14 da Lei 11.079, § 4º, está previsto o controle pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas, que devem receber periodicamente

relatórios de desempenho dos contratos de PPP. No mesmo dispositivo, § 6º, é garantido o controle pelo particular, ao exigir que determinados relatórios sejam disponibilizados ao público, salvo as informações sigilosas. No artigo 15, é outorgada competência aos Ministérios e as Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de atuação, com o intuito de acompanhamento e fiscalização do contrato (DI PIETRO, 1996).

Sobre o órgão gestor das PPPs, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (Decreto nº 5.385, de 4-3-2004), o artigo 14 prevê sua instituição atribuindo as seguintes funções: definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada; disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; autorizar abertura da licitação e aprovar seu edital; e apreciar os relatórios de execução dos contratos. Representando o Comitê temos o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Fazenda, e a Casa Civil da Presidência da República. “Além disso, em cada reunião do órgão deverá participar um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise” (DI PIETRO, 1996, p.168).

De acordo com Thamer e Lazzarini (2015, p. 825), no contexto brasileiro para que um projeto seja considerado PPP ele precisa se enquadrar nas seguintes premissas:

- O contrato envolva a realização dos projetos de construção, financiamento, operação e transferência de bens ao poder público;
- A duração do contrato varie entre 5 e 35 anos e seu valor seja superior a R\$ 20 milhões;
- A possibilidade de complementar a arrecadação da tarifa com contraprestação pública;
- O pagamento público condicionado à efetiva prestação do serviço e ao desempenho do parceiro privado;
- O pagamento público garantido por seguro ou garantias emitidas por fundo garantidor.

Os autores ainda destacam que medidas “como a desoneração tributária dos investimentos em PPPs e o aumento do percentual de receita líquida que os governos podem destinar a esse formato de parceria (Lei no 12.766, de 27 de dezembro de 2012)” (THAMER e LAZZARINI, 2015, p. 825) representam a importância que vem sendo dada à modalidade. Ela é vista pela política pública nacional como uma possível solução

para as restrições orçamentárias que impedem a determinação de recursos para obras de infraestrutura, e para a ineficiência da gestão pública nestes empreendimentos.

3 METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo são apresentadas as estratégias metodológicas escolhidas para atingir o objetivo deste trabalho. O mesmo está dividido em: tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa, estratégia da pesquisa, métodos de coleta e análise de dados, caracterização do instrumento de pesquisa, e participantes do estudo.

3.1 Tipologia e Descrição Geral dos Métodos de Pesquisa

Segundo Minayo e Sanches (1993, p. 240), “o conhecimento científico é sempre uma busca de articulação entre uma teoria e a realidade empírica; o método é o fio condutor para se formular esta articulação”. Para Marconi e Lakatos (2007, p. 157) “A pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

Esta pesquisa terá uma abordagem qualitativa, com orientação epistemológica interpretacionista. Será caracterizada como descritiva, e os dados serão primários e secundários a partir de análise documental, bibliográfica, estudo de caso, entrevista e artigos de jornais.

Com base nas ideias de Rossman e Rallis (1998), a pesquisa qualitativa é caracterizada pela utilização de métodos múltiplos, onde o pesquisador interage com os participantes de maneira humanística. Ela ocorre em um cenário natural, no qual o pesquisador vai até o participante, o que permite o desenvolvimento de maiores detalhes sobre a pessoa ou local analisado, além de promover o envolvimento do pesquisador nas experiências reais dos participantes. Outro aspecto importante da pesquisa qualitativa segundo os autores é que ela é fundamentalmente interpretativa. O pesquisador faz uma interpretação de dados filtrando-os através de uma lente pessoal. Godoy (1995) ainda afirma que a pesquisa qualitativa não tem por objetivo enumerar ou medir os eventos estudados, e sim analisa questões de interesses amplos, que vão se desenhando conforme o estudo se desenvolve. Desse modo, como a pesquisa busca analisar o processo de uma PPP conforme seus Fatores Críticos de Sucesso utilizou-se a pesquisa qualitativa.

O estudo pode ser caracterizado como descritivo. De acordo com Gil (2002, p.28) o estudo descritivo “(...) têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Além disso, o autor afirma que neste tipo de pesquisa tem se por objetivo observar as opiniões, atitudes e crenças da população analisada. Dessa forma esta pesquisa se caracteriza como descritiva por descrever o fenômeno da PPP do CADF.

3.1.1 Estratégia de Pesquisa

A estratégia de pesquisa utilizada neste trabalho será o estudo de caso. De acordo Becker (1994) e Goldenberg (1997) o estudo de caso possui origens na pesquisa médica e psicológica, onde se analisava detalhadamente um caso individual com o intuito de explicar determinada doença. Atualmente esta modalidade de pesquisa é adotada nas mais diversas áreas como caso clínico, técnica psicoterápica, metodologia didática ou modalidade de pesquisa (VENTURA, 2007).

Ao analisar diferentes conceituações do estudo de caso, Ventura (2007) conclui que:

O estudo de caso como modalidade de pesquisa é entendido como uma metodologia ou como a escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações (VENTURA, 2007, P. 384).

Esta estratégia foi escolhida para o tema de Parcerias Público-Privadas porque elas não são padronizadas, e sim desenvolvidas sob medida para as necessidades e especificidades de cada país e de cada projeto. Portanto, cada experiência é única e possui suas particularidades de acordo com o país e estado onde se localiza, a relação entre os atores, e a finalidade da obra. O caso do Centro Administrativo do Distrito Federal (CADF) foi escolhido por ser uma parceria relevante para o Distrito Federal, que afetará não só o modo de operacionalização do executivo, mas também a vida de milhares de servidores públicos e a população que reside nas proximidades do novo complexo.

3.1.2 Métodos de Coleta e Análise dos Dados

Os dados coletados na pesquisa tem origem primária e secundária e consistem na análise documental, bibliográfica, entrevista, e artigos de jornais. Foi selecionada para este estudo uma Parceria Público-Privada vigente no DF, onde foram entrevistados dois participantes que acompanharam desde o início o processo da PPP, e representam cada parte do contrato.

Nas entrevistas, foram conduzidas entrevistas face a face com os participantes, envolvendo poucas perguntas semiabertas, que pretendiam extrair visões e opiniões dos mesmos sobre a PPP do CADF. Elas foram gravadas e transcritas, e as perguntas consistiam em questionar quais foram as principais dificuldades e facilitadores no processo. Além das entrevistas foi realizada análise de documentos como o aviso de convocação de licitação (edital) e o contrato da parceria. Os artigos de jornais também foram fonte importante de dados sobre acontecimentos como inauguração do complexo, e principalmente os problemas enfrentados.

A partir dos dados fornecidos foi feita análise descritiva do cenário e dos atores, seguida por análise baseada na teoria dos Fatores Críticos de Sucesso para PPPs, onde foi possível alocar acontecimentos relevantes no processo em cada um destes fatores. Dessa maneira, permitiu-se comprovar por meio da extração de significado dos dados quais aspectos realmente são relevantes para o bom andamento de uma PPP.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área do objeto de estudo

O objeto de estudo analisado nesta pesquisa por meio de estudo de caso é a PPP do Centro Administrativo do GDF. Como cada parceria é composta por dois entes, foram coletados dados em duas organizações diferentes. Foi realizada entrevista na Unidade de Parcerias Público-Privadas do GDF (UPPP), e no consórcio Centrad, que é composto pelas empresas Odebrecht e Via Engenharia.



Figura 1

Fonte: Elaboração própria

O Centro Administrativo do Distrito Federal consiste em um complexo composto por 16 edifícios, planejado para abrigar o executivo do Governo do Distrito Federal. Possui dez prédios de quatro andares e quatro torres de quinze andares (que abrigarão as secretarias do governo), além da governadoria e do centro de convenções e convivência. Está localizado no Complexo Metropolitano de Taguatinga, a cerca de 20 km do Plano Piloto, em uma área de aproximadamente 180 mil m². A obra foi planejada para abrigar até 15 mil servidores públicos.

A UPPP do DF faz parte da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, e conforme a Lei nº 3.792/2006 que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas cabe a ela “executar as atividades operacionais e de coordenação das parcerias efetivadas nos termos do art.14, dar suporte ao CGP, prestar apoio técnico aos órgãos do Governo do Distrito Federal, bem como divulgar os conceitos e metodologias das parcerias”.

A concessionária Centrad é uma Sociedade de Propósito Específico denominada Concessionária do Centro Administrativo do Distrito Federal S.A – CENTRAD. É formada pela Odebrecht, empresa que começou em 1944 como uma construtora e hoje está presente em 20 países além do Brasil, atuando em diferentes áreas como engenharia e construção, indústria, agroindústria, realizações imobiliárias, transporte, setor de combustíveis fósseis e indústria naval. Possui 168 mil funcionários de 76 nacionalidades, exporta produtos para 64 países, e cerca de 20 milhões de pessoas utilizam seus serviços diariamente (transporte urbano, rodovias, e saneamento básico).

A Via Engenharia também compõe a Centrad e é um grupo composto pela Via Engenharia S.A. que atua na área de construção pesada e civil, e a Via Empreendimentos Imobiliários S.A. que atua no segmento de construção e incorporação imobiliária. O Grupo Via foi criado na década de 80, no Distrito Federal está há 35 anos presente no mercado e atua também em outros estados como São Paulo e Rio de Janeiro. Possui cerca de 20 milhões de metros quadrados construídos, mais de 50 mil imóveis entregues, um portfólio de contrato de obras e de imóveis em carteira acima de R\$ 4 bilhões e uma equipe de mais de oito mil profissionais qualificados.

3.3 Participantes do estudo

Os participantes deste estudo foram o chefe da Unidade de Parcerias Público-Privadas do GDF, José Carneiro, e o Diretor-geral da Centrad, Roberto Braga. Eles foram escolhidos em virtude de sua relevante atuação nesta parceria, visto que ocupam cargos chave no processo.

José Carneiro além de trabalhar na UPPP é professor adjunto da Universidade de Brasília na Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Já Roberto Braga é economista e atua no cargo de Diretor-geral da Centrad.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa estão organizados em dois tópicos: o primeiro relata o andamento da PPP do Centro Administrativo do DF e o segundo analisa o caso à luz dos fatores críticos de sucesso delimitados.

Este trabalho utiliza os fatores críticos de sucesso sugeridos por Thamer e Lazzarini (2015) de acordo com a realidade brasileira. Diferente do modelo trabalhado por eles, não foi analisado exclusivamente o período pré-contratual, mas também as etapas de operacionalização e atual exercício da PPP, visto que os participantes entrevistados falaram sobre suas vivências desde o início do processo até os dias atuais.

Por carência de evidências, o FCS Índice de Corrupção não foi considerado neste estudo de caso. Foram acrescidos outros dois fatores na análise: a confiança, sugerida pelos autores como um fator organizacional que necessita de melhor entendimento (THAMER e LAZZARINI, 2015) e o suporte político, que de acordo com Bing (2005b) é um fator crítico de sucesso mais relevante em projetos de países em desenvolvimento. Dessa forma, em comparativo com o Quadro 2 serão abordados os seguintes fatores no estudo de caso:

| | Categorias de FCS de Thamer e Lazzarini | Categorias de FCS que se aplicam ao Estudo de Caso do CADF |
|-------------------------|--|--|
| Fatores Institucionais | Maturidade da Legislação | Maturidade da Legislação |
| | Agência Governamental Bem estruturada | Agência Governamental Bem estruturada |
| | Capacidade Financeira do Poder Público | Capacidade Financeira do Poder Público |
| | Índice de Corrupção | . |
| Fatores Ligados à Firma | . | Suporte Político |
| | Força do Consórcio Privado | Força do Consórcio Privado |
| Fatores Organizacionais | Complementaridade de Competências do Consórcio | Complementaridade de Competências do Consórcio |
| | . | Confiança |

Quadro 3

Fonte: Elaboração própria.

4.1 O caso da PPP do Centro Administrativo do DF

Para avaliar a PPP foram entrevistados um representante do poder concedente e um da concessionária com o intuito de observar as diferenças e/ou semelhanças na visão destes, e identificar o bom andamento ou não dos fatores críticos de sucesso definidos para esta pesquisa. O primeiro entrevistado foi o chefe da Unidade de Parcerias-Públicas (UPPP) do GDF, José Carneiro, e em seguida o Diretor-Geral da Centrad, Roberto Braga.

Nas figuras abaixo é possível visualizar o projeto para o CADF, e em seguida como a obra está no momento:



Figura 2

Fonte: Jornal da Comunidade



Figura 3

Fonte: Jornal de Brasília – Josemar Gonçalves

A parceria do CADF é formada pelo Governo do Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Obras, e pela Concessionária do Centro Administrativo do

Distrito Federal S.A. – Centrad, composta pelas empresas Odebrecht Infraestrutura e Via Engenharia. O contrato, assinado em 08/04/2009, vale R\$ 3.260.000.000, tem duração de 22 anos e, segundo Diretor-Geral da Centrad, possui um investimento inicial de 850 milhões por parte da concessionária. Essa PPP se enquadra na modalidade de concessão administrativa, na qual o poder concedente paga uma prestação mensal à concessionária durante a vigência do contrato. De acordo com José Carneiro, a PPP do CADF foi dividida em duas fases:

A fase I corresponde ao prédio da governadoria, aos quatro blocos (...) e o centro de convenções. Isso corresponde a um pouco mais de 31% da área total do centro administrativo. A fase II é o restante do complexo. Nos primeiros 12 meses, recebemos só a fase I e pagamos mais ou menos 31,5% do valor do contrato. Hoje em dia, atualizando valores, a contraprestação inteira está na faixa de 19,5 milhões por mês. A primeira fase então corresponde a 31% desses 19 milhões, que daria 6,14 milhões, pagos nos primeiros 12 meses. Ao final do 13º mês passaríamos a pagar a contraprestação cheia com o valor de 19 milhões.

Esta PPP pode ser considerada como um caso problemático devido a diversas dificuldades enfrentadas durante seu percurso. De acordo com José Carneiro, após a finalização da primeira fase era necessário retirar o habite-se da obra para que o local pudesse começar a ser utilizado. O habite-se é “uma certidão expedida pela Prefeitura atestando que o imóvel (casa ou prédio residencial ou comercial) está pronto para ser habitado e foi construído ou reformado conforme as exigências legais estabelecidas pelo município, especialmente o Código de Obras.” (Mercadante, 2015). De acordo com o Decreto 35.452/14, para que o habite-se seja aprovado é necessária expedição do chamado Relatório de Impacto de Transito (RIT).

Segundo José Carneiro os problemas começam a partir daí. A área onde o CADF se encontra, o Centro Metropolitano de Taguatinga, já possuía um estudo relativo ao impacto de trânsito, mas o governo nunca implementou a estrutura viária estabelecida. Logo, “como essa estrutura não foi construída fizeram o chamado RIT2, que seria uma solução só para o centro administrativo”, e permitiria a expedição do habite-se para a parte que já estava pronta do complexo, o chamado habite-se parcial. Porém surge um primeiro litígio: o habite-se parcial não exige RIT.

Segundo Carneiro, outro litígio aparece quando ao analisar a legislação que versa sobre o assunto (Decreto nº 33.740, de 28 de junho de 2012) observa-se que “o responsável pelas obras de ações mitigadoras previstas no relatório de impacto de

trânsito é o empreendedor. (...) Quem é o empreendedor? O consórcio ou o GDF? A procuradoria tem uma interpretação, o consórcio tem uma interpretação, o DETRAN tem uma interpretação, o Ministério Público tem uma interpretação...”. Então, segundo o chefe da UPPP, foi definido que o RIT2 seria esquecido, e o RIT1, que versa sobre todo o centro metropolitano, deveria ser executado, o que beneficiaria também os terrenos vizinhos ao CADF.

Ainda sobre o Relatório de Impacto de Trânsito, Carneiro destaca uma deturpação de seu uso no Distrito Federal. Segundo ele:

O RIT deve delimitar as ações mitigadoras necessárias, ou seja, pequenas adaptações que devem ser feitas na estrutura viária em virtude do uso concreto da área (exemplos: fazer um retorno, uma pista de desaceleração, mudar um sinal de lugar e etc.). O problema é que o RIT do Centro Administrativo prevê a duplicação de toda a Avenida Elmo Serejo, a construção de dois viadutos, num total de obras que custam mais de 100 milhões de reais. Isso não é ação mitigadora, isto é uma obra de infraestrutura de trânsito. Então ainda estávamos tendo aqui no DF esse mau uso dos relatórios de impacto de trânsito, e isto está sendo corrigido agora.

Dessa maneira o RIT2 não é mais necessário e sim o RIT1, porém o RIT1 não possui ação mitigadora, e sim a previsão de construção de uma estrutura viária. Com essas divergências relativas ao Relatório de Impacto de Trânsito, o ex-governador Agnelo Queiroz editou o decreto 35.800 de 12 de setembro de 2014, definindo que “os projetos e as obras cujos alvarás de construção tenham sido expedidos pela administração pública até 31 de dezembro de 2010, independentemente da apresentação de relatório de impacto de trânsito e de laudo de conformidade (...)” (Decreto 35.800/2014). Interpretando essa ação como uma tentativa de burlar decisão judicial, houve decisão monocrática da juíza substituta da Vara do Meio Ambiente, Caroline Santos Lima, suspendendo o decreto do ex-governador. O processo encontra-se no site do Tribunal de Justiça do DF e Territórios pelo número 2014.01.1.161493-2, sendo incluído em pauta dia 30 de outubro de 2014, e a decisão da juíza diz:

Nesse sentido, visando a mitigar o impacto negativo de empreendimentos geradores de tráfego no meio-ambiente urbano, é imperioso que se conceda a medida antecipatória requerida pelo Parquet, suspendendo os efeitos do Decreto Distrital 35.800/14 e impondo-se à Administração Pública o dever de exigir de todo e qualquer empreendimento que possa funcionar como polo gerador de tráfego, o RIT e o laudo de conformidade, este último expedido pelo DETRAN ou DER, sem os quais não poderá ser concedida a carta de habite-se.

Em face das considerações alinhadas, DEFIRO o provimento liminar e

determino que o Distrito Federal exija a apresentação de relatório de impacto de trânsito para os empreendimentos considerados polos geradores de tráfego, bem como exija o laudo de conformidade como condição necessária à emissão de carta de habite-se, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada descumprimento e sem prejuízo da responsabilização pessoal dos agentes públicos.

No dia 30 de dezembro de 2014, o então Administrador de Taguatinga, Antônio Sabino de Vasconcelos Neto, foi exonerado de seu cargo, dando lugar a Anaxímenes Vale dos Santos, nomeado no mesmo dia. Em 31 de dezembro de 2014 a carta de habite-se parcial foi assinada pelo novo Administrador de Taguatinga e o CADF é inaugurado, sendo este também o último dia de mandato de Agnelo Queiroz.

Em fevereiro de 2015, dia 09, uma publicação de Decisão Interlocutória é feita pela mesma juíza que suspendeu o Decreto 35.800/14, desta vez comunicando o cancelamento da carta de habite-se do CADF e multando o DF em 500 mil reais. Neste processo (2014.01.1.161493-2) a juíza Caroline declara:

(...) Entender pela possibilidade de expedição de habite-se em descumprimento de decisão judicial e fundamentado na edição de Decreto casuísta editado após a ciência da decisão prolatada por este juízo, coloca em risco a soberania das decisões judiciais, a segurança jurídica e o próprio Estado Democrático de Direito. (...) Diante disso, inequívoco o descumprimento de decisão judicial, de forma a atrair a incidência das astreintes fixadas anteriormente, cuja execução deverá ocorrer após o trânsito em julgado da presente ação civil pública e ressalvando a possibilidade de ação regressiva contra os agentes públicos que lhe deram causa. Como consequência, acolho a promoção ministerial para DECLARAR, ainda, a NULIDADE da carta de habite-se do Centro Administrativo localizado em Taguatinga, vez que expedida em desrespeito à decisão de fls. 150/152.

Quando questionado sobre a questão do habite-se e sua anulação, Roberto Braga afirma que a Centrad passou por toda burocracia de documentação para obtenção do habite-se, levando cerca de sete meses no processo. No momento de emissão do documento o diretor da Centrad afirma que eles pressionaram o governador “pois pela lei uma vez que se preenchem todos os pré-requisitos pra obtenção de habite-se o governo tem até 72 horas pra assinar a carta de habite-se e essa carta já estava emitida na mesa do Administrador Regional.” Devido a problemas políticos entre o governo e o então Administrador de Taguatinga este foi exonerado e o novo Administrador simplesmente assinou o que já estava pronto. Roberto ainda afirma que:

O que aconteceu foi uma briga política em que o governador de fato no último dia do ano decidiu fazer um evento político, evento esse que não é um evento contratual. Ou seja, não é pelo fato dele ter inaugurado ou não inaugurado que faz com que o GDF tenha que arcar com mais ou menos despesas, e ai houve toda aquela disputa de

início de governo, final do outro, e nós nos vimos no meio desse tiroteio.

Sobre a questão do habite-se, José Carneiro diz em entrevista que o desenvolvimento técnico do habite-se levou vários meses e contém a documentação exigida, porém ele foi instruído no local errado. Segundo ele “o habite-se não tinha que ter sido instruído na administração regional, e sim na Secretaria de Habitação”. Para Carneiro, a situação é vista como se o consórcio tivesse entrado com o pedido de habite-se no local errado, o que segundo ele não é incomum. Agravando a situação a Administração de Taguatinga, ao invés de encaminhar o pedido à CAP (Central de Aprovação de Projetos – órgão de arquitetura vinculado à Secretaria de Gestão de Territórios e Habitação), iniciou ela mesma a análise e fez a manifestação.

Portanto, observamos que ambos participantes relatam o processo de expedição de habite-se como algo que foi feito conforme o previsto, com antecedência e atenção à documentação necessária. Porém dois pontos afetaram seu sucesso: questões políticas e a falta de organização entre os órgãos governamentais, que permitiram sua expedição no local errado.

De acordo com informações do site Radar PPP e consulta ao site do TJDF, em 23 de janeiro de 2015 é publicada Decisão Interlocutória do juiz André Silva Ribeiro da quarta Vara da Fazenda Pública do DF, deferindo o pedido cautelar formulado pelo MPDFT para “SUSPENDER qualquer repasse financeiro à concessionária do CENTRAD, até ulterior determinação judicial.” (Processo 2014.01.1.196022-4). Em julho do mesmo ano essa liminar foi cassada pelo TJDF. De acordo com decisão interlocutória do juiz Roque Fabricio Antonio de Oliveira Viel:

Em contestação (fls. 309), a CENTRAD pede a revisão da decisão que deferiu a liminar. Aponta a existência de fato novo, consistente na conclusão da Fase I início da prestação de serviços de manutenção, segurança, limpeza, jardinagem, com a consequente expedição das faturas. No mérito, roga pela improcedência o pedido. (...) diante da ausência de questões processuais pendentes ou preliminares ao julgamento do mérito, declaro o feito saneado.

Sobre a suspensão de pagamento, e em seguida a cassação da suspensão, Braga explica que “o Ministério Público entendeu sem mesmo ter acesso aos contratos de concessão que o consórcio estaria solicitando uma antecipação de pagamento para seu benefício”. Após a suspensão a Centrad recorreu e demonstrou que o que havia era um evento contratual previsto na primeira fase do projeto.

José Carneiro também fala sobre esse episódio, quando indagado sobre qual seria a base para o MPDFT suspender os pagamentos do GDF à Centrad:

Não tinha pagamento para se suspender, essa que é a questão. Por isso que ela é uma adesão só liminar. Quando ela foi avaliada em mérito ela caiu. Não tinha pagamento, não tinha nenhuma ação do DF no sentido de tentar suspender pagamento. O promotor é que achava que havia uma tentativa de manobra para pagar o que não se devia pagar e entrou com o pedido. A juíza avaliou o mérito em dois segundos e concedeu a liminar. E aí quando isso evoluiu para uma avaliação de mérito, a liminar não se manteve e caiu.

Por estes trechos é possível perceber que ambos veem uma decisão equivocada do Ministério Público ao interferir na PPP sem conhecimento prévio de suas cláusulas contratuais. Não é explícita a motivação do MP para tais ações, mas possivelmente a causa se relaciona com fatores políticos.

De maneira simplificada, podemos resumir a sucessão dos acontecimentos relatados sobre a PPP do Centro Administrativo na seguinte linha do tempo:

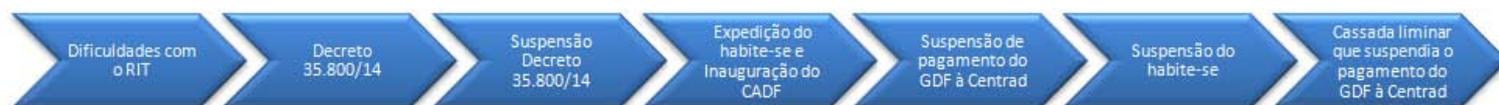


Figura 4

Fonte: Elaboração própria

Agora, com a cassação da liminar que suspendia o pagamento do GDF à Centrad, diversos jornais como G1, Fato Online e Diário do Poder declaram que o governo acumulou uma dívida de aproximadamente 35,9 milhões com a concessionária. Ao indagar os participantes sobre essa dívida cada um dá sua versão sobre o assunto. José Carneiro afirma que o GDF não deve ao consórcio, e sim o Ministério Público. Isto porque foi o MP que entrou com a ação judicial para impedir o pagamento das contraprestações, e é “aquele que deu a causa que deve pagar os prejuízos oriundos dela”. Além disso, Carneiro argumenta que como o habite-se ainda está suspenso o governo também não pode iniciar o pagamento até que esta questão esteja regularizada.

Já Roberto Braga afirma que a dívida gerada até hoje será repassada para o GDF. Ele explica um pouco a situação da concessionária atualmente, e expõe as consequências da inadimplência. De acordo com seu relato foi realizado um financiamento da Centrad com bancos no valor de 850 milhões de reais que começariam

a vencer em janeiro de 2015. A expectativa era de que as contraprestações começariam a serem pagas no mesmo período, o que não ocorreu. A Centrad entrou com um pedido de *waiver* (pedido de dispensa) aos bancos para suspender o pagamento do financiamento, e estes o concederam até dezembro de 2015. As prestações geradas desde janeiro não foram eliminadas, e os juros estão sendo acrescentados à dívida. Segundo Braga “é como se nós tivéssemos aumentado o nosso financiamento, nosso índice de endividamento. E a partir de janeiro a dívida começa novamente a pagar e nós temos que resolver esse problema com o governo”.

Mesmo se o GDF não for o responsável por esta dívida como afirma Carneiro, ela existe, e está provocando um efeito dominó grave na PPP. Se a concessionária continuar arcando com a inadimplência (seja do GDF seja do MPDFT), esta obviamente chegará a um limite, o que, conforme Braga relata, pode levar à rescisão contratual. Em outro ponto da entrevista o Diretor-Geral da concessionária detalha essa situação:

Já demonstramos que somos parceiros desse governo e entendemos seu problema, tanto que estamos no décimo mês e até hoje, muito embora tenhamos pressão de bancos e de acionistas, conseguimos manter a sobrevivência da concessionária bancando com recursos próprios a manutenção das equipes de manutenção do local. Só para você ter ideia, nós temos um gasto mensal de um milhão de reais só com equipes de vigilância, limpeza, seguros e etc. Tudo bancado com recursos próprios. (...) Esse limite está se esgotando, e acredito que o governo tenha que fazer a sua parte até o final do ano, porque certamente se não conseguirmos superar isso em pouco tempo não poderemos mais suportar esse custo.

Outro ponto relevante quanto à questão financeira e que vem interferindo no andamento da PPP é a falta de recursos do governo. De acordo com José Carneiro a questão do mobiliário é um exemplo. Com o complexo praticamente pronto, o governo não possui recursos para adquirir os móveis. Inicialmente o prazo de mudança para o CADF era entre dezembro e início de janeiro, agora, segundo Carneiro o GDF trabalha com prazos para o mês de março de 2016. Portanto, devido à falta de infraestrutura que contratualmente é responsabilidade do governo, a utilização da estrutura predial está atualmente impossibilitada.

Entre tantas questões, outra muito relevante para o contrato e que também enfrenta problemas são as garantias. De acordo com o capítulo VI do contrato de concessão administrativa do CADF as garantias relativas ao pagamento do GDF à Centrad são:

CLÁUSULA 15 – DA GARANTIA DO PAGAMENTO DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA E DO CONTRATO

15.1 Nos termos do art. 8º, inciso I, da Lei Federal nº 11.079/2004, e do artigo 8º, inciso VI, da Lei Distrital nº 3.792/2006, as obrigações pecuniárias contraídas pelo CONTRATANTE, quando da celebração do CONTRATO, são garantidas:

I – por recebíveis da TERRACAP correspondentes ao montante de R\$ 508.780.830,63 (quinhentos e oito milhões setecentos e oitenta mil reais e sessenta centavos);

II – por imóveis de propriedade da TERRACAP, que somem a valores de 04/06/2008, a importância de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais); e

III – suplementarmente, pelo Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas – FGP-DF, na forma da lei de sua criação e constituição”.

Segundo Braga, as garantias foram concedidas, mas não estão aperfeiçoadas. Elas foram firmadas em um contrato de penhor, aprovadas pelas Terracap, mas recentemente a nova gestão da empresa afirmou que não tinha condições de cumpri-las. Carneiro afirma a mesma situação, segundo ele as garantias foram assinadas em 2013, e em 25 de janeiro de 2015 foram julgadas irregulares.

Sobre a importância das garantias para a legitimidade de um contrato de Parceria Público-Privada, De Moura e De Castro (2005) afirmam:

O sucesso do instituto das PPPs no Brasil depende fundamentalmente da capacidade de se convencer parceiros e financiadores privados de que o Governo irá honrar suas obrigações contratuais de longo prazo e de que, se por acaso as descumprir, tais parceiros e financiadores terão condições de executar, de forma rápida e eficiente, as garantias que lhes serão oferecidas, de maneira a se ressarcirem dos prejuízos que tal inadimplência certamente lhes causará (DE MOURA e DE CASTRO, 2005, p. 1).

Valois (2014, p. 1) ainda diz que “de nada adiantaria a proposição de relevante contraprestação se as correlatas garantias carecem de liquidez”, e defende a ideia de que garantias bem estruturadas são um ponto importante para o sucesso da PPP, pois são nelas que o parceiro público tem a oportunidade de “eliminar ou mitigar o seu risco de inadimplência, circunstância que – dado altos valores envolvidos – pode ser determinante para saúde financeira do investidor, ou do grupo de investidores, que decidem contratar com a Administração o contrato de parceria público-privada” (VALOIS, 2014, p. 1). Dessa forma é possível compreender que na PPP do CADF, a falta de garantias está conduzindo o processo a um momento ainda mais crítico, pois o nível de confiabilidade na instituição governamental e a segurança jurídica se mostram fragilizadas.

Essa questão nos leva a outros dois pontos importantes no processo de uma PPP: a confiança e o suporte político. Ambos participantes da pesquisa foram questionados sobre a relação entre governo e concessionária, e ambos responderam que no geral esta relação é flexível e que há um suporte de ambos os lados. Braga nos diz que o governo apresentou apoio político sempre quando foi necessário, seja para conversar com os bancos ou com terceiros, independente do governo que estava no poder.

Já José Carneiro destaca a tolerância que a Centrad vêm apresentando. Com a questão das garantias, por exemplo, o consórcio já poderia ter entrado na justiça e pedido um mandato de segurança, mas ainda não o fez. A Centrad vem procurando todo o diálogo possível antes de tomar alguma medida mais drástica.

Porém, o comportamento solícito dos parceiros não prevê necessariamente o sentimento de confiança. Braga diz em diferentes momentos da entrevista que a insegurança jurídica causada por questões como a inadimplência e a falta de garantias vulnerabilizam o projeto e “mostram que o estado não está preparado”. Com relação a esse despreparo ele afirma acreditar que:

O governo deveria ter construído um entendimento. Porque quanto maior a PPP, mais interfaces com secretarias ela tem, e uma PPP como essa tem interface na Secretaria de Transporte, de Obras, de Planejamento... Então no momento que você tem um governo onde a máquina não está perfeitamente azeitada torna-se difícil ter a fluência dessas informações.

Para José Carneiro a relação de confiança entre público e privado é puramente personalística. O consórcio só tem confiança em alguns agentes do governo, e não na instituição governamental. Segundo ele “isso é horrível para a Administração Pública, porque em um contrato dessa magnitude você começa a criar duas, três pessoas que não podem sair do governo sob hipótese alguma”.

Portanto, analisando pontos descritos anteriormente é possível inferir que o nível de confiança entre os atores envolvidos neste tipo de parceria depende de diversos fatores como a legislação e seu cumprimento, a estabilidade financeira do setor público, a influência de questões políticas, força de atuação do consórcio e a organização da estrutura governamental.

No próximo tópico, à luz dos FCS e de reflexões sobre o discurso apresentado pelos entrevistados, será feita uma análise dos principais pontos tratados neste tópico, e como eles podem comprovar que os fatores críticos de sucesso de uma PPP influenciam seu andamento, seja de maneira positiva ou negativa.

4.2 Identificação dos Fatores Críticos de Sucesso no processo de PPP do Centro Administrativo do DF

De acordo com Thamer e Lazzarini (2015) e Bing (2005b) utilizaremos nesta pesquisa FCS que se adequam a realidade de PPPs no Brasil. Em cada fator analisaremos se sua execução na PPP do CADF foi negativa ou positiva, de modo a influenciar seu andamento.

Sobre a **maturidade da legislação**, a hipótese de Thamer e Lazzarini (2015) diz que projetos de parceria público-privada desenvolvidos em estados que tiveram sua legislação estadual de PPPs aprovada há mais tempo apresentam uma maior probabilidade de avanço. Na pesquisa quantitativa dos autores essa hipótese não foi suportada. Como eles analisaram somente o processo pré-contratual, é possível que nesta análise, qualitativa e que alcança também o período pós-contratual, esse fator se mostre relevante.

Para isto será feita um comparação entre a legislação estadual do DF que versa sobre o assunto, e o estado de Minas Gerais, “pioneiro na criação das normas locais sobre PPP” (PEREIRA, CARDOSO E SCHWIND, 2004, p. 1).

Em 2003, um ano antes da legislação federal, Minas adotou um marco legal relativo a parcerias público-privadas. De acordo com o Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais:

A Lei Estadual nº 14.868, de 2003, expôs as diretrizes do Programa e do Plano Estadual de PPP, estabeleceu os requisitos e os possíveis objetos desta modalidade de contratação, arrolou os instrumentos de PPP, as obrigações de cada uma das partes envolvidas, os meios de remuneração e os desdobramentos possíveis para os casos de inadimplemento dos parceiros.

Em seguida com o Decreto nº 43.702, de 16 de dezembro de 2003 o estado instalou o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP, que é incumbido da elaboração do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, aprovação dos editais, contratos, seus aditamentos e prorrogações. Em 2007 o Decreto nº 44.565 instituiu o procedimento de Manifestação de Interesse em Projeto de Parcerias Público-Privadas, nas modalidades patrocinadas e administrativas, e em projetos de concessão comum e permissão.

O programa de Parcerias Público-Privadas do governo de Minas é composto por dois órgãos centrais: o Conselho Gestor de Parcerias, que é vinculado à Governadoria, e a Unidade Central de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP), que está situada no

âmbito da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico (SEDE). A Unidade PPP (prevista no artigo 20 da Lei nº 14.868, de 2003) possui como principais atribuições a execução de atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como o assessoramento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas.

Além disso, para garantir a participação do setor privado e da população no processo de consolidação das PPPs o governo desenvolveu o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e o Processo de Consulta Pública (PECI et al, 2010). O PMI consiste em “procedimento administrativo consultivo por meio do qual a Administração Pública concede a oportunidade para que particulares, por conta e risco, elaborem modelagens com vistas à estruturação da delegação de utilidades públicas” (SCHIEFLER, 2014). Já a Consulta Pública é um instrumento que permite que a população expresse suas opiniões sobre o edital e contrato dos projetos.

Recentemente um novo Decreto (Decreto com numeração especial 273, de 10 de agosto de 2015) foi elaborado para criar um Grupo de Trabalho destinado a promover estudos relativos à política de PPPs no âmbito da Administração Pública Estadual.

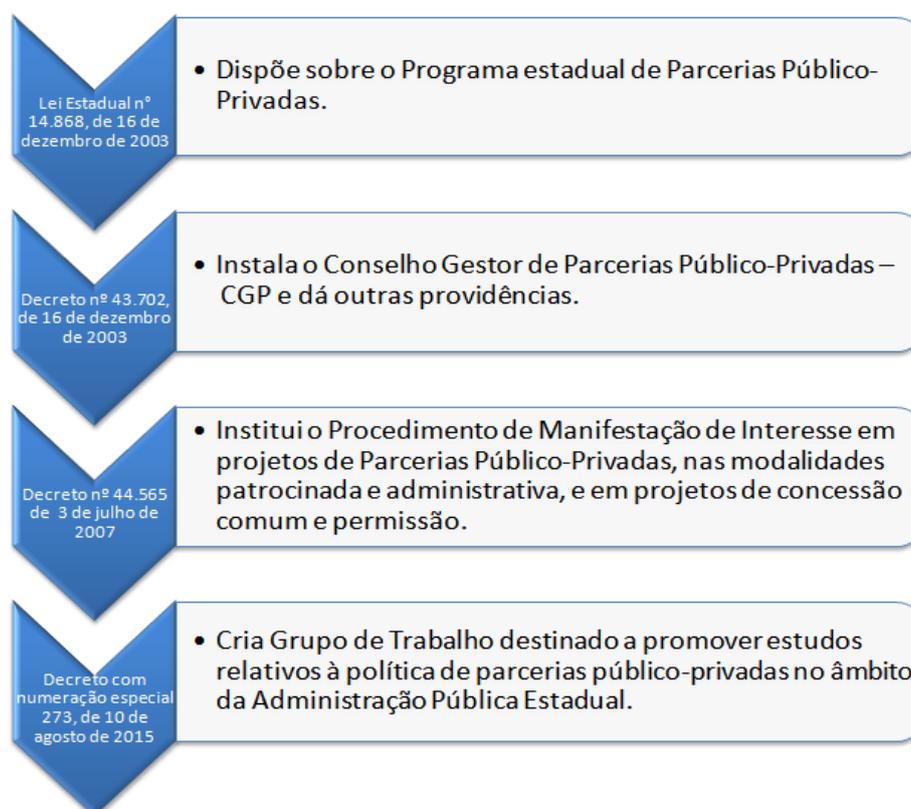


Figura 5

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com artigo de Anastasia (2012) “o pioneirismo, o avanço e a credibilidade” do trabalho do estado de Minas Gerais com PPPs vem atraindo atenção internacional. Segundo ele “o governo de Minas recebeu em Londres, em agosto, o prêmio de Melhor Programa de Parcerias Público-Privadas do Mundo, concedido pela revista “*World Finance*”, publicação reconhecida internacionalmente”. Este prêmio é dado aos que apresentam soluções nas áreas financeira, jurídica e operacional, obtendo sucesso em seus projetos. Segundo o autor:

São avaliados também o desenvolvimento de tecnologias de gestão de contratos e a qualidade da carteira de investimentos futuros. É exatamente essa busca de critérios inovadores de engenharia contratual que tem norteado a escolha e a execução das parcerias público-privadas em Minas Gerais.

A qualidade das PPPs mineiras também já foi aclamada pelo “Banco Mundial entre os melhores exemplos de boas práticas de financiamento de PPPs na América Latina” (Anastasia, 2012). Entre seus projetos se destacam a PPP do Mineirão para a Copa, e a implantação da rede de Unidades de Atendimento Integrado (UAIs), que possui uma aprovação de mais de 90% por parte da população e oferece diversos serviços em um único lugar como confecção da carteira de identidade, emissão de CPF, obtenção de certidões, pagamentos de tributos, abertura de empresa, e outros.

Quanto ao Distrito Federal, o Decreto nº 25.835, de 12 de maio de 2005 instituiu o CGP com as mesmas atribuições da CGP mineira. Em 2004 foi promulgada a Lei nº 3.418 de 4 de agosto de 2004 que instituía o Programa de Parcerias Público- Privadas do DF, porém esta Lei foi revogada e em 2006 entra em vigor a Lei nº 3.792 de 2 de fevereiro. Em 2012, por meio da Lei nº 5.004 de 21 de dezembro, é instituído Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, e somente em 2014 ele é regulamentado por meio do Decreto n. 35.083. Diferente do caso mineiro, quando a PMI foi instituída quatro anos após a Lei Estadual de PPPs, no DF ela foi instaurada recentemente, por meio do Decreto nº 36.554, de 17 de junho de 2015, nove anos após a promulgação da Lei.

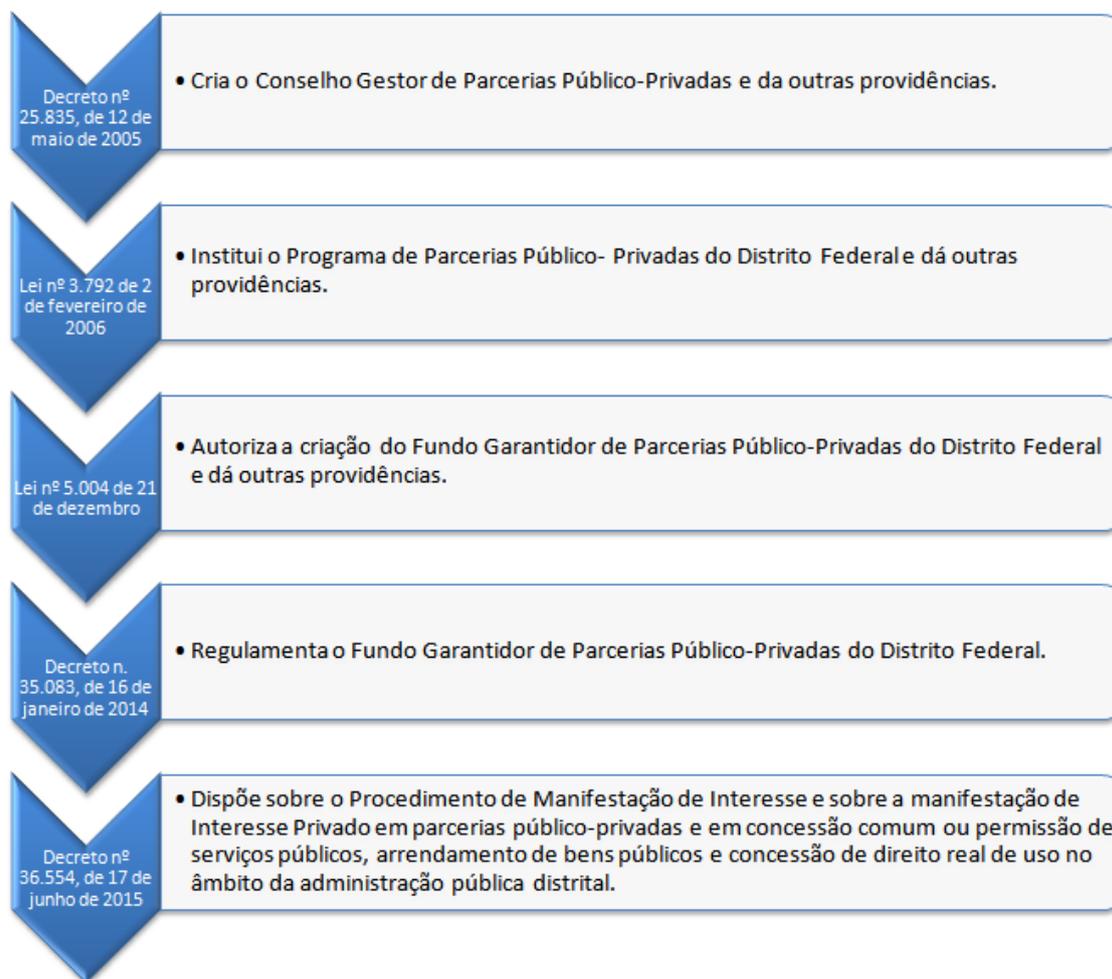


Figura 6

Fonte: Elaboração própria.

Em entrevista de 2014 publicada no site Canal Aberto Brasil, o Secretário Executivo do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, Márcio Galvão é indagado sobre quais seriam as PPPs em execução no DF. Ele responde:

Temos diversas PPP em diferentes estágios. Está em fase de conclusão o Centro Administrativo e o Jardins Mangueiral, primeira PPP habitacional do Brasil. Temos o Centro de Gestão Integrada – para a sede de Brasília da Copa – que ainda está em licitação; o grande projeto de saúde, também em licitação; estudos avançados para expansão da rede do Na Hora; temos uma para os Resíduos Sólidos Urbanos; uma para a nova saída Norte de Brasília, localizada no Lago Norte; e outra PPP desenvolvimento imobiliário do Setor Habitacional Taquari.

Como já citado neste trabalho a PPP do Centro Administrativo enfrenta problemas em diferentes áreas; atualmente a PPP do Bairro Jardins Mangueiral está com as obras finalizadas, porém é frequente nos jornais reclamação dos moradores por falta de infraestrutura e transporte. Segundo reportagem do DF TV (12/02/2014) muitos

proprietários ainda não ocuparam suas moradias por falta de água, e os que ocuparam identificaram falhas na obra; o Centro de Gestão Integrada, segundo José Carneiro está parado devido a irregularidades no contrato; a licitação do projeto de saúde foi suspensa em 2014 em função de dúvidas apresentadas pelo Tribunal de Contas (PPP Brasil, 2014); Quanto às outras parcerias citadas por Galvão não foram encontradas informações contundentes.

O DF tem uma legislação um pouco tardia se comparada a Minas, e de fato menos experiência. É possível perceber ainda que o processo legislativo de PPPs no Distrito Federal foi mais fragmentado e as evoluções quanto à sua instituição no território realizadas com um maior espaço de tempo, o que pode ser um dos motivos para estarmos “engatinhando” nessa área. Portanto, a maturação da lei e sua estrutura é um fator relevante para o andamento das Parcerias Público-Privadas.

Sobre a **agência governamental bem estruturada** Thamer e Lazzarini (2015, p. 828) afirmam que “sem a presença de agências especializadas, o tempo despendido para a análise de um projeto de PPP, bem como a segurança contratual sob o ponto de vista do gestor privado, podem se tornar aspectos limitantes”. No DF, essa agência atua como a Unidade PPP, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, onde José Carneiro é o chefe. Ela tem como principais atribuições executar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas.

Foi possível perceber que a UPPP age como ente mediador entre a concessionária e os demais órgãos do governo que participam da parceria, executando reuniões para resolver questões contratuais, de transporte, infraestrutura e etc. Sua atuação reafirma a utilização dos princípios da governança híbrida, se baseando em ações conjuntas, monitoramento contínuo, e divisão de riscos e responsabilidades entre público e privado (Thamer e Lazzarini, 2015).

Por outro lado, vimos de acordo com trechos das entrevistas que a falta de organização e diálogo entre diferentes áreas do governo acarretaram problemas na PPP do CADF. O principal exemplo disso foi a questão do habite-se: a Centrad deu entrada no processo de habite-se na Administração Regional de Taguatinga, porém ela deveria ter sido feita na CAP (Central de Aprovação de Projetos). Em primeiro lugar, por que a Centrad não foi instruída a ir à CAP? E por que, quando foi ao local errado este aceitou fazer a análise e manifestação do habite-se mesmo assim? Há uma lacuna na coordenação de informações e atribuições, e isso gerou grande impacto na PPP de modo que, devido aos problemas do habite-se o imóvel não pôde ser ocupado. Sem ser

ocupado o GDF não pode pagar as devidas prestações ao privado, que por consequência não pode pagar o financiamento feito aos bancos, o que onera o valor da dívida para ambos, público e privado.

Esta lacuna institucional corrobora o que a Teoria dos Direitos de Propriedade nos diz sobre o setor público, onde uma das possibilidades para a negligência organizacional é o lapso de competitividade no setor, acarretando lentidão nos processos, burocracia, duplicação de processos e indiferença quanto às necessidades dos clientes. Essa prática estatal fica clara no depoimento de Braga quanto à relação das secretarias do GDF entre si:

O problema de uma secretaria não necessariamente é visto como prioridade para outra, então a velocidade com que aquilo vai ser tratado não é a mesma. Um dos problemas é exatamente isso, não se priorizou dentro das secretarias um sentimento de como o processo realmente deveria ser tratado.

Dessa forma, mesmo com a presença de uma Agência governamental especializada como a UPPP, se o restante da estrutura governamental não for coordenada o suficiente para que as operações necessárias ao processo sejam executadas de maneira efetiva, eficiente e racionalizada a PPP será negativamente afetada. Então a existência de uma agência especializada é fator importante para a PPP, mas o contexto onde a agência está inserida também influencia no sucesso da parceria.

O terceiro fator a ser analisado consiste na **capacidade financeira do poder público**. Thamer e Lazzarini (2015) afirmam que o clima de segurança institucional sentido pelo ente privado com relação a seu investimento é necessário para o bom andamento de uma PPP, pois, caso contrário, não existirão incentivos para tal prática. De acordo com Bergara, Henisz e Spiller (1998, p.18, tradução nossa), “ambientes institucionais que falham em oferecer comprometimentos críveis contra mudanças arbitrárias nas regras do jogo, incluindo expropriação, aumentam os custos de transação na economia”. O governo, portanto, precisa apresentar capacidade de geração de receita favorável, de modo que seu papel como mitigador de riscos seja seguro.

Como vimos no tópico anterior não foi isto que ocorreu com a PPP do CADF, e três pontos comprovam esta afirmação. Primeiro as prestações que deveriam ter sido pagas desde o início de 2015 foram suspensas pelo MPDFT, e agora mesmo após cassação da suspensão continuam em aberto, o que gerou um aumento da dívida da Centrad com os bancos que financiaram o empreendimento, além do custo mensal que a concessionária está desembolsando sem receber nada por isso. Nesta questão existe uma

divergência entre os atores sobre quem é o devedor. O GDF afirma que é o MPDFT por ser quem deu causa à liminar de suspensão de pagamento, e a Centrad afirma que é o GDF. Independente de quem o seja, mesmo com a suspensão cassada, até o momento o consórcio não foi pago, o que pode levar à rescisão contratual.

Em segundo lugar as garantias não estão implementadas. Nas PPPs as garantias atuam como principal pilar de sustentação do modelo. Por tal motivo provavelmente este seja o problema mais grave desta parceria, pois sem tais precauções a única segurança do privado para participar de um contrato dessa natureza não existe mais. No CADF elas foram elaboradas e acordadas de acordo com o contrato. Em 2015, com a mudança na gestão da Terracap, empresa estatal detentora dos terrenos citados na garantia e participante do contrato como interveniente, as mesmas foram julgadas irregulares, de modo que a Terracap afirmou que não as poderia cumprir. Para Roberto Braga “o GDF esta colocando em risco a segurança jurídica de todos os projetos de PPP (...) no DF. Tanto que com essa situação de impasse o governo certamente já afugentou diversos interessados, sejam investidores, sejam agentes financiadores para qualquer projeto dessa natureza”.

Por último, outro exemplo que corrobora a instabilidade financeira do governo é a falta de verba para licitar a compra do mobiliário do Centro. De acordo com José Carneiro a mudança para o complexo estava prevista para o final de 2015, porém, como o GDF não tem caixa para efetuar a compra dos móveis a mudança está sendo adiada. Este problema de infraestrutura afeta os prazos de execução estabelecidos contratualmente, e reforça a insegurança no governo.

Este fator pode ser considerado em escala de relevância um dos mais importantes para o sucesso de uma PPP. Se um dos lados da parceria não cumprir com o que lhe foi acordado ela não funciona, e ambos se prejudicam, inclusive os usuários, que neste caso são os servidores. O governo detém o controle sob diversas variáveis que influenciam a visão do investidor privado sobre o risco contratual (BRANDÃO e SARAIVA, 2007). Se aquele transparece desequilíbrio no controle de risco, este não terá interesse na modalidade, e os benefícios que seriam desfrutados da parceria se perdem. Braga elucida bem esta afirmativa ao citar estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, que segundo ele “tem uma liquidez, segurança jurídica e funcionamento das garantias”. Ele ainda afirma que “no DF tivemos o caso de primeiro evento de inadimplência de PPP do Brasil (...)”, o que seria institucionalmente ruim para as PPPs no Brasil.

Os próximos dois fatores analisados nesta pesquisa pertencem ao grupo dos fatores ligados à firma (THAMER e LAZZARINI, 2015), ou seja, fatores relacionados diretamente com o consórcio. Assim como o governo deve ser equilibrado e transmitir segurança institucional e jurídica para o privado, este também deve possuir a expertise necessária para gerir o objeto da PPP. Segundo os autores, a **complementaridade de competências do consórcio** gera uma criação de valor mais atraente para o setor público. A hipótese feita no estudo de Thamer e Lazzarini (2015, p. 828) é que “projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas com capacidades complementares terão maior probabilidade de avanço”. Em sua análise, a hipótese se comprova e conclui-se a relevância do aspecto.

O consórcio da PPP do CADF é composto por duas empresas: Odebrecht e Via Engenharia. A Odebrecht é uma organização global, que atua em várias áreas além da construção e infraestrutura, em diversos países. Segundo site da empresa, “a Construtora Norberto Odebrecht presta serviços de engenharia e construção que geram benefícios para a população em áreas como transporte e logística, energia, saneamento, desenvolvimento urbano, mineração e **edificações de uso público** e corporativo.”

A Via Engenharia S.A. pertence ao Grupo Via, composto também pela Via Empreendimentos Imobiliários S.A.. De acordo com site da empresa, a Via Engenharia é “especializada em obras de infraestrutura, como malhas rodoviárias, pontes e viadutos, obras de saneamento, metrô, **edificações de obras públicas** ou privadas e concessões em geral”. Dessa forma concluímos que ambas possuem a mesma especialização em obras de infraestrutura, mas isto não prejudica a parceria, pois ela consiste na construção e manutenção de um complexo predial, não necessitando de serviço especializado em outra área como é o caso de PPPs de hospitais. A complementaridade nesse caso é a experiência de uma organização global e uma local, que conhece as particularidades da área. No caso de segurança, limpeza, seguros e etc. a concessionária contrata empresas especializadas para prestarem esses serviços. Portanto, não há complementaridade de áreas de atuação das empresas que compõem o consórcio, pois a área da Odebrecht e da Via é a mesma. O que há é a complementaridade de experiências, onde uma traz sua expertise internacional e a outra contribui com seu conhecimento de atuação em Brasília.

O outro fator que se refere à firma é a **força do consórcio**. No estudo de Thamer e Lazzarini (2015, p.831) é proposta a ideia de que “a presença de um grupo econômico no consórcio é um fator que favorece o estabelecimento de competências para dirimir

lacunas institucionais e gerenciar a interface entre governo e privado”. Na pesquisa qualitativa esta hipótese não encontrou suporte empírico no processo pré-contratual por nem sempre os avanços nesse período envolverem as empresas. Porém, é evidente que a participação de empresas estáveis e sólidas beneficiará o andamento da Parceria Público-Privada.

No caso do CADF, mesmo com os problemas relativos à pagamento da contraprestação, o consórcio ainda está conseguindo suportar a manutenção do local com recursos próprios. De acordo com Roberto Braga, ainda que tenham a pressão de bancos e acionistas para que realizem o pagamento do financiamento, a Centrad está conseguindo, há onze meses, manter a integridade do Centro Administrativo. Vemos dessa maneira que mesmo em adversidade as empresas que compõem o consórcio tem força financeira, institucional e jurídica para levar à frente a PPP. Obviamente um limite existe, mas é notável os esforços que estão sendo feitos, o que comprova a importância da força do consórcio para o andamento de uma Parceria Público-Privada.

Thamer e Lazzarini (2015) sugerem a **confiança** como um fator organizacional relevante a ser analisado em pesquisas futuras. Segundo Kissler e Heidemann (2006) a confiança é um dos novos mecanismos de gestão trazidos pela governança pública, e elemento essencial para o processo de acordo entre os atores. O acordo é um dos principais pressupostos para que exista cooperação entre aliados, e ambos atuem juntos objetivando o alcance da finalidade proposta. Desse modo, um dos principais alicerces de uma aliança é a confiança mútua. Ela facilita compartilhamento de informações, o processo de tomada de decisões, e resolução de conflitos. Porém, a confiança entre parceiros é um processo de longo prazo, construído durante anos de desenvolvimento e aprendizagem.

Como a utilização de PPPs no Brasil é recente, provavelmente a consolidação da relação público-privado neste sentido ainda não esteja sólida o suficiente para que o privado confie plenamente no ente público. De acordo com um de nossos entrevistados, José Carneiro, a confiança do privado no governo é personalística. Não se confia na instituição governamental, mas sim em determinadas pessoas que nela atuam, o que seria extremamente prejudicial para a Administração Pública, pois dado o nível de complexidade contratual e seu longo prazo não se pode contar sempre com apenas dois ou três atores. Além disso, o conhecimento e o grau de informações adquiridas por estas pessoas corre o risco de se perder caso elas deixem de trabalhar com a PPP, um problema muito comum na Administração Pública brasileira de maneira geral.

Braga também afirma que a confiabilidade nesta parceria se tornou muito instável devido aos problemas decorridos (contraprestações, garantias, habite-se, e etc.). Para ele a insegurança jurídica e institucional causada afeta o futuro da PPP, pois além da quebra de confiança com o consórcio, os financiadores também se tornam hesitantes para futuros projetos. No caso do CADF a rescisão contratual é uma possibilidade real, visto que, com a instabilidade financeira do GDF, a ausência de garantias, e o habite-se do local suspenso as bases da parceria estão trêmulas.

Destarte, a confiança se mostra um fator importante para que a relação entre governo e concessionária primeiramente exista, e em seguida permita a cooperação necessária para que o contrato avance. Além disso, a confiabilidade estável entre governo e privado é intimamente dependente do sucesso de outros fatores como a maturação da legislação, capacidade financeira do poder público e suporte político. Sem o sucesso destes, aquela não será positiva.

A respeito do **suporte político**, Bing (2005b) afirma que este fator se mostra mais relevante em países em subdesenvolvimento. Em países como o Brasil, onde os tramites para execução de um projeto podem ser mais lentos devido à lentidão de processos burocráticos, o suporte político se mostra como um elemento importante para o avanço do projeto. Para Peci et al (2010) os atores políticos possuem a capacidade de fortalecer ou desestimular o uso de contratos de PPP, e o apoio político é um meio importante de “dar credibilidade e austeridade ao projeto” (PECI et AL. 2010, p. 7), desenvolvendo o convencimento tanto das empresas que podem vir a ser parceiras do governo, quanto dos usuários que serão potencialmente beneficiados. Os autores ainda afirmam que:

O apoio político assume particular (quando não principal) relevância enquanto fator propulsor para o desenvolvimento de um programa de PPP. Independentemente das vantagens econômicas evidenciadas, a existência de uma liderança política que alavanque o projeto é condição *sine qua non* para sua execução, sobretudo em um momento onde contratos PPP ainda não são muito conhecidos e ainda despertam desconfiança por parte do setor privado e das instituições contratantes (PECI et AL, 2010, p. 15).

Na PPP do Centro Administrativo Roberto Braga afirma que sempre houve suporte político por parte do governo, facilitando o diálogo entre o GDF, a Centrad e terceiros envolvidos no projeto. Porém, ele também relata que problemas políticos atrapalharam a execução do processo, como foi o caso da expedição do habite-se na Administração de Taguatinga e da inauguração precoce do CADF, onde, devido a uma

briga política durante o período de transição eleitoral e desentendimentos entre o governador e a Administração de Taguatinga o andamento da PPP foi prejudicado. Braga também diz na entrevista que apesar do apoio político, a “burocracia onde a velocidade com que as coisas se resolvem dentro do próprio governo é muito difícil”. Essa afirmação corrobora a análise a respeito da influência de alguns fatores em outros. Nesse caso, a capacidade de estruturação da agência especializada e de outros órgãos do governo que participam do processo da PPP, ao apresentarem dificuldades na elaboração dos trâmites necessários para resolução de problemas diminuíram o impacto do suporte político presente. De acordo com a literatura e com relato da entrevista este fator se mostra relevante para o sucesso de uma Parceria Público-Privada, mas conforme observado no caso do CADF este suporte não impediu que problemas ocorressem e perdurassem até hoje.

Mesmo assim, o executivo do DF ainda demonstra suporte político às PPPs como instituição. Em junho de 2015 o governador Rodrigo Rollemberg publicou um decreto regulamentando a concessão à iniciativa privada para gestão de espaços e serviços públicos, o que demonstra o interesse do governo em perpetuar esta prática.

5 CONCLUSÕES

Nesta pesquisa utilizamos uma combinação de fatores críticos de sucesso encontrados na literatura: os formulados por Thamer e Lazzarini (2015), que consideram a realidade brasileira e consistem na maturidade da legislação, agência especializada bem estruturada, capacidade financeira do governo, força do consórcio, e complementaridade do consórcio. O fator organizacional confiança, é sugerido pelos autores para análise em pesquisas futuras, e o suporte político, citado por Bing (2005b), como relevante em países em fase de desenvolvimento.

Com o intuito de compreender como o andamento de cada um desses fatores afeta os resultados de uma parceria público-privada, foi feita análise da PPP do Centro Administrativo do DF. Cada fator foi identificado no caso, e de acordo com as circunstâncias ocorridas nesta parceria foi possível verificar se o andamento do mesmo era positivo ou negativo, e quais as consequências disto para o desenvolvimento e avanço do projeto.

Todos os FCS definidos para este estudo se mostraram relevantes quando foram aplicados ao caso do Centro Administrativo do DF. Isto corrobora a afirmação de Rockart (1982) de que fatores críticos de sucesso são aqueles que precisam de resultados favoráveis para que os objetivos sejam atingidos. Também foi possível inferir que os FCS influenciam uns aos outros, onde o fracasso de um pode influenciar negativamente o outro, como foi o caso da capacidade financeira do setor público e da confiança; ou quando os problemas financeiros do governo e a falta de coordenação intragovernamental embaçaram o bom suporte político dado pelo governo.

A situação do CADF não é a ideal, e chegou a um ponto preocupante. A PPP sofreu diversas questões legais, contratuais, e financeiras que afetaram negativamente sua evolução, prejudicando a todos os atores envolvidos, devido seu caráter de interdependência. Falta estabilidade financeira por parte do governo, coordenação intragovernamental para que a UPPP consiga desenvolver de maneira efetiva suas funções, maturidade na legislação, e conseqüentemente a confiança. É necessário neste momento um esforço conjunto entre Centrad e GDF para que não se perca o que já foi feito e a PPP consiga caminhar. Principalmente o governo deve priorizar o andamento de questões como a formulação das garantias, compra do mobiliário e a questão do habite-se que está suspenso até hoje.

Os resultados da pesquisa mostraram que no caso do CADF, alguns fatores foram facilitadores e outros agravaram o andamento da PPP, o que demonstrou a influência dos FCS em seu andamento, independente do resultado ser negativo ou não. Conforme observado durante a pesquisa, alguns fatores demonstraram maior impacto no projeto. Dessa forma, seria interessante, em estudos futuros, realizar uma tentativa de mensuração do grau de impacto de cada fator crítico de sucesso à PPP.

Com o crescente uso desta modalidade no Brasil, e conseqüentemente o aumento da complexidade que esta expansão acarreta, é preciso promover o desenvolvimento da chamada inteligência de mercado (PEREIRA, 2014a) por ambas as partes. Isto significa que tanto público quanto privado poderão observar o mercado com maior capacidade estratégica, o que permitirá o direcionamento correto para execução plena das PPPs. Além disso, a identificação destes fatores busca incentivar o avanço das PPPs, permitindo que empresários e gestores públicos, a partir da visão de importância destes elementos, possam controlar e equilibrar de maneira adequada aspectos específicos que são a base desta modalidade. Por outro lado, a maior limitação da pesquisa é sua especificidade, e a singularidade das parcerias publico-privadas em geral. Cada PPP tem uma finalidade específica, o que torna sua modelação e andamento também específicos. Porém, a partir da observação de diferentes experiências podemos retirar um conhecimento geral sobre o que deve ou não ser feito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anastasia, A.** O premiado programa de PPPs de Minas Gerais | Parcerias Público-Privadas - PPP. 2012. Disponível em:
<http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/o_premiado_programa_de_ppps_d_e_minas_gerais/158>. Acesso em: 16 nov. 2015.
- Antigo.planejamento.gov.br.**, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:
<<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=114&ler=s1088>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- Araujo, J.O** Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração. Comunicação apresentada no Fórum 2000: Reforma do Estado e Administração Gestonária, Lisboa, 2000.
- Becker HS.** Métodos de pesquisa em ciências sociais. 2ª ed. São Paulo: HUCITEC; 1994.
- Bennett, A.** Public Enterprise Reform and Performance Contracting. In: Farazmand, A. Privatization or Public Enterprise Reform? - International Case Studies with Implications for Public Management. Tradução . 1. ed. London: Greenwood Press, 2001. p. 43-55.
- Bergara, M.; Henisz, W. J.; Spiller, P. T.** Political institutions and electric utility investment: a cross-nation analysis. California Management Review, v. 40, n. 52, p. 18-35, 1998.
- Bing, L. et al.** Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. Construction Management and Economics, v. 23, n. 5, p. 459-471, 2005b.
- Bing, L. et al.** The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. International Journal of Project Management, v. 23, n. 1, p. 25-35, 2005a.
- Borges, A.** Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 53, p. 159-179, 2001.
- Borins, S.** New Public Management, North American Style. In: McLaughlin, K.; Osborne, S.; Ferlie, E. New Public Management: Current trends and futures prospects. Tradução . 1. ed. Londres: Routledge, 2002. p. 181 - 194.

Brandão, L. E. T.; Saraiva, E. C. G. Risco privado em infraestrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 6, p. 1035-1067, 2007.

Bustani, J. PPP: lições da experiência britânica. *Jornal Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 nov. de 2003. *Tendências e Debates*. Disponível em: <<http://gvces.com.br/ppp-licoes-da-experiencia-britanica?locale=pt-br>>. Acesso em: 13 set. 2015.

Chizzotti A. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. Petrópolis: Vozes; 2006:135.

Corner, D.; Drewry, G. The Implications of Public Service Reform for Accountability and Audit - Recent Developments in the UK. In: Drewry, G.; Greve, C.; Tanquerel, T. *Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*. Tradução. 1. ed. Amsterdam: IOS Press, 2005. p. 59 - 78.

De Alessi, L. Development of the property rights approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 146, p. 47, 1990.

De Moura, M.; De Castro, D. A importância das garantias para o sucesso da Parceria Público Privada (“PPP”). Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI9749,91041-A+importancia+das+garantias+para+o+sucesso+da+Parceria+Publico>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

De Paula, A. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Tradução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Di Pietro, M. Reflexões sobre as Parcerias Público-Privadas | Parcerias Público-Privadas - PPP. 2009. Disponível em: <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/reflexoes_sobre_as_parcerias_publico-privadas/6>. Acesso em: 12 abr. 2015.

Domingues, L. Políticas Sociais em Mudança: O Estado, as Empresas e a Intervenção Social. 2005.

Enei, J. Visão geral das parcerias público-privadas. In Pavani, S.; Andrade, R. *Parcerias público-privadas*. Tradução. São Paulo: MP, 2006.

Feigenbaum, H.; Henig, J.; Hamnett, C. *Shriking the State - The Political Underpinnings of Privatization*. Tradução. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Feigenbaum, H.; Henig, J.; Hamnett, C. *Shrinking the state*. Tradução. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Flynn, N. Explaining the New Public Management: the importance of context. In: McLaughlin, K.; Osborne, S.; Ferlie, E. *New Public Management: Current trends and future prospects*. Tradução. 1. ed. Londres: Routledge, 2002. p. 57 - 76.

Garrett, R., Thurber, J., Fritschler, L. e Rosenbloom, D. et al. Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns. *Public Administration Review*, v. 66, n. 2, p. 228-240, 2006.

Gil, A. C. Como elaborar um projeto de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Godoy, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 1995.

Goldenberg M. A arte de pesquisar. Rio de Janeiro: Record; 1997.

Grimsey, D.; Lewis, M. K. *Are public private partnerships value for money?:* Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting forum*, 2005. p. 345-378.

Grimsey, D.; Lewis, M. K. The governance of contractual relationships in public-private partnerships. *Journal of Corporate Citizenship*, v. 15, n. 3, p. 91-109, 2004.

Henley, J. Privatization in Africa: Prospects for Tanzania. In: Clarke, T.; Pitelis, C. *The Political Economy of Privatization*. Tradução . 1. ed. London: Routledge, 1993. p. 264.

Hood, C. Explaining economic policy reversals. Tradução. Buckingham: Open University Press, 1994.

Hood, C. The art of the state. Tradução . Oxford: Clarendon Press, 1998.

Journal of Law, Economics, and Organization, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

Kissler, L.; Heidemann, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, 2006.

Klein, P. et al. *Resources, capabilities, and routines in public organizations*. Paper presented at the annual meeting of the Atlanta Competitive Advantage Conference, 2010.

Kooiman, J. Modern governance: new government-society interactions. Tradução. London: Sage, 1993.

Lawton, A.; McKeivitt, D. Strategic Change in Local Government Management: Comparative Case Studies. In: Lawton, A.; McKeivitt, D. *Case Studies in Public Services Management*. Tradução . 1. ed. Oxford: Blackwell Publishers, 1996. p. 57 - 72.

Marconi, M. A.; Lakatos, E. M. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2007.

Martin, S.; Parker, D. The impact of privatisation. Tradução. London: Routledge, 1997.

Mercadante, I. O que é habite-se?. Disponível em:

<<http://ivanmercadante.jusbrasil.com.br/artigos/159853722/o-que-e-habite-se>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

Minayo, M.; Sanches, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?. Cadernos de Saúde Pública, v. 9, n. 3, p. 237-248, 1993.

Odebrecht. Página Inicial | Odebrecht. Disponível em: <<http://odebrecht.com/pt-br/pagina-inicial>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

Page, S. What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. Public Administration Review, v. 65, n. 6, p. 713-727, 2005.

Peci, A. et al. Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica versus Política. 2010.

Pereira, B. Artigo: A Rede Intergovernamental de PPPs é o fato mais importante do ano | PPP Brasil. 2014a. Disponível em:

<<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-rede-intergovernamental-de-ppps-%C3%A9-o-fato-mais-importante-do-ano>>. Acesso em: 10 maio. 2015.

Pereira, B. Artigo: O governo federal e o desafio de melhorar o ambiente de negócios para as PPPs | PPP Brasil. 2014b. Disponível em:

<<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-o-governo-federal-e-o-desafio-de-melhorar-o-ambiente-de-neg%C3%B3cios-para-ppps>>. Acesso em: 10 maio. 2015.

Pereira, C.; Cardoso, A.; Schwind, R. As leis estaduais de PPP: eficácia e aspectos relevantes. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI7096,71043-As+leis+estaduais+de+PPP+eficacia+e+aspectos+relevantes>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

Peters, B.; Pierre, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

Peters, B.; Savoie, D. Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient. Public Administration Review, v. 54, n. 5, p. 418, 1994.

Pierre, J.; Peters, B. Governance, politics, and the state. Tradução. New York: St. Martin's Press, 2000.

Radarppp.com. Radar PPP – Centro Administrativo (Distrito Federal). Disponível em: <<https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/centro-administrativo-distrito-federal-2/>>. Acesso em: 9 ago. 2015.

Rangan, S.; Samii, R.; Van Wassenhove, L. N. Constructive partnerships: when alliances between private firms and public actors can enable creative strategies. *Academy of Management Review*, v. 31, n. 3, p. 738-751, 2006.

Regonini, G. Paradossi della democrazia deliberativa. *Stato e Mercato*, v. 73, n. 1, p. 3 - 31, 2005.

Rhodes, R. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Tradução. Buckingham: Open University Press, 1997.

Richards, D.; Smith, M. Governance and public policy in the United Kingdom. Tradução. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Ritchie, D. As PPPs no Contexto Internacional. In Pavani, S.; Andrade, R. Parcerias público-privadas. Tradução. São Paulo: MP, 2006.

Rossmann, G. B.; Rallis, S. F. (1998). Learning in the field: An introduction to qualitative research.. Thousand Oaks, CA: Sage.

Schedler, K.; Proeller, I. The New Public Management: a perspective from mainland Europe. In: McLaughlin, K.; Osborne, S.; Ferlie, E. New Public Management: Current trends and future prospects. Tradução. 1. ed. Londres: Routledge, 2002. p. 163 - 180.

Schiefler, G. H. C. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

Secchi, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, 2009.

Silvestre, H. Gestão pública: modelos de prestação no serviço público. Lisboa, Escolar Editora, 2010.

Suleiman, E. Dismantling democratic states. Tradução. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003.

Thamer, R.; Lazzarini, S. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Consultas — TJDF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/consultas>>. Acesso em: 13 out. 2015.

Valois, D. A Garantia Pública em Contratos de PPPs. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/noticia/a-garantia-publica-em-contratos-de-ppps>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Vanham, H.; Koppenjan, J. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, v. 3, n. 4, p. 593-616, 2001.

Ventura, M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. *SOCERJ*, v. 20, n. 5, p. 383 - 386, 2007.

Web, B. Grupo Via. Disponível em: <<http://www.grupovia.com.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

Williamson, O. E. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives.

Zhang, X. Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 131, n. 1, p. 3-14, 2005.

Artigos de Jornal:

Abreu, R. GDF não vai pagar dívida com consórcio responsável pelo Centro Administrativo. Disponível em: <<http://www.diariodopoder.com.br/noticia.php?i=35369644646>>. Acesso em: 3 set. 2015.

G1 DF. TJ cassa liminar que suspendia pagamento por nova sede do GDF. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/07/tj-cassa-liminar-que-suspendia-pagamento-por-nova-sede-do-gdf.html>>. Acesso em: 3 set. 2015.

G1 DF. Moradores do Jardins Mangueiral, no DF, fazem protesto por infraestrutura. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/08/moradores-do-jardins-mangueiral-no-df-fazem-protesto-por-infraestrutura.html>>. Acesso em: 4 set. 2015.

Souza, C. GDF deve R\$ 35,9 milhões a concessionária do novo Centro Administrativo do DF. Disponível em: <<http://fatoonline.com.br/conteudo/5352/gdf-deve-r-35-9-milhoes-a-concessionaria-do-novo-centro-administrativo-do-df>>. Acesso em: 3 set. 2015.

Entrevista: Canal Aberto Brasil. Entrevista - PPPs no Distrito Federal - Canal Aberto Brasil. Disponível em: <<http://www.canalaberto.com.br/noticias/entrevista-ppps-distrito-federal/>>. Acesso em: 14 out. 2015.

Reportagem: Bairro Jardins Mangueiral. Condomínio Jardins Mangueiral apresenta problemas de infraestrutura e falhas no projeto, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7jRn1BPd8lY>>. Acesso em: 19 out. 2015

APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro de Entrevista: UPPP GDF

1. Qual objetivo da obra? E por que uma PPP para tal objeto?
2. Quanto tempo durou o processo de modelagem da PPP e quais foram os principais desafios enfrentados durante esse processo?
3. Problema do habite-se: segundo o MPDFT, a inauguração do Centro pelo ex-governador Agnelo no final de 2014 foi irregular, pois o habite-se não poderia ser emitido sem o Relatório de Impacto de Trânsito (RIT).
4. Foi publicada Decisão da 5ª Turma Cível que deferiu **liminar em favor do MPDFT**, de suspensão de qualquer repasse financeiro à Concessionária devido a diversas irregularidades na obra (Radar PPP e TJDFT).
5. A Centrad recorreu e dia 01/07/2015 foi julgada **a reforma dessa liminar**, que foi aceita pelo TJDFT. Para o desembargador que emitiu o voto vencedor não estavam presentes os requisitos para a concessão da liminar, e sua manutenção poderia gerar dano irreversível para o equilíbrio do contrato de parceria público-privada celebrado entre o DF e CENTRAD.
6. Alguns jornais (G1, Diário do Povo, Fato Online) afirmam que o **GDF deve 35,9 milhões à Centrad**. Uma das reportagens (Fato Online 02/07/2015) diz o seguinte: “Sobre o valor da dívida do GDF, a concessionária esclarece que, segundo os últimos cálculos, chega ao montante de R\$ 35,9 milhões. Esclarece ainda que, com a suspensão da liminar que impedia os pagamentos das contraprestações mensais, o valor pago pelo GDF será de aproximadamente R\$ 3,5 milhões mensais.”.

O advogado da Centrad, Antonio Henrique Coutinho, ainda diz “A cassação da liminar do MPDFT reforça a necessidade de cumprimento do contrato pelo governo.”. O senhor já havia dito anteriormente, que sem habite-

se não se pagam prestações. Com a reforma da liminar, as prestações agora deverão ser pagas? Houve um descumprimento do contrato por parte do GDF?

7. Houve algum problema causado pelo consórcio?
8. Segundo Luiz Antônio Athayde, ex- subsecretário de Investimentos Estratégicos de Minas “*A relação de confiança é o principal ativo do setor público para fazer com que o setor privado se prepare para assumir uma PPP.*” O senhor acha que as dificuldades enfrentadas foram causadas por um abalo nessa relação?
9. Apesar do contrato problemático, houve algum ponto do processo que pode ser considerado um facilitador? Que ocorreu conforme o previsto?

Apêndice B – Roteiro de Entrevista: Centrad

1. Quais foram os principais atrativos para que o consórcio se candidatasse à execução desta PPP?
2. Quais foram os principais desafios enfrentados durante esse processo?
3. Problema do habite-se: segundo o MPDFT, a inauguração do Centro pelo ex-governador Agnelo no final de 2014 foi irregular, pois o habite-se não poderia ser emitido sem o Relatório de Impacto de Trânsito (RIT).
4. Foi publicada Decisão da 5ª Turma Cível que deferiu **liminar em favor do MPDFT**, de suspensão de qualquer repasse financeiro à Concessionária devido a diversas irregularidades na obra (Radar PPP e TJDFT).
5. A Centrad recorreu e dia 01/07/2015 foi julgada **a reforma dessa liminar**, que foi aceita pelo TJDFT. Para o desembargador que emitiu o voto vencedor não estavam presentes os requisitos para a concessão da liminar, e sua manutenção poderia gerar dano irreversível para o equilíbrio do contrato de parceria público-privada celebrado entre o DF e CENTRAD.
6. Alguns jornais (G1, Diário do Povo, Fato Online) afirmam que o **GDF deve 35,9 milhões à Centrad**. Uma das reportagens (Fato Online 02/07/2015) diz o seguinte: “Sobre o valor da dívida do GDF, a concessionária esclarece que, segundo os últimos cálculos, chega ao montante de R\$ 35,9 milhões. Esclarece ainda que, com a suspensão da liminar que impedia os pagamentos das contraprestações mensais, o valor pago pelo GDF será de aproximadamente R\$ 3,5 milhões mensais.”. O advogado da Centrad, Antonio Henrique Coutinho, ainda diz “A cassação da liminar do MPDFT reforça a necessidade de

cumprimento do contrato pelo governo.”. O senhor já havia dito anteriormente, que sem habite-se não se pagam prestações. Com a reforma da liminar, as prestações agora deverão ser pagas? Houve um descumprimento do contrato por parte do GDF?

7. Ao entrevistar o prof. José Carneiro, ele falou que atualmente o contrato não contém garantias. Como a Centrad está lidando com isso?
8. Você acha que o GDF se preparou para assumir suas responsabilidades nesse contrato?
9. Apesar do contrato problemático, houve algum ponto do processo que pode ser considerado um facilitador? Que ocorreu conforme o previsto?