



OSORIO CARVALHO DIAS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TESE

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
BRASÍLIA, ABRIL DE 2014

OSORIO CARVALHO DIAS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientadora: Profa. PhD. Janann Joslin Medeiros

Brasília - DF

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

OSORIO CARVALHO DIAS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração no curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), pela seguinte banca examinadora.

Profa. PhD. Janann Joslin Medeiros

Orientadora

Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília

Prof. PhD. Ricardo Gomes

Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães

Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Sandro Cabral

Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA/UFBA) - Universidade da Bahia

Prof. Dr. Sérgio Bulgacov

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV
Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos.

Brasília, abril de 2014.

Carvalho, Osório Dias

Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas públicas. Brasília, 2014. XVII, 336 f

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília.

1. Parceria Público-Privada. 2. Implementação. 3. Políticas Públicas. 4. Instrumentos. I. Título.

A minha família, Patrícia, Max e Erin, pelas horas roubadas.

AGRADECIMENTOS

Mais que um trabalho científico esta tese é a realização de um sonho antigo. Por isso e por tudo o mais que estas páginas materializam, agradeço a Deus em primeiro lugar. Agradeço encarecidamente à Professora Doutora Janann Joslin Medeiros, que além de se dispor a por nos trilhos meu traço solto demais, serviu-me de professora, orientadora, inspiração e motivação. Obrigado pelas horas que perdeu na leitura dos labirintos de minha inexperiência acadêmica e como pesquisador.

Agradeço também aos Professores Doutores Ricardo Correa Gomes (PPGA/UnB), Tomás de Aquino Guimarães (PPGA/UnB), Sandro Cabral (PPGA/UFBA) e Sérgio Bulgacov (FGV/EASP) por concordarem em serem meus examinadores e, mais que isso, pelas valiosas ‘dicas’ da fase de qualificação, que abriram meus olhos para a necessidade de coerência epistemológica e abrangência de conteúdo, indispensável num trabalho científico desta envergadura.

Agradeço aos demais professores do PPGA e outros programas de doutorado que, ao longo destes anos, contribuíram com seus conhecimentos em aulas e palestras muitas e muito proveitosas. Agradeço aos funcionários da Secretaria do PPGA pelo apoio logístico e, muitas vezes, orientador.

Agradeço finalmente a todos, todos mesmo, que têm o mesmo espírito inquieto como o meu e que fazem avançar o conhecimento humano e que de alguma maneira contribuíram com esta inquietude para trazer luz a minha ignorância e abrir-me as portas de um pouco mais de conhecimento.

Deus, Patrícia, Max e Erin.

**“A administração é a arte de aplicar as leis, sem lesar os
Interesses.”**

Honoré de Balzac

RESUMO

Esta tese buscou entender e explicar as causas da baixa utilização de parcerias público-privadas na implementação de projetos de infraestrutura no âmbito da Administração Pública Federal (APF) brasileira. Partindo de uma base teórica vinculada à Nova Economia das Instituições (NEI), Implementação de Políticas Públicas e Teoria da Agência, o trabalho buscou identificar variáveis vinculadas a esses corpos teóricos que funcionassem como causas para tal desempenho. A pesquisa foi multicase (trinta casos), com a utilização da Análise de Conteúdo em uma primeira etapa e Análise Qualitativa Comparativa (QCA) com *Fuzzy Set* em uma segunda etapa. As análises de conteúdo foram realizadas com o apoio dos softwares *Express Scribe* e *Atlas.ti* e a análise *Fuzzy Set/QCA* com a utilização do software *fsQCA*. Foram realizadas 62 entrevistas com atores envolvidos no cenário de implementação de PPPs no Governo Federal e nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo, escolhidos como referenciais comparativos. Ademais, foram analisados 841 documentos, com 67.042 páginas, que incluíam desde e-mails de técnicos envolvidos em projetos de PPP a todos os documentos de tramitação da Lei de PPP no Congresso Nacional. A tese mostra que, em relação a PPPs e para os casos estudados, a reduzida capacidade de coordenação do Governo Federal, a baixa capacitação dos técnicos responsáveis em todas as fases dos projetos e a aversão ao risco comercial dos empresários interessados tiveram influência preponderante no fracasso dos projetos planejados. Outras características presentes são deficiências no arcabouço legal, excesso/falhas na regulação, cláusulas contratuais mal definidas, medo de perda de controle do processo por parte da administração pública, falta/má alocação de orçamento público, influência de grupos/atores poderosos com interesses contrariados ou a serem favorecidos e diferenças políticas entre atores que estiveram, em momentos diversos, responsáveis pelos projetos, além da defesa de interesses partidários, ou simplesmente, tentativa de obstar projetos de legendas adversárias. Conclui-se que as instituições formais criadas/envolvidas na implementação de PPPs federais não foram suficientes para eliminar os problemas típicos de implementação de políticas públicas, conflitos Agente/Principal, assimetria de informação e comportamento oportunista, e muito menos impedir a manutenção de instituições informais que minaram as bases para o bom desenvolvimento dos projetos. Foi demonstrado nesta tese que não há um caminho apenas para resultados complexos, o que implica também que não deve haver apenas um caminho para a solução dos problemas encontrados. O que é importante é que responsáveis pela implementação de políticas públicas

de PPP atente para as diversas variáveis que influenciam o projeto até mesmo antes de ele nascer, considerando as instituições formais criadas para disciplinar o jogo e as organizações criadas para atuarem como jogadores e, claro, todo o ambiente institucional em que tal projeto será inserido, incluindo as instituições formais preexistentes e as que surjam em decorrência. Não se pode importar conceitos vencedores de realidade institucional distintas do Brasil sem um estudo detalhado do ambiente brasileiro. Isso não combina com o açodamento oriundo da falta de planejamento na administração pública nacional. Constatou-se que se os modelos de PPP buscaram aproximar as contratações públicas de instrumentos de mercado, eles não se encaixam ao modelo de relação entre custos de governança e níveis de especificidade dos ativos. Em outras palavras, por ser ativos muito específicos, PPPs deveriam resultar em menores custos quando realizadas pela própria administração pública no mecanismo de governança hierárquica, ou no máximo governança híbrida. Embora fosse esperado que PPPs reduzissem os custos totais de implementação, a escassez de projetos com resultados concretos no Brasil impede uma avaliação holística e os custos de transação da fase de projeto tendem a afastar o gestor público das PPPs, consideradas soluções melhores, mas muito demoradas e complexas.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada, Implementação de Políticas Públicas, Instrumentos de Políticas Públicas, Teoria de Agência, Teoria Institucional, fsQCA.

ABSTRACT

This thesis sought to understand and explain the causes of the low level of utilization of the instrument of public - private partnership (PPP) in the implementation of infrastructure projects by the Brazilian Federal Public Administration (APF). Using a theoretical framework developed from the New Institutional Economics (NIE), studies on Policy Implementation and Agency Theory, the study sought to identify variables that might explain this phenomenon. The research was multi-case (30 cases), using content analysis techniques in the first stage of analysis and Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA) during the second and final stage. Content analyses were carried out using Express Scribe and Atlas.ti software and the Fuzzy Set/QCA analysis made use of the FsQCA software. Sixty-two (62) actors involved in the implementation of PPPs in the Federal Government setting and in the states of Bahia, Minas Gerais and São Paulo, chosen as comparative benchmarks, were interviewed. In addition, 841 documents totaling 67,042 pages were analyzed. A wide variety of documents was consulted, ranging from emails exchanged by technical staff involved in PPP projects to all the documents produced during the passage of the PPP Act by the Brazilian Congress. The thesis shows in the cases studied, three factors had preponderant influence on the failure to execute planned PPP projects: limited coordination capacity on the part of the Brazilian Federal Government, the lack of technical preparedness of government personnel at all stages of the process, and the commercial risk aversion of potentially interested entrepreneurs. Other influencing factors identified as contributing to the lack of implementation success were deficiencies in the legal framework, regulatory excess/failure, poorly-defined contract terms, fear of losing control of the process by public administrators, lack of/poor budget allocation, influence of powerful groups/actors whose interests might be thwarted or favored by project execution, political differences between actors responsible for the projects at different times during the process, whether in defense of partisan interests or the attempt to hinder projects of interest to opposing party members. It is concluded that the formal institutions created/involved in implementing federal PPP were not sufficient to eliminate problems typical to policy implementation, Principal/Agent conflicts, asymmetric information and opportunistic behavior, much less prevent the development or strengthening of informal institutions that undermined the basis for the successful execution of the planned projects. It has been shown in this thesis that there is not just a single explanation for the results of interest, which suggests that there will probably not be just a single solution for the

problems encountered. The findings suggest that it is important for those responsible for the implementation of public policies using the PPP instrument to pay attention from the outset, at the project design stage, and throughout the implementation process to the many factors that influence project outcomes. This includes taking into consideration the formal institutions created to regulate the process and the organizations, existing or specifically created, that act as players in the process. This means giving attention, as well, to the other elements of the institutional environment in which a project is to be inserted, including pre-existing informal institutions and others that may arise during the implementation process. Findings reinforce the perception that winning concepts cannot be imported from institutional realities different from those of Brazil without detailed study of how they can be adapted to the Brazilian environment. Such detailed study, however, appears inconsistent with the rush to implement often observed, perhaps typical of the lack of planning perceived as characteristic of Brazilian public administration. It was found that even though the PPP model adopted sought to align public contracting practices and market instruments, it failed to bring about the necessary alignment of the transaction costs of governance and the levels of asset specificity necessary. In other words, given the fact that they involve very specific assets, the use of the PPP instrument should result in lower costs than if the project were to be carried out by the government itself using the hierarchical governance mechanism or by some other form of hybrid governance. Although the expectation was that PPPs would reduce the total transactions costs of implementation, the high transaction costs at the design stage tend to distance public managers from using the PPP instrument, considered to be too time consuming and complex.

Keywords: Public-Private Partnership, Implementation of Public Policy, Policy Instruments, Agency Theory, Institutional Theory, fsQCA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO	1
1.2. OBJETIVOS DA PESQUISA	10
1.2.1. <i>Objetivo Geral</i>	10
1.2.2. <i>Objetivos Específicos</i>	10
1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	10
1.4. JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	12
1.5. ESTRUTURA DA TESE	15
2. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO MUNDO E NO BRASIL	17
2.1. CONTEXTUALIZANDO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	17
2.1.1. <i>A História das Parcerias Público-Privada no Mundo</i>	23
2.1.2. <i>Parceria Público-Privada no Brasil</i>	25
2.2. ARCABOUÇO JURÍDICO DE PPPS NO BRASIL	27
2.2.1. <i>Concessão Patrocinada</i>	31
2.2.2. <i>Concessão Administrativa</i>	34
2.2.3. <i>Características do Modelo de PPP implantado no Brasil.</i>	35
2.2.3.1 <i>Contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado</i>	36
2.2.3.2 <i>Equilíbrio financeiro – Repartição dos riscos</i>	36
2.2.3.3. <i>Compartilhamento de Ganhos Econômicos</i>	36
2.2.3.4. <i>Financiamento por terceiros - Garantias e Contragarantias</i>	37
2.2.3.5 <i>Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas</i>	37
2.2.3.6 <i>Sociedade de Propósitos Específicos</i>	38
2.2.3.7 <i>Órgão gestor das PPPs</i>	39
2.2.3.8. <i>Controle</i>	43
2.2.3.9. <i>Penalidades</i>	43
2.2.3.10. <i>Prazos</i>	44
2.2.3.11. <i>Providências Prévias à Licitação</i>	44
2.2.3.12. <i>Licitação</i>	44
2.2.4. <i>As Parcerias Público-Privadas Alvo do Estudo</i>	45
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	46
3.2. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS INSTRUMENTOS	46
3.2.1. <i>O Tipo de Política Pública</i>	47
3.2.2. <i>Incrementalismo em Política Pública</i>	47
3.2.4. <i>O Modelo das Coalizões de Defesa</i>	49
3.2.5. <i>Modelo do Equilíbrio Interrompido</i>	50
3.2.7. <i>Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas</i>	51
3.3. A TEORIA INSTITUCIONAL	52
3.4. NOVA ECONOMIA DAS INSTITUIÇÕES	59
3.5. PPPS - INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	62
3.6. TEORIA DA AGÊNCIA	67
3.6.1. <i>Teoria da Agência e o Tratamento do Poder</i>	67
3.6.2. <i>Contratos Baseados em Comportamento e em Resultados</i>	74
4. ASPECTOS METOLÓGICOS DA PESQUISA	77
4.1. TIPO DE PESQUISA	77
4.2. ESCOLHA DOS CASOS DO ESTUDO	81
4.3. COLETA DE DADOS	86
4.4.1. <i>Análise Categórica</i>	89
4.4.2. <i>Operacionalização das Variáveis com Fuzzy Set</i>	97
4.4.3. <i>Ferramentas de Análise</i>	102
4.4.4. <i>Procedimentos de Coleta e Análise de Dados no Atlas.ti</i>	104
4.5. LIMITAÇÃO DO MÉTODO	109
5. ANÁLISE DE RESULTADOS	112
5.1. DESCRIÇÃO DOS CASOS	112
	XI

5.2. RESULTADOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS TRINTA CASOS POR CATEGORIA DE ANÁLISE	122
5.2.1. <i>Categoria Coordenação</i>	124
5.2.2. <i>Categoria do Risco Comercial</i>	134
5.3.3. <i>Categoria Risco Contratual</i>	145
5.3.5. <i>Categoria Técnico/Burocrático</i>	150
5.3.7. <i>Categoria Política</i>	156
5.3.8. <i>Categoria Econômica</i>	160
5.3.9. <i>Categoria Legal</i>	162
5.3.10. <i>Categoria Regulação</i>	168
5.4. ANÁLISE QUALITATIVA COMPARATIVA (QCA)	174
5.5. INTERAÇÃO ENTRE EVIDÊNCIAS E A TEORIA	207
5.6. DISCUSSÃO DE RESULTADOS E PROPOSIÇÕES	237
5.6.1. <i>Instituições Formais</i>	237
5.6.2. <i>Instituições Informais</i>	239
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	245
7. LIMITAÇÕES DO ESTUDO	258
8. REFERÊNCIAS	261
APÊNDICE I - LISTA DOS REGULAMENTOS DE PPP - FEDERAL E ESTADUAL	280
APÊNDICE II – EXEMPLOS DE ESTUDOS DE CASOS	285
APÊNDICE III – PROTOCOLO DE ESTUDO	286
APÊNDICE IV – BANCO DE DADOS DO ATLASTI	292
APÊNDICE V – ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	293
APÊNDICE VI – ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	302
APÊNDICE VII – ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	305
APÊNDICE VIII - CROSSTABS – ANÁLISE FSQCA	308
APÊNDICE IX - RESULTADOS DE ANÁLISES DE CONSISTÊNCIA	311
APÊNDICE X – ANÁLISE DE CONDIÇÃO SUFICIENTE	313
APÊNDICE XI – LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS NO PROJETO PONTAL	315

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (EFPC) NO BRASIL.....	9
TABELA 2 – ÁREAS COM PROJETOS EM REGIME DE PPP – REINO UNIDO – 1995-2008.....	18

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NECESSIDADE DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL	7
GRÁFICO 2 – QUANTIDADE DE PROJETOS DE PPP.	25
GRÁFICO 3 – FREQUÊNCIA E PERCENTUAL DE PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	122
GRÁFICO 4 – RELAÇÃO ENTRE OS CUSTOS DE GOVERNANÇA E NÍVEIS DE ESPECIFICIDADE DOS ATIVOS.....	224

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CARTEIRA DE PROJETOS PARA PPP – PPA – 2004/2007	4
QUADRO 2 – PROJETOS DE PPP: GOVERNO FEDERAL.....	5
QUADRO 3 – PROJETOS DE PPP ESTADUAIS - CONSTRUÇÃO PRÓPRIA.....	6
QUADRO 4 - TIPOLOGIAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	19
QUADRO 5- EXPERIÊNCIAS EM PROJETOS DE PPP	22
QUADRO 6 – PONTOS COMUNS E DIFERENÇAS ENTRE PPPs E CONCESSÕES PÚBLICAS.....	33
QUADRO 7 – INICIATIVAS ESTADUAIS PARA CRIAÇÃO DE FUNDOS GARANTIDORES.....	38
QUADRO 8 - DEFINIÇÕES DE INSTITUIÇÕES – CONSTRUÇÃO PRÓPRIA COM BASE NAS FONTES CITADAS.....	55
QUADRO 9: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS DAS CORRENTES DE TEORIA INSTITUCIONAL	58
QUADRO 10 – PROPOSIÇÕES DA TEORIA DA AGÊNCIA PARA A RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL.....	69
QUADRO 11 – CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS PÚBLICOS CONVENCIONAIS E CONTRATOS DE PPP.....	75
QUADRO 12 – LISTA DOS PROJETOS DE ESTUDO (CASOS DE ESTUDO)	85
QUADRO 13 – ESCORES DE INTENSIDADE DAS VARIÁVEIS EM CADA CASO.....	101
QUADRO 14 – DESCRIÇÃO DOS CASOS ESTUDADOS, INCLUINDO O ESTÁGIO ATUAL.....	114
QUADRO 15 – QUADRO DE FREQUÊNCIAS DAS VARIÁVEIS	123
QUADRO 16 – LISTA DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	130
QUADRO 17 – LISTA DE AÇÕES DISPONÍVEIS AO FGP, MAIO DE 2013.....	141
QUADRO 18 – PROJETOS QUE DEIXARAM DE SER PPP	144
QUADRO 19 - PERFIL POLÍTICO DAS PPPs NO BRASIL.....	158
QUADRO 20 – NORMAS REGULAMENTADORAS DA LEI DAS PPPs NO BRASIL.....	164
QUADRO 21 - PROPOSIÇÕES DA TEORIA DA AGÊNCIA PARA A RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL.....	171
QUADRO 22 – COMPARAÇÃO ENTRE A LEI DAS PPPs E A IN DO CONTROLE	172
QUADRO 23 – CODIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS	177
QUADRO 24 – RELAÇÃO DE CASOS E CÓDIGOS DE IDENTIFICAÇÃO	177
QUADRO 25 – CROSSTABS – VARIÁVEL COORDENAÇÃO.....	183
QUADRO 26 – CROSSTABS – VARIÁVEL CONTROLE	184
QUADRO 27 – SOLUÇÃO MAIS COMPLEXA – CONFIGURAÇÕES DE RESULTADOS	194
QUADRO 28 - <i>DETALHAMENTO DA PRIMEIRA CONFIGURAÇÃO DE SOLUÇÃO FSQCA</i>	197
QUADRO 29 - <i>DETALHAMENTO DA SEGUNDA SOLUÇÃO FSQCA</i>	199
QUADRO 30 - <i>DETALHAMENTO DA TERCEIRA SOLUÇÃO - FSQCA</i>	200
QUADRO 31 – SOLUÇÃO PARCIMONIOSA – CONFIGURAÇÕES DE RESULTADOS.....	202
QUADRO 32 – SOLUÇÃO INTERMEDIÁRIA – CONFIGURAÇÕES DE RESULTADOS.....	204
QUADRO 33 – EXEMPLOS DE MATÉRIAS SOBRE O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO	206
QUADRO 34 – CENÁRIO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DE DOIS PROJETOS DE PPP.....	209
QUADRO 35 - CLASSIFICAÇÃO <i>BROWNFIELD</i> OU <i>GREENFIELD</i> DE PROJETOS DE PPP	229
QUADRO 36 – PROJETOS COM RISCO ELEVADO	231
QUADRO 37 – LISTA DE MINISTROS CGP E MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	234
QUADRO 38 – PRAZO DE EXECUÇÃO DOS PROJETOS DE PPP EXITOSOS.....	236
QUADRO 39 – PROPOSIÇÕES TESTÁVEIS	244
QUADRO 40 - SOLUÇÃO DA ANÁLISE QUALITATIVA COMPARATIVA COM CONJUNTOS FUZZY	252

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – COMPORTAMENTO DO RISCO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	20
FIGURA 2 - PARADIGMAS NA ANÁLISE ORGANIZACIONAL.....	77
FIGURA 3 – MODELO DE ESTUDO.....	88
FIGURA 4 – REPRESENTAÇÃO CONTRATUAL EM PPP.....	95
FIGURA 5 – RELAÇÃO DE INTERVENIENTES EM UMA IMPLEMENTAÇÃO DE PPP.....	96
FIGURA 6 – TELA PRINCIPAL DO EXPRESS SCRIBE.....	103
FIGURA 7 – PRINCIPAIS TELAS DO ATLAS.TI.....	103
FIGURA 8 – TELA PRINCIPAL DO FSQCA.....	104
FIGURA 9 – TELA PRINCIPAL DO ATLAS.TI.....	105
FIGURA 10 – CÓDIGOS INDICADORES E FREQUÊNCIA.....	106
FIGURA 11 – TELA PRINCIPAL DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS.....	106
FIGURA 12 – VISÃO DE CATEGORIAS E CITAÇÕES DO ATLAS.TI.....	107
FIGURA 13 – ARVORE DE RELACIONAMENTO – PONTAL.....	108
FIGURA 14 - CITAÇÕES PARA COORDENAÇÃO.....	108
FIGURA 15 – ANÁLISE DE REDUNDÂNCIA DE CÓDIGOS.....	109
FIGURA 16 – FLUXO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO.....	125
FIGURA 17 – ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRO E AMBIENTAL (EVTEA).....	143
FIGURA 18 – MATRIZ DE DADOS DO FSQCA – VARIÁVEIS ESCALARES.....	178
FIGURA 19 – CALIBRAGEM DAS VARIÁVEIS ESCALARES.....	179
FIGURA 20 – MATRIZ DE DADOS COM VARIÁVEIS FUZZY.....	179
FIGURA 21 – TABELAS DE FREQUÊNCIA.....	181
FIGURA 22 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS CASOS E VARIÁVEIS.....	182
FIGURA 23 – ANÁLISE DE CONDIÇÃO NECESSÁRIA.....	186
FIGURA 24 – REALIZANDO A ANÁLISE DE CONDIÇÃO NECESSÁRIA.....	186
FIGURA 25 – ANÁLISE DE CONDIÇÃO SUFICIENTE.....	187
FIGURA 26 – TELA DE ANÁLISE DA CONDIÇÃO NECESSÁRIA.....	188
FIGURA 27 – ANÁLISE FUZZY SET.....	189
FIGURA 28 – ANÁLISE FUZZY SET 2.....	189
FIGURA 29 – TABELA VERDADE DA ANÁLISE FUZZY SET – AMOSTRA.....	190
FIGURA 30 – TABELA VERDADE PREPARADA PARA A ANÁLISE FUZZY SET.....	190
FIGURA 31 – ANÁLISE SMC – FUZZY SET.....	191
FIGURA 32 – ANÁLISE SMP – FUZZY SET.....	191
FIGURA 33 – PRIME IMPLICANTS – ANÁLISE FUZZY SET.....	192
FIGURA 34 – SOLUÇÃO INTERMEDIÁRIA – ANÁLISE FUZZY SET.....	193
FIGURA 35 – SOLUÇÃO COMPLEXA DO FSQCA.....	194
FIGURA 36 - PRIMEIRA CONFIGURAÇÃO DE SOLUÇÃO DA ANÁLISE QCA COM FUZZY SET.....	197
FIGURA 37 - SEGUNDA CONFIGURAÇÃO DE SOLUÇÃO DA ANÁLISE QCA COM FUZZY SET.....	199
FIGURA 38 - TERCEIRA SOLUÇÃO DA ANÁLISE QCA COM FUZZY SET.....	199
FIGURA 39 – COBERTURA E CONSISTÊNCIA DA SOLUÇÃO COMPLEXA.....	200
FIGURA 40 – SOLUÇÃO PARCIMONIOSA DO FSQCA.....	201
FIGURA 41 – SOLUÇÃO INTERMEDIÁRIA DO FSQCA.....	203

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABCE – Associação Brasileira de Consultores de Engenharia
ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química
ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
APB – Administração Pública Brasileira
ANEOR – Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias
APF - Administração Pública Federal
ASSEC – Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CTP – Comissão Técnica de PPP
CGP – Comitê Gestor de PPP
CGU – Controladoria Geral da União
CNI – Confederação Nacional da Indústria
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre
EPL – Empresa de Planejamento e Logística
IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração
IN - Instrução Normativa
IMF – *International Monetary Fund*
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei de Orçamento Anual
MPU – Ministério Público da União
NEI – Nova Economia Institucional
PPA - Plano Plurianual
PFI – *Private Finance Initiative*
PPP – Parceria Público-Privada
SINDICON – Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pequenas Estruturas
SINDIGÁS – Sindicato Nacional de Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo
SPE – Sociedade de Propósito Específico
TCU – Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

O objetivo desta seção da tese é contextualizar e problematizar o tema, apresentar os objetivos gerais e específicos, as proposições adotadas, a motivação e relevância do tema, além da estrutura do trabalho e definições prévias de alguns termos que foram utilizados ao longo do texto.

1.1. Contextualização e Problematização

Historicamente, o Estado vem interferindo na economia visando fornecer bens e serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 1989). Para isso, realiza empreendimentos com rentabilidade incerta e com um prazo de retorno muito extenso ou empreende atividades que exigem estruturas organizacionais inacessíveis à iniciativa privada. Neste caso, pode ocorrer uma espécie de sustentáculo público à atividade econômica privada, tendo em vista a necessidade real de fornecimento de tais bens e serviços à população em geral (ROSALINO; LETSCH, 2008).

No Brasil, desconsiderando iniciativas isoladas do passado, o surgimento das parcerias entre os setores público e privado, envolvendo organizações da sociedade civil para a viabilização e gerenciamento de atividades de interesse público de forma sistemática e contínua, ocorreu aproximadamente na década de 1980, em função da proposta de redução do campo de atuação do Estado e de ampliação da atuação da iniciativa privada na economia (BRESSER-PEREIRA, 1997_a). O caminho para a prática das parcerias ocorre em paralelo com a implantação da Governança Corporativa no mundo dos negócios (ROSALINO; LETSCH, 2008). Na Administração Pública, surgia a *New Public Management* (NPM), ou Nova Administração Pública, nos anos 70 e meados dos anos 80, sendo que o movimento se acelerou no Brasil com a Reforma Administrativa do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (BRESSER-PEREIRA, 1997_b).

As dificuldades de formatação de arranjos do tipo proposto pelas PPPs são grandes e começam na natureza fundamentalmente diversa dos atores envolvidos. O setor público e o privado possuem características e objetivos próprios, exclusivos e diferenciadores. O setor privado objetiva o lucro de um determinado grupo e a maior parte de seus recursos é originada de seus clientes; já os objetivos do setor público são mais amplos e diversos grupos de interesse estão envolvidos, cada um com determinado poder de pressão, e suas receitas são

oriundas dos tributos pagos pelos contribuintes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (ROSALINO; LETSCH, 2008). Em linhas gerais, pode-se dizer que enquanto o setor privado possui objetivos primordialmente econômicos, os objetivos finais do setor público são basicamente sociais. Então como se conciliam tais interesses em parcerias público-privadas? Tradicionalmente isso é realizado no Brasil por meio de uma legislação extensa e complexa, contratos baseados em comportamento (com regras de execução detalhadas) e uma institucionalização ‘exacerbada’ do controle (ALVES, 2009). Ou seja, rigor no formalismo que acredita que as regras podem determinar o desfecho de qualquer caso, e controle estrito e concomitante da Administração Pública em todas as fases da execução de projetos que envolvam contratações de entes privados.

O resultado, muitas vezes, é o excesso de penalidades aplicadas às partes privadas, solicitação/pagamento de propinas aos entes públicos encarregados de fiscalizar/gerenciar a entrega do bem/serviço, prestação de serviço deficiente à população pelos entes privados, abandono de obras, suspensões/anulações de contratos por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público da União (MPU), conforme se infere por notícias cada vez mais comuns na imprensa brasileira.

Não obstante estas dificuldades o Governo Federal Brasileiro decidiu investir nessa forma de contratação pública diferenciada, conforme ficou evidente pela edição e publicação da Lei 11.079/2004, conhecida a partir de então como lei das PPPs (PLANEJAMENTO, 2011). Mesmo considerando a emissão da Lei, de outros instrumentos legais derivados e necessários, além de estruturas funcionais vinculadas e de muitos projetos propícios para a utilização do instrumento de Parceria Público-Privada, passados dez anos, no entanto, até a presente data de março de 2014, apenas uma parceria público-privada foi concluída pelo Governo Federal (Data Center do Banco do Brasil e Caixa), sendo muito tímida também a ação dos Estados, embora estes se mostrem mais efetivos com alguns projetos desenvolvidos, principalmente em função da Copa 2014. Dos nove estádios de propriedade pública, cinco estão contratados no regime de PPP: Fonte Nova (Bahia), Cidade da Copa (Pernambuco), Mineirão (Minas Gerais), Castelão (Ceará) e Arena das Dunas (Rio Grande do Norte) (PLANEJAMENTO, 2011). Por esta razão o problema estudado nesta tese foi: quais as razões da baixa execução de parcerias público-privadas na Administração Pública federal brasileira? Baseada na fundamentação teórica, apresentada mais adiante, a pesquisa assumiu as seguintes proposições básicas:

- a) existem instituições formais e informais atuando no cenário de implementação de políticas públicas de PPP no Brasil;
- b) tais instituições têm influência importante sobre o modo em que se articulam os interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influir sobre o resultado político (CHAQUÉS, 2004);
- c) estas instituições podem ser identificadas e analisadas, seja pela análise dos documentos que criaram normas, estruturas e procedimentos, seja pela análise do ambiente circundante, buscando retirar inferências de fenômenos não explícitos ou indiretamente ligados às iniciativas no cenário;
- d) a maneira em que a informação é compartilhada na tomada de decisão e execução em política pública afeta as escolhas, pois a assimetria de informação gera incerteza, oportunismo e custos de transação; e
- e) existem conflitos de agência capazes de minar as relações de poder e a equidade no processo de implementação de PPP, dificultando a implantação do modelo no Brasil.

Junto com a emissão da lei 11.079/2004 pelo Congresso Nacional brasileiro, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) criou a I Carteira de Projetos de PPP, que é um documento que apresenta uma seleção de algumas das obras constantes da proposta de Plano Plurianual 2004-2007 que o Governo Federal considerava necessárias e passíveis de serem licitadas sob o regime de PPP, conforme listadas no Quadro 01.

Não obstante a montagem da carteira, nenhum desses projetos foi concluído sob o regime de PPP, sendo que muitos ainda permanecem em estágio de simples projetos e outros foram executados como concessões ou contratações comuns, conforme os resultados da pesquisa realizada para esta tese. Ressalte-se que, devido ao longo tempo de pesquisa envolvido nesta tese, alguns projetos foram executados de forma diferente do planejado originalmente, depois da escolha dos casos de estudo, ou seja, quando do início da tese os projetos tinham planejamento como PPP e no ínterim, acabaram sendo executados como Concessão comum.

Enquanto isso, novas necessidades de implementação de infraestruturas básicas foram surgindo, denotando ainda mais a necessidade de pensar instrumentos de política pública capazes de atender ou lidar com essas demandas. Uma demonstração disso é dada pelo Quadro 02, que apresenta um panorama de quatro dos projetos de PPP Federais em andamento, conforme compilado pela Unidade PPP da Assessoria Econômica do MP em 2012. Dos quatro citados, apenas o Projeto Pontal de Irrigação constava da relação inicial, listada no Quadro 01.

Quadro 1 – Carteira de Projetos para PPP – PPA – 2004/2007

REGIÃO/PROJETO	UF	EXT. (Km)	\$ (Mi)	OBSERVAÇÃO
Construção do trecho rodoviário da BR 163 – Santa Helena – Divisa MT/PA - Santarém	MT e PA	2.274	623	Prevista a participação do setor privado – 100% no Estado do Pará.
Duplicação do trecho rodoviário na BR 101, Natal – Divisa AL/SE	RN/ PB/ PE e AL	440	1.591	Prevista a participação (60%) do BNDES e setor privado.
Duplicação de trecho rodoviário na BR 101, Divisa AL/SE – Entroncamento BR 324 (BA)	SE e BA	373	381	Prevista a participação (50%) do BNDES e setor privado.
Construção de trecho ferroviário Estreito-Balsas	MA	240	480	Prevista a participação (60%) do BNDES e setor privado.
Construção da ferrovia Transnordestina, Ramal do Gesso	PE	112	346	FNDE
Construção da ferrovia Transnordestina, Trecho Petrolina – Missão Velha	PE/CE	361	364	FNDE
Construção do contorno ferroviário de São Felix	BA	0,3	40	Prevista a participação (75%) do BNDES e setor privado
Recuperação e ampliação do porto de Itaqui	MA	-	160	Prevista a participação (60%) do BNDES e setor privado
Projeto de Irrigação do Salitre	BA	31.300 ha.	362	
Projeto de Irrigação Baixo do Irecê	BA	59.630 ha.	750	
Projeto de Irrigação do Pontal	PE	7.897 ha.	256	
Duplicação do trecho rodoviário na BR 381, Belo Horizonte São Paulo.	MG/SP	30	1.500	Recursos do orçamento fiscal previsto para os custos do processo de concessão.
Construção da BR 493, Arco Rodoviário Metropolitano (Porto de Sepetiba – BR 040)	RJ	80	250	Conclusão programada para 2008.
Duplicação do trecho rodoviário BR 116, Regis Bittencourt	SP	32	970	
Construção do Rodoanel metropolitano de São Paulo – Trecho Sul	SP	23	1.900	
Construção do anel ferroviário de SP – Ferroanel – Tramo Norte	RJ/SP	66	200	Prevista a participação do setor privado em 50%.
Melhoramentos da infraestrutura portuária de Sepetiba (Zona de apoio logístico)	RJ	-	100	Prevista a participação do setor privado em 50%
Adequação do complexo viário do porto de Santos	SP	16	500	Prevista participação de 50% do setor privado.
Jaíba	MG	66.000 ha.	1.324	
Construção do contorno de Curitiba	PR	50	150	Prevista participação de 90% do setor privado
Construção da variante ferroviária Ipiranga - Guarapuava	PR	110	220	Prevista participação de 50% do setor privado
Construção do trecho ferroviário Alto Taquari (MT) – Rondonópolis (MT)	MT	200	400	Prevista participação de 50% do setor privado
Trem turístico do Pantanal	MS	200	200	Prevista a participação (40%) do setor público e 60% do setor privado.
TOTAL			13.067	

Fonte: Ministério do Planejamento, 2011.

Em relação à situação dos outros três projetos inseridos na carteira do MP, à exceção do Datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, os demais projetos ainda não

tiveram sequer vencedores do processo de licitação necessário para a consecução da Sociedade de Propósito Específico (SPE) responsável pela gestão do negócio.

Quadro 2 – Projetos de PPP: Governo Federal

PPP	Objetivo
Datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal	Gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do complexo datacenter, precedida de fornecimento e instalação de equipamentos de infraestrutura e link externo.
Projeto Pontal de Irrigação	Exploração do serviço de irrigação no Perímetro Público denominado Pontal, no município de Petrolina (PE), precedida de obras de infraestrutura de irrigação de uso comum, incluindo a implantação do projeto de desenvolvimento agrícola sustentável.
Rede Nacional de Televisão Pública Digital	Fornecimento de materiais, meios, serviços e equipamentos indispensáveis à construção, implantação, gerenciamento, operação, monitoramento e manutenção da infraestrutura da RNTPD.
Sistema Geoestacionário Brasileiro	Construção, lançamento e operação de satélite geoestacionário.

Fonte: Planejamento, 2011 – Dados de junho de 2010.

Na data de encerramento da redação desta tese, o Governo Federal, embora não tenha abandonado os projetos listados no Quadro 02, trata com prioridade os projetos de Defesa como a Construção da Vila Naval de Itaguaí (RJ), o Colégio Militar de Manaus (AM) e o Sistema de Abastecimento e Gerenciamento de Frota do Exército Brasileiro (Agefrot), nenhum dos quais consta na relação inicial (PLANEJAMENTO_d, 2014).

Os Estados de Alagoas (2008), Amapá (2005), Amazonas (2008), Bahia (2004), Distrito Federal (2006), Ceará (2004), Espírito Santo (2009) Goiás (2004), Maranhão (2006), Mato Grosso (2011), Mato Grosso do Sul (2012), Minas Gerais (2003), Paraíba (2008), Paraná (2012), Pernambuco (2004), Piauí (2005), Rio de Janeiro (2007), Rio Grande do Norte (2005), Rio Grande do Sul (2005), Rondônia (2011), Santa Catarina (2004), São Paulo (2004), Sergipe (2007) e Tocantins (2009) também criaram seus marcos legais e estruturas como secretarias executivas, para viabilizar as PPPs regionais, conforme detalhado no Apêndice I. Apenas Pará (em fase de projeto de lei), Acre e Roraima não possuem, até a data de encerramento da redação desta tese, legislação específica para PPP.

O Quadro 03 apresenta a lista quantitativa de projetos estaduais de PPP e seu estágio até meados de 2013, mostrando um índice maior de sucesso para os Estados de Minas Gerais e São Paulo, que foram escolhidos para a realização das comparações com os projetos federais, a fim de ajudar na busca de explicações para o insucesso em tais projetos. O Estado da Bahia também teve um projeto escolhido para o estudo final, tendo em vista o sucesso alcançado pela PPP implantada e em operação na cidade de Salvador.

Quadro 3 – Projetos de PPP Estaduais - Construção Própria

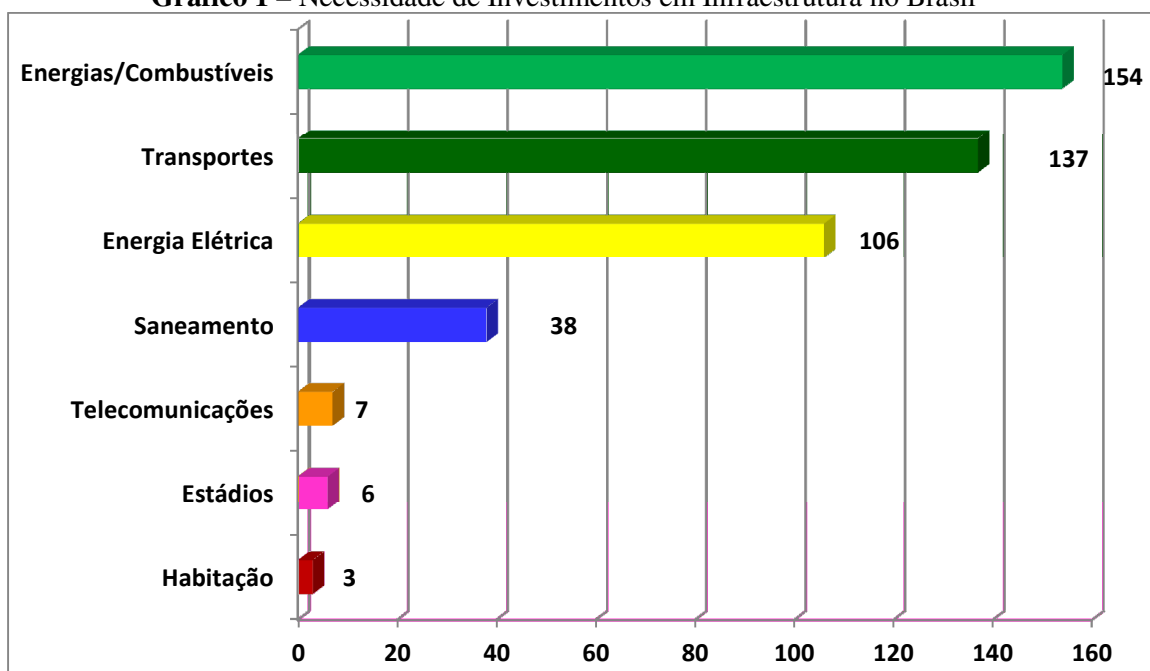
Unidade da Federação	Projetos¹	Projetos
Alagoas	0	Não há projetos concluídos.
Amapá	0	Não há projetos concluídos.
Amazonas	0	Não há projetos concluídos.
Bahia	03	Hospital do Subúrbio, Arena Fonte Nova, Emissário Submarino de Salvador.
Ceará	01	Estádio Castelão
Distrito Federal	02	Mangueiral e Cidade Administrativa.
Espírito Santo	0	Não há projetos concluídos.
Goiás	0	Não há projetos concluídos.
Maranhão	0	Não há projetos concluídos.
Mato Grosso	0	Não há projetos concluídos.
Mato Grosso do Sul	0	Não há projetos concluídos.
Minas Gerais	04	Rodovia MG 050, Complexo Penal, Estádio de Futebol, Mineirão e Unidades de Atendimento Integrado (UAI).
Paraíba	0	Não há projetos concluídos.
Paraná	0	Não há projetos concluídos.
Pernambuco	03	Ponte e via de acesso Praia do Paiva, Arena PE.
Piauí	0	Não há projetos concluídos.
Rio de Janeiro	0	Não há projetos concluídos.
Rio Grande do Norte	01	Estádio Arena das Dunas
Rio Grande do Sul	0	Não há projetos concluídos.
Rondônia	0	Não há projetos concluídos.
Santa Catarina	0	Não há projetos concluídos.
São Paulo	03	Linha 4 e 8 do Metrô, ETA do Rio Tietê.
Sergipe	0	Não há projetos concluídos.
Tocantins	0	Não há projetos concluídos.
Total de Projetos	17	

Fonte: Sites das Unidades de PPP dos Estados

Outra evidência numérica da relevância da adoção de novas formas de contratação pública e da participação da iniciativa privada é dada por uma análise do Anuário Exame Infraestrutura (2012) que listou 1.010 obras e projetos de infraestrutura com orçamento de 558 bilhões de reais e com investimentos parciais de apenas 107 bilhões de reais, deixando um percentual de 80% (R\$ 451 bi) a ser investido ainda. Associe-se a isso os gastos crescentes com a folha de pagamento de funcionários ativos e inativos, a segurança social deficitária, a dificuldade de redução de despesas e a carga de tributos com pouco espaço para ampliação das fontes de receitas (FABRINO, 2012; BOSCHETTI, 2003) e têm-se que o Governo precisa adotar novas políticas de implementação de políticas públicas como PPP, que, conforme será demonstrado nesta tese, introduz capital privado na execução de projetos oriundos de políticas públicas, sem a necessidade de que o governo onere ainda mais o seu orçamento de investimento. O Gráfico 01 apresenta os setores com os maiores investimentos previstos (em bilhões de reais).

¹ Como esta análise não envolve o sucesso na execução dos projetos em si, considera-se concluídos aqueles projetos que tiveram contratos assinados.

Gráfico 1 – Necessidade de Investimentos em Infraestrutura no Brasil



Fonte: Anuário Exame, 2012.

Embora boa parte das 1.010 obras pudesse, a princípio, ser executada pelo modelo de parceria público-privada, apenas 178 delas, ou 18% do total, tinham esta previsão, conforme documentos oficiais dos Ministérios tuteladores dos projetos (EXAME, 2012). Essa pequena proporção denota uma preferência por outras formas de contratação, suposição confirmada por esta tese, como se poderá verificar pelas preferências dos agentes públicos, conforme detectado na análise dos trinta casos escolhidos para estudo.

Esta baixa previsão de execução de projetos de PPP torna-se ainda mais prejudicial para a implementação de políticas públicas no Brasil, quando se considera a baixa capacidade de implementação que o país vem demonstrando nos últimos anos, conforme mostra um estudo de Frischtak (2008). Em anos recentes o país vem investindo cerca de 2% do Produto Interno Bruto (PIB), dividido igualmente entre público e privado, percentual modesto quando comparado ao das demais economias emergentes e as desenvolvidas, sendo insuficiente até mesmo para repor o capital fixo do Estado (FRISCHTAK, 2008).

Do total de R\$ 13,66 bilhões autorizados para investimento nas estradas em 2012, apenas R\$ 2,54 bilhões foram pagos até maio daquele ano. A situação fica ainda mais crítica quando se verifica que apenas 7% desse desembolso pago - R\$ 197,4 milhões - estão efetivamente atrelados a despesas de 2012, ou seja, os demais 93% são restos a pagar de anos anteriores (FRISCHTAK, 2008). Em 2011, os investimentos públicos já haviam caído em todos os

setores em relação a 2010, com exceção do setor aéreo, que atingiu investimento recorde. A perspectiva era de que 2012 fosse pior ainda (BORGES, 2012)². Borges (2012) informa ainda que a situação se repete no setor ferroviário. No início do ano de 2012, o governo autorizou um orçamento total de R\$ 2,77 bilhões para a infraestrutura dos trilhos. Depois dos cinco primeiros meses de 2012, só R\$ 239,7 milhões foram usados, cerca de 8% do total. Nos gastos efetuados pelas ferrovias, prevalece a mesma lógica identificada no orçamento das estradas. Apenas 6% dos desembolsos referem-se a despesas de 2012. Estes números demonstram a dificuldade que o Governo Federal tem para investir em setores essenciais para a introdução de infraestruturas de base e que possibilitem um melhor desempenho econômico para o Brasil.

Uma demonstração das dificuldades do Governo em investir no setor de transporte ferroviário ocorreu quando do lançamento do Plano Nacional de Logística Integrada- PNLI (BRASIL, 2012). Como o modelo anterior não funcionava, o governo introduziu um novo modelo que passa a contratar a construção, manutenção e a operação de ferrovias com dinheiro público. A Valec, empresa pública de ferrovias, compraria a capacidade integral do transporte das ferrovias e faria a oferta pública dessa capacidade, assegurando o direito de passagem dos trens em todas as malhas, buscando a modicidade tarifária. A venda de capacidade deve ser realizada a usuários que queiram transportar carga própria, a operadores ferroviários independentes e a concessionários de transporte ferroviário que podem adquirir parte da capacidade das ferrovias.

No total, foram desembolsados R\$18,02 bilhões para transportes em 2012, queda de 6,4% sobre o ano anterior. Desse montante, R\$13,55 bilhões foram efetivamente pagos, englobando contratos do exercício e restos a pagar. O fraco desempenho de 2012, também está refletido nos financiamentos feitos pelo BNDES. Entre janeiro e março, o banco liberou R\$ 4,19 bilhões para financiar obras e equipamentos do setor rodoviário, volume 31% inferior ao que o banco destinou para as estradas no mesmo período do ano passado (BORGES, 2012).

Ao contrário do que vem acontecendo, seria necessário um investimento em infraestrutura da ordem de 3%. Sendo 1% apenas para manter o estoque de capital existente, 1,3% para acompanhar o crescimento e as necessidades da população e 0,6% e 0,1% respectivamente

² A análise foi realizada em junho de 2012.

para universalizar os serviços de água/saneamento e eletricidade (FRISCHTAK, 2008). O Governo Federal vem falhando ano após ano em melhorar seu nível de investimento.

Se o problema não é falta de necessidades e/ou de projetos, seria então uma baixa capacidade de investimento da iniciativa privada? Será que a iniciativa privada brasileira não teria recursos suficientes para a assunção e execução de tais obras, ou haveria falta de financiamentos no mercado brasileiro? Silva (2005) alude a esta possibilidade.

Biasoto e Afonso (2007) mostram, contudo, que embora todo o controle e regulamentos existentes no cenário de contratações públicas no Brasil prejudiquem o processo em geral, não faltam recursos disponíveis no setor privado para tais parcerias. Fundos de pensão, por exemplo, são uns dos principais candidatos.

Conforme mostra a Tabela 01 o Brasil tem 2.434 fundos de previdência fechada, somando-se os públicos e os privados, que dispõem de mais de 460 bilhões de Reais para investimento (ABRAPP, 2012).

Tabela 1– Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) no Brasil

Tipo de Patrocínio	Quantidade	Patrocinadores
Privado	288	2113
Público	81	321
Total	369	2.434

Fonte: <http://www.previdencia.gov.br/previc>, 2013

Uma fatia considerável da carteira dessas instituições está aplicada em renda fixa, e com a tendência de queda dos juros elas devem buscar alternativas mais rentáveis.

Então o problema não seria a falta de capital privado para investimento. Há muitas teorias sobre as causas reais do problema (BIASOTO; AFONSO, 2007) e esta tese apresenta uma nova abordagem, buscando trazer novas possibilidades de explicação teórica e prática, focando os projetos de PPP, que precisam da ação pública e privada para terem êxito.

Então a questão que se buscou responder é a razão da baixa execução de PPPs na Administração Pública Federal brasileira, considerando-as como instrumentos de implementação de políticas públicas. As análises da teoria sobre Implementação de Políticas Públicas, sobre o Institucionalismo (Nova Economia das Instituições) e sobre a Teoria da Agência forneceram boas pistas teóricas sobre as possíveis causas.

1.2. Objetivos da Pesquisa

Os objetivos apresentados a seguir caracterizam, de forma resumida, a finalidade deste trabalho. O objetivo geral define explicitamente o propósito do estudo enquanto que os objetivos específicos caracterizam etapas ou fases do projeto, isto é, são um detalhamento do objetivo geral, e não a estratégia de análise dos dados.

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa foi identificar as causas do baixo nível de utilização de parcerias público-privadas como instrumentos de implementação de políticas públicas na Administração Pública federal brasileira.

1.2.2. Objetivos Específicos

- a) Identificar as instituições formais e informais presentes no ambiente de implementação de políticas públicas em que PPP seja um dos instrumentos utilizados;
- b) Descrever como tais instituições influenciam a articulação de interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influir sobre o resultado político;
- c) Identificar possíveis conflitos entre os atores e que sejam capazes de influenciar as relações de poder e a equidade no processo de implementação de PPPs, dificultando a introdução efetiva do modelo no Brasil;
- d) Descrever como tais conflitos influenciam a utilização de parcerias público-privadas como instrumentos de implementação de políticas públicas na Administração Pública Brasileira.

1.3. Delimitação do Estudo

Esta seção busca impor limites ao objeto de estudo da tese, restringindo a análise no tempo (período estudado), no espaço (local em que ocorreu a investigação) e o objeto de estudo (o que foi estudado).

Embora haja muitas outras definições e aplicações para Parcerias Público-Privadas, como será demonstrado ao longo desta tese, este estudo focou as Parcerias Público-Privadas de infraestrutura. Tal definição abrange a consecução de infraestruturas sociais, econômicas, institucionais, materiais e públicas, podendo ter como objeto: rodovias, pontes, túneis, ferrovias, portos, aeroportos, sistemas de controle de tráfego aéreo, estações de tratamento de água e esgoto, hospitais, escolas, prisões, asilos e creches (ENGEL; FISCHER; GALETOVIC, 2009).

A análise foi realizada considerando as definições de PPP inseridas na Lei 11.079/2004, sendo que sempre que se tornou necessária a realização de comparações, foram mencionadas as diferenças entre os conceitos insculpidos na lei brasileira e os conceitos mais amplos difundidos pela literatura especializada. Esta tese também apresenta uma ampla discussão jurídica, que permite um enquadramento e delimitação claros do conceito estudado, uma vez que persiste certa dúvida sobre o conceito no Brasil (PLANEJAMENTO, 2013_a).

Considerou-se apenas PPPs no Brasil, nos âmbitos Federal e Estadual, tendo sido escolhida uma relação prévia de projetos do Governo Federal e dos Governos dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Embora houvesse projetos em outros estados, no final de 2011 (estádios de futebol, por exemplo), eles não foram incluídos deliberadamente, pois a inclusão dos projetos destes três estados supracitados foi considerada suficiente para as comparações a serem realizadas com a utilização da metodologia comparativa utilizada nesta tese.

Em relação ao tempo, considerando o prazo razoável que uma tese leva para ser concluída, informações anteriores a abril de 2004 e posteriores a dezembro de 2012 não foram levadas em consideração, exceto naqueles casos em que elas foram consideradas indispensáveis para a compreensão do fenômeno estudado e, ainda assim, apenas informações de 2013. Quaisquer informações relacionadas ao tema do ano de 2014 foram desconsideradas.

Nesta tese foram discutidos os pontos de vista de diversos autores, assim como diversas abordagens alternativas. Nesta direção buscou-se (i) apresentar cada um dos conceitos; (ii) tornar homogêneo e claro o conceito base (PPP como instrumento de implementação de políticas públicas), incluindo uma revisão jurídica; e (iii) interligar os conceitos num todo teórico que contribuísse para a explicação do fenômeno estudado (dificuldades em implementação de políticas públicas em que as parcerias público-privadas fossem vistas como instrumentos de implementação).

1.4. Justificativa da pesquisa

Em primeiro lugar é preciso ter em mente que a busca de novos instrumentos para melhorar a gestão e a implementação de políticas públicas levou a administração pública a passar por muitas reformas. Trata-se na verdade de uma busca por melhores formas de lidar com problemas públicos, além das adequações necessárias em decorrência de sua evolução (OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Ou seja, à medida que novos problemas surgiram, ou que ficou evidente que os métodos anteriores não atendiam às necessidades, a administração pública precisou (e precisa) inovar, criar novos métodos, buscar novas soluções.

Isso, é claro, levou a uma grande produção de literatura sobre implementação e instrumentos de implementação de políticas públicas. Todavia, conforme Peters e Nispen (1998), ainda há muito trabalho intelectual a ser desenvolvido neste campo. Existe grande necessidade de pesquisas sistemáticas e integradas a respeito dos instrumentos e seus impactos sobre o sucesso ou falha relativos dos programas de governo.

Esta pesquisa justifica-se então, em primeiro lugar, pela proposta que visou contribuir ao conhecimento sobre instrumentos e seus impactos pela interligação de temas e conceitos das literaturas sobre Teoria da Agência, Nova Economia Institucional (NEI), Implementação, Instrumentos de Políticas Públicas e Parcerias Público-Privadas como instrumento de implementação de políticas públicas, não comumente tratados em conjunto, conforme se pôde perceber pela revisão bibliográfica executada para a montagem da tese.

Outra evidência da relevância deste tipo de estudo é dada por Arretche (2003) que demonstra que o interesse acadêmico e pesquisas empíricas sobre o funcionamento do Estado brasileiro permitem avançar no conhecimento sobre a realidade e superar as interpretações baseadas em um reduzido conhecimento efetivo, ocasionado pelo baixo nível de estudos empíricos na área.

O dossiê **Agenda de Políticas Públicas**, coordenado por Arretche (2003), também mostra que fenômenos recentes como a competição eleitoral, ascensão de novos grupos ao poder (no caso do Brasil, o Partido dos Trabalhadores, que assumiu o governo federal um ano antes da edição da Lei 11.079/2004), autonomia de governos locais e os diversos programas de reforma do estado vêm aumentando cada vez mais o interesse sobre os mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, e também revelando o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Este desconhecimento gera uma nova agenda para a política brasileira e

também para o desenvolvimento de pesquisas em políticas públicas. Esta tese buscou enriquecer esta nova agenda, introduzindo nela um tema ainda pouco tratado em administração pública no Brasil.

É exatamente pela busca da compreensão de tais mecanismos de implementação de políticas públicas que este estudo partiu da premissa da relevância das instituições, assimetria de informação, custos de transação e conflitos de poder como algumas das variáveis explicativas básicas das políticas e seus impactos.

Considera-se que instituições podem ser formais ou informais e que tanto as instituições informais quanto as formais influenciam não somente o que se decide, mas também o que se executa na administração pública federal brasileira. Por estarem inseridos na cultura sociopolítica do país, fatores institucionais informais não são facilmente identificados nem susceptíveis à modificação por meio de reformas administrativas baseadas na lógica racional burocrática, como o Gerencialismo, e outras reformas anteriores da história da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1997_a).

Ou seja, análises, avaliações e reformas que desconsideram a questão institucional podem não ter o efeito pretendido exatamente pela relevância do impacto que tais instituições podem ter sobre a implementação de políticas públicas em geral e sobre o uso de parcerias público-privadas como instrumentos, em particular.

A escolha da abordagem institucionalista (Nova Economia das Instituições) como uma das correntes teóricas deste estudo, conforme conceituada no capítulo quatro, baseou-se, também, na constatação de Peters e Van Nispen (1998) de que convém às novas pesquisas sobre implementação de políticas públicas ter uma base mais ampla que o usual, indo além das características econômicas dos instrumentos e considerando seus aspectos políticos e culturais, incluindo os efeitos perversivos dos instrumentos sobre o sucesso ou falha das políticas.

A abordagem institucionalista, como discutido na fundamentação teórica, é especialmente talhada para a consideração de aspectos políticos, culturais e ainda aspectos sociais, mostrando-se, portanto, uma ótica ideal para a ampliação teórica que esta pesquisa procura trazer ao campo dos estudos sobre implementação de políticas públicas.

Em associação com a Teoria Institucional, nos termos definidos neste projeto, foram utilizados também elementos da Teoria da Agência. O problema central colocado pela Teoria da Agência prende-se à possibilidade de o agente agir de acordo com seus interesses em vez dos do principal (HATCH, 1997).

Portanto, a utilização da Teoria da Agência é outro fato que justifica a pesquisa, uma vez que, como demonstram Harris e Raviv (1978) e Eisenhardt (1989_b) os pesquisadores desta perspectiva teórica estão preocupados em encontrar uma teoria geral da relação ‘principal-agente’, que possa ser aplicada a relações ‘empregado-empregado’, ‘advogado-cliente’, ‘comprador-fornecedor e outras relações de agência que não a clássica do proprietário/administrador, podendo-se incluir a complexa relação que se estabelece no caso de parcerias público-privadas e o surgimento da figura do ‘agente do agente’ (o ente privado que recebe a concessão para agir em nome do agente público na prestação de bens públicos aos cidadãos ou principais) e múltiplos Principais interessados na atuação do agente, em um contexto que complexifica o entendimento dos fenômenos sociais à luz dessa Teoria da Agência.

Ou seja, ao utilizar a Teoria da Agência para entender relações de poder entre atores privados e públicos em papéis atípicos de Agente e Principal, em um ambiente de implementação de projetos de parceria público-privada, este tese introduz uma discussão nova para a Teoria da Agência, e amplia seu escopo de aplicabilidade a administração pública, testando ainda seu poder de explicação sobre fenômenos que originalmente não estavam incluídos em seu objeto de estudo.

No caso desta pesquisa, os Agentes seriam os representantes do setor público (técnicos vinculados aos órgãos públicos intervenientes e os próprios órgãos, encarados como agentes coletivos e dotados de vontade e também políticos encarregados de conduzir, politicamente, a implementação de instrumentos públicos) e os representantes do setor privado, interessados em PPPs e em retornos para seus negócios e acionistas, e os Principais seriam os cidadãos que receberiam os benefícios da implantação de PPPs, além de entes públicos ligados ao controle interno e externo da própria administração pública, que neste caso desempenham o papel de Principal em relação ao agente executor e de Agente em relação ao cidadão, também usuário interessado nos seus serviços de controle, em uma atípica relação de agência.

Ou seja, o problema colocado de forma implícita pela proposição teórica da teoria da agência é: como os principais conseguirão controlar as ações dos agentes? No caso dos agentes do poder público, a resposta é uma. No caso dos agentes do setor privado, admitidos como tais em um ambiente de PPP, quem tem que estar controlando-os em nome do principal é o próprio setor público. Ou seja, é uma relação principal-agente atípica, intermediada por outro grupo de agentes (o setor público). Inference-se, na base das complexidades da relação principal-agente observadas no âmbito das PPPs que poderia haver mais de um tipo de conflito agente-principal. Inference-se também que a respostas, neste caso, podem não ser simples.

Portanto, há justificativa teórica e prática para a pesquisa realizada: teórica por que permite o uso da Nova Economia Institucional e da Teoria da Agência para a explicação do fenômeno, associando-a a teorias sobre instrumentos de implementação de políticas públicas e contribuindo para a extensão da teoria aos estudos sobre administração pública e Parceria Público-Privada; e prática, pois os resultados permitirão aos gestores públicos entender a complexa relação formal e informal estabelecida naquele ambiente contratual em específico e criar, ou modificar, as instituições envolvidas no sentido de eliminar ou reduzir ao máximo possível as barreiras existentes, estabelecendo verdadeiro mecanismo de governança que permita o atingimento dos *outcomes* (impactos) pretendidos (HILL; HUPE, 2005).

1.5. Estrutura da tese

Esta tese tem seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução, que busca contextualizar o uso de PPPs como instrumentos de implementação de políticas públicas, indicar a relevância da pesquisa sobre o tema e a delimitação do estudo.

No capítulo dois está uma revisão jurídica sobre o conceito de PPP, conforme o definiu o Direito Positivo Brasileiro além de uma discussão das origens do conceito e prática de Parcerias Público-Privada e a explicação do conceito adotado para esta tese. Esta revisão foi realizada com o intuito principal de delimitar claramente o conceito de PPP que está sendo utilizado e demonstrar como PPP no Brasil adquiriu um sentido '*sui generis*' em relação à prática em outros países, mas sem deixar de lado suas bases, que foram os projetos de *Public Private Initiative* (PFI), implantados no Reino Unido.

No capítulo três é detalhado o marco teórico da tese, incluindo a Teoria Institucional e Nova Economia das Instituições, Teoria da Agência e a questão do Poder em um ambiente

institucional, além dos conceitos de Implementação de Políticas Públicas e de Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas, centrais para o correto entendimento do objeto pesquisado.

No capítulo quatro está a descrição dos métodos utilizados na pesquisa, bem como o detalhamento do caminho a ser seguido por outros pesquisadores que queiram ampliar o conhecimento nesta direção iniciada aqui.

No capítulo cinco estão relatados os resultados obtidos com a pesquisa empírica realizada. Esta é a seção mais extensa da tese, pois apresenta uma descrição detalhada de cada um dos casos estudados, além de demonstrar, em face do método de pesquisa inovador, o passo-a-passo de como as análises foram realizadas, tanto a análise de conteúdo, quanto a análise QCA com *Fuzzy Set*, que a complementou. A escolha por mesclar a apresentação dos resultados à descrição do método foi intencional, pois o autor entendeu que em função da novidade representada pelo QCA com a utilização do software fsQCA, evitar-se-ia o trabalho de os leitores terem que retornar inúmeras vezes ao capítulo de métodos para entender uma determinada análise ou resultado. Ao longo das leituras realizadas para entender o método e comparar resultados de outros trabalhos que utilizaram fsQCA, o autor pôde perceber o quão difícil é para um leitor neófito entender os resultados, sem acompanhar paulatinamente os outputs do software, conforme pode ser conferido pela leitura de trabalhos de Carp (2012), Carlsen, 2012 e Meuer, 2011.

No capítulo seis, estão as conclusões, considerações finais e recomendações da tese, onde se busca emitir a visão do pesquisador sobre o fenômeno, com base nos anos de pesquisa envolvendo trinta casos, dados colhidos de múltiplas fontes e analisados usando uma variedade de técnicas como Análise Categorical, Análise de Conteúdo e Análise Qualitativa Comparativa.

O trabalho inclui as referências, buscando denotar o aprofundamento do tema com o apoio de autores clássicos da área, mas também com o auxílio de pesquisadores de temas mais amplos aplicáveis ao arcabouço pesquisado, além da inclusão de um conjunto de apêndices onde há maior detalhamento das informações apresentadas no corpo da tese e do caminho seguido para se chegar às conclusões emanadas aqui.

2. Parceria Público-Privada no Mundo e no Brasil

Este capítulo foi escrito como contextualização das Parcerias Público-Privadas, tendo sido dividido em dois subcapítulos para que o primeiro introduza ao leitor o conceito de PPP, sua aplicação nos principais países que adotaram este modelo de contratação pública e o segundo foque o aspecto jurídico da implantação do modelo no Brasil.

2.1. Contextualizando as Parcerias Público-Privadas

Se um determinado arranjo econômico é mais eficiente que outros que visem os mesmos fins, por que ele não é adotado universalmente? Esta é uma pergunta feita por muitos economistas e outros cientistas sociais e muitos têm se empenhado em identificar modelos e teorias que possam explicar isso (ATKINSON; STIGLITZ, 1976). PPP tem sido definida como uma cooperação entre atores públicos e privados com um caráter durável na qual os atores desenvolvem produtos e/ou serviços mútuos e em que os riscos, custos e benefícios são divididos (KLIJN; TEISMAN, 2002). Na definição de Grimsey e Lewis (2004), PPP é todo arranjo de provisão de infraestrutura pública em que um ente privado participa de alguma etapa de execução (projeto, implantação e gestão). Klijn e Teisman (2002) argumentam ainda que em um arranjo ideal de PPP, a tradicional distinção entre o que é público e o que é privado é dissolvida.

Cabral e Lazzarini (2008) argumentam que as PPPs podem se constituir em mecanismos de transferência parcial de direitos residuais de controle sobre os ativos, garantindo dentro do mesmo arranjo a legitimidade do setor público com a flexibilidade e os incentivos do setor privado, o que apresenta resultados comparativamente vantajosos às demais modalidades de contratação pública, segundo resultados obtidos no Reino Unido, o pioneiro e um dos países que mais avançou nesta modalidade (KAPPELER; NEMOZ, 2010). Embora incipientes, há estudos no Brasil que também apontam algumas vantagens sobre as demais formas de contratação pública (PEREIRA; FERREIRA, 2008; CABRAL ET AL, 2010).

Parcerias Público-Privadas podem ser consideradas, ainda, como uma relação contratual incompleta, marcada pela posse de informações assimétricas e racionalidade limitada (CABRAL; SILVA JR, 2009). Relação contratual incompleta resulta do fato de que é impossível aos agentes prever e processar todas as contingências futuras relativas ao contrato

(WILLIAMSON 1985). Ou seja, PPPs não são um arranjo perfeito, como de resto não os há. Porém, há estudos que demonstram a superioridade deste arranjo em relação aos demais instrumentos de parcerias entre a iniciativa pública e a privada.

Um desses é o estudo de Tahir (2007) em que foi constatado que o custo de execução das PPPs é, em média, 17% menor do que os projetos realizados diretamente pelo setor público. O autor aponta que segundo o *National Audit Office*³ do Reino Unido, órgão público independente que investiga os gastos públicos naquele país, a economia nos quatro primeiros projetos de estradas realizados em parceria com o setor privado foi de £100 milhões; nos projetos de prisões, a economia variou entre 10% e 18%; e em escolas, 15% (TAHIR, 2007). Quanto às questões de efetividade, um relatório elaborado pelo Tesouro do Reino Unido (HM TREASURY, 2003) analisou 641 projetos realizados no Reino Unido desde 1995 até 2003, em diversos setores de infraestrutura de serviços públicos, conforme mostra a Tabela 02.

Tabela 2 – Áreas com projetos em regime de PPP – Reino Unido – 1995-2008.

Projetos	Quantidades
Hospitais e instalações de saúde	153
Escolas (construção e reforma)	239
Transportes (rodovias, metrô, ferrovias)	23
Delegacias e Estações de Corpo de Bombeiros	34
Prisões e Centros de Reeducação	13
Projetos de Água e Esgoto	12
Setores da Defesa, Habitação e Cultura	167
Total	641

Fonte: HM Treasury, 2003. (tabela de elaboração própria).

O relatório, dentre outras evidências, demonstra que as PPPs têm tornado a administração mais eficiente e reduzido os custos para o governo. Um levantamento entre os projetos finalizados mostra que 88% foram concluídos dentro, ou antes, do prazo previsto. Comparativamente, entre serviços contratados diretamente pelo setor público, apenas 30% cumpriram o prazo.

Mais de 75% dos órgãos públicos consultados naquele estudo classificaram o desempenho das PPPs como dentro ou acima das expectativas, sendo que 35% ‘responderam dentro das expectativas’, 25% marcaram ‘muito além das expectativas’ e 16% crivaram ‘superou expectativas’.

³ Para mais informações: <http://www.nao.org.uk/>.

Embora Peci e Sobral (2006) destaquem que o modelo adotado no Brasil, sob os auspícios da Lei 11.079/2004, difere substancialmente daquele adotado no Reino Unido a utilização do referencial inglês não é inapropriada. O Quadro 04 apresenta estes conceitos.

Quadro 4 - Tipologias de Parcerias Público-Privadas

Tipo de Parceria	Características Principais	Observações
Régie Intéressée	A parte privada atua em nome do poder público, recebendo pagamentos diretamente dele; Não há recebimento de tarifas dos cidadãos e o ente privado não assume riscos que não os contratuais.	É o caso das clássicas licitações brasileiras, conforme estabelecido pela Lei 8.666/93.
Affermage	A parte privada conserva, opera e cobra tarifas, retendo parte da receita e repassando o restante ao setor público; A propriedade dos bens permanece pública.	É o caso de parcerias com empresas que instalam radares de trânsito em alguns estados do Brasil.
Concessão	A parte privada constrói, conserva, opera e cobra tarifas; Pode haver formas variadas de garantias; Ao final, os bens retornam para a administração pública.	Caso dos pedágios no Brasil. Leis 8.987/95 e 9.074/95.
BOT (Build, Operate, Transfer)	O ente privado, também sob concessão, constrói, conserva, opera e cobra tarifas, detendo a princípio a propriedade; Garantias geralmente limitadas ao projeto; Ao final, os bens reverterem para o governo.	PPPs e concessões públicas, conforme discutido nesta tese. Leis 8.987/95 e 9.074/95 e Lei 11.079/2004.
DBFOT (Design, Build, Finance, Operate, Transfer)	Esta modalidade está baseada na premissa de que o setor privado opera recursos de forma mais eficiente.	Casa-se com qualquer uma das alternativas acima.
BBO (Buy, Build, Operate)	Pode ser utilizada quando o governo deseja vender ao setor privado algum ativo em operação.	Privatização, pura e simples. Vale do Rio Doce, por exemplo. Lei 9.491/97.
LDO (Lease, Develop, Operate)	Ente privado recebe concessão de algum ativo existente, para o qual deve promover melhorias.	Caso de nossas empresas de telefonia. Leis 8.987/95 e 9.074/95 e Lei 9.491/97.
BTO (Build, Transfer, Operate)	Ente privado constrói o projeto, entrega ao governo e opera.	Caso de penitenciárias no Brasil, que, todavia não são iniciativas Federais. (PPP, nos moldes do modelo adotado pelo Brasil). Lei 11.079/2004.
BOO (Build, Own, Operate)	Equivalo ao BOT, sem a transferência de propriedade à Administração Pública.	(PPP nos moldes do modelo adotado pelo Brasil). Leis 8.987/95 e 9.074/95 e Lei 11.079/2004.

Fonte: Elaboração própria com base no Guidelines for Successful Public Private – Partnerships – CEE, 2003.

Uma análise dos conceitos utilizados na Europa ajuda a entender que, embora os modelos jurídicos adotados nos diferentes países europeus não sejam exatamente iguais, como tampouco são idênticos ao modelo brasileiro, os conceitos e práticas em PPP podem ser iguais, uma vez que o objeto é sempre o mesmo e os modelos compartilhem muitas características. Segundo o *Guidelines* publicados pela CEE, embora não haja um rigor de nomenclatura, os principais tipos de relação entre a Administração Pública e a iniciativa privada se apresentam conforme o Quadro 06.

Uma das fontes pesquisadas para este projeto foi a já citada *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships* (CEE, 2003). O documento foi desenhado como uma ferramenta de consulta para praticantes da abordagem de PPP no setor público. Embora não contenha uma metodologia completa, o documento apresenta regras que podem ser usadas como um guia para identificação e desenvolvimento de temas chaves que proporcionam o desenvolvimento de projetos de PPP bem sucedidos. Este detalhamento é importante para mostrar que, qualquer que seja o modelo, há o compartilhamento de alguns conceitos essenciais, que permitem a comparabilidade dos modelos ao redor do mundo e principalmente, há a questão do objetivo e das partes envolvidas, que são sempre os mesmos.

O Quadro 06 permite perceber que, não importa a modalidade, a principal característica de uma PPP é a participação de um ente privado e de um ente público, sendo que os riscos são compartilhados e o ente público não tem que desembolsar capital para investimentos, ou compartilha tais desembolsos com o ente privado, de acordo com o modelo escolhido. Estes tipos de parcerias vão desde uma simples contratação pública, em que o ente público assume todos os riscos até à privatização total, em que o ente privado assume todos os riscos, conforme pode ser ilustrado pela Figura 01.

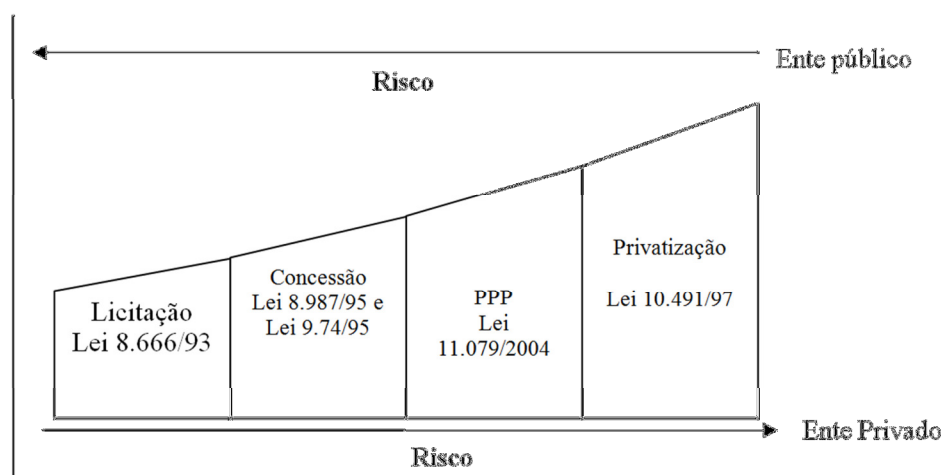


Figura 1 – Comportamento do risco na contratação pública
Fonte: Elaboração própria.

A Figura 01 foi construída com base no conceito de parceria público-privada utilizado por Di Pietro (2009) de que PPP, em sentido mais amplo que o definido pela Lei 11.079/2004, é na verdade o conjunto de ajustes entre o setor público e o privado, para a consecução de interesses comuns, indo das licitações em geral até à privatização, passando por concessões, permissões, convênios, contratos de gestão e terceirização. Um dos aspectos que marcam a transição de uma forma para a outra de relação público-privada seria exatamente a questão da

assunção do risco. Este risco é potencialmente aumentado pela questão da assimetria da informação, que está presente nos contratos em geral e em contratações da administração pública brasileira em específico.

Assim, em licitações comuns, todos os riscos são conhecidos pela parte privada adjudicada no processo licitatório por meio de um contrato que lhe é apresentado previamente à assinatura, sendo que todas as ocorrências não previstas e não causadas por falha do licitante serão assumidas pela parte pública. Os riscos são assumidos pela parte pública, portanto. Na privatização, uma vez que a parte privada assume o bem/serviço público de forma definitiva, quem assume todos os riscos do negócio (inclusive eventuais fatos do príncipe) é a parte privada. Em concessão há um compartilhamento de riscos, ficando uma fração maior dos riscos ainda para o ente público. O compartilhamento mais equânime de riscos surge com a PPP.

Outra classificação que vale mencionar é a de Medeiros et al. (2004), que distingue pelo menos dois tipos de PPPs: *Private Finance Initiative (PFI)*, nome que as PPPs recebem no Reino Unido, e Parcerias para o Desenvolvimento Econômico (PDE), que podem ser subdivididas em: Parcerias para Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PDCR); Redes de Manufaturas ou Arranjos Produtivos Locais e; Parcerias para Disseminação de Tecnologias para Inclusão Social.

Segundo Rosalino e Soares (2008) na classificação apresentada por Medeiros et al. (2004) observa-se que os vários subtipos de PDE diferem das PFI, principalmente em termos dos meios utilizados. As PFIs utilizam meios econômicos enquanto que as PDEs utilizam meios sociais e tecnológicos. Nesta linha, este estudo tratará apenas de PPP como PFI, uma vez que sempre haverá meios econômicos envolvidos na consecução das PPPs de infraestrutura.

Também é importante salientar que, conforme atestam Peci e Sobral (2006), o modelo brasileiro importou do contexto inglês, pelo menos em termos retóricos, três conceitos-chave: aumento de *value for money* (custo/benefício) ; transferência de riscos para o setor privado e avaliação por resultado dos contratos.⁴ Também é importante salientar que PPPs se aplicam a

⁴ Value for Money refere-se às vantagens socioeconômicas para a sociedade (benefícios tangíveis e intangíveis) obtidas por meio do fornecimento de determinado serviço por parceiro privado, em determinada qualidade, vis-à-vis os custos (tangíveis e intangíveis) para tornar tal serviço disponível por meio do método tradicional de contratação, ou mediante a prestação direta pelo Estado.

praticamente todos os principais tipos de infraestruturas públicas, conforme demonstra o Quadro 05.

Quadro 5- Experiências em Projetos de PPP

	Contratos	Rodovias	Ferrovias	Água	Lixo	Energia	Saúde	Educação	Prisões	Escritórios	Revitalização	Esportes
África do Sul	5-10	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
Alemanha	5-10	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Austrália	10-20	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
Bélgica	5-10	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
Canadá	>100	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>		
Espanha	0-5											
EUA	>100	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Finlândia	0-5	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		
França	>100	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			
Grécia	0-5	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
Holanda	0-5	<input checked="" type="checkbox"/>										
Irlanda	5-10	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Itália	0-5		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>							
Japão	0-5	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Polônia	0-5	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>				
Portugal	5-10	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>								
Reino Unido	>100	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Suécia	0-5		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>						
Turquia	0-5	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>					
Ucrânia	5-10	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Contratos assinados
 Em negociação

Fontes: European PPP Expertise Center, 2013; The National Council for PPP (EUA), 2013. Elaboração própria.

Estudos adicionais que demonstram a superioridade dos arranjos de PPP sobre outras formas de parceria público-privada são os de Gausch et al (2008), Martimor e Pouyet (2008) e Maskin e Tirole (2008).

No Brasil, em âmbito federal, não foram localizados muitos estudos como esses para comparações. Mas há estudos como os de Pereira e Ferreira (2008) em que foi utilizado um modelo dinâmico de equilíbrio geral para investigar os impactos de crescimento econômico e

bem-estar associados à política de PPP. Este estudo concluiu que no longo prazo o programa de PPP, quando operando a plena capacidade, possuiria potencial para aumentar em 5% o produto interno bruto em relação a sua tendência atual. Isto é, tudo mais constante, o PIB ficaria cinco por cento acima se seu valor sem esta política. Ao mesmo tempo, o consumo ficaria, aproximadamente, 4% acima da tendência observada na política básica atual e, vale destacar, haveria um forte efeito sobre o crescimento dos investimentos privados em infraestrutura. Este praticamente dobraria de valor, sugerindo o forte potencial de eficácia da política de PPP em expandi-los.

Outro estudo de PPPs em âmbito nacional foi realizado por Cabral et al (2010) em que, utilizando dados de prisões no Brasil, os autores provêm evidências de que além da redução de custos na operação dos aparelhos prisionais a atuação público-privada resultou também em melhorias na qualidade do serviço prestado, desmitificando a ideia de que haveria um *trade-off* entre custo e qualidade na adoção do instrumento de PPP.

2.1.1. A História das Parcerias Público-Privada no Mundo

Ao estudar a experiência internacional cabe observar que o termo *Public Private Partnership - PPP* nem sempre tem aplicação direta ao conceito legal brasileiro do termo parceria público-privada adotado pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Em muitos casos, o conceito internacional de *Public Private Partnership* engloba concessões em geral (que requer ou não aporte de recursos públicos), sociedades de economia mista, *joint ventures*, franquias, terceirização e até mesmo privatizações (PLANEJAMENTO_b, 2011).

O termo PPP utilizado na literatura internacional, portanto, deve ser lido com cautela, já que se assemelha a conceito similar no Brasil que pode ser denominado ‘Parcerias da Administração’, conceito amplo, não definido legalmente, que englobaria institutos como privatização, permissão, concessões em geral, franquias, terceirização, convênios, termos de parceria, contratos de gestão e outros. Para os britânicos, por exemplo, o conceito de *Public Private Partnership - PPP* é mais amplo do que o adotado no Brasil por meio da Lei federal n.º 11.079/2004. Como já mencionado, o que se denomina PPP no Brasil, para os britânicos equivale a *Private Finance Initiative – PFI* — Iniciativa de financiamento pelo setor privado — (PLANEJAMENTO_b, 2011).

Nos tempos antigos muitos projetos (portos, mercados públicos) e infraestruturas coletivas (banhos públicos, por exemplo) foram concedidos pelo Estado à iniciativa privada, no que poderia ser classificado como as primeiras instituições de Parcerias Público-Privadas da história. Um livro sobre leis públicas e privadas publicado em 530 DC é inteiramente dedicado a projetos públicos. Ele mostra claramente a existência de leis de concessão e de uma lei, em específico, regulando as concessões do governo (CEE, 2003).

Segundo a CEE (2003), esta prática desapareceu durante o século quinto com a queda do Império Romano e reapareceu somente durante a Idade Média para a construção de novas cidades fortificadas e a ocupação de novas terras na região sudoeste da França durante os séculos XII e XIII. Durante os séculos XVI e XVII, soberanos europeus, e particularmente na França, concederam projetos de desenvolvimento de infraestruturas públicas para seus investidores financeiros, geralmente chamados de empreendedores. Este sistema existiu em vários países Europeus como o Reino Unido com suas obras do Canal de Oxford, e Espanha com as concessões a particulares que duraram quatro séculos.

As concessões em grande quantidade, segundo o mesmo estudo da CEE (2003), tiveram seu início no século XIX, com a execução de serviços de construção de estradas de ferro e serviços de infraestruturas urbanas. As Guerras Europeias do século XX reverteram esta tendência. O papel do estado foi aumentado pela guerra, tanto nos projetos necessários para se preparar para ela como para lidar com suas consequências (CEE, 2003).

Rara antes de 1914, a inflação e seus efeitos sobre os contratos tornaram-se claros a partir de 1918 na Europa. A noção de companhias pertencentes ao Estado foi criada para evitar a vulnerabilidade de contratos tradicionalmente de muito longo prazo e que sempre eram prejudicados pela desvalorização dos valores contratados (CEE, 2003).

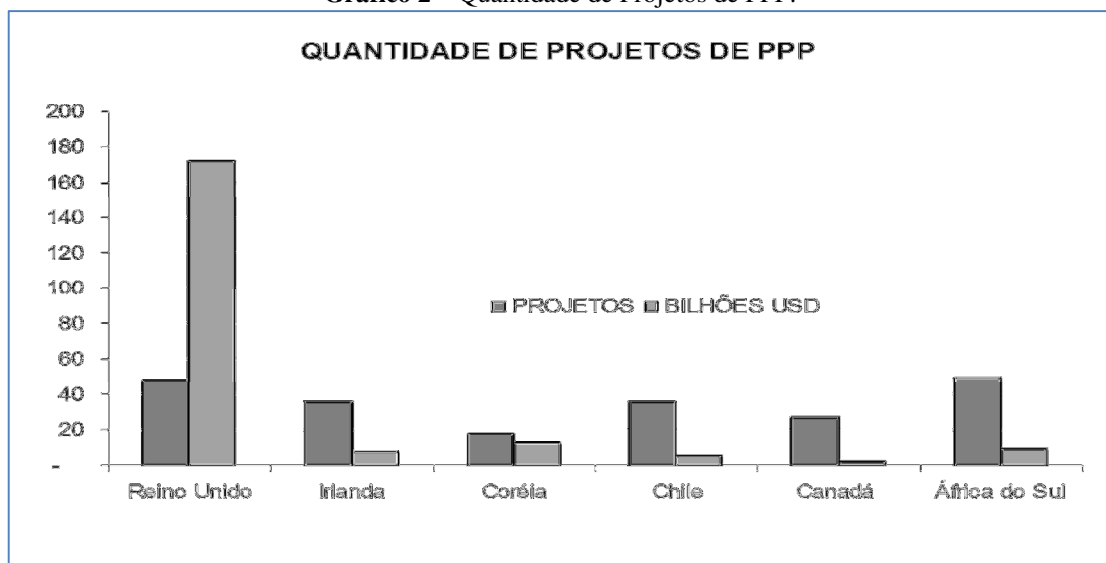
Segundo a CEE (2003) este movimento cresceu na Europa inteira durante os dois períodos pós-guerra. A influência da ideologia também desempenhou um papel determinante para considerar o coletivismo como uma alternativa viável e desejável. A ideologia comunista suscitou a ideia de um setor público fortemente desenvolvido durante os períodos de turbulência pós-guerra. O Comunismo, baseado em muitas ideias de Marx e Lênin, grassou pela Europa do Leste e os países que faziam parte da extinta União Soviética, criando organismos e mecanismos de atuação exclusivamente estatal, e possibilitando o desenvolvimento de grandes obras públicas.

Na Europa vários métodos de administração pública foram desenvolvidos durante o século XX: companhias de propriedade exclusiva do Governo, *joint ventures* e nacionalização, sendo que muitas concessões foram canceladas durante as duas grandes guerras. Em consequência o tamanho dos serviços civis aumentou consideravelmente (CEE, 2003).

Segundo Aragão et al. (2008) o Reino Unido foi o pioneiro na introdução das iniciativas de parcerias público-privadas para executar políticas públicas nos tempos modernos e mais ou menos como são conhecidas agora.

Conforme dados do Fundo Monetário Internacional — FMI — (2010), havia, ao final de 2010, cinquenta países com projetos de PPP formais. Também, quando considerados os valores aplicados, conforme mostra o Gráfico Dois, o Reino Unido continua na vanguarda das parcerias público-privadas.

Gráfico 2 – Quantidade de Projetos de PPP.



Fonte: IMF, 2010.

2.1.2. Parceria Público-Privada no Brasil

A relação da administração pública brasileira com a iniciativa privada teve seu início há mais de um século. Estas relações surgiram na época do império, como alternativa à crônica falta de capitais para obras de grande porte no Brasil e se estenderam durante a Velha República (GAULD, 2006).

São exemplos das primeiras relações entre Governo e iniciativa privada no Brasil:

- ✓ Instalação das redes ferroviárias, cujo capital privado implantava e operava as redes, como a São Paulo *Railway Company*; e
- ✓ Distribuição da energia elétrica e gás, pela Companhia *Light and Power*, que controlou durante décadas, em São Paulo e no Rio de Janeiro, o fornecimento daqueles serviços.

Todavia, estas iniciativas no Brasil antigo foram mais fruto da vontade de empreendedores em projetos específicos do que de uma política clara de vinculação de capital público e privado na consecução de infraestruturas públicas (MORAES, 1994).

Finalmente, nos anos 30, sob Getúlio Vargas, o Estado Brasileiro se apresentava como o grande fomentador da economia nacional, provendo, com recursos totalmente públicos, a infraestrutura de base necessária para o desenvolvimento do país, pois o volume a ser aplicado era muito alto e o retorno, normalmente, muito lento (MORAES, 1994).

Até o final da década de 80 este era o cenário no Brasil, sendo que até grandes projetos como a construção de Brasília, por exemplo, foram construídos inteiramente com recursos financeiros públicos, e conforme se pode perceber pela análise dos Planos SALTE (1950-1951), Plano de Metas (1956-1961), Plano trienal (1963-1964), Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1967), Plano Decenal (1967) e Plano Nacional de Desenvolvimento I e II (1973 a 1979), que incluíram e executaram as grandes obras públicas do país com recursos estritamente públicos, por meio de licitações convencionais (MATOS, 2002).

O esgotamento das fontes internacionais de recursos disponíveis nas décadas de 50 e 70 e a estagnação estrutural da administração pública federal mudaram isso. Segundo Gauld (2006) em pouco menos de uma década o processo de paralisia dos serviços públicos essenciais de infraestrutura, como os de transporte, energia, telecomunicação, petróleo, saneamento básico, dentre outros, chegou ao limite da responsabilidade da Administração Pública em sua obrigação de fornecer ao cidadão tais aparelhos públicos. Esses serviços estavam próximos de um colapso na sua disponibilização para a sociedade em geral.

Com o Governo Collor e, depois o Plano Real no Governo de Itamar Franco e, logo a seguir o de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se uma tentativa de transformar o Estado e racionalizar o setor público, implantando a privatização e concedendo os setores estratégicos de infraestrutura, mantendo na Administração Pública apenas os meios institucionais de

controle e regulação. O equilíbrio fiscal e a reestruturação administrativa passaram a ser prioridade para o Governo Federal (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Segundo Matias-Pereira (2007) a reforma do Estado não se restringiu à reestruturação administrativa e ao alcance do equilíbrio fiscal. Teve como principal objetivo a consolidação do processo democrático, a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável, com a justiça social. Assim, salienta o mesmo autor, a reforma do Estado foi uma medida necessária para permitir que o Governo pudesse atender de forma adequada às demandas da sociedade.

As mudanças decorrentes do novo papel do Estado abriram oportunidades de combinar ações públicas e privadas para objetivos de administração pública. Ao longo do governo de FHC este processo foi se consolidando, até que finalmente, dentro dos programas criados pelo PPA 2000-2003, (GARCES; SILVEIRA, 2002), além da definição das ações financiadas com recursos fiscais, da seguridade social e das empresas estatais, todos subordinados aos imperativos do equilíbrio fiscal, foram incorporadas também as parcerias externas, os recursos da iniciativa privada, do terceiro setor e das unidades subnacionais, Estados e Municípios.

Como toda iniciativa pública no Brasil, as PPPs precisariam de um marco legal nacional que permitisse a execução dos projetos pretendidos preservando o princípio de defesa da coisa pública. Após razoável sabatina legislativa e debates públicos propiciados por Governo, parlamentares e pela sociedade em geral, a Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP foi sancionada em 30 de dezembro de 2004, Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004), já no governo Lula.

O texto da Lei incorporou conceitos oriundos da experiência internacional e visou garantir que as parcerias público-privadas fossem um instrumento efetivo na viabilização de projetos fundamentais ao crescimento do País e fossem balizadas na atuação transparente da Administração Pública e nas regras de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2004), como será visto na próxima seção deste projeto de tese. Conforme já visto, várias Unidades da Federação também introduziram suas legislações regulamentando o tema em âmbito estadual.

2.2. Arcabouço Jurídico de PPPs no Brasil

Este subcapítulo foi introduzido antes do marco teórico, pois o autor considera imprescindível para a compreensão do fenômeno das PPPs no Brasil o conhecimento do arcabouço jurídico

que introduziu as parcerias público-privadas como mais um instrumento de implementação de políticas públicas no Brasil. Trata-se de uma revisão bibliográfica do aparato legal e técnico que introduziu o modelo de contratações públicas por PPP no Brasil. As Leis, vistas como instituições, são a base da interpretação que se seguirá, uma vez que se propôs que elas introduziram, ou acirraram, uma série de outras instituições formais e informais que contribuíram para a baixa utilização de PPPs na Administração Pública Federal do Brasil.

Ademais, conforme Richardson (1999), na revisão do conhecimento acumulado da pesquisa o pesquisador deve realizar uma interpretação do fenômeno, historicamente, analisando criticamente as diversas concepções e perspectivas apresentadas, mediante referência a tudo o que se escreveu sobre ele, o que inclui além das clássicas proposições e princípios, outros textos como os legais, pois eles, muitas vezes, revelam as preferências e restrições a que são submetidos os variados instrumentos de implementação de políticas públicas.

O legislador brasileiro foi pródigo na produção de Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas e outros artifícios normativos, conforme demonstra esta revisão bibliográfica jurídica, o que já dá pistas da complexidade introduzida pelo arcabouço jurídico aplicável.

O capítulo traz, em consequência, uma ampla discussão jurídica, que é tornada indispensável por deixar claro que a tese adota uma definição estrita de parceria público-privada, ligada ao seu conceito no direito positivo brasileiro, especialmente a Lei Federal Nº 11.079/2004 e não ao seu conceito mais amplo, de caráter mais sociológico e político, e que envolve toda parceria (mormente contratos e convênios) encetada entre a Administração Pública e a iniciativa privada.

Outra razão para esta detalhada discussão jurídica é, que como será visto mais à frente, muitos dos fatores que impactam negativamente o uso de PPP como instrumento de implementação de políticas públicas estão atrelados a imperfeições e falhas no arcabouço jurídico montado para as PPPs.

A discussão começa por uma apresentação gráfica do arcabouço jurídico mais diretamente vinculado a PPPs até dezembro de 2012, conforme mostra o Apêndice um, que apresenta a legislação diretamente aplicável a PPPs no Brasil, nos âmbitos Federal e Estadual, desde a emissão da Lei 11.079/2004, até o final do ano de 2012.

O quadro do Apêndice 01 não é exaustivo e não inclui normativos que possam ser aplicados de maneira indireta, como a própria Constituição Federal e o Código das Sociedades Comerciais (Decreto-Lei 262/86), por exemplo. Elenca apenas leis direta ou subsidiariamente aplicáveis aos processos de contratação pública sob o regime de PPP.

O que se precisa entender de maneira geral sobre estas normas colecionadas no quadro é que todas são direta ou subsidiariamente aplicadas em quaisquer processos de contratação de PPP que possam vir a ser engendrados pela administração pública brasileira. Mas, como será demonstrado neste capítulo, cada uma destas normas serviu também para a introdução de agências, comitês, controles e estruturas funcionais que circundam a chegada ao rol de instrumentos de contratação pública no Brasil do instrumento de PPP. Ou seja, estas normas, que podem ser vistas como instituições (NORTH, 2007), por sua vez introduziram novas instituições na forma dos diversos agentes públicos intervenientes nos projetos de PPP da Administração Pública Federal Brasileira (APB), gerando também novos agentes e principais atípicos com todos os problemas associados já detectados pela corrente teórica da Teoria a Agência.

Não obstante a definição objetiva de PPP no Brasil permitida pela legislação supramencionada, na revisão de literatura realizada para a construção do marco teórico deste projeto de tese, percebeu-se que há uma grande quantidade de relatos sobre parcerias entre os setores público e privado que apesar de suas diferenças são chamados simplesmente de PPPs, o que não é um erro, uma vez que o instrumento em si é muito abrangente.

Segundo Di Pietro (2009), no Brasil, para a contratação pública, usa-se a expressão mais ampla de ajustes entre o setor público e o privado, para a consecução de interesses comuns, como concessões, permissões, convênios, contratos de gestão, terceirização e licitações de maneira geral. A autora ressalta ainda que a Lei 11.079/2004 trouxe a parceria público-privada para fazer parte deste rol de instrumentos de que a administração pública brasileira dispõe para implementar suas políticas públicas.

Nos termos do Art. 2º da Lei 11.079/2044, Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão nas modalidades Patrocinada ou Administrativa (PLANEJAMENTO, 2011_a).

Di Pietro (2009) esclarece que concessão patrocinada é definida como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário.

Nesta modalidade, se a tarifa paga pelo usuário não for suficiente para cobrir os custos do parceiro privado, a administração pública efetuará uma contraprestação pecuniária a ele. Esta contraprestação seria a diferença entre o que o usuário paga em termos de tarifa e o suficiente para que o ente privado cubra seus custos e tenha a rentabilidade planejada quando da fase de planejamento da parceria público-privada.

O mesmo Art. 2º da Lei 11.079/2004 define que concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (PLANEJAMENTO, 2011).

Di Pietro (2009), novamente, vem esclarecer que a concessão administrativa constitui-se em um misto de empreitada e de concessão de serviço público, inovando no sentido de que a remuneração é feita pelo poder público, envolvendo então a terceirização da gestão de serviços públicos, podendo ou não envolver obra, fornecimento e instalação de bens.

Ao passo que o Artigo 2º da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004) conceitua o que é PPP, o Artigo 4º estabelece as diretrizes para a contratação de parcerias público-privadas por todos os entes da federação, cumprindo-se transcrever as referidas diretrizes (PLANEJAMENTO, 2011_a):

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Constata-se que as diretrizes elencadas nos incisos I, III, IV e V, do mencionado Artigo 4º, reafirmam a função do Estado, enquanto que as diretrizes dos incisos II, VI e VII garantem à parte privada a atratividade na parceria com a administração, na medida em que são privilegiados o respeito aos direitos do particular, a distribuição equitativa dos riscos, a sustentabilidade e a vantagem econômica do empreendimento. Como será demonstrado nesta tese, esta inserção de interesses assimétricos no corpo da Lei gerou parte dos problemas relacionados à baixa implementação de PPPs.

Embora a Lei das PPPs não determine que tipos de empreendimentos possam ser objeto de parceria público-privada, o Decreto Federal número 5.385, de 04 de março de 2005, instituiu o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), cuja atribuição é definir os serviços prioritários para execução sob o regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob tal regime (PLANEJAMENTO, 2011_a). Este comitê pode ser visto como uma instância institucional e mais um agente envolvido nos projetos de PPP da APB.

Já o parágrafo quarto, do Artigo 2º, da Lei das PPPs, estabelece as seguintes vedações à celebração de parceria público-privada: (a) contrato cujo valor global seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); (b) período de prestação do serviço cujo prazo seja inferior a cinco anos; ou (c) projeto cujo objeto único seja o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (PLANEJAMENTO, 2011_a).

Muito importante para esclarecer o tipo de instrumento de implementação de políticas públicas que será pesquisado é uma análise mais detalhada dos dois tipos de PPPs previstos na Lei 11.079/2004, separando-os da Concessão de Serviço Público, modalidade criada sob os auspícios da Lei 8.897/95 e alterada pela Lei 9.074/95.

2.2.1. Concessão Patrocinada

Concessão patrocinada é uma concessão de serviço público sujeita a regime jurídico parcialmente diverso da concessão de serviço público comum, ordinária ou tradicional, disciplinada pela Lei 8.987/95 (DI PIETRO, 2009).

O próprio texto da Lei 11.079/2004 é muito explícito ao dizer que as concessões comuns não constituem PPP, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a lei 8.987/95, quando não houver a contraprestação pecuniária, total ou parcial, do parceiro público ao privado (PLANEJAMENTO, 2011_a).

Assim, Di Pietro (2009) define concessão patrocinada como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou o parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária pelo parceiro público.

Di Pietro (2009) afirma ainda que não haveria diferenças conceituais entre a concessão patrocinada e a concessão de serviço público comum, até mesmo por que é possível que esta segunda venha a incluir em seus contratos a possibilidade de repasse pecuniário por parte do Estado ao ente privado.

Analisando o que Diniz (1998) comenta sobre as definições de Di Pietro⁵ sobre o que seriam parcerias público-privadas, percebe-se que aquela autora considera a mera delegação por parte do poder público de atividades de sua alçada para o setor privado, como mais um tipo de PPP e, portanto, a lei não traria novidades. Ocorre que, neste caso o Estado ficaria apenas na retaguarda, regulando a matéria e fiscalizando o cumprimento de suas normas, como ocorre nas concessões públicas. Não é o que ocorre em PPP, nos termos da Lei 11.079/2004, em que o ente público pode até mesmo tornar-se sócio da Sociedade de Propósito Específico (SPE) criada por determinação legal, inclusive indicando membros para as diretorias e conselhos das empresas resultantes dos contratos.

A oposição desta tese às considerações de Di Pietro sobre o instrumento de regulação das PPPs no Brasil, também se assenta no fato de que as PPPs se encaixam no novo contratualismo administrativo (OLIVEIRA, 2005), em que (i) privilegia-se o diálogo entre as partes pública e privada, (ii) confere-se maior atenção ao planejamento (fases prévias ao contrato), (iii) possibilitam-se trocas e concessões mútuas entre os parceiros, buscando o equilíbrio, (iv) a interação para o delineamento e fixação de cláusulas substitui a tradicional imposição unilateral de cláusulas contratuais por parte da administração pública e (v) surge

⁵ Neste caso Diniz comenta a obra de Di Pietro em sua edição de 1996, e não a edição atualizada de 2009.

uma maior interdependência entre as prestações correspondentes ao parceiro público e ao parceiro privado, incluindo a repartição de riscos e a atribuição de garantias ao ente privado não muito usuais em contratos firmados pela administração pública. Tudo isso faz as PPPs serem definitivamente uma inovação no regimento jurídico do país.

Quadro 6 – Pontos Comuns e Diferenças entre PPPs e Concessões Públicas.

Pontos Comuns	Diferenças (PPP)
Cláusulas regulamentares nos contratos a serem assinados pelo ente privado e público, após a homologação do processo licitatório.	A forma de remuneração: uma PPP sempre terá contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, enquanto que em uma concessão comum esta remuneração <u>pode</u> ficar somente a cargo dos usuários do aparelho/serviço público implementado (tarifas).
Outorga de prerrogativas públicas ao ente privado.	No caso da Concessão comum, aceita-se que pessoas jurídicas já existentes implementem e executem o empreendimento. Em PPP há a obrigatoriedade de constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) e a esta SPE serão outorgadas tais prerrogativas públicas. Não há transmissão de passivos das empresas-mãe.
Ente privado sujeito aos princípios inerentes à prestação de serviços públicos: continuidade, mutabilidade, igualdade dos usuários etc.	A possibilidade de serem prestadas pelo parceiro público garantias de cumprimento de suas obrigações pecuniárias no caso de PPP e, excluindo-se repactuações e reajustes, inexistente no caso de concessões comuns.
Poderes do parceiro público como encampação, intervenção, uso compulsório de recursos da concessionária, poder de direção e controle sobre a execução do serviço, poder sancionatório e de decretar a caducidade.	O compartilhamento de riscos e de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado, presente nas PPPs e ausente nas concessões comuns.
Reversão, ao término do contrato, de bens do parceiro privado afetados à prestação do serviço.	Normas específicas sobre licitação, derogando parcialmente certas normas das Leis 8.987/95 e 8.666/93 no caso de PPPs, enquanto que no caso das concessões comuns, seguem-se estritamente tais normas. Seria mais simples contratar por PPP.
Natureza pública dos bens da concessionária afetados à prestação do serviço.	Possibilidade de aplicação de penalidades ao parceiro público em caso de inadimplemento contratual, enquanto que nos demais modelos as penalidades serão aplicadas somente ao ente privado.
Responsabilidade Civil, por danos a terceiros e à Administração Pública.	Normas limitadoras do prazo mínimo e máximo do contrato de PPP, (mínimo de 5 e máximo de 35 anos) enquanto que em concessões comuns, embora haja necessidade de tempo determinado, cada contrato é que determina seus prazos, e nas licitações convencionais o prazo máximo é de 5 anos.
Efeitos trilaterais da concessão: sobre o poder concedente, o parceiro privado e os usuários.	Imposição de limite de despesa com contratos de parcerias público-privadas, enquanto que em concessões comuns o limite é o do orçamento reservado.
A obrigatoriedade de licitação.	O ente público compartilha os riscos de força maior e eventos extraordinários em PPP, enquanto que nos demais modelos de contratação pública o risco fica com o setor público, uma vez que tais eventos podem justificar atrasos ou inadimplementos.
Normas sobre subcontratação e subconcessão, conforme Lei 8.987/95 e 11.079/2004.	
Formas e extinção, abrangendo advento do termo, encampação, caducidade, rescisão ou anulação, nos termos da Lei 8.987/95.	

Fonte: Di Pietro, 2009 – Quadro de Construção própria.

Nesta tese sustenta-se, portanto, que a inovação trazida pela norma vai além do aspecto jurídico, uma vez que o modelo de PPP traz definitivamente algumas novidades e preenche

uma lacuna nos tipos de contratação à disposição da administração pública brasileira, conforme será demonstrado pelo Quadro 06, que lista as similaridades e diferenças entre a concessão comum e as parcerias público-privadas.

O Quadro 06 foi construído com o intuito de demonstrar que ao publicar a Lei 11.079/2004 o legislador público introduziu um novo regime jurídico que traz vantagens em relação à concessão comum (sob os auspícios da Lei 8.897/95), mas introduz também novas possibilidades conceituais. Ou seja, em sentido lato, tanto a concessão comum, quanto a concessão patrocinada poderiam ser vistas como parceria público-privada, mas a legislação brasileira optou por definir muito claramente o que seria considerado PPP em sentido estrito e o que não seria, trazendo, sim, alterações conceituais quando se trata de contratações públicas no Brasil. Ou seja, PPP é um conceito ímpar no Brasil, por força de lei e é nestes termos que ele foi considerado nesta tese.

2.2.2. Concessão Administrativa

Segundo Di Pietro (2009) concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A concessão administrativa difere da concessão patrocinada principalmente pelo fato de que se trata de uma prestação de serviço de que o parceiro público é usuário direta ou indiretamente, podendo incluir a execução de obra e o fornecimento e instalação de bens. O serviço neste caso não teria as características de serviço público (DI PIETRO, 2009). Em outras palavras, pode ser a prestação de um serviço finalístico aos cidadãos, ou serviço meio à administração pública, mas será sempre pago pela administração pública, sem cobranças de taxas quaisquer aos usuários finais (cidadão). Um exemplo é o caso do Hospital de Subúrbio de Salvador, um dos casos estudados nesta tese: o hospital presta serviços hospitalares à população sem cobranças quaisquer, e recebe remuneração do governo estadual da Bahia.

Embora este conceito se aproxime muito da empreitada não é possível identificá-los inteiramente, uma vez que a concessão administrativa sujeita-se à lei 11.079/2004, à lei 8.987/95 (subsidiariamente) e à lei 9.074/95⁶, enquanto que a empreitada recebe apenas

⁶ Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

os desígnios da Lei 8.666/93. A principal diferença entre as duas está no fato de que a concessão administrativa foge à regra da limitação de prazo que consta da Lei Geral das Licitações, como a 8.666/93 é conhecida (DI PIETRO, 2009). No caso da empreitada, o contrato não pode ultrapassar cinco anos, enquanto que em PPP, o prazo contratual pode chegar a 35 anos.

Segundo Di Pietro (2009) a concessão administrativa nada mais é que um misto de empreitada (porque o serviço, mesmo que prestado a terceiros, é remunerado pela própria administração) e de concessão de serviço público (porque o serviço prestado ou não a terceiros — os usuários, está sujeito a algumas normas da Lei 8.987/95, sejam as relativas aos encargos e prerrogativas do poder concedente, sejam as relativas aos encargos do concessionário), e, claro, ao prazo estendido no caso das PPPs.

Na verdade, comenta Di Pietro (2009), o objetivo do legislador foi o de contornar o entendimento doutrinário de que na concessão de serviço público a remuneração não é feita pelo poder concedente, instituindo-se assim a modalidade de concessão em que a remuneração integral fica a cargo do poder público, ou seja, é a terceirização de serviços públicos.

Até 27 de dezembro de 2012, quando da emissão da Lei 12.766/2012, não havia a possibilidade de instituição de tarifa e a contribuição do poder público só se iniciaria quando o serviço se tornasse disponível. Este fato tornava a figura do financiador e as medidas previstas para garantir seu investimento, mais uma vez, ainda mais importantes para o sucesso da parceria público-privada. As novidades introduzidas por esta Lei não foram consideradas na pesquisa, tendo em vista sua edição nos últimos dias de 2012.

2.2.3. Características do Modelo de PPP implantado no Brasil.

Os subitens desta seção dedicam-se a apresentar em detalhes cada uma das características do modelo de PPP implantado no Brasil, conforme definido pela Lei 11.079/2004. Este detalhamento é necessário, pois, conforme já dito, muitas das causas dos problemas enfrentados na utilização das PPPs surgiram em função de como a legislação instrumentalizou os agentes públicos responsáveis pela implantação prática do modelo de PPP brasileiro.

2.2.3.1 Contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado

O modelo de PPP brasileiro inova em relação à concessão de serviços públicos consignada na Lei 8.897/95, pois prevê obrigatoriamente a necessidade de remuneração pelo ente público ao ente privado (PLANEJAMENTO, 2011). Na Concessão Administrativa o pagamento é todo realizado pelo parceiro público, enquanto que na Concessão Patrocinada parte do pagamento vem do parceiro público e parte vem dos usuários da infraestrutura e/ou serviços implantados.

2.2.3.2 Equilíbrio financeiro – Repartição dos riscos

Na concessão patrocinada o direito de equilíbrio financeiro entre os custos incorridos e as receitas auferidas pelo ente privado decorre da aplicação subsidiária da lei 8.987/95 e na concessão administrativa de princípios como equidade, razoabilidade, continuidade e indisponibilidade do interesse público. Ademais o Art. 5º da Lei 11.079/2004 prevê a possibilidade de atualização dos valores contratuais (DI PIETRO, 2009).

Um problema em relação a isso é que a repartição dos riscos só pode aplicar-se quando o desequilíbrio decorrer de fato estranho à vontade de ambas as partes, como ocorre nos casos de força maior e de álea econômica extraordinária, o que pode dar margem à aplicação da teoria da imprevisão (DI PIETRO, 2009). A Teoria da Imprevisão é conceito jurídico que consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, refletindo sobre a economia ou execução do contrato, autorizam sua revisão, para ajustá-lo às circunstâncias supervenientes (FERRAZ, 2002).

2.2.3.3. Compartilhamento de Ganhos Econômicos

Nos contratos de concessão de serviço público regidos pela Lei 8.987/95 a execução do serviço é feita por conta e risco do concessionário, regra que é abrandada pela aplicação das teorias da imprevisão, conforme definida no item anterior. Todavia, quaisquer ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro-privado que porventura surgirem serão aproveitados somente pelo ente privado.

Já a Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs) prevê o compartilhamento com a Administração Pública de tais ganhos econômicos (DI PIETRO, 2009). Ou seja, a administração pública compartilha os riscos, mas compartilhará também possíveis ganhos econômicos com o ente privado. É a propalada melhor divisão de riscos introduzida pela PPP.

2.2.3.4. Financiamento por terceiros - Garantias e Contragarantias

Os Artigos 5º, § 2º, 18, §2º e 24 da lei 11.079/2004 referem-se à figura do financiador, sendo que o Art. 24 estabelece que o Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de PPP, bem como para a participação de entidades fechadas de previdência complementar (DI PIETRO, 2009).

É de se salientar que um dos pontos mais sensíveis da modelagem de contratos de infraestrutura em geral e PPPs em particular é a detecção dos riscos envolvidos e a melhor forma de distribuí-los e minimizá-los (NÓBREGA, 2010). Algumas proposições da Teoria da Agência tratam especificamente destas questões ligadas a risco e serão utilizadas para melhor entendimento desta questão ao longo do estudo realizado.

Visando tratar a questão do risco a Lei 11.079/2004 apresenta três tipos de garantias para as parcerias público-privadas: (a) a garantia de execução do contrato; (b) a garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado; e (c) a contragarantia prestada pelo parceiro público à entidade financiadora do projeto (BRASIL, 2004). A contragarantia mencionada neste item foi constituída pelo Governo Federal por meio da criação do Fundo Garantidor de PPP, melhor descrito na próxima seção. Para cada um dos Estados foi, ou está sendo estudada uma alternativa muito parecida à Federal. Em resumo, uma inovação em termos de garantia para os contratos públicos de PPP seria a garantia fornecida pelo ente público, por meio desse fundo, criado e administrado pelo Governo Federal, por meio de um de seus entes, no caso o Banco do Brasil.

2.2.3.5 Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas

Com a finalidade de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias pelos parceiros públicos federais em virtude das PPPs, o Fundo Garantidor das PPPs (FGP) foi efetivamente instituído por meio do Decreto Federal 5.411/2005, da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3.289/2005 e da Portaria Ministério da Fazenda (MF) 413/2005, além de outras legislações derivadas de seu surgimento (PLANEJAMENTO, 2011_b).

O fundo foi constituído por ações da União na Companhia Vale (antiga Vale do Rio Doce), no Banco do Brasil e na Eletrobrás, em valor total superior a 2,9 bilhões de Reais (BRASIL, 2005). Não obstante a criação do fundo para as PPPs Federais, conforme mostra o Quadro 07,

vários estados também criaram, por lei específica, a possibilidade de implantação de fundos regionais que possam atender aos projetos locais.

Quadro 7 – Iniciativas Estaduais Para Criação de Fundos Garantidores.

Unidade da Federação	Criação de Fundo Garantidor
Bahia	Lei nº 9.290, 27/12/2004.
Ceará	A Lei nº 13.557/2004 criou definiu a possibilidade de criação de um fundo fiduciário para garantias de pagamentos.
Distrito Federal	A Lei nº 3.792/2006 aborda a possibilidade de uso de fundos garantidores nas operações de PPP, mas não há menção à criação de tal mecanismo.
Espírito Santo	Lei Complementar nº 492 de 10/08/2009.
Goiás	A Lei nº 14.910/2004, a Companhia de Investimento de Parcerias de Goiás, mas não previu a criação de um fundo garantidor.
Minas Gerais	Lei Nº 14.869, de 16/12/2003.
Paraíba	Lei nº 8.684 de 07/11/2008.
Pernambuco	Lei nº 12.976, 28/12/2005.
Piauí	A Lei nº 5.494/2005 instituiu as PPPs no Estado, mas não faz referência à criação de um fundo garantidor.
Rio de Janeiro	Lei Estadual 5.068, de 10 de julho de 2007, que institui as PPPs no estado e também introduz o Fundo Garantidor.
Rio Grande do Norte	A Lei nº 9.395, de 8/09/2010 instituiu as PPPs no estado, mas não fez referência à criação de um fundo garantidor;
Rio Grande do Sul	A Lei 12.234/2005 instituiu as PPPs no estado, mas não fez referência à criação de um fundo garantidor.
Santa Catarina	A Lei nº 15.500, de 20/06/2011 criou uma empresa para administrar o FGP.
São Paulo	O AGE nº s/n, de 30/4/2008, criou a Companhia Paulista de Parcerias.
Sergipe	Não foi regulamentado.

Fonte: Diversas (veja Apêndice I) – Elaboração própria

2.2.3.6 Sociedade de Propósitos Específicos

Ainda é importante destacar que o Capítulo IV da Lei das PPPs dispõe no Artigo 9º sobre a utilização da figura de Sociedades de Propósito Específico (SPE) no âmbito das parcerias público-privadas. Verifica-se, portanto, da análise do Artigo 9º, da Lei das PPPs, que é obrigatória, na implantação e gestão de um projeto de parceria público-privada, a constituição e a manutenção de uma SPE (PLANEJAMENTO, 2011_a).

Embora o texto legal não seja claro acerca da identificação dos sócios da SPE, da interpretação do diploma legal ressaltou-se que a composição societária da SPE será, em princípio, entre o parceiro público e o parceiro privado. Tais parceiros serão associados em decorrência da conclusão de processo licitatório ou da inexigibilidade ou dispensa de licitação e terão como papel a implantação e gestão, por intermédio de uma SPE, do empreendimento. Nos

demais modelos de contratação pública não há obrigatoriedade de participação de um ente público nas sociedades de propósito específico.

O parágrafo quarto do sobredito Artigo 9º veda que a maioria do capital votante pertença ao parceiro público, ressalvada a possibilidade de tal ocorrer no caso de eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento (DI PIETRO, 2009).

As SPEs também podem ser constituídas por meio de companhia aberta, com valores mobiliários negociados no mercado, admitindo-se, por conseguinte, o ingresso de outros sócios na sociedade, com aporte de capital. O parceiro privado pode também transferir o controle da SPE para terceiros, desde que haja prévia e expressa autorização do parceiro público e tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no próprio contrato de PPP. Ademais deve ser observado o disposto no Artigo número 27 da Lei 8.987/1995 (lei das concessões públicas) (PLANEJAMENTO, 2011_c).

Independentemente da forma societária adquirida, a SPE relativa a projetos de PPP deve cumprir as regras de governança corporativa, adotando demonstrações financeiras padronizadas, conforme venha a ser estabelecido em regulamento. Isso quer dizer seguir regras de governança corporativa reconhecidas e procedimentos contábeis controláveis pelos respectivos conselhos profissionais (RIGOLIN, 2008).

2.2.3.7 Órgão gestor das PPPs

A Lei n.º 11.079/2004 também teve a preocupação de determinar ao Poder Executivo, em seu Art. 14, a criação de um órgão gestor das PPPs no âmbito federal (BRASIL, 2004). Este órgão foi instituído pelo Decreto 5.385/2005 (BRASIL, 2005_a), e teve relevância imprescindível para esta tese, tendo em vista que foi o principal *locus* de pesquisa e congrega também os principais atores públicos envolvidos na etapa de levantamento de informações de fontes primárias.

O Comitê Gestor de PPP (CGP) é integrado pelo Ministro de Estado, como titular, e Secretário Executivo, como suplente, dos seguintes órgãos (BRASIL, 2005_a):

I - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará;

II - Ministério da Fazenda;

III - Casa Civil da Presidência da República.

O CGP tem as seguintes competências (BRASIL, 2005_a):

1. Definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP;
2. Definir os critérios para subsidiar a análise sobre conveniência e oportunidade de contratação sob o regime PPP;
3. Disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de PPP e aprovar suas alterações, inclusive os relativos à aplicação do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
4. Autorizar a abertura de procedimentos licitatórios;
5. Aprovar os editais, os contratos e suas alterações;
6. Apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de PPP, enviados pelos Ministérios e Agências Reguladoras, em suas áreas de competência;
7. Elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de PPP e disponibilizar, por meio da Internet, as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas;
8. Aprovar o Plano de Parcerias Público-Privada - PLP, acompanhar e avaliar a sua execução;
9. Propor a edição de normas sobre a apresentação de projetos de PPP;
10. Estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de PPP e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos Ministérios e Agências Reguladoras;
11. Estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de PPP, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação;
12. Estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de PPP;
13. Elaborar seu regimento interno; e
14. Expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência.

O CGP conta com uma Comissão Técnica e uma Secretaria Executiva, para o fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas competências (PLANEJAMENTO, 2011_a).

Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas (CTP): O Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, que instituiu o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas - CGP, criou a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas - CTP para fornecer apoio técnico ao CGP (BRASIL_a, 2005).

A CTP tem a seguinte composição (BRASIL, 2005_a):

I - dois representantes titulares e respectivos suplentes de cada um dos seguintes órgãos:

- a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- b) Ministério da Fazenda; e
- c) Casa Civil da Presidência da República;

II - um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- b) Ministério dos Transportes;
- c) Ministério de Minas e Energia;
- d) Ministério da Integração Nacional;
- e) Ministério do Meio Ambiente;
- f) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;
- g) Banco do Brasil S.A.; e
- h) Caixa Econômica Federal.

Os trabalhos da CTP são coordenados pelo Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No âmbito da CTP funcionará Grupo Executivo, integrado por um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um do Ministério da Fazenda e um da Casa Civil da Presidência da República. Compete ao Grupo Executivo, sob supervisão da CTP (PLANEJAMENTO, 2011_a):

1. Propor ao CGP a definição dos serviços prioritários para a execução no regime de PPP e dos critérios para a análise da conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime;
2. Recomendar ao CGP a autorização para a abertura de procedimentos licitatórios e a aprovação das minutas de editais e de contratos;
3. Propor ao CGP os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e analisar suas eventuais modificações;

4. Elaborar a proposta do Plano de Parcerias Público-Privada - PLP e preparar a minuta de relatório de acompanhamento e avaliação de sua execução, a serem submetidas ao CGP;
5. Estudar e formular proposta de resoluções e procedimentos de competência do CGP;
6. Exercer outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo CGP.

A CTP e o Grupo Executivo contam com uma Secretaria Executiva, para o fornecimento de apoio necessário ao desempenho de suas competências. O Decreto n.º 5.385, de 4 de março de 2005, determinou que a Assessoria Econômica - ASSEC do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP atuaria como Secretaria- Executiva tanto do Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas Federal - CGP, quanto da Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas – CTP e do Grupo Executivo (PLANEJAMENTO, 2011).

São competências da ASSEC do MP no que concerne à sua função de Secretaria Executiva do CGP, do Grupo Executivo e da CTP (PLANEJAMENTO, 2011):

1. Promover o apoio e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGP, do Grupo Executivo e da CTP;
2. Prestar assistência direta aos Coordenadores do CGP, do Grupo Executivo e da CTP;
3. Preparar as reuniões do CGP e da CTP;
4. Acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo CGP;
5. Recepcionar, instruir e encaminhar à CTP os processos de autorização para a abertura de procedimentos licitatórios e de aprovação das minutas de editais e de contratos;
6. Elaborar minutas de relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada, a serem apreciados pela CTP ou pelo Grupo Executivo e aprovados pelo CGP;
7. Manter, na rede Internet, sítio para divulgação dos relatórios aprovados pelo CGP e de demais documentos de interesse público relativos a projetos de parceria público-privada sujeitos a sua apreciação, ressalvadas as informações sigilosas;
8. Orientar os órgãos ou entes públicos que pretendam celebrar contratos de parceria público-privada; e
9. Exercer outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo CGP.

Para o exercício de suas competências relacionadas a PPP, a Assessoria Econômica do MP dispõe de uma equipe que está estruturada a partir de especialistas nas áreas econômico-financeira, jurídica e avaliação e prospecção de projetos (PLANEJAMENTO, 2011). Como se verá até mesmo a escolha realizada para a unidade de PPP do Governo Federal acabou sendo uma demonstração evidente do tratamento dado ao projeto no tocante a aspectos organizacionais e institucionais, no que se constituiu uma grande diferença entre o Governo Federal e os Governos Estaduais de São Paulo e Minas Gerais.

2.2.3.8. Controle

Além dos controles definidos na Constituição Federal (político, financeiro, administrativo e judicial) e aqueles próprios do Ministério Público, aplicam-se aqueles estabelecidos pela Lei 8.987/95, uma vez que a Lei 11.079/2004 não inovou neste sentido (DI PIETRO, 2009).

Adicionalmente, em julho de 2007, o Tribunal de Contas da União emitiu a Instrução Normativa 52 (IN 52/2007), visando estabelecer controles e mecanismos de fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), estabelecendo um mecanismo de controle para os projetos a serem desenvolvidos (TCU, 2011).

Em seu Art. 4º a IN estabelece que o acompanhamento dos processos de licitação e contratação de PPP será concomitante e realizado em cinco estágios, mediante a análise dos documentos exigidos para cada etapa de um processo de licitação, conforme estabelece a Lei 11.079/2004, além de determinar que o CGP envie um relatório anual do desempenho dos contratos de PPP. O mecanismo de controle é detalhado, sendo que consumiu doze laudas apenas para elencar os itens componentes (TCU, 2011).

2.2.3.9. Penalidades

As penalidades aplicáveis devem ser incluídas nas cláusulas contratuais, trazendo, como novidade neste caso, a possibilidade de penalidades também para a Administração Pública, o que é uma inovação da Lei 11.079/2004 (DI PIETRO, 2009).

Todavia, conforme expresso em seu item 2.3.3.8, o TCU, ao emitir a IN 52/2007, estipulou padrões de controle muito rigorosos e que se não forem cumpridos, poderão gerar penalidades que vão desde simples advertência à aplicação de multas onerosas e proibição de contratar

com o Governo por até cinco anos, no caso do ente privado, suspensão e até demissão para os empregados do ente público, além da obrigatoriedade de devolução de eventuais valores ao tesouro nacional, tanto pelo ente privado quanto pelo ente público (TCU, 2011).

2.2.3.10. Prazos

O prazo de vigência dos contratos de PPP deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a cinco anos, nem superior a 35 anos, incluindo eventuais prorrogações (DI PIETRO, 2009).

Di Pietro (2009) também ressalta que sendo o prazo do contrato fixado em 35 anos e verificando-se que tal tempo não foi suficiente para recuperação dos investimentos feitos pelo parceiro privado, a prorrogação poderá fazer-se pelo prazo suficiente para que essa recuperação ocorra. Não sendo feita essa prorrogação, caberá ao parceiro privado o direito de pleitear indenização por perdas e danos.

2.2.3.11. Providências Prévias à Licitação

A Lei 11.079/2004, no Artigo 10, prevê a obrigatoriedade de licitação para a contratação de parceria público-privada, na modalidade de Concorrência, condicionando a abertura do procedimento à observância de determinadas formalidades, que abrangem, em resumo: (a) autorização pela autoridade competente, devidamente motivada com a demonstração da conveniência e oportunidade da contratação; (b) demonstração de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; (c) submissão da minuta de edital e do contrato a consulta pública; (d) licença ambiental prévia ou diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir (DI PIETRO, 2009).

2.2.3.12. Licitação

A Lei 11.079/2004 não estabelece o procedimento a ser adotado para a realização da concorrência, limitando-se, nos artigos onze a treze, a estabelecer algumas normas específicas que complementam ou derrogam parcialmente as Leis 8.666/93 e 8.987/95 (DI PIETRO, 2009).

A Lei deixou larga margem de discricionariedade para a elaboração do edital, cabendo à autoridade decidir sobre a inclusão ou não dos seguintes itens: exigência de garantia, responsabilidade do contratado pela elaboração dos projetos executivos das obras, emprego

dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem, classificação de propostas técnicas antes da fase de habilitação, forma de apresentação das propostas econômicas, critérios de julgamento, saneamento de falhas, limitação dos lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% maior que o valor da melhor proposta, inversão das fases de habilitação e julgamento (DI PIETRO, 2009).

O conceito adotado pela Lei 11.079/2004, fugindo de conceituações amplas e confusas, utilizou-se e em maior ou menor grau da disciplina já existente das Licitações Públicas (Lei 8.666/93) e das concessões de serviço públicos (Lei 8.987/95), o que, se por um lado reduziu o ineditismo, por outro reduziu também muitas dúvidas e desconfiâncias hermenêuticas que pairavam sobre o projeto, o que, na visão de Aragão (2005) contribuiu para facilitar sua aprovação.

2.2.4. As Parcerias Público-Privadas Alvo do Estudo

Em sentido amplo, parcerias público-privadas são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade dos segundos, de atividades com algum coeficiente de interesse geral (SUNDFELD, 2005).

Por todas as definições apresentadas na seção 2.2.3, fica claro que a Lei de PPP não é uma Lei geral de parcerias, e sim uma lei sobre duas de suas espécies: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Portanto, especificamente para as pesquisas realizadas nesta tese PPP são esses dois contratos e nada mais.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O objetivo deste capítulo é apresentar e discutir os principais conceitos que embasam esta pesquisa. Serão discutidos os pontos de vista de diversos autores com respeito aos conceitos de interesse, assim como diversas abordagens alternativas que outros pesquisadores realizaram ao mesmo tema. Nesta direção buscou-se (i) apresentar cada um dos conceitos; (ii) tornar homogêneo e claro o conceito base (PPP como instrumento de implementação de políticas públicas); (iii) interligar os conceitos num todo teórico que contribua para a explicação do fenômeno estudado (dificuldades em implementação de políticas públicas em que as parcerias público-privadas sejam vistas como instrumentos de implementação); e (iv) introduzir a Teoria da Agência como explicadora das relações entre os atores no cenário de PPP.

3.2. A Implementação de Políticas Públicas e seus Instrumentos

Embora exista uma abrangente literatura internacional sobre implementação e instrumentos de implementação de políticas públicas, conforme Peters e Nispen (1998), ainda há muito trabalho intelectual a ser desenvolvido. Existe grande necessidade de pesquisas sistemáticas e integradas sobre os instrumentos e seus impactos sobre o sucesso ou falha relativos dos programas de governo. Esta necessidade é ainda mais premente no Brasil, onde, conforme Carvalho e Barbosa (2011), a literatura sobre políticas públicas, bem como sobre sua implementação é bem escassa, quase que inexistente.

Internacionalmente, um dos primeiros estudos com grande repercussão sobre o tema de implementação foi o de Pressman e Wildavsky (1984) em que se apresenta uma visão *top-down* da implementação de um projeto oriundo de uma política pública federal sendo frustrada pelos burocratas *street-level*, ou seja, aqueles que devem executar os projetos planejados, estando na linha de frente da entrega das políticas públicas.

Viana (1998) define implementação como um processo decisório de execução da política. Para Silva (2009) a implementação pode ser considerada como a interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los, ou seja, o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política.

Para Bardach (1977) implementação é a condução de uma decisão política básica, usualmente incorporada em um estatuto, mas que também pode tomar a forma de uma importante ordem executiva. Esta decisão identifica o problema a ser tratado, estipula os objetivos a serem atingidos e de diversas maneiras estrutura o processo de implementação.

Dentro da abrangente literatura internacional sobre implementação em particular e políticas públicas em geral, conforme mencionado anteriormente nesta tese, surgiram, ao longo dos anos, alguns modelos explicativos para se entender melhor como e por que os Governos fazem ou deixam de implementar uma ação/projeto que influenciará negativa ou positivamente a vida dos cidadãos. Embora existam outros modelos descritivos, esta tese lista apenas os mais conhecidos.

3.2.1. O Tipo de Política Pública

Segundo Lowi (1964; 1972) existem diferentes tipos de política pública e a cada tipo de política pública vão diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de suas decisões passam por arenas diferenciadas. Em seu trabalho de 1972 ele elenca quatro formatos de política pública:

- a) **Políticas distributivas:** desconsideram a questão dos recursos limitados, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, trazendo impactos mais individuais que universais. O programa Bolsa Família do Governo Federal seria destas políticas;
- b) **Políticas Regulatórias:** envolvem a burocracia, políticos e grupos de interesse, sendo as mais visíveis ao público. A edição de normas para resolver problemas complexos é exemplo deste tipo;
- c) **Políticas redistributivas:** impõem perdas para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros, atingindo um número muito maior de pessoas com políticas sociais universais como o sistema tributário e o previdenciário;
- d) **Políticas Constitutivas:** são as mais raras em ambientes politicamente estáveis, pois dizem respeito à formulação de normas que regulam a criação e o funcionamento das estruturas de autoridade e das próprias autoridades. A Constituição Federal do Brasil de 1988 é um exemplo deste tipo de política.

3.2.2. Incrementalismo em Política Pública

Este modelo explica, com base em estudos de Lindblom (1979) e Wildavsky (1992), que os recursos para um dado programa, órgão ou política pública não partem de uma base-zero. Decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas e/ou substantivas

nos programas públicos é que definem tais recursos. Nesta linha, o incrementalismo é politicamente conveniente, já que os acordos são mais fáceis quando os pontos em disputa se referem apenas ao aumento ou redução de orçamentos, ou a modificações no programa.

Neste sentido, a visão incremental compartilha um pouco da *path-dependence* (ARROW, 1963) uma vez que acredita que as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade de os responsáveis pelas políticas públicas adotarem novas ideias ou mesmo mudar a rota estabelecida (CAIDEN; WILDAVSKY, 1980).

3.2.3. O Modelo da ‘Lata de Lixo’ (*Garbage Can*)

Segundo a teoria da *Garbage Can*, ou ‘Lata de Lixo’, desenvolvida por Cohen, March e Olsen (1972) as organizações nada mais são que um conjunto de escolhas (soluções) buscando por problemas. A compreensão dos problemas é limitada sob esta abordagem e a solução vem de um processo de tentativa e erro, ou seja, aprendizado com as tentativas anteriores de encontrar uma solução para um determinado problema.

O nome ‘lata de lixo’ vem desta noção de que os responsáveis pelas políticas públicas colocariam os problemas e as soluções em um local em que pudessem ser utilizados quando surgissem novos problemas. O agente público iria, por assim dizer, retirando da lata de lixo soluções que pudessem combinar com os problemas emergentes, sem gastar muito tempo de análise, tendo em vista sua escassez (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

No modelo *Garbage Can* uma decisão é resultado ou interpretação de vários fluxos relativamente independentes dentro de uma organização, sendo que Cohen, March e Olsen (1972) destacam os quatro principais como sendo: **Problemas**, que são as preocupações que as pessoas dentro e fora da organização têm sobre uma situação qualquer; **Soluções**, que são o produto da ação de alguém em um dado momento (passado ou presente); **Participantes**, que são os atores que entram e saem de um determinado cenário de política pública e que trazem e levam embora suas preferências; e **Escolha de Oportunidades**, que é o momento em que uma decisão é tomada, em relação a uma oportunidade que surge.

Os autores declaram que, embora estas quatro variáveis não sejam completamente independentes umas das outras, cada uma delas pode ser vista como independente e exógena ao sistema. Os fluxos de diferentes padrões e critérios e os diferentes procedimentos para

relacionar tais variáveis é que criam este comportamento de lata de lixo. Os processos de decisão em uma lata de lixo são influenciados pelos elementos estruturais, pois eles (a) afetam o padrão de tempo de aparecimento dos problemas, escolhas, soluções ou dos tomadores de decisão, (b) determinam a alocação de energia pelos participantes potenciais na decisão e (c) por estabelecer ligações entre vários fluxos decisórios (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

3.2.4. O Modelo das Coalizões de Defesa

Este modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition*) foi proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Ao contrário do modelo de *Garbage Can*, crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas. Coalizões de defesa seriam então grupos com crenças, valores e ideias diferentes e que se opõem a estas mesmas variáveis de outros grupos.

Conforme Weible e Sabatier (2007) este modelo é mais bem aplicável como uma lente para entender e explicar mudanças em crenças e políticas quando há um desacordo quanto aos objetivos e disputas técnicas envolvendo múltiplos atores de diversos níveis de governo, grupos de interesse, instituições de pesquisa e a mídia.

A abordagem de coalizão de defesa presume que os indivíduos são racionalmente motivados, mas estão limitados por sua habilidade cognitiva para aprender e compreender um mundo complexo. Tendo restrições cognitivas, os indivíduos são limitados por suas capacidades de adquirir e aprender novas informações. Buscando simplificar os eventos ao seu redor, tais indivíduos filtram as percepções mediante seu sistema de crenças, tendendo a filtrar ou ignorar informações que desafiam suas crenças e a prontamente aceitar informações que reforçam suas crenças (WEIBLE; SABATIER, 2007).

Estes filtros perceptivos tendem a ignorar até mesmo informações altamente qualificadas do ponto de vista técnico se elas conflitam com suas crenças e chegam a aceitar até mesmo informações técnicas incertas, se elas suportam suas crenças. As pessoas tendem a associar elas mesmas com suas crenças, repelindo e tratando como suspeitos quaisquer que tenham crenças diferentes. Elas também se lembram mais de batalhas perdidas — internalizadas como perdas pessoais — do que das vitórias, o que aumenta o medo emocional de seus oponentes, passando por cima de pensamentos mais racionais. Isso faz os indivíduos altamente suscetíveis a exagerar a influência e malícia de seus oponentes o que por sua vez fortalece

seus laços com outros que têm crenças similares (WEIBLE; SABATIER, 2007). Estes grupos formam as coalizões de defesa.

3.2.5. Modelo do Equilíbrio Interrompido

Este modelo foi desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), com base na biologia e na computação. Equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*) é um conceito originado na biologia e propõe que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores.

Segundo Menezes (2012) o foco analítico do modelo é sobre o processo de tomada de decisão em que o tomador dirige sua atenção a determinadas questões, que entram na agenda e demandam soluções em termos de política pública, enquanto que outras questões são excluídas. Existem momentos em que uma mudança brusca rompe o equilíbrio de determinada área política, seja pela modificação seja pelo descarte de diretrizes consagradas, ou ainda pela emergência de uma questão importante, usualmente originária de comunidades especialistas, que passa a ocupar uma posição dominante no macrossistema político. Surgem assim novas ideias e concepções sobre políticas (MENEZES, 2012).

Segundo Baumgartner e Jones (1993), esse movimento da institucionalização de uma nova política seria lento no começo e depois muito rápido e novamente lento até atingir um novo período de equilíbrio, daí se originando o nome do modelo.

3.2.6. Modelo da Nova Administração Pública (*New Public Management*)

Segundo Gruening (2001) a Nova Administração Pública originou-se da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). O movimento da Nova Administração Pública começou no final dos anos 1970. Seus praticantes emergiram no Reino Unido, sob o governo de Margaret Thatcher e em governos municipais dos EUA que passaram por muitas dificuldades com a recessão econômica e o arrojo fiscal. Depois países como a Nova Zelândia e a Austrália se juntaram ao movimento, sendo seguidos pelos demais membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Somente aí os acadêmicos identificaram as características comuns destas reformas e as organizaram sob o rótulo de *New Public Management* (NPM) (DUNSIRE, 1995).

A NPM trouxe para o ambiente de gestão de políticas públicas a questão da eficiência como o elemento mais importante, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação de políticas públicas para instituições privadas, em um processo que ficou conhecido como privatização no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1995), mas passou também pela desregulamentação e reformas nos sistemas sociais, como a previdência pública.

Em outras palavras, a NPM trouxe a noção de que os negócios públicos poderiam ser conduzidos seguindo preceitos da iniciativa privada e que isso traria mais benefícios aos recebedores das políticas públicas. Como uma doutrina a NPM aponta para as falhas e inadequações do desempenho do setor público ao longo do tempo, e localiza o problema como residindo na natureza e processos da administração pública. Centralização da burocracia, desperdício e ineficiência no uso de recursos, mecanismos inadequados de responsabilidade (*accountability*) e esforços duplicados são os principais problemas que a NPM tenta endereçar (FALCONER, 1999).

3.2.7. Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas

Não se pode falar de implementação de políticas públicas, sem incluir os instrumentos de implementação de políticas públicas na discussão. Para Peters e Van Nispen (1998) os instrumentos são essenciais para revelar uma grande parte das escolhas que o Governo faz quando estabelece suas políticas. Os instrumentos podem ser considerados como meio para alcançar um objetivo particular ou tudo que um determinado ator usa ou pode usar para ajudar no atingimento de uma ou mais metas. Como soe ocorrer em outros campos o conceito de instrumentos de implementação de políticas públicas tem muitas definições, conforme atestam Bruijn e Hufen (1998).

Instrumentos podem ser considerados objetos, como leis e diretivas administrativas, formando neste caso o conjunto de instruções e regras que juntos formam as leis e diretrizes administrativas do governo. Instrumentos também podem ser uma coleção de atividades políticas que mostram características similares, focadas em influenciar e governar o processo social (BRUIJN; HUFEN, 1998).

Outra definição de instrumentos que é particularmente interessante para o estudo proposto é a de Lascoumes e Galés (2007) de que instrumentos são instituições no sentido sociológico do termo. Instrumentos realmente são instituições, na medida em que determinam a maneira em

que os atores devem se comportar; eles criam incertezas sobre os efeitos do equilíbrio de poder; eventualmente privilegiarão certos atores e interesses e excluirão outros; finalmente constroem os atores ao mesmo tempo em que lhes oferecem possibilidades.

Todas estas definições do campo de estudo da Implementação de Políticas Públicas e de Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas permitem concluir que a Lei 11.079/2004, ao introduzir a possibilidade de o Estado se utilizar de parcerias público-privada, na acepção dada pela lei, para a implementação de políticas públicas diversas, criou mais um instrumento de implementação de políticas à disposição da Administração Pública no Brasil.

3.3. A Teoria Institucional

Uma característica importante de qualquer ciência é a disputa entre as várias perspectivas de explicação de seus problemas específicos. Tanto ao longo do tempo quanto em um mesmo período, há maior ou menor disputa sobre a abordagem teórica mais apropriada para tratar as situações-problema. Sendo assim, um requisito para qualquer analista é se situar entre a variedade de perspectivas disponíveis.

A abordagem considerada nesta tese como a mais apropriada para a explicação de fenômenos diversos em implementação de políticas públicas é a da Teoria Institucional (com foco na Nova Economia das Instituições – NEI), apoiada em alguns aspectos pela Teoria da Agência, que alguns autores até situam como uma das vertentes da NEI (NORTH, 1994_c; RICHTER, 2001), que será mais bem situada em seção própria. A base de argumentação da Nova Economia Institucional se move no sentido de descrever o papel que as instituições exercem no processo de desenvolvimento econômico. Ora, as parcerias público-privadas são instrumentos de desenvolvimento econômico, uma vez que propiciam meios de implementação de aparelhos públicos que são a base de tal desenvolvimento. O fenômeno a ser estudado é a baixa execução de parcerias público-privadas (PPP) na Administração Pública Federal Brasileira (APB), considerando-as como instrumentos de implementação de políticas públicas, conforme ficou caracterizado na seção anterior desta tese.

Fundamenta esta escolha a percepção da relevância das instituições como variáveis explicativas básicas das políticas, ao contrário do que afirmam autores como Immergut (2006). A escolha da abordagem institucionalista também tem seus apoiadores, como Peters e

Van Nispen (1998) ao afirmarem que novas pesquisas sobre instrumentos para implementação de políticas públicas devem ter uma base mais ampla que o usual, indo além das características econômicas dos instrumentos e considerando seus aspectos políticos e culturais, incluindo os efeitos perversivos dos instrumentos no sucesso ou falha das políticas. A abordagem institucionalista é especialmente talhada para a introdução de aspectos políticos, culturais e ainda aspectos sociais e até mesmo simbólicos (EGGERTSSON, 1990; BLACK, 2000).

Argumentos adicionais sobre a utilidade da abordagem institucional para estudos sobre implementação são os de Hill e Hupe (2005) que observam que os estudos institucionalistas e sobre implementação são sobrepostos, por vezes. Para os dois autores, os processos de implementação precisam ser colocados em seus contextos constitucionais e institucionais e, assim, a análise institucional mostra-se fundamental para a sociologia, problematizando sobre em que extensão as ações humanas são estruturalmente determinadas.

Mas, quando se fala em Teoria Institucional é inegável que é preciso especificar a que teoria institucional está se referindo. Há atualmente uma relativa fragmentação no tratamento e uso da teoria institucional. Existem pelos menos seis campos acadêmicos principais de estudo em que se utiliza a Teoria Institucional: Ciência Política, Teoria das Organizações, Escolha Pública, História, Sociologia e Economia (THERÉT, 2003), e até mesmo uma divisão entre Velho Institucionalismo e Novo Institucionalismo.

O assim chamado Novo Institucionalismo, em que se insere a Nova Economia das Instituições, surgiu no quadro da teoria das organizações, remontando ao final dos anos 1970, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo da racionalidade abstrata de fins e meios (do tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2003). Ou seja, o Novo Institucionalismo não se conformava à ideia de que os atores se movimentassem sempre com objetivos claros e somente em decorrência deles. Há elementos culturais que predefinem os comportamentos e que independem dos objetivos a serem perseguidos, servindo até mesmo como empecilhos para que se chegue aos objetivos necessários, ou considerados mais efetivos do ponto de vista das soluções buscadas.

A importância da Nova Economia das Instituições se manifesta pelo seu uso como ferramenta analítica que se propõe a identificar a influência dos arranjos institucionais sobre o comportamento dos agentes econômicos e compreender em que medida as regras do jogo e suas possíveis alterações impactam o resultado das operações que se realizam entre os agentes, o que demonstra o bom casamento teórico entre a NEI e a Teoria da Agência.

Ao longo da revisão de literatura necessária para esta tese detectou-se como primeiros textos rotulados como Neoinstitucionais, obras como as de Meyer e Rowan (1977), Zucker (1977) e Scott (1983). Esta orientação, comum entre os trabalhos avaliados, propõe que a estrutura organizacional formal refletia não somente demandas técnicas e dependências de recursos, mas que também era moldada por forças institucionais, incluindo mitos racionais, conhecimento legitimado por meio dos sistemas educacionais e pelas profissões, opinião pública e a lei. A ideia central de que as organizações estão profundamente embebidas em ambientes sociais e políticos sugeria que as práticas organizacionais e estruturas seriam sempre, ou reflexos ou respostas a regras, crenças e convenções construídas dentro de um ambiente mais amplo (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Mas, nesta discussão, é claro que a elaboração da tese teve a preocupação de verificar as demais correntes do Institucionalismo, para verificar se, dentre todas, de fato a Nova Economia das Instituições (NEI) seria a mais adequada, no sentido de que seria aquela que conteria variáveis teóricas suficientes para uma boa explicação do fenômeno. Ou seja, buscou-se conhecer a Teoria Institucional em suas diversas vertentes, para verificar qual delas melhor explicaria o fenômeno a ser estudado.

Neste sentido, foi realizada uma revisão bibliográfica das principais correntes Institucionalistas, que levou à construção de um quadro resumo das diversas definições do que seriam instituições nas diferentes abordagens ao Institucionalismo consideradas (Quadro 08). O quadro ajuda a demonstrar que a discussão da definição de Instituição não passa de logomaquia que mais confunde que esclarece. Conforme Therét (2003), pode-se encontrar definições precisas de instituições em vários estudos, tanto entre economistas como entre sociólogos e cientistas políticos, tanto entre antigos como entre novos institucionalistas. A revisão de literatura realizada para este ensaio demonstra isso de maneira inequívoca, conforme apresentado no Quadro 08.

Quadro 8 - Definições de Instituições – Construção própria com base nas fontes citadas.

	Definição de Instituição	Vertente	Autor
1	As instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, as restrições implantadas humanamente e que moldam a interação humana. Em consequência tais instituições estruturam os incentivos nas trocas humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas. Tais regras podem ser explícitas na forma de leis ou tácitas e subjetivas na forma de culturas, crenças e valores.	Econômica	North (2007)
2	Instituições são as prescrições que os humanos usam para organizar todas as formas de interações repetitivas e estruturadas incluindo aquelas dentro das famílias, vizinhança, mercados, empresas, ligas esportivas, igrejas, associações privadas e governos em todas as escalas. Indivíduos interagindo dentro de situações estruturadas por regras defrontam-se com escolhas considerando as ações e estratégias que eles assumem, trazendo consequências para eles mesmos e para outros.	Ciência-Política	Ostrom, 2001.
3	Regras e padrões de comportamento ou de interação entre pessoas, verificados em uma, ou em parte de uma, sociedade, os quais adquirem alguma estabilidade, sendo, portanto, repetidos, ainda que por um período razoavelmente breve.	Sociologia	Granovetter, 1992.
4	Princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisões, implícitos ou explícitos, nos quais convergem as expectativas dos atores em área dada das relações internacionais.	Ciência Política	Peters, 1999
5	(1) Instituições também podem ser vistas como regras de ação coletiva que controlam, restringem ou libertam a ação individual. (2) Um conjunto bem definido de regras, formais ou informais, incluindo os arranjos que permitem a sua aplicação.	Econômica	Commons, 1990 (1) e Furubotn e Richter, 2000 (2)
6	Sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e embutidas que estruturam as relações sociais.	Sociologia	Hodgson, 2001.
7	Elementos cognitivo-culturais, normativos e regulatórios que, junto com as atividades e recursos associados, provêm estabilidade e sentido para a vida social.	Sociologia	Scott, 2001
9	Instituições são as regras do jogo, os aspectos rotineiros, informais e as crenças como elementos que integram um só conceito.	Ciência Política	Immergut, 1996.
10	Instituição é um produto natural das necessidades e pressões sociais. A instituição é um sistema social e não é vista apenas como uma ferramenta, mas como um sistema que dá sentido à aspiração e à integração de um grupo.	Sociologia	Selznick, 1975

Fonte: Várias, conforme citado no corpo do quadro – Construção própria.

De todas as definições elencadas no Quadro 08, considerou-se como a que melhor define uma PPP a de Douglass North (2007) de que instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou, em termos formais, as restrições que os humanos implantam para reger e moldar a própria interação humana e que se valem de mecanismos de incentivos nas trocas humanas. Isso inclui a criação de Leis, como no caso da Lei 11.079/2004 e arcabouço legal circundante, sem excluir aspectos culturais, crenças e valores, que como a tese demonstra, são inexoráveis no ambiente instalado no Brasil pela introdução do modelo de PPP nas implementações de políticas públicas. Mas é preciso ressaltar que independentemente da abordagem considerada,

as variáveis incluídas na definição dos conceitos são muito parecidas, denotando a raiz comum de todas elas.

Outras definições de instituições nas três vertentes aqui apresentadas podem ser encontradas em Nielsen (2003); Shepsle (1999); DiMaggio (1998); Rutherford (1996); Langlois (1989); Alston (2008); e Stinchcombe (1997).

Ademais, ao se escolher uma determinada abordagem, não se pode esquecer da afirmação de Therét (2003) de que, além de suas próprias filiações teóricas, esses diversos Institucionalismos não deixam de influenciar disciplinas particulares. Analisadas em comum, elas possuem características coincidentes e influências mútuas que as conduzem a desenvolvimentos mais convergentes do que divergentes e resultam no que começa a ser chamado de holindividualismo. O autor afirma que quando autores como Hall e Taylor (2003), DiMaggio e Powell (1991) e Immergut (2006), definem diferenças no Institucionalismo, se esquecem da redundância das diferenciações entre uma abordagem e outra, redundância que testemunha a ocorrência de convergência entre disciplinas e não apenas nas interfaces de correntes presentes em cada uma delas. Estas constatações permitem contrariar a afirmação de Ellen Immergut de que “o Institucionalismo não é capaz de fornecer uma teoria positiva de padrões que possa ser usada para avaliar as escolhas e os resultados políticos” (IMMERGUT, 2006. p. 166), uma vez que evoluções no pensamento Institucionalista nada mais seriam que novos *insights* obtidos por meio de anos de pesquisa empírica e de experimentação, com os necessários *feedbacks* à teoria como um todo.

Ainda no bojo das pesquisas por definições do que seriam instituições vale apontar adicionalmente os trabalhos de Rojas (2010) e Lawrence e Sudabby (2006) que, utilizando uma abordagem micro de análise, introduzem o que pretendem ser uma nova evolução do Institucionalismo, chamada por eles de Microinstitucionalismo, e que estuda o papel individual de atores em transformar e manter as instituições e campos organizacionais. Para Lawrence e Sudabby (2006) e Rojas (2010) atores individuais, na luta pelo poder, agem de maneira intencional para criar, modificar ou destruir as instituições. Ao introduzirem o conceito de ‘trabalho institucional’ — *Institutional Work* — Lawrence e Suddaby (2006), embora neguem peremptoriamente, estão na verdade recorrendo ao velho institucionalismo ao sugerir que atores culturalmente competentes com fortes habilidades práticas e sensibilidade

podem navegar criativamente dentro de seus campos organizacionais e buscar mudanças propositais nas instituições. Ou seja, uma abordagem racional para a mudança institucional.

Esta visão, que é considerada, no tempo de redação desta tese, o mais recente avanço do Institucionalismo, nada mais faz que colher elementos das diversas abordagens e trazer novos *insights*, como ocorre na Nova Economia das Instituições. Lawrence e Suddaby (2006) citam uma série de trabalhos empíricos para demonstrar como esta nova abordagem ao estudo institucional vem sendo utilizada.

Quadro 9: Convergências e Divergências das Correntes de Teoria Institucional - Quadro de montagem própria.

		Definição de Instituição	Surgimento das Instituições	Mudança Institucional	Principais Problemas	Autores
Institucionalismo 'old'		Instituição é um sistema social, um produto natural das necessidades e pressões sociais, que dá sentido à aspiração e à integração de um grupo.	Padrão de interação e adaptação organizacional como resposta aos ambientes externo e interno.	As comunidades têm práticas sociais e tradições que moldam a mudança social. Variáveis endógenas e exógenas	Institucionalização, Valores, Normas Informais, Rituais Administrativos e ideologias nas organizações.	Selznick, Veblen, Mitchel, Weick e Simon.
Ciência Política	Escolha Racional	Regras do jogo	Interesse compartilhado pelos atores	Fruto de uma variável exógena	Dilema do prisioneiro, Tragédia dos Ejidios, Captura de Rendas.	Ostrom, Shepsle, Milgrom e Roberts.
	Histórico	Regras que estabelecem rotinas, procedimentos e instruções.	Processos históricos de luta pelo poder	Mudanças nas relações de poder entre os atores.	Dependência do caminho e falta de acoplamento.	Immergut, Steinmo, Thelen, March e Olsen.
	Sociológico	Valores, crenças e regras que os atores supõem dadas.	Lógica da apropriação.	Evolução a partir de processos e valores sociais.	Isomorfismo por coerção, emulação, aprendizagem e competência.	Dimaggio, Powell, Hall, Taylor, Théret, Meyer e Rowan.
Sociologia	Teoria da Organização	Contrato entre atores que estabelece incentivos e restrições	Resolver problemas de informação nos acordos.	Derivado da minimização dos custos de transação.	Assimetria de informação, Múltiplos, Principais e Agentes, Inconsistência temporal.	Williamson
	Micro Institucionalismo	Instrumento racional definido para realizar um trabalho.	Decisão racional de indivíduos com habilidades e prática suficiente para a criação, mudança e destruição de instituições.	Indivíduos envolvidos na luta consciente pelo poder agem para a mudança institucional no sentido de que ela atende seus anseios. Existem técnicas e métodos para a mudança institucional.	Luta pelo poder dentro dos campos organizacionais, Habilidades e práticas individuais, Métodos e Técnicas para criar, modificar e destruir instituições.	Rojas, Lawrence, Suddaby.
Economia	NEI (Institucionalismo Econômico)	Instituições formais (normas em geral) e Informais (tradições e costumes da sociedade)	As regras formais e informais que moldam o comportamento social, econômico e político.	As instituições definem a performance econômica e a performance econômica define as instituições.	Direitos de Propriedade, performance econômica e Custos de Transação.	North, Coase, Weingast, Alston, Commons e Acemoglu.

Fonte: (HALL E TAYLOR, 2003; OSTROM, 2005; SELZNICK, 1996; LAURENCE; SUDABBY, 2006; SCOTT, 2001).

O trabalho de Rojas (2010) foi o mais recente encontrado na revisão de literatura desta tese.

Considerando esta visão como a mais recente em termos da evolução do Institucionalismo, ela foi incluída no quadro conceitual (Quadro 09) montado para demonstrar as diversas variáveis envolvidas em cada abordagem Institucionalista e com isso demonstrar de maneira clara a razão da escolha desta tese pela abordagem Neoinstitucionalista, mais propriamente, como já dito algumas vezes a Nova Economia das Instituições.

3.4. Nova Economia das Instituições

Como se depreende do Quadro 09 as principais variáveis envolvidas na Nova Economia das Instituições são: Custos de Transação, Desempenho Econômico e Direitos de Propriedade. Racionalidade Limitada e Assimetria de Informação são também itens indispensáveis para entender o ambiente estudado.

Considerando estes conceitos, o autor optou por utilizar a NEI como base teórica institucional para a explicação dos fenômenos estudados, por considerá-la a que mais contém elementos relacionados ao cenário de implementação de políticas públicas inserido pela Lei das PPPs no Brasil.

O ambiente em que foram implantados os dispositivos das parcerias público-privadas é um ambiente em que custos de transação, desempenho econômico e direitos de propriedade são colocados em campo para determinar o comportamento dos agentes envolvidos, uma vez que essas instituições chamadas PPPs trazem regras formais e informais novas a um ambiente que já convivía com outra série muito grande de instituições formais (Leis, decretos, portarias, acordãos etc.) e instituições informais (cultura de controle, escolhas políticas, preferências dos agentes envolvidos etc.). Ou seja, o ambiente sempre foi complexo e a introdução de novas instituições poderia ou não diminuir a incerteza que envolve as relações entre os agentes.

Esta complexidade somente pode ser entendida utilizando-se de uma teoria que seja abrangente e contenha variáveis que se encaixem no fenômeno. Segundo Alston (2008) a NEI é um conjunto de raios analíticos que quando colocados juntos apropriadamente,

formam uma roda de análise capaz de tratar uma ampla variedade de temas, pois deriva de uma variedade de disciplinas: economia, história, legislação, ciência política e sociologia. Segundo esse autor, as variáveis Custos de Transação, Direitos de Propriedade, Compromisso Credível e Agenda de Controle são utilizadas para determinar as ligações causais simultâneas entre instituições e Desempenho Econômico.

O conceito de custo de transação foi introduzido por Williamson (1994) a partir dos trabalhos de Commons (1990) e Coase (1991). Ao voltar-se para a racionalidade limitada e as variáveis sociológicas e estruturais, Williamson reconhece relações de autoridades e problemas societais associados às grandes organizações, privadas e públicas, é importante frisar. A base destas conclusões é o autointeresse humano. Os custos de transação surgem na medida em que os agentes, ao relacionarem-se entre si, dão origem a problemas de coordenação quanto às suas ações. Custos de transação então são os custos de se utilizar o mercado, ou a coordenação por meio do sistema de preços.

A NEI ampliou o campo de análise da economia ao considerar as estruturas organizacionais, a governança das transações, as instituições, a organização industrial, o trabalho, a qualidade, a política de preços mínimos, os direitos de propriedade e a assimetria de informação, dentre outros temas. Mais ainda, saindo do ambiente da firma, a NEI começou a ser utilizada para pesquisas em ambientes mais complexos e mais abrangentes como até mesmo nas tomadas de decisões de agentes públicos (WILLIAMSON, 1994).

Com isso a NEI volta-se para um foco no estudo das relações entre instituições e eficiência (desempenho), a partir do ambiente institucional e das instituições de governança. Todavia, tais correntes são complementares e harmônicas entre si, pois analisam temáticas comuns, como os custos de transação, as instituições, as organizações e os contratos, utilizando prismas diversos. Ao se fazer uma análise detalhada dos trabalhos de Douglass North e Oliver Williamson percebe-se uma predominância de níveis, ou enfoques de análise diferentes, que podem ser traduzidos como tais prismas.

Um avalia o ambiente institucional e pode ser chamado de Macroanalítico (NORTH, 2007), pois estuda o papel das instituições com base nos efeitos das mudanças no

ambiente institucional sobre o desempenho econômico ou sobre as teorias que criam as instituições. As variáveis destacadas são: política, legislação e instituições que embasam os sistemas que regem a sociedade, com o objetivo de entender as regras do jogo.

O segundo enfoque avalia as estruturas de governança internas e pode ser chamado de Microanalítico (WILLIAMSON, 1994), pois busca identificar como os diferentes mecanismos de governança lidam com os custos transacionais, obtendo diferentes níveis de desempenho nas transações. Esta corrente enfoca a organização da firma e do mercado e os contratos. Nos termos de Azevedo (2000) em tais estruturas de governança estão contempladas as microinstituições que regulam as transações e onde surgem os custos de transação, estudados pela Economia dos Custos de Transação (ECT).

Ou seja, a NEI permite a realização de estudos institucionais tanto de forma macro (societal) como de forma micro (individual), o que denota mais uma vez o poder de explicação da teoria para o fenômeno estudado nesta tese, uma vez que se parte do pressuposto de que atores sociais poderosos (agentes ou principais) atuam na defesa de seus interesses junto à administração pública, indo ao nível de criarem, ou influenciarem novos mecanismos institucionais que tornam mais fácil a obtenção de seus interesses, chegando até mesmo a exercer impactos no ambiente macro de implementação de políticas públicas no Brasil.

Finalizando esta seção sobre ao NEI é importante apresentar os cinco pressupostos básicos que suportam a teoria, na visão do autor desta tese, uma vez que eles serão utilizados para a interpretação dos fenômenos estudados:

- 1) **Assimetria de informação:** assimetria de informações entre duas partes que transacionam ocorrem quando uma parte detém mais informações do que a outra, seja *ex-ante* em relação às características do que está sendo comprado ou vendido, seja *ex-post* em relação ao comportamento dos indivíduos depois de firmado o contrato. Os modelos de seleção adversa tratam de problemas de informações imperfeitas associadas ao primeiro caso, enquanto que os de risco moral abordam os problemas de informações relacionados ao segundo (STIGLITZ, 1985, p. 23).
- 2) Os **custos de transação** em se utilizar o sistema de preços (ou mecanismos), independentemente da forma escolhida de coordenação dos agentes econômicos (AZEVEDO, 2000);

- 3) O **ambiente institucional** no qual as transações são realizadas, uma vez que as instituições têm capacidade de influenciar os custos de transação, e o ambiente institucional afeta o processo de transferência dos direitos de propriedade (AZEVEDO, 2000);
- 4) O **oportunismo** como sinônimo de um comportamento aético que eleva os custos de transação, devido ao fato dos agentes econômicos visarem aumentar benefícios próprios em detrimento dos demais, descumprindo acordos ou buscando brechas em tais para a promoção do autointeresse. Nesse contexto, se entende o aparecimento dos contratos como mecanismo coibidor do oportunismo (STIGLITZ, 1985).
- 5) A **racionalidade limitada** como resultante da incapacidade do indivíduo em desenvolver plenamente sua capacidade cognitiva em todos os momentos, fator que limita sua percepção diante da realidade. Enquanto a racionalidade limitada é uma característica do agente, o conceito de incerteza é uma característica do ambiente no qual se processa a transação. Todavia, quanto mais limitada for a racionalidade, maior será a incerteza do ambiente (AZEVEDO, 2000).

Como esta tese mostra, não somente é possível identificar evidências da presença destes pressupostos no ambiente que contempla parcerias público-privadas como instrumentos de implementação de políticas públicas, mas eles surgem dentre os principais elementos dificultadores da implementação efetiva deste instrumento no âmbito federal brasileiro.

3.5. Parcerias Público-Privadas, Instituições e Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas

Nesta tese as parcerias público-privadas são caracterizadas como instrumentos de implementação de políticas públicas, ou seja, as PPPs são também vistas como instituições, uma vez que como já discutido, instrumentos podem ser considerados instituições, na medida em que regulam as transações entre os atores privados e públicos. Nesta seção é desenvolvido o amarramento teórico entre implementação de políticas públicas, PPPs e Institucionalismo.

Se os instrumentos escolhidos revelam uma grande parte das escolhas dos governantes ao estabelecerem suas políticas, a análise de sua adequação ao ambiente em que se pretende aplicá-los pode contribuir para aprofundar os estudos desenvolvidos sobre implementação de políticas públicas e para a compreensão de como determinado instrumento pode se adequar a ambientes institucionais distintos.

O conceito de instrumento adotado neste trabalho é, nos termos em que Lascoumes e Le Galès (2007, p. 14) o definem: “um dispositivo técnico de vocação genérica, portador de

uma concepção específica da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação”. Assim definido, o instrumento assume um caráter institucional, na medida em que, como as instituições sociais, estabelece um conjunto de normas e procedimentos que estruturam a conduta dos atores e das organizações, fornecendo um quadro estável para a ação coletiva (NORTH, 1990), mediante matrizes cognitivas e normativas, que agregam valores, crenças e práticas. Neste sentido instituições e instrumentos, por mais instrumentais que os segundos possam ser, são a mesma coisa (LASCOUMES; GALÉS, 2007).

Instrumentos são instituições, na medida em que determinam a maneira em que os atores devem se comportar; eles criam incertezas sobre os efeitos do equilíbrio de poder; eventualmente privilegiarão certos atores e interesses e excluirão outros; finalmente constroem os atores ao mesmo tempo em que lhes oferecem possibilidades (ZHANG; JIA; WAN, 2010; NORTH, 2007).

Neste sentido, PPP pode ser caracterizada como uma instituição, uma vez que se trata de uma Lei (norma escrita) que possui agências (secretaria executiva e conselho) além de um grupo gestor nacional e grupos gestores nos Estados. A Lei 11.079/2004 foi criada exatamente com o propósito de tornar menos incerto o ambiente de PPP.

Segundo March e Olsen (1989) os principais elementos que caracterizam uma instituição são a existência de rotinas, de regras, de procedimentos, de valores e de culturas. Segundo Matias – Pereira (2007) as instituições formais de comportamento são representadas pelas constituições e leis, pelos regulamentos e pelos direitos de propriedade.

Ao mesmo tempo, por meio do conceito de instrumento é possível conceber PPP como ferramenta; e esta ligação vem sendo feita na literatura de instrumentos de política pública e de implementação. Por exemplo, Linder e Peters (1998) referem-se à expressão ‘*public tools*’ (no inglês) - a expressão ‘*public tools*’ foi cunhada por Hood (1986) apud Ollaik e Medeiros (2011) - e todo o livro organizado por Peters e Van Nispen (1998) intercambia os termos instrumentos de implementação de políticas públicas e ferramentas de implementação de políticas públicas.

Peters e Van Nispen (1998, p. 2) afirmam que “instrumentos não são sempre estáveis e podem mudar assim que são implementados ao longo do tempo, por meio das percepções dos agentes e também pela inadequação da estratégia escolhida pelos implementadores”. Ou seja, embora os instrumentos sejam *instrumentais* eles sofrem influências dos atores e do meio em uma boa aproximação da visão sociológica de instituição.

Dentre estas ‘*public tools*’ para implementação de políticas públicas Allio, Dobek e Weimer (1998) listam a privatização, incluindo-a dentre os aspectos políticos a serem considerados na implementação das políticas públicas.

Assim, entende-se que a expressão ferramenta utilizada nesta tese refere-se a um instrumento para implementação de políticas públicas, considerando seus aspectos sociais, reguladores das relações entre as partes, que neste sentido têm sim um teor instrumental para guiar as ações da maneira mais estável possível.

Encarar PPPs como instrumento de implementação de políticas públicas é, portanto, encará-las como instituições com toda a complexidade requerida para a compreensão de tais mecanismos organizacionais. Se forem instituições, as PPPs poderão ser estudadas, compreendidas e desenhadas sob uma ótica institucionalista e não meramente funcionalista, a fim de que todos os conceitos relacionados sejam tratados e equacionados.

A articulação dos conceitos de parcerias público-privadas, teoria institucionalista, implementação de políticas públicas e instrumentos de implementação de políticas públicas permite chegar a algumas inferências teóricas nesta tese.

Em primeiro lugar pode-se inferir que a implementação de políticas públicas sempre será afetada por esta interação entre estrutura social e comportamento individual, envolvendo aspectos econômicos, sociais, comportamentais e culturais e que tais fatores devem ser plenamente conhecidos e entendidos, para que a melhor estrutura de governança (vista como instituições formais) possa ser criada para suportar as políticas pretendidas.

Infere-se, ainda, que ao contrário do que Wade-Benzoni et al. (2002) concluíram, apenas mudanças nas estruturas sociais e mesmo nas tendências ideológicas dos atores

em um ambiente institucional não são suficientes para superar as barreiras impostas e trazer mudanças significativas. Fatores institucionais podem perpetuar as barreiras identificadas por eles, possibilidade levada em consideração no presente estudo.

Hill e Hupe (2005) assumem que os estudos institucionalistas e os sobre implementação são sobrepostos, por vezes. Os dois autores alertam para a necessidade de questionar até em que extensão os processos de implementação precisam ser colocados em seus contextos constitucionais e institucionais. Para os dois autores a análise institucional é fundamental para a sociologia, levantando questões sobre em que extensão as ações humanas são estruturalmente determinadas e, por isso, argumentam que tal conhecimento é particularmente importante para a análise da implementação de políticas públicas.

Para North (1990) as instituições definem a estrutura de incentivos de uma sociedade, que podem ser encarados como incentivos positivos (recompensas) ou negativos (punições como multas, por exemplo). Infere-se, portanto, relação entre mecanismos de governança e as instituições formais e informais, percebendo-se até mesmo certo entrelaçamento entre os conceitos e sugerindo-se a adequação da teoria institucional para entender essas relações.

Visando exemplificar estas argumentações elenca-se a seguir três estudos empíricos sobre PPP que demonstram a importância da utilização de uma abordagem institucional para compreender a construção e a execução de tais arranjos de parceria entre o público e o privado.

Klijn e Teisman (2002), por exemplo, realizaram um estudo empírico nesta área avaliando a implantação de PPPs na Holanda, e encontraram barreiras impostas por questões estratégicas e institucionais. O trabalho foi conduzido pela comparação das características institucionais e a lógica comportamental usada pelos atores privados e públicos, todavia sem considerar os mecanismos de governança e as interações entre os mecanismos públicos formais e o comportamento individual, de onde certamente surgem instituições informais.

Outro estudo que vale mencionar, por ser um dos poucos empíricos realizados no Brasil, é o de Peci et al (2010) que buscou analisar os principais fatores contextuais que

influenciam a adoção de contratos de PPP como instrumento de contratualização. A pesquisa selecionou como objeto de estudo a experiência de Minas Gerais no âmbito de sua reforma administrativa durante o período de 2003 a 2008.

Os autores chegaram à constatação de que dentre os projetos selecionados para serem executados via PPP, nem todos tiveram êxito em sua implementação, e apontaram para o fato de que o mecanismo de gerenciamento de obras e serviços via PPP não se adequou a todos os projetos públicos uniformemente, apresentando um número elevado de fatores que dificultaram a adoção do contrato.

Esse estudo fornece mais elementos para a inferência de que as instituições informais podem ser muito impactantes. No caso desses projetos de Minas Gerais os resultados da pesquisa sugerem que o mecanismo de gerenciamento de obras e serviços mencionado pode ser considerado uma instituição inadequada à condução da interação entre as partes e o principal causador dos problemas ocorridos, embora não único.

O terceiro estudo sobre barreiras impostas pelas instituições é o de Wade-Benzoni et al (2002), em que os autores apresentam dois argumentos centrais de que negociações baseadas em ideologias diferem de outros tipos de negociação que invocam sistemas inclinados a valores. Segundo os autores, neste tipo de negociação as partes não têm muito desejo de colaborar, acreditando que os resultados mutuamente benéficos requererão compensações e compromissos que impactem o coração de suas identidades morais, o que cria barreiras de muito difícil transposição. Os conflitos de interesses em disputas baseadas em ideologias invocam debates mais amplos em arenas institucionais, como a regulação governamental e doutrinas religiosas. As instituições afetam estas negociações por meio de mecanismos reguladores, normativos e cognitivos demonstrando que tais processos dependem de aspectos culturais e sociais criados nos ambientes circundantes.

Encerra-se esta discussão observando que não obstante os diversos benefícios associados à utilização de contratos de PPP, estudos apontam que, para além da justificativa técnica de que tais contratos são mais vantajosos em determinadas circunstâncias de que a atuação estatal pura e simples ou mesmo do que a utilização de instrumentos concessionais tradicionais, diversos fatores podem dificultar a implementação de PPP em empreendimentos públicos (SHINOHARA, 2006; GREVE;

HODGE, 2007; DURÁN et al, 2007; CORREIA, 2008; RESENDE; LINHARES, 2008). Tanto a abordagem quanto os problemas detectados nesta tese difere bastante dos resultados encontrados nos trabalhos supracitados, denotando o aspecto inovador deste trabalho.

3.6. Teoria da Agência

A abordagem pretendida à Teoria Institucional pressupõe resgatar conceitos originais desta teoria que posicionam as relações organização-ambiente e suas interações informais, em relações de poder. Ou seja, o poder será uma importante variável de análise na tese. A teoria institucional é concebida pela convergência de influência de corpos teóricos oriundos da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a ideia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações (MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999).

Portanto, o estudo da teoria institucional pode ser associado a outros temas de interesse da escola administrativa, e tal situação apenas promove um maior entendimento da contribuição daquela para com a gestão organizacional.

Seguindo esta linha, pretende-se lidar com a incorporação do poder na análise de PPPs como instrumento de implementação de políticas públicas, seguindo uma recomendação de Peci (2005) de que tal incorporação deve ser realizada a partir de visões mais dinâmicas como aquelas advogadas por Foucault (1979) e Bourdieu (1993) que poderão contribuir para uma melhor compreensão dos fenômenos de mudança e transformação, comuns em um ambiente institucional. Já existem alguns estudos que adotam estas conceituações de poder em análise institucionais (MISOCZKY, 2003; 2004; SWARTZ, 1997; WACQUANT, 1992).

3.6.1. Teoria da Agência e o Tratamento do Poder

A abordagem teórica escolhida para propiciar esta incorporação do estudo sobre o poder será a Teoria da Agência, que está intimamente vinculada à Nova Economia das Instituições, teoria central desse estudo (NORTH, 1994c; RICHTER, 2001). O problema central colocado pela Teoria da Agência prende-se à possibilidade de o Agente agir de acordo com seus interesses em vez dos do Principal. A teoria da agência tenta descrever

a relação entre agente e principal utilizando a metáfora do contrato (JENSEN; MECKLING, 1976).

Segundo Eisenhardt (1989_b) de suas raízes na economia da informação a Teoria da Agência desenvolveu-se em duas linhas: positivista e a principal-agente. As duas linhas compartilham uma unidade comum de análise: o contrato entre o principal e o agente e também compartilham suposições comuns sobre pessoas, organizações e informação. As diferenças existem apenas no rigor matemático, variável dependente, e estilo (EISENHARDT_b, 1989).

Os pesquisadores positivistas têm focado na identificação de situações nas quais o principal e o agente provavelmente têm objetivos conflitantes e, com base nisso, descrevem mecanismos de governança que limitam o comportamento de autointeresse dos agentes (EISENHARDT_b, 1989). De uma perspectiva teórica, a linha positivista tem estado mais preocupada com a descrição dos mecanismos de governança que resolvam os problemas de agência. Jensen (1983, p. 326) descreve este interesse como “por que certas relações contratuais surgem”, ou, em outras palavras, quais são as motivações de duas ou mais partes quando decidem criar um contrato que venha a reger a relação entre elas.

Duas proposições capturam os mecanismos de governança que são identificados na linha positivista. Uma proposição é que contratos baseados em resultados são efetivos em restringir o oportunismo do agente. O argumento é que tais contratos coalinham as preferências dos agentes com aquelas dos principais, porque as recompensas para ambos dependem das mesmas ações, e, portanto, os conflitos de autointeresse entre agente e principal diminuem.

Os pesquisadores da segunda abordagem, Agente-Principal, estão preocupados com uma teoria geral da relação agente principal, uma teoria que possa ser aplicada a vários tipos de relação de agência (EISENHARDT, 1989_b). Esta abordagem inclui muito mais implicações testáveis que a positivista, conforme apresenta Eisenhardt_b (1989). As duas abordagens, contudo, são complementares, afinal a abordagem positivista indica várias alternativas de contratos e a abordagem agente-principal indica que contrato é mais eficiente sob diversos níveis de incerteza de resultados, aversão a risco, informação e outras variáveis (EISENHARDT, 1989_b).

A partir destas duas correntes principais de pesquisa, Eisenhardt_b (1989) realiza uma revisão de todas as proposições definidas por estudiosos da Teoria da Agência nas duas correntes — positivista e agente-principal — ao longo do desenvolvimento das abordagens. O Quadro 10 compila estas proposições no sentido de apresentá-las como proposições válidas a serem avaliadas no desenvolvimento da tese, no sentido de utilizar a Teoria da Agência para uma melhor compreensão da relação contratual estabelecida entre os agentes e principais no ambiente de parceria público-privada.

Quadro 10 – Proposições da Teoria da Agência para a relação agente-principal.

Situação	Proposição Testável
Aumentar o nível de propriedade do agente sobre a organização, fazendo com que ele fique mais sensível aos resultados financeiros, uma vez que será beneficiado ou prejudicado em função de bons ou maus resultados (JENSEN; MECKLING, 1976).	Quando o contrato entre o principal e o agente é baseado em resultados, há maior probabilidade de que o agente comporte-se de acordo com os interesses do principal.
Presença de sistemas de informação.	Quando o principal tem informações para verificar o comportamento do agente, haverá maior probabilidade de que ele aja de acordo com os interesses do principal.
Comportamento do agente não observável pelo principal. (situação 1) Investir na obtenção de informações.	Sistemas de informação são positivamente relacionados a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionados a contratos baseados em resultados.
Comportamento do agente não observável pelo principal. (situação 2) Estipular contratos baseados em resultados para alinhar as preferências e transferir riscos para este.	A incerteza de resultados está positivamente relacionada com contratos baseados em comportamento e negativamente com contratos baseados em resultados.
MacCrimmon e Wehrung (1986) indicam que os indivíduos variam amplamente em suas atitudes frente ao risco. Quanto menos averso ao risco for o agente, mais atrativo se torna passar os riscos para ele, utilizando um contrato baseado em resultados e quanto mais averso a riscos ele for, menos atrativos será transferir os riscos.	A aversão do risco do agente esta positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionadas a contratos baseados em resultados.
Quanto mais averso ao risco for o principal, mais atrativo será transferir o risco para o agente.	A aversão a risco do principal está negativamente relacionada a contratos baseados em comportamento e positivamente relacionada a contratos baseados em resultados.
Atribuições programáveis (rotinizadas)	A programabilidade das atribuições está positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionada a contratos baseados em resultados.
Nível de mensurabilidade dos resultados.	A mensurabilidade dos resultados está negativamente relacionada com contratos baseados em comportamento e positivamente relacionada com contratos baseados em resultados.
Quando o principal e o agente se engajam em uma relação de longo prazo, é mais provável que o principal irá aprender sobre o agente, e se tornará mais capaz de avaliar seu comportamento. O contrário vale também.	A extensão da relação de agência está positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativa relacionada a contratos baseados em resultados.

Fonte: Eisenhardt, 1989_b – Quadro de construção própria.

Como a unidade de análise da Teoria da Agência é o contrato governando a relação entre o principal e o agente, o foco da teoria está na determinação do contrato o mais eficiente possível para governar a relação agente-principal, consideradas as suposições sobre pessoas (ex. autointeresse, racionalidade limitada, aversão ao risco), organizações (ex. conflito de objetivos entre os membros) e informação (ex. informação como uma *commodity* que pode ser comprada) (EISENHARDT^b, 1989), conforme compiladas no Quadro 10.

Especificamente para o estudo de parcerias público-privadas a questão a ser considerada sobre o prisma da Teoria da Agência está vinculada à possibilidade de que contratos voltados a resultados sejam mais eficientes que contratos voltados para comportamento na implementação de políticas públicas, considerando que entes privados implementadores de PPPs são avaliados e remunerados com base nos resultados da implementação, enquanto que entes privados implementadores de empreitadas e concessões comuns, são avaliados e remunerados conforme seu comportamento, uma vez que o que importa é qualidade e eficiência da execução e não necessariamente a efetividade.

No caso desta pesquisa, têm-se dois tipos de agentes. O primeiro tipo de agente seriam os representantes do setor público (técnicos vinculados aos órgãos públicos intervenientes e os próprios órgãos, encarados como agentes coletivos e dotados de vontade). O segundo tipo de agente seria uma espécie de agente do agente, traduzido na figura da parte privada na PPP, uma vez que ele é investido do papel de provedor de serviços públicos ao principal, os cidadãos em geral.

Esta proposição é sustentada por Shapiro (2005) ao afirmar que a ideia de um agente e um principal solitários deve ser invariavelmente estendida para incluir múltiplos agentes e principais. Isso não é só uma questão de verossimilhança, pois as teorias tornam-se muito mais complexas e interessantes quando elas permitem a possibilidade de uma coleção de times de principais (ou agentes) discordarem ou competirem em torno de interesses e metas.

A amarração da teoria da agência à teoria institucional é dada pelo fato de que para minimizar os problemas de divergência de interesses, em PPPs são realizados contratos, cujo objetivo é alinhar os interesses dos agentes com os de seus principais (HATCH,

1997). Por esta breve descrição, pode-se perceber que há vinculação entre esta teoria e a pesquisa realizada, uma vez que os contratos são na verdade regras, que podem ser encaradas também como instituições (NORTH, 2007).

Outro aspecto útil da Teoria da Agência é levantando por Eisenhardt (1985) ao afirmar que a habilidade dos principais em saberem se os agentes estão ou não agindo de acordo com seus interesses, depende das informações disponíveis aos principais. Essas informações podem ser obtidas diretamente pelo monitoramento das ações dos agentes, ou, indiretamente, pelo acompanhamento dos resultados produzidos pelos agentes.

Os interesses dos principais devem ser protegidos, uma vez que, na maioria das vezes estes atuam em desvantagem informacional em relação aos agentes. Para isso, segundo Clegg, Hardy e Nordy (1996) é necessária a instituição de mecanismos que reduzam a possibilidade de os agentes violarem a relação.

Com a criação de tais instituições surgem custos, chamados de custos de agência. Os custos totais de agência são o montante gasto no monitoramento pelos principais, os custos da dependência dos agentes e a perda residual do principal. Considerando a existência de tais custos, os principais e os agentes, buscando minimizá-los, mantêm um equilíbrio entre ambas as partes (CLEGG; HARDY; NORDY, 1996). Estes mecanismos que estabelecem a relação de controle dos principais sobre os agentes nada mais são que instituições também. Estes mecanismos são apresentados como instituições em alguns estudos de Mueller (2000; 2010) e Sanchez (2005).

As duas principais fontes de problemas de agência são o *'moral hazard'*, ou risco moral, que é ocultar ações, e a seleção adversa, que é ocultar informações. O risco moral envolve situações onde as ações dos agentes ocorrem sem o conhecimento do principal ou são muito onerosas para serem conhecidas. Já a seleção adversa representa o fato de os agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal ou cujos custos de obtenção são elevados (ARROW, 1985).

A identificação do problema de agência na administração pública já foi realizada por Siffert Filho (1996), dentre outros. Em seu estudo o autor considera que existam três condições necessárias ao surgimento do problema, identificando quem, para ele, seriam o agente o principal na relação contratual estabelecida:

- O gestor público (agente) tem a liberdade para adotar vários comportamentos;
- A ação do gestor público (agente) afeta o bem-estar das duas partes (principal e agente);
- As ações do gestor público (agente) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional, quase sempre desfavorável ao principal.

Estas condições necessárias também foram destacadas por Eisenhardt_b (1989), e Jensen e Meckling (1976) e são importantes, pois de fato representam o núcleo da Teoria da Agência. Se elas permitem afirmar sobre a aplicabilidade da teoria ao setor público, deixam também entrever que a Teoria da Agência é insuficiente para explicar as dificuldades de introdução de mudanças no setor público (neste caso as PPPs), por se restringir aos aspectos da relação entre agente e principal.

Isso é interessante, entre outros porque ela lida com problemas que não são muito bem tratados pela Teoria Institucional em geral, como os vinculados ao estudo do poder (CLEGG, 1989). Isso denota grande complementaridade das teorias, corroborando para a ideia do aproveitamento da Teoria da Agência na tese, pois como atesta Eisenhardt_b (1989) ela oferece uma compreensão íntima e clara dos sistemas de informação, resultados da incerteza, incentivos e riscos e é uma perspectiva empírica válida, particularmente quando emparelhada com perspectivas complementares, como é feito aqui.

Segundo Silveira (2002), o raciocínio do problema de agência se baseia nas relações entre agentes e principais, nas quais os agentes representam, em tese, os interesses dos principais. Nas empresas são os acionistas os principais e os administradores os agentes. O problema de agência ocorre quando o agente, que deveria agir sempre no melhor interesse do principal (razão pela qual é contratado), age tendo em vista o seu melhor interesse, isto é, tendo em vista maximizar sua utilidade pessoal, ou seja, quando os executivos tomam decisões com o intuito de maximizar sua utilidade pessoal e não a riqueza dos acionistas, motivo pelo qual são contratados. Diversas são as formas com que o agente pode expropriar-se da riqueza dos investidores, acionistas, ou do principal. Citam-se, dentre outras (SILVEIRA, 2002):

- ✓ Pela determinação de remuneração abusiva para si próprio;

- ✓ Pelo roubo dos lucros;
- ✓ Pela venda da produção, ativos, ou títulos da empresa abaixo do preço de mercado para outra empresa das quais são controladores;
- ✓ Pela designação de membros da família desqualificados para posições gerenciais (nepotismo);
- ✓ Pelo empreendimento de projetos devido ao seu gosto pessoal e não devido à estudos técnicos de viabilidade.

O conflito de interesses decorrente do problema de agência dos gestores pode ter sérias consequências para uma empresa, conforme observado no caso da norte-americana Enron, no qual os executivos agiram de má fé e em benefício próprio, deixando de reportar prejuízos em subsidiárias que acabaram levando esta empresa de grande porte, com recursos investidos de milhares de pessoas, à falência, além de prejuízos aos empregados e seus fundos de previdência (BERGAMINI JUNIOR, 2002).

Dentro da literatura da administração pública há um intenso debate relacionado às pressões que os agentes públicos enfrentam quando implementam políticas públicas (ACKROYD ET AL., 2007; DE RUYTER ET. AL., 2008; FREIDSON, 2001). Têm-se, por vezes, a impressão de que os agentes de ponta (*street-level*) não querem implementar as políticas públicas estabelecidas pelo governo (*top-down*) (DUYVENDAK et. Al, 2006; HEBSON et. al., 2003). Um exemplo na Holanda é relatado por Tummers et al. (2009) em estudo que mostrou que muitos médicos do seguro social daquele país tiveram muitas preocupações morais e profissionais quando tiveram que implementar uma política que previa um reexame de clientes da previdência oficial. Cerca de 240 médicos entraram em greve e alguns se demitiram, em conflito com a determinação de implementar tal política.

Quando agentes públicos não querem implementar políticas públicas, sérias consequências podem resultar. Pode haver uma diminuição da efetividade da implementação da política (EWALT; JENNINGS, 2004; MAY; WINTER, 2009), e a qualidade das interações entre agentes e cidadãos (principais) pode ser afetada (BEKKERS et al., 2007). Um fator importante a influenciar isso é que muitas políticas contemporâneas, como é caso de PPP, focam fortemente em valores econômicos como eficiência e transparência financeira, ao contrário de políticas tradicionais vinculadas à burocracia e ao controle hierárquico e funcional (PIFFNER, 2004). Segundo Hood (1989) isso pode ser visto como um dos resultados da Nova Administração Pública (*New Public Management - NPM*). Os agentes públicos podem ter dificuldades em

aceitar a mudança de *trade-off* em seus valores — devido à introdução das reformas da NPM — que se tornam manifestas quando se tenta implementar um programa político (DUYVENDAK ET AL., 2006; FREIDSON, 2001).

No caso das Parcerias Público-Privadas, em que são envolvidos recursos públicos, o conflito de interesses é mais acentuado. O investimento privado busca, segundo Silva (2005), a segurança e a garantia do retorno do capital investido, ao lado do lucro, ao passo que o poder público busca a agilidade no atendimento e preservação dos direitos dos usuários. Portanto há necessidade de implementar mecanismos que possibilitem o aumento da vigilância sobre a aplicação dos recursos públicos por agentes não-públicos. Em PPP o ente privado passa a atuar como agente perante os principais que são os cidadãos usuários, porém, ao contrário dos agentes públicos, ele tende a otimizar a função lucro de seu negócio, por ser esta a natureza de sua existência.

Salienta-se que a Lei no 11.079/2004 determina que sejam criadas sociedades na forma de companhias abertas e veda a possibilidade da Administração Pública ser titular da maioria do capital votante, ou seja, veda que a Administração Pública seja responsável pela gestão, o que deixa esta missão para o ente privado em todos os casos de PPP. Ou seja, as organizações criadas para implementar e gerir as políticas públicas oriundas de projetos de PPP são privadas.

3.6.2. Contratos Baseados em Comportamento e em Resultados

Para que seja possível a avaliação das dez proposições ao longo da pesquisa empírica desta tese é importante deixar claro como os contratos oriundos de licitações sob a Lei 11.079/2004 podem ser encarados como contratos baseados em resultados e como os demais contratos oriundos de licitações sob as Leis 8.666/93 e 8.897/95 podem ser encarados como contratos baseados em comportamento.

Em primeiro lugar, destaca-se que os contratos considerados são aqueles definidos por Diniz (2008, p. 30) como o “acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial”.

O Quadro 11 foi montado com base nas Leis 8.666/93 e 11.079/2004 e em autores especializados, buscando mostrar como os dois tipos de contratos em consequência de processos licitatórios realizados sob cada uma delas se encaixam, o primeiro, como contratos baseados em comportamento e o segundo como contratos baseados em resultados.

Quadro 11 – Características dos Contratos Públicos Convencionais e Contratos de PPP.

Lei 8.666/93 – Lei de Licitações (contrato baseado em comportamentos)	Lei 11.079/2004 – Lei de PPP (contrato baseado em resultados)
A administração deve definir prévia e exaustivamente o modo como o serviço será prestado (LL, art. 7º, § 2º, I e II).	Embora a administração defina o objeto e modo de prestação do serviço, não precisa fazê-lo exaustivamente, podendo deixar liberdade quanto ao detalhamento e aos meios a empregar (art. 3º, caput).
Deve haver pagamento mensal, correspondente ao custo das prestações executadas no período (LL, art. 7º, § 2, III e art. 40, XIV, a).	A remuneração dependerá da fruibilidade dos resultados, seja pelo pagamento por uso efetivo do serviço da parte dos usuários, seja pela remuneração por parte do ente público, subordinada à efetiva prestação do serviço e não mais somente a entrega do ativo (PPP, art. 6º § Único e art. 7º).
As parcelas do preço são calculadas em função da tarefa executada (LL, art. 7º, § 2º, II e art. 40, XIII).	As parcelas de preços são calculadas em função do nível de serviço estabelecido e do efetivo cumprimento de tal nível na execução do serviço (PPP, art. 4, VI e 5º III).
O único risco da má-execução é o de a Administração recusar o recebimento do objeto, o que ocorrerá somente se a administração tiver recursos e conhecimentos técnicos para tanto, o que usualmente não ocorre (SUNDFELD, 2005).	A remuneração somente ocorre se o serviço oriundo dos ativos construídos com o capital do ente privado for usufruído pela administração ou pelos administrados (art. 7º). Ou seja, o ente público deve se empenhar por um bom resultado, ou não receberá nada pelo ativo entregue.
A Instrução Normativa MPOG/SLTI Nº 2/2008 estabelece que o Fiscal de Contrato deve conferir até mesmo o horário de entrada e saída dos empregados do ente privado, se os salários estão sendo pagos, se as qualificações dos empregados exigidas no contrato foram atendidas e até as condições de trabalho a que os empregados do terceirizado estão submetidos (PLANEJAMENTO, 2008c).	Na fase de execução contratual a fiscalização observará o fiel cumprimento das normas pertinentes e das cláusulas contidas no contrato e nos respectivos termos aditivos firmados com a SPE (TCU, 2007). Ou seja, não há obrigatoriedade de se fiscalizar o comportamento rotineiro do ente privado, uma vez que o desembolso de capital público somente ocorrerá somente depois que o ativo estiver sendo utilizado para a prestação do serviço e, neste momento, a fiscalização ocorrerá sobre os indicadores de qualidade na prestação no serviço.
Em serviços contínuos o prazo original máximo da contratação é de um ano, prorrogável até o limite de cinco anos (LL, art. 57, caput e inc. II).	O prazo mínimo é de cinco anos e o máximo de 35, incluindo eventuais prorrogações (PPP, art. 5º, I). Aliado a outras características, o longo prazo dos contratos introduz nas PPPs um mecanismo intrínseco de incentivo à eficiência: a otimização da relação custo/qualidade ao longo do ciclo de vida do projeto (SILVA, 2005).
Em uma construção de uma rodovia, por exemplo, a especificação do objeto a ser entregue deverá contemplar o tipo de pavimento, a espessura, a resistência à rodagem dos diferentes veículos etc. Findo o prazo de construção, a manutenção da rodovia passa para o ente público, que assume todos os riscos (SILVA, 2005).	Na construção da mesma rodovia, como quem construiu terá que manter por até 35 anos, a relação custo/qualidade será mais bem trabalhada pelo ente privado e o contrato focará sua fiscalização na qualidade da prestação do serviço ao usuário, e não na qualidade da execução da obra em si (SILVA, 2005).

Fonte: Planejamento, (2007), Silva (2005) e Sundfeld (2005) – Quadro de construção própria.

A necessidade de contratos surge em função da existência dos problemas de agência, uma vez que principal e agente sempre querem maximizar seus benefícios. O contrato surge como mecanismo de coordenação destas vontades. O controle deste problema pode ser realizado por meio de uma ênfase em resultados ou em comportamento, de maneira que o interesse das partes seja coalinhado (SAWHNEY; FRAZIER, 1996). Os autores reforçam ainda que pesquisas organizacionais têm mostrado que o controle pode ter por base tanto os resultados quanto o comportamento, para assegurar que as metas sejam atingidas.

A Lei das PPPs trouxe, conforme já comentado aqui, inovações ao arcabouço jurídico que rege os contratos administrativos. A começar pela definição de PPP como um contrato de concessão de serviços, em oposição à mera aquisição de ativos. Isso implica uma mudança no escopo da contratação e no controle dos contratos. A lógica passa a ser de resultados e o controle dos contratos passa a ser feito por meio de padrões e metas de desempenho, em oposição ao controle físico-financeiro de obras, comum em contratações sob o auspício da Lei 8.666/93 (SILVA, 2005). Infere-se também que esta mudança nos contratos públicos, conforme salientado na seção anterior, também tende a criar, ou aumentar os conflitos.

4. ASPECTOS METOLÓGICOS DA PESQUISA

Este capítulo apresenta o caminho seguido na pesquisa, bem como os métodos escolhidos e rumos tomados para a consecução dos resultados almejados no objetivo geral e objetivos específicos e demonstrados nos capítulos cinco e seis da tese.

4.1. Tipo de Pesquisa

Esta pesquisa é comparativa e interpretativa e esse é o aspecto mais importante a ser observado no tocante ao método. Importante, pois a pesquisa adota uma posição epistemológica predominantemente subjetivista salientando a construção social da realidade organizacional.

Visando definir exatamente o que se quer dizer com pesquisa interpretativa, ou paradigma interpretativista, recorre-se a Burrell e Morgan (1979, p. 22) que definem os paradigmas da análise organizacional conforme esquematizado pela Figura 02:

		MUDANÇA RADICAL			
		Humanismo Radical	Estruturalismo Radical		
SUBJETIVO					OBJETIVO
		Interpretativo	Funcionalismo		
		REGULAÇÃO			

Figura 2 - Paradigmas na Análise Organizacional.

Fonte: (BURRELL & MORGAN, 1979, p. 22).

Segundo Burrell e Morgan (1979) existem quatro paradigmas para a análise organizacional: (a) Humanismo Radical, que assume uma posição crítica em relação à realidade, (b) Interpretativismo, que apenas questiona o objetivismo do paradigma funcionalista, (c) Funcionalismo, que assume que as ações e crenças humanas podem ser entendidas por meio do teste de hipóteses (objetivismo) e o (d) Estruturalismo Radical que propõe uma crítica ao *status quo* e sugere ao homem uma práxis política; contudo

difere do humanismo radical, pois, enfatiza muito pouco o papel e natureza do homem como ser individual.

Ou seja, uma pesquisa interpretativa não é necessariamente crítica. Diferenciando a abordagem interpretativa da crítica, cita-se novamente o trabalho de Burrell e Morgan (1979) que mostra que o que marca a diferença entre o funcionalismo e essas duas vertentes principais (Humanismo e Estruturalismo Radical) é fundamentalmente, a ideia de que o Interpretativismo questiona o objetivismo arraigado na doutrina funcionalista, enquanto as vertentes críticas combatem sua inclinação à regulação e à manutenção da ordem social, ou seja, a sua falta de engajamento em prol da mudança social.

Segundo Vergara e Caldas (2005, p. 67) a essência da crítica interpretacionista foca-se no objetivismo exacerbado, e até certo ponto limitante, do funcionalismo. Para os funcionalistas, as organizações são objetos tangíveis, concretos e objetivos. Para os interpretacionistas, as organizações são processos que surgem das ações intencionais das pessoas, individualmente ou em harmonia com outras. As pessoas interagem entre si na tentativa de interpretar e dar sentido ao seu mundo. A realidade social é, então, uma rede de representações complexas e subjetivas. Esta é a realidade que a pesquisa buscou captar e por isso a opção pela abordagem interpretativista.

Como se tratou de uma pesquisa sobre a implementação de políticas públicas buscou-se levantar na literatura quais seriam os principais entraves notados em estudos anteriores ao respeito e descobriu-se um estudo de Peters e Nispen (1998), que, ao falarem da grande necessidade de serem realizadas pesquisas sobre instrumentos de implementação de políticas públicas, apontaram a conveniência de que mais pesquisas tenham um caráter comparativo, uma vez que a tendência em fazer assunções sobre a universalidade dos instrumentos está quase sempre errada, na visão dos autores.

Além de comparativa a pesquisa é qualitativa (RICHARDSON, 1999), sendo que a teoria foi aplicada aos casos, visando interpretá-los e por meio disso, produzir novos avanços teóricos e informações úteis aos praticantes em administração pública (EISENHARDT, 1989_a).

A pesquisa teve corte transversal, uma vez que o fenômeno estudado abrange o período fixo de tempo desde o ano de 2004 até dezembro de 2012, data final para a realização de entrevistas e protocolo de documentos, além de observações e levantamentos de campo.

As comparações realizadas na pesquisa utilizaram dois métodos desenvolvidos por Ragin (1987; 2001): *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) e Conjuntos *Fuzzy* (*Fuzzy Set*).

A QCA é uma técnica de pesquisa qualitativa utilizada para resolver problemas provocados pela necessidade de se fazer inferências causais com base em um pequeno número de casos (*small 'n'*). O método, baseado na lógica binária da álgebra Booleana, tenta maximizar o número de comparações que podem ser realizadas por meio dos casos sob investigação (RAGIN, 1987). A QCA permite estudar configurações de variáveis, podendo ser utilizada em pesquisas comparativas e em estudos de caso, como foi realizado nesta tese.

Outra razão pela qual se optou por esta metodologia está no objetivo de realizar uma pesquisa sobre mecanismos de implementação de políticas públicas, envolvendo trabalho qualitativo e quantitativo, reconhecendo as dificuldades de se realizar pesquisas relevantes neste campo de estudos utilizando somente técnicas estatísticas (HILL; HUPE, 2005).

Kent (2008) resume as circunstâncias que levam à necessidade de uma abordagem *fuzzy set* cuja maioria se aplica ao estudo efetuado nesta tese:

- a) Há hipóteses ou ao menos palpites justificáveis sobre a estrutura causal subjacente de um resultado em estudo;
- b) Espera-se que a estrutura causal seja complexa, equifinal (há diferentes caminhos para um resultado) e conjuntural (as condições são suficientes apenas quando combinadas);
- c) O pesquisador deseja interpretar os resultados em termos de condições necessárias e suficientes;
- d) O número de casos é muito pequeno para técnicas estatísticas sejam utilizadas;
- e) O pesquisador tem um bom conhecimento e entendimento dos casos e deseja usar tal conhecimento no inteiro processo de pesquisa;
- f) Cuidadosa reflexão foi dada à definição e mensuração dos conceitos chave.

A análise comparativa foi realizada por meio de categorias de análise, sendo algumas prévias e baseadas no que a revisão de literatura sobre Implementação,

Institucionalismo (Nova Economia das Instituições) e a Teoria da Agência, além das que o estado da arte na literatura sobre PPP apresenta como possíveis de surgirem no ambiente e outras descobertas durante a execução da pesquisa, com a análise documental e por meio de palavras de entrevistados.

Conforme Ragin (2003), em pesquisas configuracionais como QCA a preocupação não está somente em entender cada caso, mas também enxergar os casos em termos de suas amplas similaridades e diferenças. Ver os casos desta maneira, e não em termos de variáveis independentes separáveis, facilita a construção de conhecimento geral oriundo de conhecimento baseado em casos. Uma vantagem deste tipo de pesquisa é sua habilidade em tratar a complexidade causal. É muito comum que os pesquisadores tendam a evitar pesquisas com um número moderado de casos (entre 5 e 50) porque tais estudos parecem envolver complexidade além de manejo (RAGIN, 2003).

Como o número de casos nesta tese não foi muito grande tornou-se possível para o pesquisador conhecer cada um dos casos e ao mesmo tempo manter contato e compreender suas diversidades.

Assim, acredita-se que a pesquisa preservou o que de melhor têm as duas abordagens (qualitativa e quantitativa) privilegiando o conhecimento interno dos casos, e seu conjunto em suas similaridades e diferenças, no sentido de montar uma tipologia de casos que permitissem inferências sobre causalidade. A análise QCA com Fuzzy Set é conhecida por fsQCA (RAGIN, 2003).

A solução fornecida pelo fsQCA é equifinal (ELLIOT, 2013), ou seja, significa que há múltiplos caminhos ou soluções para um mesmo resultado. Não obstante a QCA preservar o que de melhor têm as abordagens qualitativa e quantitativa, a principal vantagem de QCA sobre as demais metodologias de pesquisa, é que elas não conseguem expressar de forma objetiva esta complexidade do mundo real traduzido em um modelo que possa ser transmitido de forma didática para que outros aprendam como de fato os fenômenos sociais ocorrem, conforme permite a QCA.

Um exemplo simples disso ilustra como as respostas funcionam. Há dois jeitos de se chegar a uma boa universidade: o primeiro envolve as variáveis ‘estudar muito’ e ‘obter boas notas’; o segundo envolve as variáveis ‘ser rico’ e ‘ter boas conexões’. Os dois

pares de variáveis podem levar ao mesmo resultado, embora difiram fundamentalmente em suas definições conceituais. Estudos sociais são complexos assim.

Comparando a QCA à análise de regressão, por exemplo, temos que na análise de regressão o que se quer é a descoberta dos efeitos líquidos das variáveis envolvidas, o que na verdade é o efeito de uma variável independente 'A', em relação às demais variáveis envolvidas, enquanto na análise QCA o que se tem são combinações causais, ou seja, efeitos não independentes e sim combinados, para o resultado.

Um detalhamento maior de QCA e *Fuzzy Set*, por escolha metodológica do autor da tese, será fornecido no capítulo cinco, junto com a apresentação dos resultados da pesquisa.

4.2. Escolha dos Casos do Estudo

Segundo Yin (1984), estudos de casos podem ser simples ou múltiplos. Esta tese trabalhou com casos múltiplos, que proporcionam maior abrangência dos resultados (YIN, 2001), e também por que este método provê evidências mais convincentes, tendo em vista que utiliza várias fontes de evidências, fato que permite aprofundar os conhecimentos sobre uma determinada realidade, sendo, por conseguinte, mais robusto (STAKE, 1994).

Outra preocupação relacionada à escolha dos casos também se pautou em princípios definidos por Yin (2001), que sublinha que em estudos como esses é importante verificar quais casos proporcionarão melhor riqueza de dados e proporcionarão melhor cruzamento de casos (*cross case issues*). Além disso, novamente seguindo Yin (2001), foram buscados casos que se apresentassem como:

- a) Casos confirmatórios (isto é, possíveis replicações do mesmo fenômeno em outros casos) – Stake (2005) também fala deste requisito;
- b) Casos contrastantes (casos de sucesso e fracasso, nesta pesquisa);
- c) Casos teoricamente diferentes (casos federais e estaduais, casos envolvendo rodovias, prisões, hospitais, irrigação, ferrovias, metrô, escolas e portos);
- d) Casos com variações geográficas, de tamanho e outras características específicas de cada caso.

Yin (2005) ainda acrescenta que ter casos múltiplos ajuda a reforçar os achados de todo o estudo — uma vez que os casos múltiplos podem ser escolhidos como replicações de cada caso, como comparações deliberadas e contrastantes, ou variações com base em hipóteses.

Além destes cuidados, visando prover a maior consistência possível ao estudo, foi construído o que Yin (1984) chama de Estudo de Caso Exemplar, que é aquele que exige o emprego de procedimentos metodológicos como: criar um protocolo do estudo; a construção de uma cadeia de evidências; e o estabelecimento de uma base de dados que permita o acesso e consulta a todos os documentos utilizados para extrair evidências para as conclusões do estudo. Com isso, pretendeu-se eliminar muitas das objeções que se faz a este tipo de pesquisa, tanto para casos simples, quanto para casos múltiplos.

Eisenhardt (1989, p. 535_a) apresenta um quadro com exemplos de estudos de caso tanto com apenas um caso quanto com vários casos (ver Apêndice II). O quadro ilustra a importância de ter foco no estudo de casos. Segundo Eisenhardt (1989_a) não importa quão pequena seja uma amostra ou quão estreito seja um dado interesse de pesquisa, sem foco o pesquisador pode facilmente ficar dominado pelo excesso de dados.

Eisenhardt (1989_a) salienta também que a escolha dos casos é essencial em estudos de casos que pretendem o desenvolvimento de alguma teoria. A partir daí ela passa a elencar todos os procedimentos adotados pelos autores citados no Apêndice II, indicando quais seriam os critérios relevantes para essa escolha, incluindo a quantidade de casos. Estes mesmos passos foram utilizados na escolha dos casos para este estudo.

Também em relação à quantidade de casos, utilizando métodos comparativos, Ragin (1987) diz que se a quantidade de casos for muito grande a complexidade e carga de trabalho aumenta exponencialmente, o que pode deixar o pesquisador com muitas dificuldades de completar seu trabalho e mesmo interpretar seus resultados.

O mesmo Ragin (1987) cita um estudo de Moore (1966) que utiliza apenas oito casos sobre a origem de ditaduras e democracias, sendo que sete casos eram exemplos de sucesso em democratização e um exemplo de fracasso. O estudo resultou em vinte e oito possíveis comparações, que permitiram captar a complexidade das causas sociais que conduziram a este ou àquele resultado. Ragin (1987) comenta finalmente que é

preciso cuidado com a quantidade de casos, pois, por exemplo, o estudo de 20 casos poderia levar a um número maior que cem possíveis comparações, o que poderia ser ainda mais complexo e maior, dependendo do número de condições causais que o pesquisador escolher. Alguém que considerasse oito condições causais, por exemplo, teria que tratar um total de 256 diferentes combinações.

Por isso Ragin (1987, p. 51) comenta que “pesquisadores que utilizam métodos orientados a casos limitam suas pesquisas a um pequeno número de casos bem selecionados e consideram tipos específicos de fatores causais (em vez de buscar todos os que sejam possivelmente relevantes)”. Para o autor o volume de comparações lógicas possíveis pode facilmente sair de controle se a análise não for considerada desta maneira.

Todavia, ressalte-se que, no caso de QCA, esta complexidade foi bastante reduzida com a introdução de sistemas informatizados como o Tosmana (*crisp set e multivalued analysis*) e fsQCA (*crisp set e fuzzy set analysis*), softwares de análise comparativa qualitativa como a que foi desenvolvida como base para as análises realizadas.

Noções de amostragem e distribuição amostral não foram consideradas relevantes para o estudo realizado já que ele não se preocupou com a distribuição relativa dos casos com diferentes padrões de causas e efeitos. Considerou-se mais importante para os propósitos da pesquisa a variedade de significativos padrões de causas e efeitos detectados. Como exigido pelo método QCA, os casos foram examinados como um todo e não como um mero conjunto de variáveis isoladas. Ou seja, as variáveis foram consideradas dentro de um conjunto significativo e contextualizado (RAGIN, 1987). É importante explicitar que, não obstante esta regra, cada uma das variáveis é explicada e analisada individualmente, para esclarecer sua contribuição ao conjunto (*set*) das variáveis.

Seguindo o recomendado por Ragin (1987) esta pesquisa trabalhou com um conjunto teoricamente definido de casos, que foram comparados como um todo, buscando generalizações parcimoniosas sobre as origens dos problemas detectados, uma vez que este é o objetivo da pesquisa.

Considerando as facilidades analíticas possibilitadas pela tecnologia da informação e um número mínimo de casos em utilização em estudos de conjuntos *Fuzzy*, foram escolhidos trinta casos finais para estudo nesta pesquisa.

Quanto ao número mínimo de casos para uma boa análise *fuzzy*, Ragin (2000) cita um mínimo de quinze casos, e apresenta um estudo sobre países que protestaram com o FMI, com 35 casos, outro sobre países com práticas de bem-estar social, com dezoito casos. Cooper e Glaesser (2011) realizaram um estudo sobre educação com dezesseis casos. Kent (2008) por sua vez opina que um mínimo de trinta casos seria suficiente para um estudo fsQCA. A seguir descreve-se como foram selecionados os casos estudados nesta tese.

Em 2004, quando da edição da Lei 11.079/04, que regulamentou as PPPs no Brasil, havia uma lista de 23 projetos federais que por suas características de longo prazo de execução, grande aporte de investimentos e prazo para retorno do capital investido, seriam propícios à utilização da instituição de Parceria Público-Privada (PLANEJAMENTO, 2011).

Os múltiplos casos desta pesquisa (*small n*), no âmbito federal foram alguns destes 23 projetos elencados inicialmente (alguns foram excluídos por não se constituírem em projetos passíveis de serem tocados como PPP)⁷ – veja lista completa no Quadro 12 — a 84), somados ao Projeto do Datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, e ao Projeto do Colégio Militar de Manaus, que foram projetos adicionados ao planejamento do Governo Federal em data posterior, chegando a um total de dezenove projetos analisados no âmbito federal.

No âmbito estadual, conforme mostrado pelo Apêndice I, houve ampla edição de normas e, ao mesmo tempo, o elenco de vários projetos que poderiam ser executados por meio de parcerias público-privadas.

⁷ Di Pietro (2009) explica que para ser PPP é necessário que o projeto não seja viável do ponto de vista estritamente comercial, ou seja, sobreviva apenas de pagamentos dos usuários. Para ser PPP o projeto deve ser uma concessão em que a Administração Pública pague parte ou todo o valor da compensação pela prestação dos serviços. Alguns projetos listados em um primeiro momento, foram depois considerados típicos de concessão comum, ou seja, a remuneração ocorre somente por meio do usuário final.

Quadro 12 – Lista dos Projetos de Estudo (casos de estudo)

Nº	UF	PROJETO
1	Federal	Pavimentação de trechos da BR 163 – MT/PA.
2	Federal	Projeto Pontal de Irrigação (PE)
3	Federal	Ampliação Porto de Itaquí (MA)
4	Federal	Construção do Trecho Ferroviário de Estreito/Balsas
5	Federal	Construção da Ferrovia Transnordestina - Missão Velha
6	Federal	Construção do Contorno Ferroviário São Felix (BA)
7	Federal	Projeto Salitre de irrigação (BA)
8	Federal	Duplicação da BR 116 – Regis Bittencourt
9	Federal	Duplicação da BR 381 (Minas Gerais/São Paulo)
10	Federal	Rodoanel de São Paulo - Trecho Sul
11	Federal	Ferroanel de São Paulo - Tramo Norte
12	Federal	Adequação do complexo Viário do Porto de Santos
13	Federal	Projeto Jaíba de Irrigação (MG)
14	Federal	Construção e operação de Ferrovia entre Alto Taquari-Rondonópolis
15	Federal	Construção e Operação do Colégio Militar de Manaus (CMM)
16	Federal	Sistema de irrigação Baixio do Irecê (BA)
17	Federal	Contorno ferroviário de Curitiba
18	Federal	Construção da variante ferroviária Ipiranga-Guarapuava
19	Federal	Construção e Operação do Data Center BB e CAIXA
20	MG	Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves
21	MG	Construção de Unidades de Atendimento Integrado (UAI)
22	MG	Reforma e Operação do Estádio de Futebol Mineirão
23	MG	Construção do Centro Administrativo do Governo do Estado (CAGE)
24	MG	Campus BH da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG)
25	SP	Linha 4 do Metrô de São Paulo (Linha Amarela)
26	SP	Construção e Operação da Estação de Tratamento de Águas Tietê
27	SP	Construção e operação de linhas de transporte da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)
28	SP	Operação do Sistema de Arrecadação Centralizada do Bilhete Único (STM)
29	SP	Linha 8 do Metrô de São Paulo (Linha Diamante)
30	BA	Hospital de Subúrbio de Salvador

Fonte: Base de dados da pesquisa – autoria própria.

Também seguindo recomendações de Yin (2001) de que dentre os casos deve haver diferenças teóricas, foram selecionados alguns projetos estaduais que obtiveram sucesso na contratação de PPPs, sendo que foram escolhidos cinco casos em Minas Gerais e cinco em São Paulo, pelo número expressivo (em comparação ao Governo Federal) de casos de sucesso obtidos, e um caso no estado da Bahia, que recebeu, em abril de 2013, o prêmio Parcerias Emergentes, do *International Finance Corporation (IFC)* (Banco

Mundial), e do *Infrastructure Journal*, concedido aos dez melhores projetos de PPP da América Latina e Caribe (IFC, 2013).

Conforme Schneider e Schmitt (1998) a comparação como momento da atividade cognitiva pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que se pode descobrir irregularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais.

Para alguns autores, afirmam Schneider e Schmitt (1998), a impossibilidade de aplicar o método experimental às ciências sociais, reproduzindo, em nível de laboratório, fenômenos estudados, faz com que a comparação se torne um requisito fundamental em termos de objetividade científica. É ela que permite romper com a singularidade dos eventos, formulando leis capazes de explicar o social.

Assim, juntando os dezenove casos no Governo Federal, cinco casos no Governo de Minas Gerais, cinco casos no Governo de São Paulo e um caso no Governo da Bahia, foi montado conjunto de casos estudados, com um total de trintas casos, conforme mostra o Quadro 12 seguindo assim a recomendação de se trabalhar com pelo menos trinta (30) casos para estudos de fsQCA.

4.3. Coleta de Dados

A coleta de dados privilegiou o uso de múltiplas fontes de evidência e dados tanto primários quanto secundários (RICHARDSON, 1999). Os dados primários foram obtidos por meio de observação sistemática dos locais e ambientes em que as infraestruturas deveriam ser instaladas e por meio de entrevistas semiestruturadas e não estruturadas com os principais agentes públicos envolvidos nos projetos, bem como de especialistas em PPP, envolvidos em projetos nos níveis estadual e federal. Esta etapa envolveu um total de treze viagens aos Estados de São Paulo (4 viagens), Minas Gerais (8 viagens) e Bahia (uma viagem), resultando em 102 horas de gravação. Foram realizadas 62 entrevistas, conforme detalhado no Apêndice III.

Os documentos analisados (fontes secundárias) são de documentação direta e indireta (ANDRADE, 1997). A documentação direta analisada passa por todo o processo de tramitação da Lei 11.079/2004 no Congresso Nacional, incluindo todos os votos de deputados e senadores, as emendas parlamentares e os relatórios do relator do Projeto de Lei, o então Deputado Federal Paulo Bernardo (PT), editais de licitação, minutas de contratos e contratos assinados, relatórios técnicos, ofícios e cartas, e-mails e projetos básicos e executivos de iniciativas de PPP. A documentação indireta constituiu-se de processos judiciais, decisões de Tribunais de Contas (União e Estados) e outros órgãos de controle e assessoramento legal como Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público da União (MPU), Advocacia Geral da União (AGU), acórdãos, denúncias na justiça, estudos acadêmicos anteriores, Leis, Medidas Provisórias, Decretos-Lei, Instruções Normativas, Portarias, Resoluções e notícias em revistas, jornais, Internet, blogs e periódicos especializados.

Os documentos foram levantados junto à biblioteca do Senado Federal, Biblioteca da Câmara dos Deputados, arquivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Unidade de Parceria Público-Privada de Minas Gerais, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Tribunal de Contas da União, Hospital de Subúrbio de Salvador, arquivos do Banco do Brasil, arquivos da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), revistas especializadas, jornais como Valor Econômico e Gazeta Mercantil, além de sites diversos, blogs especializados e conversas informais *in loco* com responsáveis nos projetos visitados pessoalmente. Os projetos visitados pessoalmente foram: Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, Estádio Mineirão, UAI, Metrô de São Paulo, Hospital de Subúrbio de Salvador, Projetos de Irrigação do Jaíba e Salitre e Datacenter BB/CAIXA.

As condições de financiamento, garantias legais e financeiras, interessados no mercado e documentos relacionados também foram levantados. Nos locais de execução dos projetos foram levantados documentos, notícias de imprensa, abaixo-assinados, manifestações de grupo de interesses e outras informações que pudessem esclarecer fenômenos que impactaram as iniciativas em qualquer tempo. Todos os documentos físicos coletados foram digitalizados e introduzidos no banco de dados.

4.4. Análise dos dados

A análise dos dados se dividiu em quatro estágios, conforme demonstra a Figura 03.

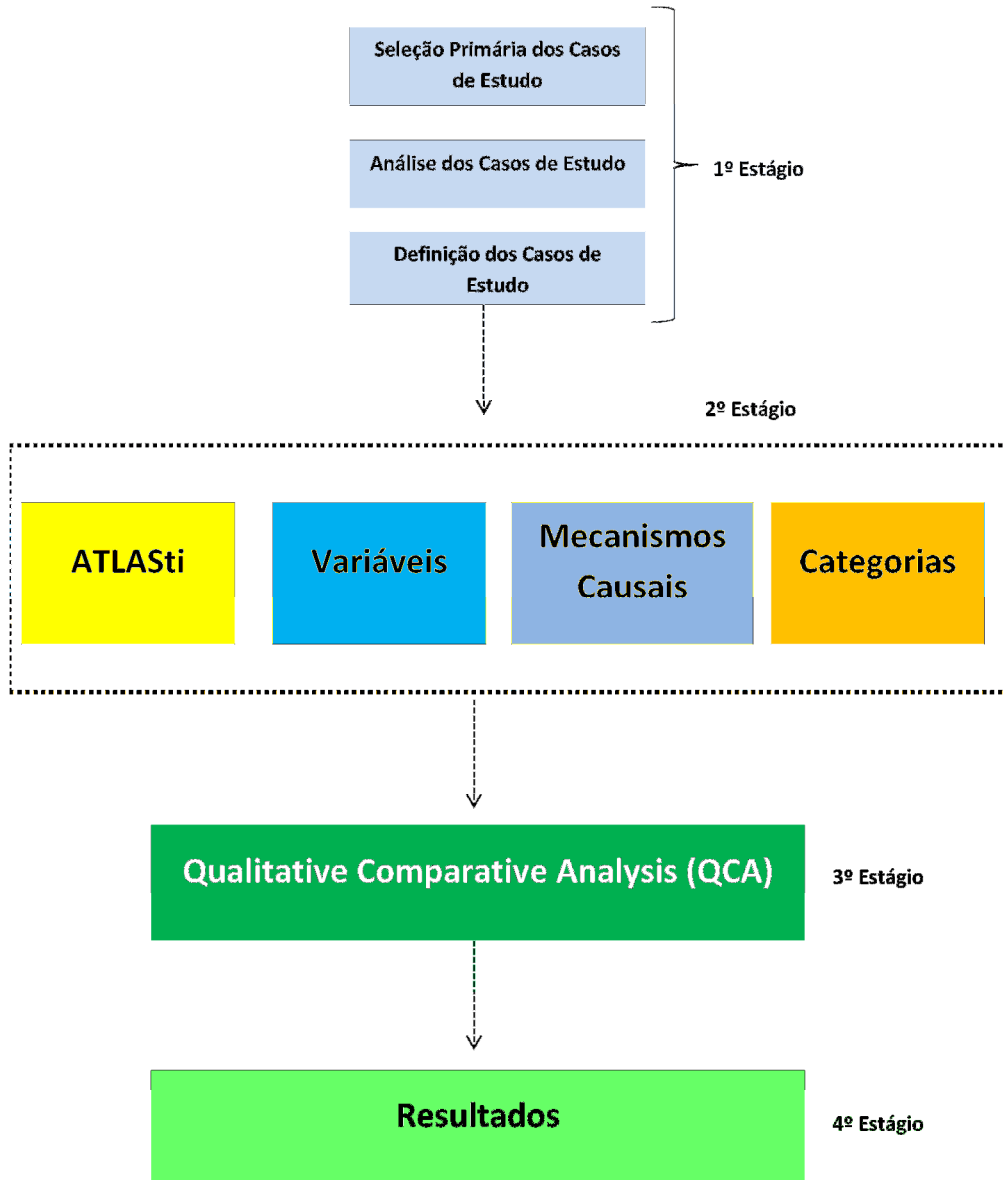


Figura 3 – Modelo de Estudo

No primeiro estágio, detalhado no item 4.2, foram selecionados os casos de estudo. No segundo foi realizada uma análise de conteúdo prévia com o objetivo de aumentar a familiaridade do pesquisador com cada um dos casos, permitindo assim uma melhor identificação e alocação das variáveis escolhidas a partir da teoria estudada.

No terceiro estágio foi aplicada a Análise Qualitativa Comparativa (QCA) com conjuntos *fuzzy* e o quarto estágio foi a análise dos resultados obtidos com estas duas primeiras análises.

4.4.1. Análise Categorical

A Análise Categorical é um tipo de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009). Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas de pesquisa usado para analisar em profundidade as mensagens produzidas por uma pessoa ou por um grupo de pessoas buscando inferências em relação ao emissor, ao receptor e ao tema abordado (BARDIN, 2009; FREITAS, 2000).

A partir da mensagem e das referências aos elementos presentes nas condições de sua produção, busca-se informações sobre outra realidade não explícita na superfície textual sobre o emissor, o receptor, as relações entre estes e os objetivos envolvidos na produção da mensagem, como por exemplo, concepções de mundo, valores de referência do emissor, modelos de comportamento presentes e representações sociais (FRANCO, 2003).

A análise categorial tem como objetivo identificar mais claramente informações inseridas na mensagem a partir da categorização do texto, funcionando por meio do desmembramento do texto em unidades e posterior agrupamento dessas unidades em categorias (BARDIN, 2009).

A Análise Categorical é bastante propícia para ser utilizada em parceria com QCA, uma vez que ambas exigem o elenco de variáveis categóricas que permitam a caracterização de um fenômeno por seu conjunto. Segundo Bardin (2009) a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são, então, rubricas ou classes, que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos.

O critério de categorização escolhido para esta pesquisa é o semântico (BARDIN, 2009). Ou seja, a cada palavra, ou conjunto de palavras, escolhidas como códigos, corresponde um significado vinculado ao corpo teórico que guia a interpretação dos fatos investigados. Ou seja, ao analisar os textos produzidos/coletados na pesquisa o autor atribuía-lhes significado e alinhava os trechos destacados a uma das categorias escolhidas, de forma exclusiva.

A pesquisa que deu origem a esta tese foi iniciada com um conjunto de sete variáveis (categorias) para análise: (1) Poder, (2) Legal, (3) Técnica, (4) Regulação, (5) Econômica, (6) Risco Político, e, claro, a variável resultado (7) Nível de Êxito (chamada na análise *fuzzy* de *target*) que não foi utilizada na fase inicial das análises, uma vez que ela faz sentido apenas quando da utilização do software fsQCA. Tais variáveis foram retiradas das pesquisas realizadas em estudos variados sobre implementação de políticas públicas e PPPs (KLIJN; TEISMAN, 2002; GRIMSEY; LEWIS, 2004; KAPPELER; NEMOZ, 2010; CABRAL; SILVA JR, 2009; PECI; SOBRAL, 2006); CEE (2003).

Todavia, à medida que foi sendo realizado o trabalho de organização dos dados com a utilização do Atlas.ti, quatro novas variáveis (categorias) se impuseram por meio dos dados empíricos: (8) Risco Comercial, (9) Controle, (10) Contratual e (11) Mecanismos de Coordenação.

As categorias utilizadas na fase de análise categorial e na fase de análise *Fuzzy Set* são apresentadas em detalhes a seguir:

I) Poder

Esta categoria de análise aplica-se a todas as situações em que atores política ou economicamente poderosos (agentes ou não) buscando seu interesse (ou de seu grupo) em vez dos interesses do principal, intervêm no cenário de implementação de uma dada política pública (HATCH, 1997).

Tais atores podem ser o Presidente da República, Ministros de Estado, Senadores, Deputados (Federais e Estaduais), Governadores, Secretários de Estado, Administradores de alto escalão, prefeitos, vereadores, grupos organizados (ONGs), Federações de Indústria, Comércio, Agricultura etc., Sindicatos, Conglomerados Industriais e outros entes poderosos organizados.

Esta categoria também abrange situações em que os indivíduos envolvidos na luta pelo poder agem na busca de mudanças institucionais no sentido de que ela atenda aos seus anseios (LAWRENCE, SUDDABY, 2006; ROJAS, 2010). Considera-se que a ação de tais entes poderosos, mesmo intencionalmente racional, permanece limitada por padrões institucionalizados (GRANOVETTER, 1985; SELZNICK, 1996). Não se admite um

poder supremo em quaisquer dos agentes, tendo em vista as estruturas criadas para regular o cenário de implementação de política pública no Brasil, mas que eles podem agir para mudar, ou burlar, o cenário institucional em que exercem tal poder.

II. Legal

A categoria legal está atrelada à existência, ou ausência, de regras formais que moldam o comportamento social, econômico e político (NORTH, 2007). As estruturas legislativas que governam a responsabilidade pela distribuição de serviços públicos são usualmente complexas e restritivas.

Esta categoria engloba, portanto, as situações em que há lacunas legais, leis inadequadas, leis conflitantes, leis de difícil aplicação e interpretação no arcabouço jurídico criado para a implementação de PPPs no Brasil e em relação às demais normas legais que regulam a implementação de políticas públicas em geral e determinados projetos em específico (leis ambientais, por exemplo).

Portanto, esta categoria analisa quando algum problema legal se interpõe como barreira à implementação de um determinado projeto de PPP.

III. Técnico/Burocrática

Inclui todas as situações em que há interferência de aspectos técnico-burocráticos, incluindo assimetria de informação, conflitos entre Agentes e Principais, Inconsistência Temporal (WILLIAMSON, 1983). Despreparo técnico e falta de conhecimento adequado por parte dos agentes também se incluem nesta categoria (JENSEN, 1997).

Não se confunde esta categoria com a Tecnoburocracia como classe social, nos termos descritos por Bresser-Pereira (1981), e tão somente como os trâmites formais e informais que se estabelecem pelo costume e pela adoção de instrumentos legais diversos e sua interpretação por parte dos técnicos de governo nos diversos escalões.

O poder de influenciar desta categoria está muito mais alinhado ao poder da burocracia e dos burocratas descrito por Weber (2010, p. 68):

Em condições normais, o poder de uma burocracia em plena expansão sempre é impressionante. O padrão político que enfrenta o funcionário, treinado,

incorporado à direção administrativa e investido com a hierarquia formal de um interlocutor válido, está na situação do aficionado frente ao perito. Isto se aplica tanto se o padrão ao qual serve a burocracia é um povo provido com os recursos da iniciativa legislativa, o plebiscito e o direito de remover funcionários, ou a um parlamento, eleito em uma base mais oligárquica ou mais democrática. Aplica-se tanto se o padrão é um corpo aristocrático colegiado, baseado, legalmente ou de fato, em uma cooptação, ou se refere a um presidente eleito massivamente ou a um monarca hereditário e absoluto ou constitucional.

Assim sendo, embora se admita o poder de políticos e outros grupos de interesse, nenhuma destas categorias é, a priori, absoluta em seu poder e o objetivo da inclusão da análise é verificar, na prática, os resultados da atuação de tais grupos e mesmo dos ritos burocráticos inescapáveis na administração pública brasileira.

IV. Regulação

Esta categoria inclui a atuação de todos os intervenientes reguladores da implementação de políticas públicas, com atribuições legais específicas para tanto, como é o caso do Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Ministério Público, ICMBIO, IBAMA, CADE, Agências Reguladoras (ANEEL, ANATEL, ANTT, ANP, ANAC etc.) e outros órgãos do Estado com papéis semelhantes, nos três níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal).

Esta categoria tem como premissa a ação estatal como supervisora da atividade pública, onde a intervenção deve ocorrer para coordenar as transações entre os agentes, protegendo os direitos dos principais (LAWRENCE; SUDDABY, 2006; ROJAS, 2010).

Não se confunde com a categoria Controle, que será utilizada para avaliar o medo que os agentes públicos teriam em perder o controle operacional sobre a implementação das políticas públicas, conforme será descrito no item VIII desta seção.

V. Econômica

Inclui todas as situações em que considerações econômico-financeiras e orçamentárias interferem no processo de implementação de políticas públicas (NORTH, 2007; WILLIAMSON, 1983; OSTROM, 2005; SHEPSLE, 1999). Contempla situações em que o montante de capital a ser empregado pelo ente privado (investimento) e a participação pública no empreendimento seriam impactadas pela indisponibilidade, seja de recursos (financeiros e orçamentários), seja de financiamento.

A categoria não abrange tão somente a existência ou presença dos recursos financeiros, mas também problemas que surgem em sua correta alocação, como no caso do planejamento orçamentário (Lei Orçamentária Anual – LOA) e questões vinculadas à priorização de projetos.

VI. Política (Risco Político)

Está relacionada à possibilidade de que os políticos busquem mudanças, até mesmo no arcabouço legal (Medidas Provisórias, Decretos, Projetos de Lei) que alterem as condições existentes quando da assunção de contratos de PPP pelos entes privados (SELZNICK, 1996). Isso pode ocorrer até mesmo antes da implementação de quaisquer contratos, com tais interesses imiscuindo-se nos programas, planos e projetos de governo e criando obstáculos ao seu andamento.

Ainda há uma grande sensibilidade política em relação às PPPs, pois elas envolvem ideologias políticas quanto ao papel do setor privado na distribuição de benesses públicas. Embora haja uma crescente evidência empírica de que as PPPs provêm um melhor custo-benefício (*value for Money*) se adequadamente estruturadas, ainda há uma grande sensibilidade dentre os políticos (LEWIS, 2000).

Este risco político tem a ver com a possibilidade de que entes políticos poderosos firam o Estado de Direito (*Rule of Law*) (WEINGAST, 1997) para alcançar seus interesses. Diferentemente da categoria Poder, que também inclui a possível ação de políticos, neste caso, a ação ocorreria somente em função de ideologias político-partidárias que possam ser contrariadas por determinados projetos de PPP, ou mesmo por outros atores políticos envolvidos em tais projetos.

VII. Comercial (Risco Comercial)

Esta categoria está vinculada às análises do desempenho econômico de um dado projeto e aos custos de transação que determinam interesse ou não dos entes privados (NORTH, 2007; WILLIAMSON, 1983; OSTROM, 2005). O custo de uma transação decorre dos altos custos da informação e do fato de que as partes de uma transação detêm informações de forma assimétrica. Embora os atores criem instituições para estruturar as interações humanas, o resultado será sempre certa medida de imperfeição nos mercados (NORTH, 2007).

Esta categoria está muito ligada à vontade da iniciativa privada aceitar um determinado grau de transferência de riscos sem a necessidade de garantias do setor público (LEWIS, 2000). Se a iniciativa privada vê um projeto como muito arriscado e percebe grande dificuldade em avaliar as possibilidades de retorno financeiro, vai atuar junto à iniciativa pública para que a contratação da obra seja por empreitada (investimento público), com a execução de uma concessão ou gestão pública em fase posterior, no caso de empreitadas de obras públicas.

VIII. Controle

Inclui conflitos possíveis relacionados à perda de poder operacional para as Sociedades de Propósito Específico (SPE) encarregadas dos projetos de implementação de políticas públicas (WILLIAMSON, 1983).

Explica-se, pois o poder público em muitas circunstâncias pode delegar a execução, mas não a responsabilidade por suas atividades (ARAGÃO, 2009). Sem o necessário controle da gestão de uma determinada implementação o poder público pode se sentir incapaz de controlar e ficar receoso da responsabilidade.

O Controle mencionado aqui é o chamado Controle Interno (AVRITZER; ANASTASIA, 2006; DI PIETRO, 2006) e não o externo, contemplado na categoria Regulação. Di Pietro chama este controle de Administrativo, que é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. A categoria avalia, portanto, o medo que o administrador público teria em ceder o controle direto do fornecimento de bens e serviços públicos ao cidadão, considerando que preceitos legais e de mérito possam não ser cumpridos pelo agente privado.

IX. Contratual (Risco Contratual)

Categoria ligada ao receio que tanto a administração pública quanto a iniciativa privada têm de suportar um eventual desgaste de imagem e sanções em lides judiciais baseadas em contratos complexos em caso de fracasso do empreendimento. Vincula-se também à assimetria de informação, conflitos entre o Principal e o Agente (WILLIAMSON, 1983).

Em um ambiente contratual surgem os conflitos de agência, uma vez que sempre que um indivíduo depende da ação de outro, ocorre um relacionamento de agência, denominando aquele que realiza a ação como agente e a parte afetada como o principal (PRATT; ZECKHAUSER, 1985). Nos casos de contratos de PPP a relação pode se estender por até 35 anos no Brasil, o que gera um receio grande por parte dos dois lados envolvidos. A Figura 04 ilustra esta complexidade contratual introduzida pelas possibilidades da Lei das PPPs no Brasil, apresentando os diferentes fluxos envolvidos e deixando entrever as transações, assimetrias de informação e conflitos potenciais.

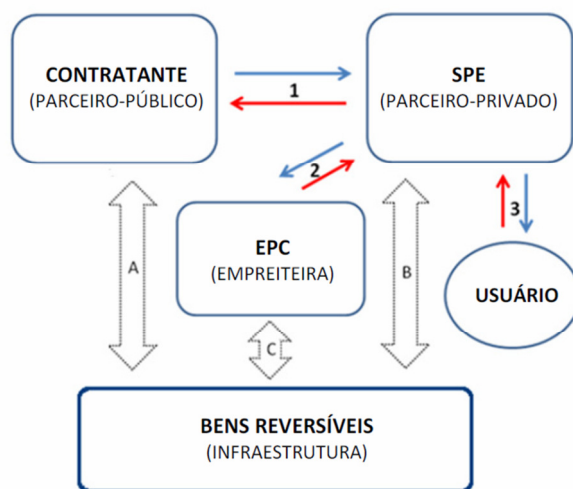
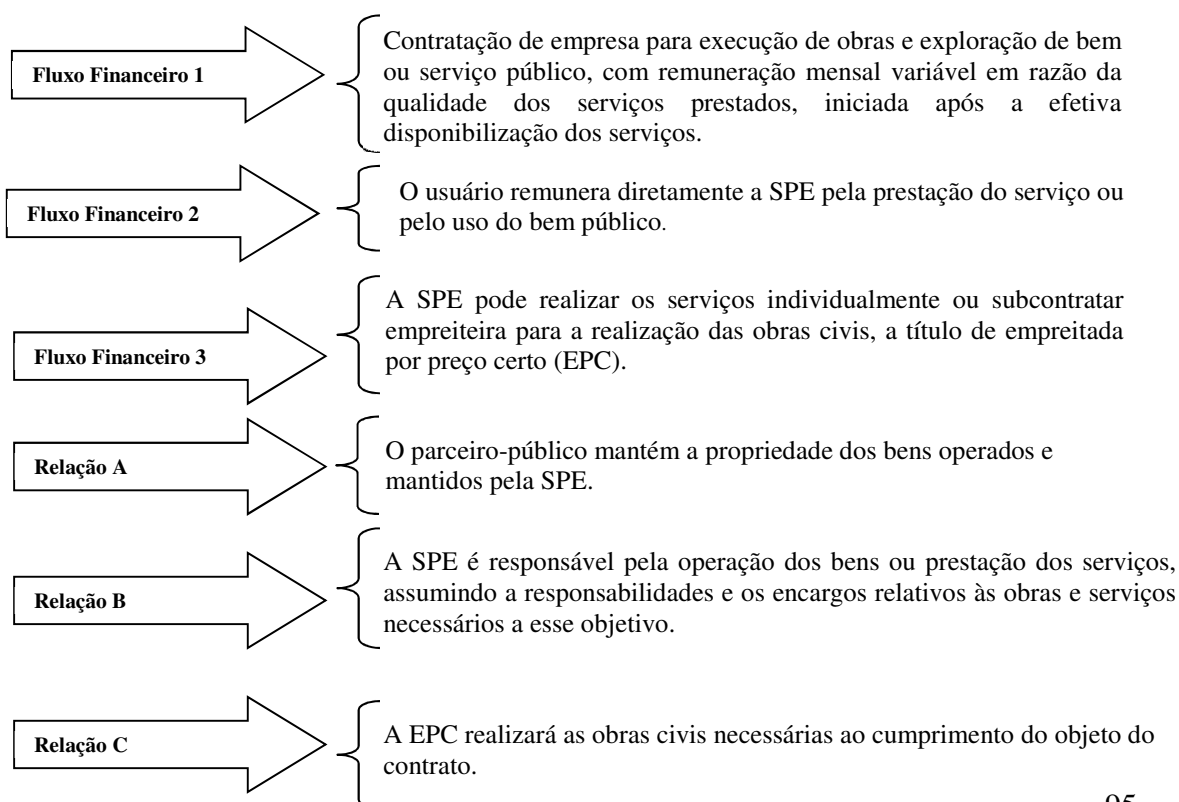


Figura 4 – Representação Contratual em PPP.

Fonte: Elaboração Própria



X. Coordenação (Mecanismos de Coordenação)

Esta categoria avalia as dificuldades que o Governo Federal tem para coordenar os diversos processos, órgãos, normas, projetos e programas envolvidos em projetos de PPP, incluindo planejamentos de longo prazo (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), orçamento, prioridades e outras medidas que influenciam o desempenho na execução de projetos de PPP.

Martinez e Jaramillo (1989) definem mecanismos de coordenação como qualquer ferramenta administrativa para obter integração entre diferentes unidades de uma mesma organização. Mintzberg (2003) define cinco mecanismos de coordenação principais, sendo eles: Ajustamento Mútuo, Supervisão Direta, Padronização dos Processos, Padronização dos Outputs, Padronização das Habilidades e as Normas, Regras e Doutrinação.

A Figura 05 apresenta a complexidade que pode ser gerada pela grande quantidade de órgãos intervenientes em um ambiente de implementação de política pública de PPP.

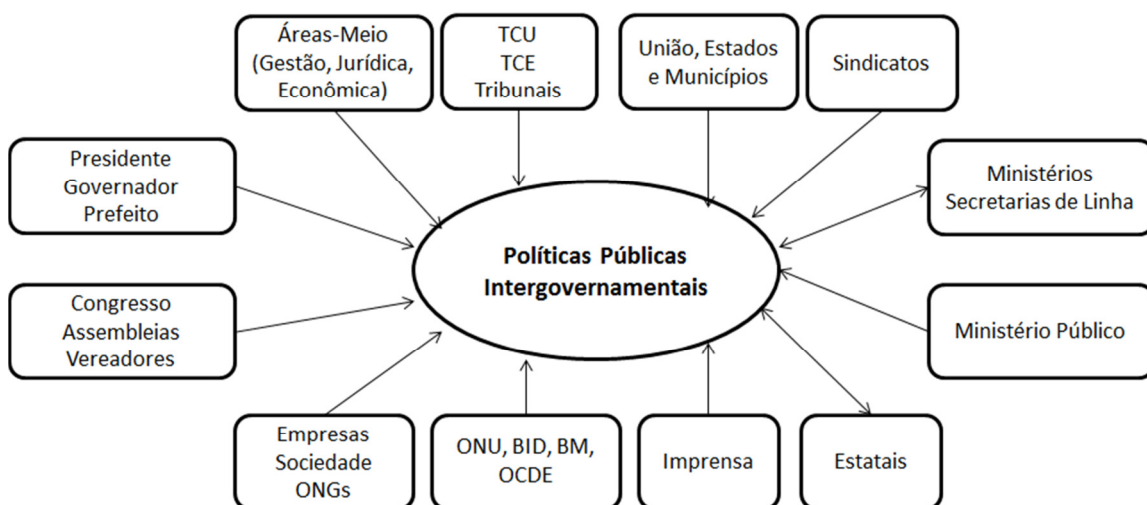


Figura 5 – Relação de Intervenientes em uma Implementação de PPP.
Fonte: Elaboração Própria

A dificuldade de coordenação inclui todas as situações em que aspectos estruturais interferem no processo (MEYER, J.W.; ROWAN, 1977). Segundo Lewis (2000) muitos países criam uma quantidade muito grande de estâncias decisórias, além de adotar práticas de delegação e descentralização que impõem um verdadeiro desafio quanto a encontrar a estrutura organizacional mais adequada para obter uma coordenação ideal entre os desejos do poder central e dos órgãos descentralizados, ou mesmo de outros

níveis de poder, quando a uma determinada política pública ou projeto de implementação.

Pressman e Wildavsky (1984), ao estudarem problemas de implementação de políticas públicas, embora não mencionem coordenação, reconhecem a existência do problema ao focar a complexidade da ação conjunta, exemplificada pela enorme quantidade de órgãos da Administração Pública, níveis de Governo e grupos afetados que estão imersos em todo processo de implementação de um programa e sem cujo assentimento e colaboração ativa não se pode chegar aos resultados projetados. Não se pode defender que em um cenário de implementação de políticas públicas a administração atue com uma racionalidade unitária e sem contradições internas (SCHARPF, 1978).

XI. Êxito (Nível de Êxito)

Categoria de análise que avalia o quanto os projetos estudados se aproximaram da realização de licitações para contratação de PPPs. O nível de êxito pode ir de ‘zero’ (insucesso) a ‘um’, êxito total, que é entendido como a assinatura do contrato de PPP com a SPE selecionada no certame licitatório. O objetivo da tese não é avaliar a qualidade e eficiência dos projetos e sim o uso de tal modalidade na administração pública federal.

No fsQCA esta variável é chamada de *target*. Ou seja, ela não participa da primeira etapa da análise e é na verdade o balizador do índice de sucesso ou não de um determinado projeto.

4.4.2. Operacionalização das Variáveis com *Fuzzy Set*

O procedimento quantitativo que se seguiu à definição das variáveis baseia-se nos conceitos introduzidos por Bardin (2009) e compreende a frequência com que as palavras, ou trechos que permitam ao autor inferir sua presença, aparecem no texto. Assim, as unidades de registro consideradas são as palavras; e a unidade de contexto diz respeito à frase. O critério de categorização utilizado corresponde ao semântico, por exemplo, os elementos (palavras, frases, orações, trechos, discursos etc.) que refletem a presença de ‘Mecanismo de Coordenação’ serão agrupados nesta categoria temática e assim por diante.

A frequência com que determinada categoria aparece em documentos e em entrevistas, bem como a interpretação do pesquisador permitiram definir quantitativamente o grau de dificuldade que cada uma das variáveis exerce sobre cada um dos casos, além é claro de determinar a presença ou ausência destas mesmas variáveis. Definida a intensidade em que cada variável aparece em cada um dos casos encontrou-se o conjunto de variáveis escalares que poderiam ser calibradas em variáveis *fuzzy*, o que permitiu a terceira etapa do estudo por meio da Análise Qualitativa Comparativa (QCA).

Um aspecto importante para a análise com *fuzzy sets* é a questão da definição dos graus de membresia de um fenômeno a uma das categorias de análise. Definidas as dez categorias de análise, ou dez variáveis *fuzzy set*, é preciso definir os escores de membresia ou não-membresia. Estes escores definem o quanto cada um dos trinta casos analisados pertencem ou não a dada categoria. A 11ª variável é a chamada *target* e não entra na primeira fase das análises.

Ragin (2000) explica que *Fuzzy Sets* permitem estabelecer a membresia entre 0 e 1, sendo que, neste caso '0' é não-membresia e '1' é membresia total. A ideia básica de *Fuzzy Sets* é permitir um escalonamento, uma gradação do escore de membresia e portanto, permitir uma membresia parcial, ou *fuzzy*. Neste sentido, um escore de 0.8⁸ ou 0.9, por exemplo, indica uma forte membresia, mas não completa. Escores menores que 0.5, mas maiores que 0 (exemplos 0.2 ou 0.35) indicam que o fenômeno é menos membro que mais membro de uma dada categoria. Mas, ainda assim, tal fenômeno tem um dado grau de membresia e sua importância na análise será fornecida pelos cálculos realizados pelo sistema.

Portanto, *fuzzy set* combina métodos de avaliação qualitativos e quantitativos: 1 e 0 são designações qualitativas (membresia total ou não-membresia total); valores entre 0 e 1 (não inclusivos) indicam graus de membresia. Com isso, mostra Ragin (2000), evita-se um erro comum de se utilizar variáveis categóricas para representar fenômenos que são mais bem representados com medidas ordinais — intervalares ou escalares — em pesquisa social.

Fuzzy sets, portanto, conduzem a avaliações qualitativas e quantitativas de forma simultânea na medida em que lidam com diferentes graus em que determinados casos

⁸ O software fsQCA não utiliza vírgulas para separar as casas decimais e sim o ponto.

pertencem a um conjunto (incluindo as declarações qualitativas de membresia e não-membresia), e não como eles diferem um do outro ao longo de dimensões quantificáveis de variações categóricas. Portanto, *fuzzy sets* apontam declarações qualitativas ao mesmo tempo em que avaliam graus de membresia. Neste sentido, *fuzzy set* é um conjunto contínuo que foi cuidadosamente calibrado para indicar grau de membresia.

Antes de apresentar os valores lógicos que definiram os graus de membresia dos fenômenos às variáveis consideradas, vale a pena apresentar o exemplo dado por Ragin (2000). Se forem tomados três graus de membresia (0, 0.5 e 1) pode-se considerar que jamais se aborda a possibilidade de membresia ou não-membresia simplesmente. Há uma terceira medida que corresponde à possibilidade de estar ‘mais ou menos’ dentro e ‘mais ou menos’ fora da categoria considerada.

O exemplo é o do conjunto de pessoas empregadas em uma empresa qualquer. Suponha-se que o executivo de uma empresa demitiu um grupo de empregados, de forma temporária. Ele acredita que em um futuro próximo poderá contratar essas pessoas novamente. Estas pessoas podem ser consideradas empregadas da firma? Sim e não. Elas estão em uma zona cinzenta entre as pessoas empregadas pela empresa e as pessoas não empregadas pela empresa. Dependendo da análise que se quer, simplesmente incluir tais pessoas em um rol de desempregados pode não representar a melhor realidade.

Os três valores utilizados para indicar ‘membresia total’, ‘membresia parcial’ e ‘não-membresia total’ são uma forma rudimentar de conjuntos *fuzzy*. Segundo Ragin (2000) uma escala que usa cinco intervalos é mais elegante e ainda muito simples de ser entendida. Ragin (2000) fala ainda da possibilidade do uso de sete escores.

Nesta tese optou-se por cinco escores diferentes, tendo em vista que Ragin (2000) afirma que esta é a melhor opção quando o pesquisador tem uma quantidade substancial de informações sobre os casos, mas as evidências ainda não são sistematicamente comparáveis caso-a-caso.

É importante salientar que a definição dos escores não é simplesmente estabelecer uma ordem aleatória, um simples ranqueamento. É preciso justificar o escore em função de sua relação ao conjunto a que pertence. Nesta tese, no lugar de apenas considerar a

membresia ou não, optou-se por utilizar o nível de ocorrência de uma dada variável em cada um dos casos estudados, considerando como base a frequência com que cada uma das variáveis apareceu na análise qualitativa realizada no segundo estágio do estudo. Ou seja, assume-se que quanto mais vezes um problema surgiu ao longo do desenvolvimento de um projeto de PPP (seja nas entrevistas, seja nos documentos consultados) maior é sua propensão a causar impacto. Ressalte-se que a análise final de impacto é realizada em função do grau de presença da variável e dos resultados encontrados para cada um dos trinta projetos.

Procedimento similar é mencionado por Ragin (2013) ao contrastar pesquisas quantitativas e qualitativas. Segundo o autor, em pesquisas quantitativas convencionais medidas são indicadores de conceitos, que por sua vez são componentes de um modelo, que por sua vez são derivados de teorias. Portanto, a abordagem quantitativa à mensuração é fortemente centrada em teoria. Muitas pesquisas qualitativas, em contraste, são mais centradas em conhecimento e, portanto, tendem a ser mais embasadas em evidências empíricas e são mais iterativas em sua natureza. Isto é, há uma iteração entre a formação dos conceitos e a mensuração, por um lado, e a estratégia de pesquisa pelo outro lado (GLAZER; STRAUSS, 1967).

Ainda, segundo Ragin (2013), o pesquisador deve começar com ideias orientadoras e conceitos amplos, e usar os casos empíricos para ajudar a refinar e elaborar os conceitos. Este processo de refinamento progressivo envolve um movimento iterativo de idas-e-vindas entre as ideias e as evidências, o que foi realizado com a ajuda do software Atlas.ti e técnicas de análise categorial. Neste processo de ir-e-vir, completa Ragin (2013), o pesquisador especifica e refina seus indicadores e medidas empíricas, como ocorreu neste estudo.

O método escolhido para definir as variáveis escalares nesta tese também é proposto por Kent (2008) ao demonstrar que os resultados derivados do software fsQCA são muito sensíveis às decisões e assunções que o pesquisador faz no processo de realizar a análise, o que inclui a maneira em que as variáveis foram mensuradas. As medidas podem ser diretas ou indiretas, ou derivadas de alguma operação aritmética sobre um número de observações ou itens em um questionário. Segundo Kent (2008) a mensuração direta, para utilização no fsQCA pode ser:

- a) Realizada pelo pesquisador com base em observações ou análise documental;
- b) Resultado de perguntas diretas a indivíduos sobre eles mesmos, seus comportamentos ou suas visões, atitudes e opiniões sobre dado fenômeno;
- c) Fazendo perguntas já em formato de fuzzy sets, como por exemplo: em uma escala de um a dez, onde 1 significa ‘não absoluto’, 10 significa ‘sim absoluto’ e 5 significa (nem não, nem sim), em que extensão você poderia dizer que é um cliente leal.

Nesta pesquisa foram utilizadas as opções ‘a’ e ‘b’ propostas por Kent (2008), conforme será mais bem demonstrado no capítulo de resultados desta tese.

Finalmente, é preciso explicar que variáveis *fuzzy set* definem a linguagem que será utilizada na discussão de um conceito *fuzzy*, como temperatura, pressão, idade, altura etc. Uma Classe Variável *fuzzy* é utilizada para criar instâncias de uma variável *fuzzy*, provendo um nome (por exemplo, Coordenação), as Unidades da variável (por exemplo, quantidade de variáveis), e o Universo do Discurso para a variável (por exemplo, uma faixa que vai de 0 a 1, no caso desta pesquisa), e um conjunto de termos *fuzzy* primários (como quente, frio e morno) que será utilizado quando descrevendo os conceitos fuzzy específicos associados com as variáveis *fuzzy*. Os nomes e unidades são *strings* que são principalmente utilizados para apresentação textual em um programa. O universo do discurso define um conjunto de limites superiores e inferiores para os valores dos conjuntos *fuzzy* utilizados para descrever os conceitos da variável *fuzzy*. O Quadro 13 descreve quais foram os critérios escolhidos para definir cada um dos escores de intensidade de presença de uma determinada variável a cada um dos 30 casos escolhidos para o estudo.

Quadro 13 – Escores de Intensidade das Variáveis em cada caso.

Escore	Justificativa
(0.00) Ausência	Não foi detectada a presença da variável no caso considerado.
(0.25) Baixa intensidade	Foi detectada a presença da variável no caso considerado, porem com intensidade muito baixa.
(0.50) Média Intensidade	Foi detectada a presença de dada variável no caso considerado, com uma intensidade média.
(0.75) Alta Intensidade	Foi detectada a presença de dada variável no caso considerado, com intensidade alta.
(1.00) Muito alta intensidade	Foi detectada a presença de dada variável no caso considerado, com intensidade muito alta.

Definidos os escores de intensidade das variáveis a análise *fuzzy set* será utilizada para mensurar as condições ‘Necessária’ e ‘Suficiente’ de cada uma das variáveis escolhidas para o estudo em relação a cada um dos casos (RAGIN, 2000).

Condição Necessária existe quando se considera que uma determinada variável é indispensável para que um dado resultado ocorra e **Condição Suficiente** existe quando uma variável por si só determina o resultado. Assim, uma fase preliminar da análise é verificar para cada uma das variáveis se existe um e/ou as duas relações.

O principal instrumento de análise *fuzzy set* é **Tabela Verdade**. A Tabela Verdade é utilizada para avaliar quais combinações das condições causais levam ao resultado, que neste caso, é a falha na consecução da parceria público-privada.

Antes de iniciar a demonstração dos procedimentos de coleta e análise de dados o autor considera importante apresentar e explicar brevemente quais foram as ferramentas informatizadas utilizadas.

4.4.3. Ferramentas de Análise

A análise dos dados obtidos por meio de 62 entrevistas e 841 documentos em um total de 67.042 páginas foi realizada com o apoio dos softwares Express Scribe⁹ versão 5.55, Atlas.ti versão 7.0.091¹⁰ e fsQCA, versão 2.5¹¹.

O Express Scribe é um software tocador de áudio profissional para PC ou Mac, utilizado para apoiar a transcrição de gravações de áudio. O software apresenta um ‘pedal’ virtual que permite a interrupção imediata do áudio de uma gravação, *playback* com velocidade variável, controle multicanal, execução de vídeos, gestão dos arquivos de áudio e vídeo e ainda permite trabalhar com softwares de reconhecimento de voz e com pedais físicos que podem ser conectados ao computador por meio de USB. A Figura 06 apresenta a principal tela do Express Scribe, mostrando em suas colunas o nome do arquivo, a data e o horário de inclusão no software, a duração do arquivo (reflete quanto tempo durou a entrevista – 79 minutos e 49 segundos no caso da

⁹ O **Express Scribe** é um software shareware distribuído pela NCH Software.

¹⁰ **Atlas.ti** é uma marca registrada de **Atlas.ti Scientific Software Development GmbH**. A versão 7.0.91 utilizada é uma Student Single User License, com data de expiração em 23/04/2015.

¹¹ **fsQCA** é um software livre, desenvolvido por Charles Ragin, Sean Davey and Kriss Drass. O programa e seu manual podem ser baixados do site <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml> gratuitamente.

primeira linha), e um trecho da nota para facilitar a identificação no banco de dados que o sistema cria e gerencia.

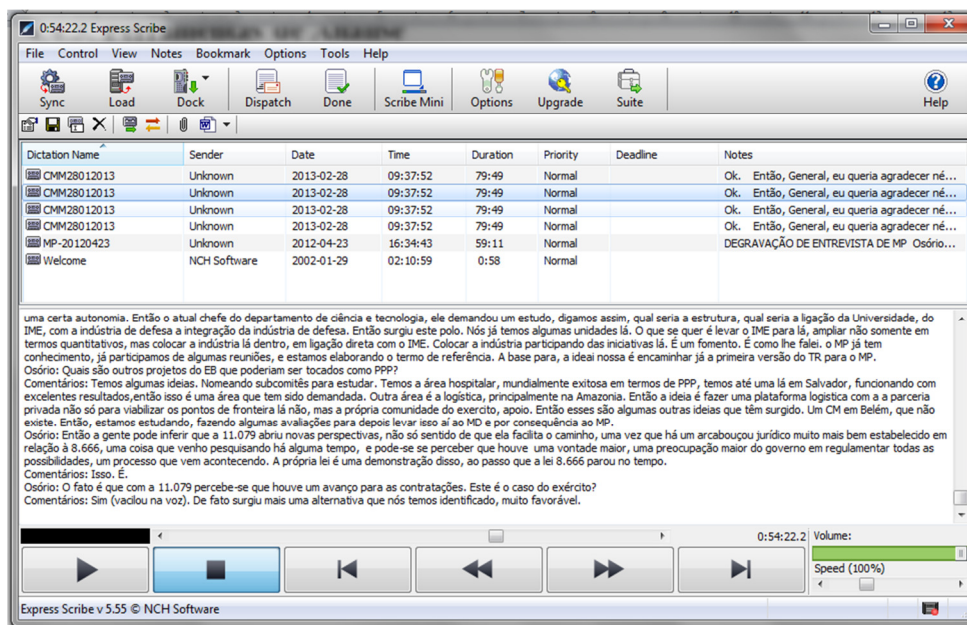


Figura 6 – Tela Principal do Express Scribe

O Atlas.ti (ver Figura 07) é o mais conhecido e utilizado software de análise documental do mundo (POCRIFKA; CARVALHO; VOSGERAU, 2011). O software substitui com vantagens a prática de marcar os textos lidos em papel e anotar nas margens dos documentos as informações necessárias para o resgate, interpretação e análise dos dados obtidos. Trata-se de análise de conteúdo com a utilização da tecnologia da informação.

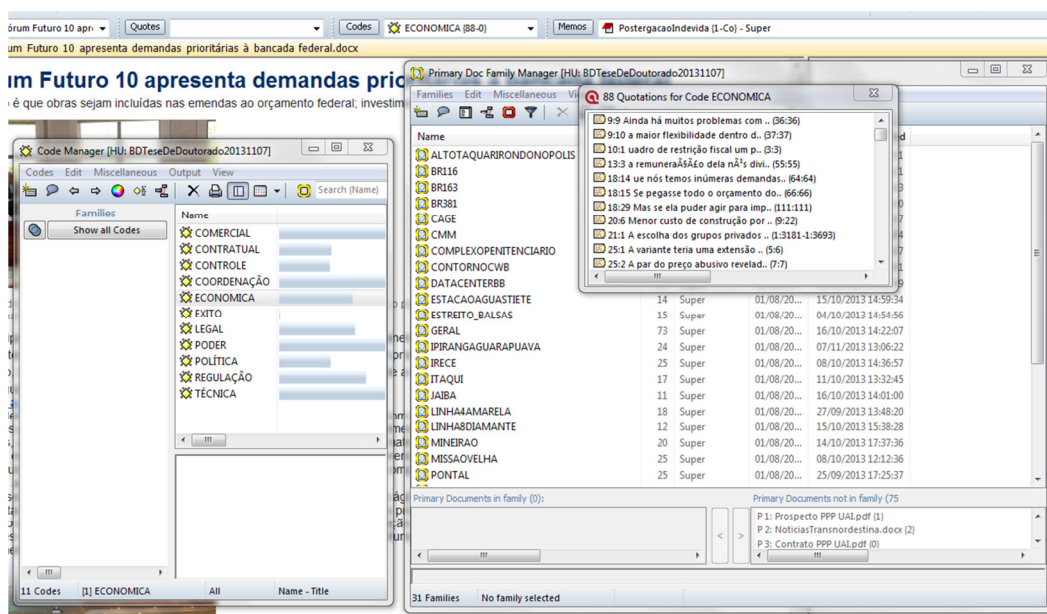
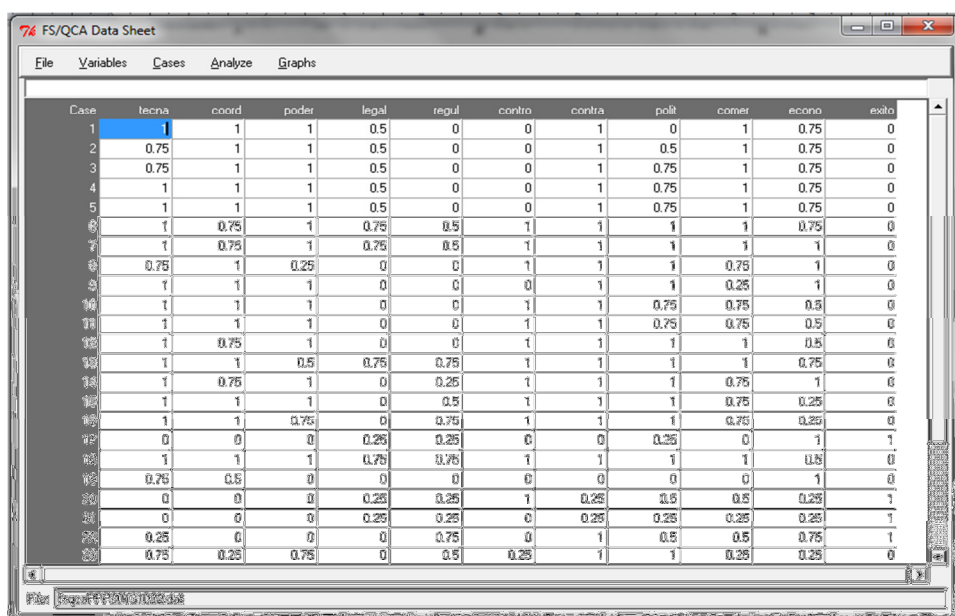


Figura 7 – Principais Telas do Atlas.ti

Maiores detalhes sobre os formulários, funções e possibilidades de uso do Atlas.ti serão dadas na seção 4.4.4, desta tese.

Finalmente, o fsQCA (ver Figura 08) é o mais popular software utilizado para a realização de análises qualitativas comparativas (QCA) – 80% de *share* — que usa a teoria Fuzzy Set combinatorial e minimização Booleana para estabelecer quais combinações de ocorrências características de um dado caso são suficientes ou necessárias para produzir um resultado.



The screenshot shows the 'FS/QCA Data Sheet' window. It features a menu bar with 'File', 'Variables', 'Cases', 'Analyze', and 'Graphs'. Below the menu is a data table with the following columns: 'Case', 'tecna', 'coord', 'poder', 'legal', 'regul', 'contro', 'contra', 'polit', 'comer', 'econo', and 'exito'. The table contains 20 rows of data, with the first row highlighted in blue. The values in the table are binary (0 or 1) or fuzzy values (0.25, 0.5, 0.75).

Case	tecna	coord	poder	legal	regul	contro	contra	polit	comer	econo	exito	
1	1	1	1	0.5	0	0	1	0	1	0.75	0	
2	0.75	1	1	0.5	0	0	1	0.5	1	0.75	0	
3	0.75	1	1	0.5	0	0	1	0.75	1	0.75	0	
4	1	1	1	0.5	0	0	1	0.75	1	0.75	0	
5	1	1	1	0.5	0	0	1	0.75	1	0.75	0	
6	1	0.75	1	0.75	0.5	1	1	1	1	0.75	0	
7	1	0.75	1	0.75	0.5	1	1	1	1	1	0	
8	0.75	1	0.25	0	0	1	1	1	0.75	1	0	
9	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0.25	1	0
10	1	1	1	0	0	1	1	0.75	0.75	0.5	0	
11	1	1	1	0	0	1	1	0.75	0.75	0.5	0	
12	1	0.75	1	0	0	1	1	1	1	0.5	0	
13	1	1	0.5	0.75	0.75	1	1	1	1	0.75	0	
14	1	0.75	1	0	0.25	1	1	1	1	0.75	1	0
15	1	1	1	0	0.5	1	1	1	0.75	0.25	0	
16	1	1	0.75	0	0.75	1	1	1	0.75	0.25	0	
17	0	0	0	0.25	0.25	0	0	0.25	0	1	1	
18	1	1	1	0.75	0.75	1	1	1	1	0.5	0	
19	0.75	0.5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
20	0	0	0	0.25	0.25	1	0.25	0.5	0.5	0.25	1	
21	0	0	0	0.25	0.25	0	0.25	0.25	0.25	0.25	1	
22	0.25	0	0	0	0.75	0	1	0.5	0.5	0.75	1	
23	0.75	0.25	0.75	0	0.5	0.25	1	1	0.25	0.25	0	

Figura 8 – Tela Principal do FsQCA

No capítulo de análise dos resultados haverá um maior detalhamento dos procedimentos utilizados com o software fsQCA, uma vez que o autor optou por juntar as análises à explicação de funcionamento do software, tendo em vista a novidade da ferramenta, ainda pouco conhecida no Brasil e por se entender que este procedimento facilitará o entendimento das análises e do uso do software.

4.4.4. Procedimentos de Coleta e Análise de Dados no Atlas.ti

Conforme detalhado em seções anteriores deste trabalho foram criadas dez categorias de análise e uma categoria alvo (*target*). Estas variáveis foram inseridas no Atlas.ti. Para entender como o Atlas.ti trata as variáveis de análise, pode-se comparar um projeto de pesquisa a um contêiner inteligente, que mantém registros de todos os dados inseridos.

Este contêiner é chamado pelo Atlas.ti de Unidade Hermenêutica (HU de *Hermeneutic Unit*).

A Unidade Hermenêutica mantém o caminho para todos os dados inseridos e armazena os códigos (neste caso as categorias de análise), as famílias de códigos, visões de rede e outras análises que o autor faz ao longo da inserção, armazenamento e tratamento dos dados. Os documentos são armazenados em diretórios independentes, no *driver* de armazenagem escolhido pelo pesquisador e podem ser recuperados com grande facilidade por meio do mecanismo de gerenciamento de documentos do Atlas.ti.

O software armazena documentos de texto (como as 62 entrevistas realizadas para esta pesquisa), imagens (como as mais de 300 fotos tiradas nas visitas *in loco*), gravações de áudio, vídeo clipes, arquivos pdf e até mesmo *geo data* (formato dos mapas do *Google Earth*).

A Figura 09 apresenta a principal tela do Atlas.ti, com a **HU:BDTeseDeDoutorado** [data da última alteração do arquivo]. Na Figura 09 é possível perceber todos os trinta projetos escolhidos para estudo (30 casos de estudo), um caso selecionado e os dezessete documentos vinculados a este caso selecionado. Esta é a maneira central em que o Atlas.ti organiza os documentos.

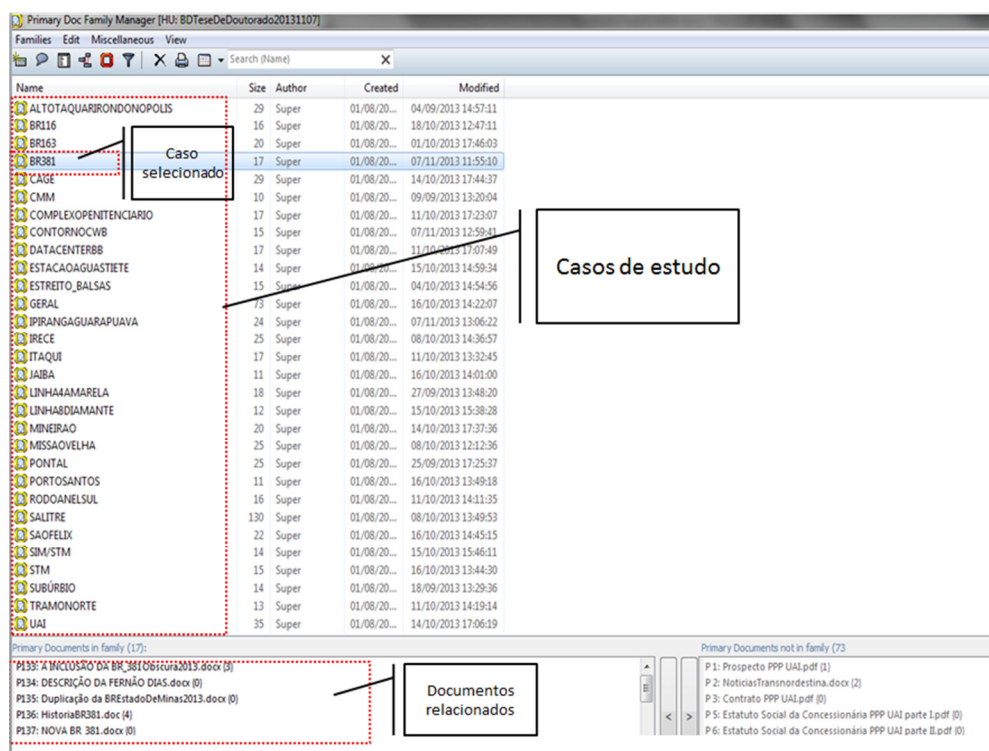


Figura 9 – Tela Principal do Atlas.ti

A quantidade de documentos analisados por caso de estudo variou em virtude da saturação do surgimento de novas informações (YIN, 1984). Quando o autor percebia que para um dado caso a busca de mais documentos não estava trazendo novidades, interrompia a busca, por entender que já tinha informações suficientes para proceder às análises requeridas pelos propósitos da tese. A Figura Dez apresenta os códigos (categorias de análise) e a frequência de cada um deles nos casos de estudo pesquisados.

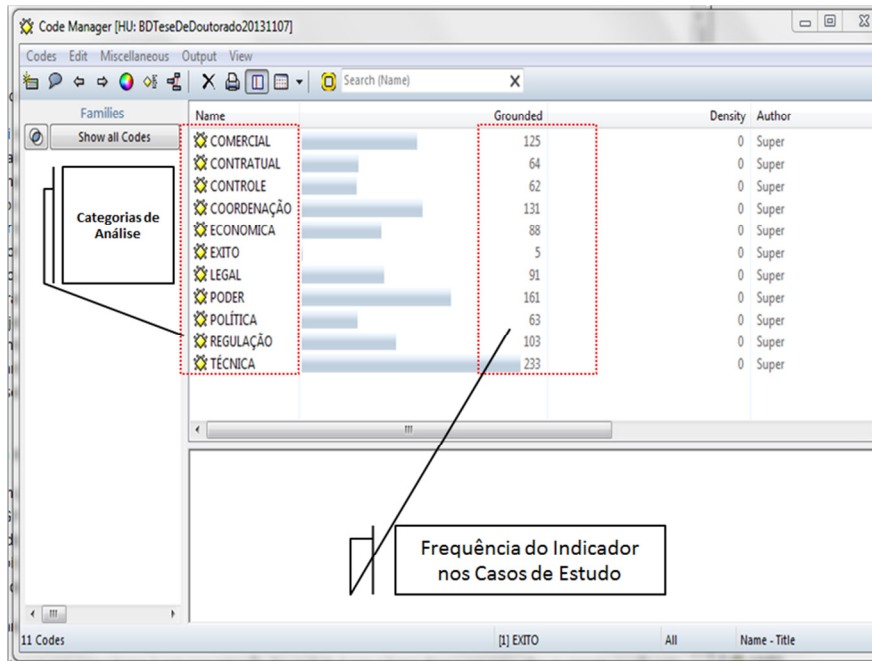


Figura 10 – Códigos Indicadores e Frequência

A Figura 11 apresenta os principais elementos de análise do Atlas.ti.

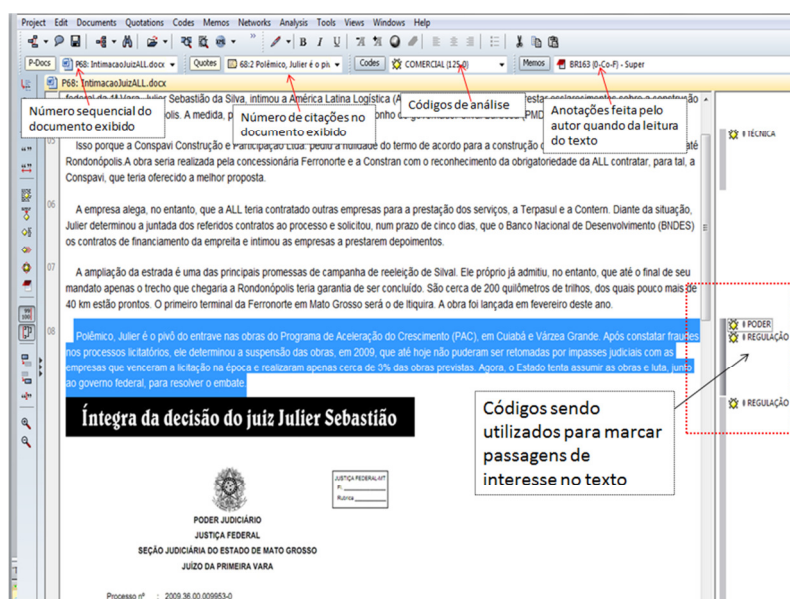


Figura 11 – Tela Principal de Análise de Documentos

Tais elementos de análise são o documento em análise, com sua numeração sequencial dentro do banco de dados, o número de citações marcadas (a frequência de um determinado código/categoria dentro do banco de dados é dada por estas citações), a lista dos códigos de análise e as anotações que o autor faz sobre suas impressões da leitura do documento. Na margem direita o Atlas.ti apresenta a ‘margin area’, que é onde ficam marcados os códigos encontrados dentro do documento analisado.

A Figura 12 apresenta a visão que o Atlas.ti dá sobre as citações realizadas para um determinado documento, considerando cada uma das categorias de análise. No exemplo abaixo, para um documento de análise ambiental do Ibama, relacionado ao trecho ferroviário Alto-Taquari – Rondonópolis foram assinaladas treze citações da categoria Técnico/Burocrática, o que significa que somente este documento apresenta treze problemas vinculados à deficiências técnicas do projeto citado, conforme interpretação do autor.

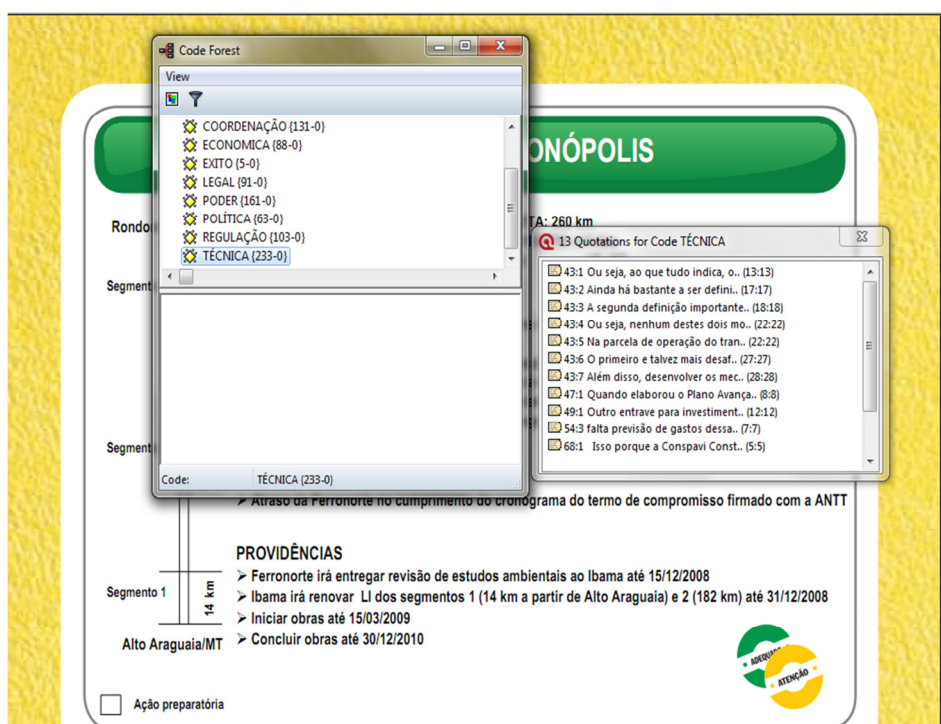


Figura 12 – Visão de Categorias e Citações do Atlas.ti.

A Figura 13 apresenta uma árvore de relacionamento que demonstra graficamente os documentos que foram utilizados para a análise do caso de estudo. Neste caso, o projeto de Irrigação do Pontal.

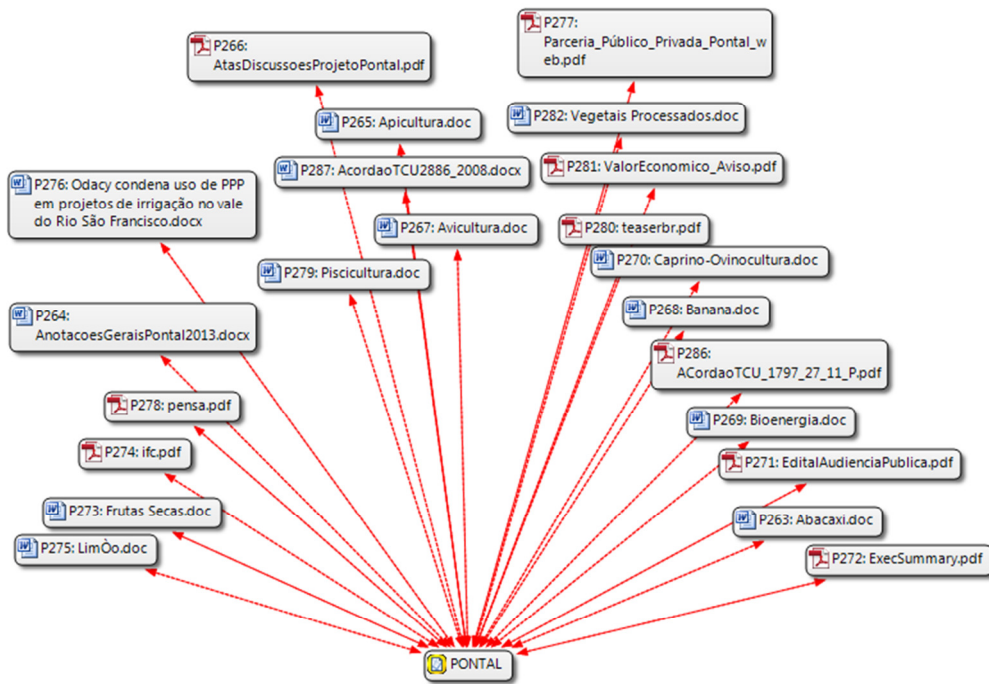


Figura 13 – Arvore de Relacionamento – Pontal

A Figura 14 demonstra para um determinado código a quantidade de vezes que ele foi detectado (frequência) e em quantos documentos isso ocorreu. Este foi o segundo critério utilizado para determinar a intensidade da presença da variável em cada um dos casos. O primeiro critério é a presença absoluta da variável, conforme será demonstrado pela tabela de frequência gerada pelo Atlas.ti.

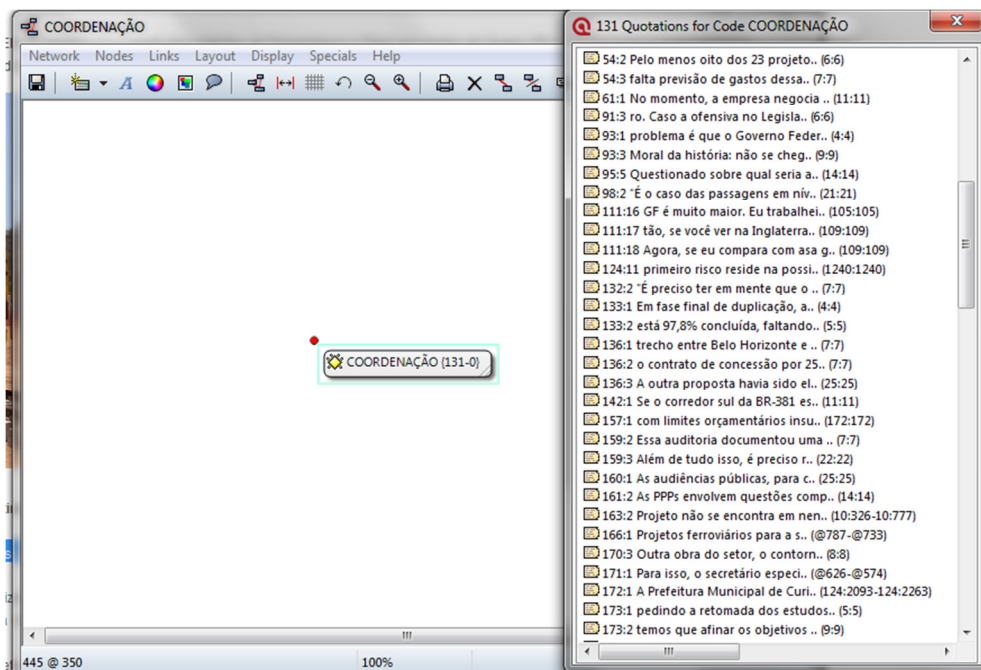


Figura 14 - Citações para Coordenação

A Figura 15 apresenta a análise de redundância, que é a sobreposição de códigos diferentes em uma mesma citação realizada pelo Atlas.ti, mostrando um índice de redundância muito baixo para todas as variáveis. As redundâncias foram posteriormente excluídas da análise final.

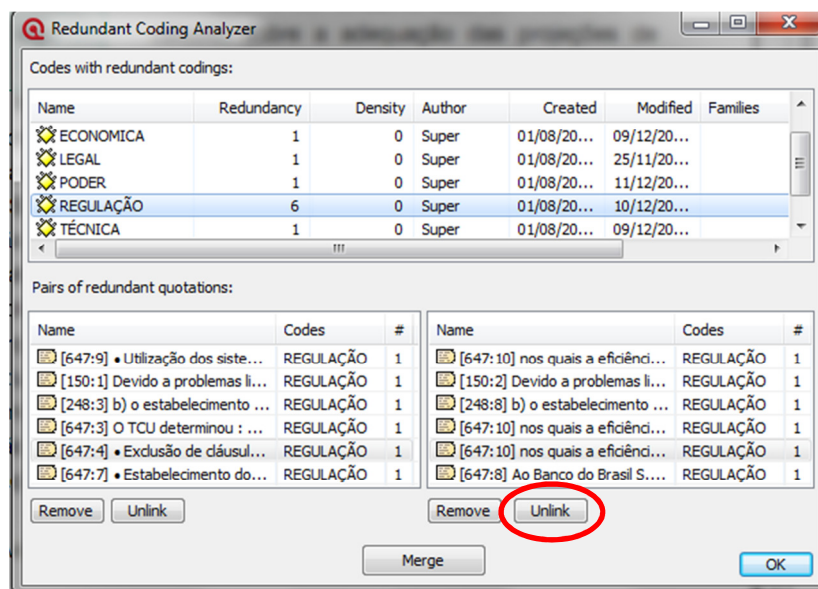


Figura 15 – Análise de Redundância de Códigos

A exclusão das redundâncias foi realizada pela utilização da funcionalidade ‘*unlink*’ do Atlas.ti, ressaltada com um círculo vermelho na Figura 15. Ou seja, para cada situação em que foi detectada uma sobreposição de diferentes códigos a uma mesma citação, foi realizada nova análise para escolha de um único código que melhor se aplicasse a uma determinada citação.

4.5. Limitação do método

Como afirma Triviños (1987) qualquer que seja o ponto de vista teórico que oriente o trabalho do investigador, a precisão e a clareza são obrigações elementares que devem existir na tentativa de estabelecer os exatos limites do estudo. Com base neste fato é que se tentou obter o maior rigor metodológico possível, a fim de seguir à risca o referencial metodológico que orientou o trabalho.

Como o método busca juntar as vantagens das abordagens quantitativas e qualitativas, é claro que traz também algumas das limitações. Uma delas é que QCA também depende em boa parte da subjetividade do pesquisador, uma vez que as variáveis utilizadas podem ser definidas de maneira subjetiva, baseando-se nas percepções do pesquisador

sobre o tema e o ambiente em que a pesquisa será realizada (RAGIN, 2000). Outro pesquisador pode escolher variáveis diferentes e que também tenham um poder de explicação aceitável do ponto de vista teórico. O importante é a adequação teórica das variáveis e sua observação no trabalho de campo.

Outra limitação do método é que ele é muito pouco conhecido, principalmente no Brasil, e tem muito poucos trabalhos empíricos que o utilizem (DIAS, 2011). Ou seja, o método não foi ainda muito testado em pesquisas empíricas no Brasil, o que poderia contribuir a certa falta de confiança ao respeito de seus instrumentos e assunções sobre poder de análise e conclusões. Todavia, ressalte-se que no exterior o método já vem sendo amplamente utilizado em estudos em áreas do conhecimento que vão da enfermagem à ciência política (DIAS, 2011).

O pesquisador buscou contornar certas limitações do método utilizando os instrumentos sugeridos por Yin (1984): protocolo de estudo (veja Apêndice IV), construção de uma cadeia de evidências e um banco de dados (veja Apêndice V).

Segundo Yin (1984) o Protocolo de Estudo de Caso contém os procedimentos e as regras gerais seguidas. A função do protocolo é aumentar a confiabilidade da pesquisa ao servir como guia ao investigador ao longo da atividade do estudo e permitir a sua replicabilidade.

A Cadeia de evidências consiste em configurar o estudo de caso de tal modo que se consiga levar o leitor a perceber e acompanhar a apresentação das evidências, deixando clara a consistência ao estudo desde as questões de pesquisa até as conclusões finais e dotando-o, assim, de legitimidade. Assim como em um processo judicial, o relato do Estudo de Caso também deve assegurar que cada evidência apresentada foi coletada na cena do crime. Além disso, deve deixar claro que outras evidências não foram ignoradas e que aqueles que foram apresentadas não estão maculadas por vieses.

O banco de dados foi construído com a utilização do Atlas.ti, que além de permitir uma fácil recuperação de quaisquer documentos, possibilitando o acesso a outros investigadores, apresenta ferramentas como *'quotes'*, que são os trechos dos documentos considerados como base das assunções do pesquisador e *'memos'*, que são comentários que o pesquisador faz sobre documentos ou trechos de documentos. O

Atlas.ti também guarda os códigos (que são elementos semânticos utilizados na identificação das categorias de análise ao longo dos textos pesquisados), famílias de códigos, visões de rede de documentos associados a uma dada categoria e outros elementos gráficos que permitem total rastreabilidade das informações utilizadas nas análises.

Também, com base em revisão bibliográfica de Schwartz-Shea (2006) o autor buscou utilizar duas das mais comuns técnicas utilizadas para garantir qualidade em uma pesquisa qualitativa/interpretativa. A primeira é uma descrição rica e detalhada, que foi realizada pelo detalhamento narrativo dos eventos e a coleta de evidências suficientes para fundamentar a interpretação. A segunda é a triangulação de informações obtidas por diferentes meios e técnicas, como as entrevistas semiestruturadas, entrevistas não-estruturadas, observação e análise documental e a utilização de múltiplas técnicas de análise (análise categorial com o Atlas.ti e análise fuzzy/QCA com o fsQCA).

5. ANÁLISE DE RESULTADOS

A construção dos resultados desta tese foi realizada em duas etapas: uma primeira, utilizando a Análise de Conteúdo com o Atlas.ti e outra com a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) com conjuntos *fuzzy*. A discussão neste capítulo inicia-se com uma descrição resumida e estágio atual de cada um dos trinta casos de estudo, a análise dos resultados nesta primeira etapa, resultante da análise de conteúdo realizada com apoio da Atlas.ti, seguido pela descrição da segunda etapa da análise, envolvendo fsQCA, detalhando o passo-a-passo da análise de forma concomitante à análise em si.

Novamente, é preciso ressaltar que a inclusão das análises junto com a explicação do funcionamento do software fsQCA foi escolha deliberada do autor para facilitar o entendimento do método, tendo em vista a novidade da utilização da ferramenta no Brasil.

5.1. Descrição dos Casos

Antes de ser iniciada a análise dos casos, cumpre apresentar uma descrição atualizada de cada um dos trinta casos estudados, bem como o estágio atual dos respectivos projetos. O Quadro 14 faz isso de forma resumida, permitindo ao leitor entender como cada projeto foi classificado como sucesso (assinatura de contrato de PPP) ou fracasso (a não assinatura de contrato de PPP) no estudo.

A descrição contempla a identificação, descrição detalhada e estágio atual dos projetos (casos) escolhidos para o estudo. O estágio dos projetos foi levantado até dezembro de 2012, não considerando, portanto, mudanças em estágios posteriores.

Um destes avanços posteriores não considerados na análise, por exemplo, é o leilão da BR – 163, como concessão comum, que ocorreu no final do mês de novembro 2013, sendo que isso levou o caso a ser considerado fracasso, uma vez que não foi contratado como PPP. O trecho que ficará sob concessão à construtora Odebrecht tem 850,9 quilômetros e vai da divisa entre Mato Grosso do Sul e Mato Grosso até a cidade de Sinop (MT). O segmento atravessa dezenove municípios, alguns deles que formam o coração produtivo do estado, como Sinop, Sorriso, Lucas do Rio Verde e Nova Mutum.

A rodovia federal é o principal canal de escoamento da safra agrícola, mas também a mais perigosa e a campeã em número de acidentes. Cumpre dizer que o trecho que vai até Santarém e que permitirá a ligação com o porto do Rio Tapajós e dali para o oceano, ainda não obteve interessados. Esta questão será mais bem discutida sob as análises da variável Risco Comercial, mais à frente nesta tese.

Também é importante destacar que outros projetos envolvidos no estudo, ao longo do tempo, tiveram evoluções não contempladas no estudo, em função deste corte temporal e pode ocorrer que em qualquer momento posterior o projeto venha a ser contratado como PPP.

Por isso, o autor demonstrou preocupação em inserir os detalhes do estágio atual de cada um dos projetos, conforme demonstra o Quadro 14. Nestes detalhes o leitor poderá perceber que, por exemplo, o Colégio Militar de Manaus ainda permanece como projeto de PPP, ao passo que outros continuam como projetos, mas destinados a concessões comuns ou empreitadas públicas.

Ressalte-se também que esta informação foi atualizada em novembro de 2013 e a situação de alguns dos projetos pode ter mudado até a data de defesa da tese.

Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
1	BR-163 (PA-MT) Construção e pavimentação.	Dos 1.764 km, é preciso pavimentar e construir 1.024 km. O restante está asfaltado, mas as condições de rodagem foram consideradas ruins pela pesquisa rodoviária CNT 2006.	<p>A obra não está prevista para sair como PPP e sim empreitada paga com recursos públicos. Está incluída no PAC 2, com conclusão prevista para 2015 e investimento público estimado em R\$ 1,5 bilhão.</p> <p>Em junho de 2006, o governo prometeu editais para licitar a construção de 865 km entre Cuiabá (MT) e Santarém (PA) por PPP. Já há licença ambiental prévia para 840 km, mas o DNIT pediu autorização ambiental para iniciar obras só em 87 km.</p> <p>Do total de 1.029 km, 967 km serão realizados pelo DNIT, quando obtiver a licença de instalação. Destes, 120 km estão em obras pelo Exército, entre Santarém (PA) e Rurópolis (PA). Outros 54 km, entre Guarantã (MT) e divisa MT/PA, precisam de projeto-executivo, a cargo do governo estadual do MT. Os 3 km restantes serão feitos pela prefeitura de Guarantã.</p> <p>O trecho desde a divisa com o MS até Sinop, considerado lucrativo pela iniciativa privada foi leiloadado em concessão comum em 27/11/2013. Mas, o leilão não resolve o problema.</p>
2	Transnordestina (ferrovia Petrolina – Missão Velha)	Construção de pequeno trecho, com poucos quilômetros.	<p>Concessão comum. Obra inserida no PAC 2, sob responsabilidade da concessionária CFN, prevista para ser concluída em 2015 com R\$ 4,5 bilhões de investimentos privados.</p> <p>A meta agora é ter uma ferrovia de 1.800 km de extensão, com três diretrizes: 1) construir 650 km de Missão Velha (CE) a Salgueiro (PE) e depois até Eliseu Martins (PI); 2) reconstrução de 550 km entre Salgueiro (PE) e Suape (PE); 3) readequação de 600 km entre Missão Velha (CE) Pecém (CE).</p>
3	Construção do Contorno Ferroviário São Felix (BA)	Construção de contorno ferroviário com 17 km nas cidades de São Félix e Cachoeira para solucionar cruzamento entre vias urbanas e férrea.	<p>Obra listada no PAC 2, a ser implementada com dinheiro público (R\$ 140 milhões no PPI). Atualmente, em execução. Foi iniciada no segundo semestre de 2006, após emissão da licença ambiental por órgão estadual, mas depois embargada pelo IPHAN (instituto do patrimônio histórico e artístico) por interferir na paisagem local na ponte sobre o rio Paraguassu.</p> <p>A obra prevê a construção de nove viadutos ferroviários e quatro rodoviários. Contorno Ferroviário de São Félix, na ferrovia EF-025, trecho Salvador - Iaçú, com extensão de 17 km, objetivando solucionar os graves problemas operacionais causados pelo gargalo do</p>

Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
			Paraguaçu (relevo acidentado, declive alto e ocupação urbana na faixa de domínio), no trecho ferroviário localizado entre os municípios de São Félix e Cachoeira.
4	Ampliação Porto de Itaqui (MA)	Ampliação e recuperação do porto, visando possibilitar operações com carga geral e contêineres.	Obras inseridas no PAC 2, com recursos públicos no PPI. Envolve a recuperação e ampliação dos berços 101 e 102, dragagem do berço 101 ao 103, obras na retroárea nos berços 101 e 102, construção do berço 100, alargamento do cais Sul e melhorias no acesso da BR-135/MA.
5	BR-381 (MG-SP) Duplicação	As metas eram: 1) adequar e restaurar 473 km entre Belo Horizonte e a divisa MG/SP; 2) modernizar e ampliar 90 km entre a divisa MG/SP até o entroncamento com a BR-116/SP. Total: restauração e duplicação em cerca de 563 km.	A duplicação foi concluída com recursos públicos, financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em outubro de 2007 a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) realizou o leilão do trecho sul da rodovia Fernão Dias (São Paulo a Belo Horizonte), juntamente com outras rodovias Federais, e a empresa OHL venceu oferecendo as menores tarifas de pedágio. A OHL BRASIL e o Governo Federal assinaram no dia 14 de fevereiro de 2008 o contrato de concessão por 25 anos para a gestão e operacionalização do trecho de Belo Horizonte a São Paulo, conhecido como Rodovia Fernão Dias ou BR-381 Sul, com 562 km de extensão. Trata-se de concessão comum.
6	BR-116 (SP-PR) Duplicação	Modernização e ampliação da capacidade da Régis Bittencourt entre São Paulo e Curitiba: duplicação de 219,8 km, restauração de 296,1 km e construção de 60 obras de arte.	Obra inserida no PAC 2, com previsão de término ajustada para 2017. Trata-se do trecho seis da segunda fase do programa de concessão de rodovias federais para a iniciativa privada, que se arrasta desde 2000. Um Termo de Ajustamento de Conduta assinado em outubro de 2013 pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com a Autopista Régis Bittencourt (concessionária da rodovia) prevê a nova data. A serra do cafezal, na região de Miracatu, possui um dos trechos mais problemáticos da rodovia. De acordo com a concessionária, onze quilômetros dos aproximadamente trinta quilômetros prometidos estão prontos.
7	Rodoanel SP – Trecho Sul	Consiste da interligação das Rodovias Régis Bittencourt, dos Imigrantes, Anchieta, interligando o Porto de Santos com o trecho Oeste.	Empreendimento inserido no PAC. Orçadas em R\$ 3,6 bilhões, as obras foram iniciadas com recursos do governo do estado de São Paulo no fim de maio de 2007, em oito frentes de trabalho. A rodovia foi entregue em 2010, porém por concessão e não PPP.

Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
8	Ferroanel SP – Trecho Norte	O traçado do tramo norte do Ferroanel, com extensão de 54 km, parte de Itaquaquecetuba e passa por Guarulhos, Mairiporã, Nazaré Paulista e Atibaia, até Campo Limpo Paulista.	Inserido no PAC 2 e no Programa de Investimento em Logística (PIL). A publicação do edital está prevista para o início de 2014, embora o projeto já se arraste por mais de 10 anos. Governo Federal e de São Paulo entraram em acordo para realizar o projeto de forma conjunta com o Rodoanel Trecho Norte, mas ainda não se tem uma definição de qual será a alternativa de execução. Se concessão comum, empreitada ou PPP.
9	Adequação do complexo viário do porto de Santos	Consiste na construção de perimetrais – avenidas que contornem o perímetro do porto, tanto no Guarujá (margem esquerda) quanto em Santos (direita). A direita requer obras de recuperação, ampliação e modernização da avenida Portuária (10 km), incluindo a construção do centro de controle operacional do porto. Na esquerda, a avenida deverá ter uma extensão de 4 km.	Obras inseridas no PAC 2, com previsão de receber, juntas, R\$ 88 milhões em recursos públicos federais. Previsão de término em 2017. A perimetral da margem direita (9 km) já tem licença ambiental de instalação. Contrato de construção da obra já foi assinado. Obras de demolição para permitir a construção das vias já foram realizadas. A perimetral da margem esquerda (4 km) está em fase de elaboração de estudo de impacto ambiental. Processo de licenciamento ambiental em andamento. Projeto básico e editais de licitação para contratação da obra prontos.
10	Contorno ferroviário de Curitiba	Prevê a construção de um novo ramal de 50 km passando por Almirante Tamandaré, Campo Magro, Campo Largo e Araucária.	Projeto em fase de discussão entre especialistas da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Empresa de Logística e Transportes - EPL, da Prefeitura de Curitiba, do Governo do Estado do Paraná e das concessionárias ALL e FERROESTE, a fim de analisarem as alternativas de traçados, quais sejam: 1) rebaixamento da linha férrea, construindo túneis; 2) alternativa proposta pelo IPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba, contida no Plano Diretor Multimodal do Estado do Paraná, com extensão de 51.5 km de extensão; 3) Contorno Oeste, com extensão de 43.7 km de extensão; 4) Extremo Oeste, com 56.5km; e 5) Leste, com 24 km de extensão. A Superintendência do DNIT/PR está elaborando a documentação com vistas ao lançamento do Edital do EVTEA até outubro/2013.
11	Construção da variante ferroviária Ipiranga-	Ramal ferroviário com 110 km entre Guarapuava (PR) e Ipiranga (PR), que	Não consta de nenhum programa do Governo Federal. O projeto parece ter sido abandonado. Não há informações atualizadas disponíveis sobre ele.

Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
	Guarapuava	substituirá traçado sinuoso e rampas elevadas que atualmente limitam o transporte de grãos do PR, MS e SC.	
12	Ferrovias entre Alto Taquari-Rondonópolis	Construção de nova ferrovia, com 425 km, como prolongamento da linha que está em construção em Chapadão do Sul.	Em 2008, depois de muita confusão, foi assinado termo aditivo com a ALL, prevendo prazo para execução das obras de Alto Araguaia até Rondonópolis, passando por Itiquira. Implementada por meio de Concessão comum pela ALL (Feronorte) em 19 de setembro de 2013.
13	Sistema de irrigação Pontal (PE)	Captação de água no rio São Francisco (oeste de PE), com área irrigada de 7.897 hectares.	Obra inserida no PAC 2, com perspectiva de ser implementada por meio de dinheiro do Orçamento Geral da União e por PPP e com previsão de término em 2014. A primeira tentativa de licitação para PPP foi abortada, pois a empresa vencedora não apresentou os documentos técnicos necessários.
14	Sistema de irrigação Baixio do Irecê (BA)	Captação de água no rio São Francisco (oeste da BA), com área total irrigada de 59.630 ha. Considerado o maior projeto de irrigação do País, o Baixio de Irecê, incluído no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 1 e 2, corresponde a uma área de 59 mil hectares de área contínua entre os municípios de Itaguaçu e Xique-Xique no Estado da Bahia.	Obra inserida no PAC 2, com perspectiva de ser implementada por meio de dinheiro do Orçamento Geral da União e por PPP. O consórcio Codeverde/Lafico, formado pela Codeverde – empresa liderada pelo Grupo Odebrecht – e a estatal Líbia Lafico – Libyan <i>Arab Foreign Investments</i> , demonstrou interesse pelo projeto e realizou os estudos de viabilidade bem como a modelagem jurídica, financeira e operacional. O Ministério da Integração firmou contrato com o Banco Mundial (BIRD) para que a instituição realize uma análise crítica dos referidos estudos e modelagem do projeto. Após a conclusão dessa análise o projeto passará a ser avaliado sob a perspectiva de Parceria Público-Privada pelos órgãos competentes.
15	Sistema de irrigação do Salitre (BA)	Captação de água no rio São Francisco (oeste da BA), com área total irrigada de 31.300 ha. O projeto está localizado na cidade de Juazeiro.	Obra inserida no PAC 2, com perspectiva de ser implementada por meio de dinheiro do Orçamento Geral da União e por PPP.
16	Sistema de irrigação do	Captação de água no rio São Francisco (norte de MG), com área irrigada de	Obra inserida no PAC 1. Projeto visa irrigar 30.000 ha. Tem recursos no PPI para conclusão de obras de prolongamento de canal para futura PPP ou concessão. Prevê

Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
	Jaíba (MG).	66.000 ha.	aplicação de R\$ 50 milhões de recursos públicos. Estudos de viabilidade e modelagem em andamento. Não há estudos ambientais ainda.
17	Datacenter do BB e CAIXA	O Datacenter é um conjunto de prédios destinado a abrigar e dar suporte aos equipamentos de TI das duas instituições financeiras proprietárias do complexo. A proporção é de 80% para o Banco do Brasil e de 20% para a Caixa.	O Datacenter BB-Caixa é a primeira e única PPP federal. Do tipo concessão administrativa, essa PPP não envolve a compra dos equipamentos de TI, e sim dos equipamentos de infraestrutura (geradores, ar-condicionado, <i>nobreaks</i> , etc.). A PPP também garante serviços de datacenter similar a uma “ <i>co-location</i> ” por um período de 15 anos, com serviços de infraestrutura predial específicos, energia elétrica, água, sistema de detecção e combate a incêndios e todos os serviços condominiais pertinentes – vigilância, limpeza, portaria, controle de acesso, etc.
18	Construção do Trecho Ferroviário – Estreito - Balsas	Construção do trecho Estreito-Balsas (MA), com 240 km de extensão, destinado a facilitar a captação de soja pela Ferrovia Norte Sul; valor da obra: R\$ 240 milhões.	Não efetivado. Realocado para o período pós 2015. Sem prioridade dentro do Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT). O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) já foi concluído.
19	Colégio Militar de Manaus	Construção e manutenção do novo Colégio Militar de Manaus (CMM) com o objetivo de alinhar-se com as políticas nacionais de desenvolvimento da Amazônia e da Região Norte, em especial a Estratégia Nacional de Defesa (END) que define essas áreas como prioritárias, inclusive com a previsão de aumento de unidades (quartéis) e do efetivo Militar existente. Além disso, essa ação atende a um antigo pleito da sociedade local, que é a ampliação e modernização do atual CMM.	Projeto em andamento, com licitação prevista para Setembro de 2014.

Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
20	Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves	Complexo Penal formado por cinco unidades que somam 3040 vagas entre o regime fechado e semiaberto. Todos os serviços de vigilância interna, prestação de serviços assistenciais, manutenção de infraestrutura e demais aspectos da operação da infraestrutura são prestados pelo parceiro privado, enquanto a segurança externa e de muralhas, além da movimentação de internos continua sendo desempenhada pelo governo.	O consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA) implementou o presídio, em um contrato de PPP com duração de 27 anos. Foram investidos R\$ 280 milhões na nova penitenciária. A primeira unidade foi inaugurada em 15/01/2013. O consórcio responsável pela gestão é formado por cinco empresas: CCI – Construções S/A, Construtora Augusto Velloso S/A, Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional (INAP). Até o final de 2013, as outras quatro unidades do complexo penitenciário devem ser inauguradas.
21	Unidades de Atendimento Integrado (UAI)	Construção de operação de unidades de atendimento ao cidadão no tocante à prestação de serviços públicos diversos como Pagamentos de taxas (Documentos de Arrecadação Estadual - DAE; Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT; Instituto Nacional do Seguro Social - INSS; Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, entre outros).	Atualmente, estão em funcionamento 28 UAIs. Dessas, 22 são administradas pela Seplag: Araçuaí, Barbacena, BH Barreiro, BH Barro Preto, BH Praça Sete, BH Venda Nova, Caratinga, Coronel Fabriciano, Curvelo, Divinópolis, Lavras, Muriaé, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Ponte Nova, Pouso Alegre, Sete Lagoas, São João del-Rei, Teófilo Otoni e Uberaba. As outras seis unidades são geridas por meio de Parceria Público-Privada: Betim, Governador Valadares, Juiz de Fora, Uberlândia, Varginha e Montes Claros. Nessa modalidade o investimento de implantação é do parceiro privado (Consórcio Minas Cidadão).
22	Estádio de Futebol Mineirão	Reforma do estádio de futebol Mineirão para Copa do Mundo 2014.	O contrato do projeto de PPP Mineirão foi assinado em 21/12/2010, celebrado entre o Núcleo Gestor das Copas, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a Concessionária Minas Arena Gestão de Instalação Esportiva S.A., cujo objeto é a exploração mediante concessão administrativa, da operação e manutenção, precedidas de

Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
			obras de reforma, renovação e adequação do complexo do Mineirão (Estádio Governador Magalhães Pinto).
23	Construção do CAGE	Centro Administração do Governo do Estado de Minas Gerais, consolidou em um único endereço todas as secretarias e demais órgãos administrativos localizados na cidade de Belo Horizonte.	Foi executado sob a forma de empreitada. O investimento foi integralmente custeado pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig). Não foram utilizados recursos do Tesouro do Estado na obra.
24	Campus BH da UEMG	Construção, manutenção e operação do campus da UEMG. Em Belo Horizonte, as faculdades da UEMG estão localizadas em diferentes regiões da capital. A centralização dessas faculdades, por meio da implementação do campus, busca a racionalização da infraestrutura da universidade, o que se refletiria em ganhos de eficiência operacional.	Previsão de início das obras para dezembro de 2013. Será realizada com recursos públicos e executada pelo o Departamento Estadual de Obras Públicas do Governo Estadual de Minas Gerais. Não será realizada como PPP.
25	Estação de Tratamento de Águas do Tietê - ETA – TIETE	Ampliação da capacidade de fornecimento de água tratada na RMSP e implantação de sistema de tratamento de lodo. Construção de 17,7 km de adutoras e 4 reservatórios com capacidade total de 70.000 m ³ .	Contratado em regime de PPP em 18.06.2008 com a CAB Spat. Está em operação.
26	Linha 4 do Metrô de São Paulo (Amarela)	Trecho de 3,6 km de extensão e liga a estação Paulista, situada à rua da Consolação, perto do cruzamento com a avenida Paulista, à estação Faria	O governo do Estado de SP arcou com mais de 70% dos custos da construção. O restante foi custeado pelo consórcio Via Amarela, formado pelas construtoras Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e pelo grupo industrial francês

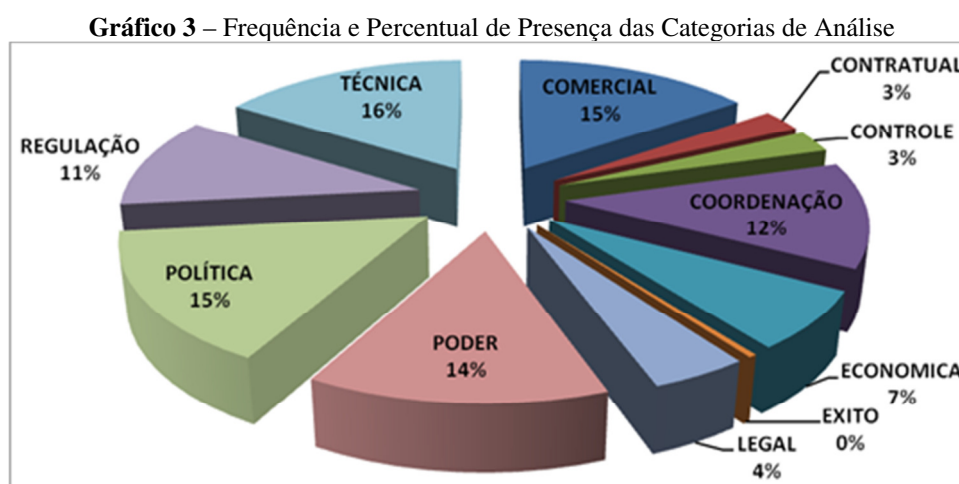
Quadro 14 – Descrição dos Casos Estudados, Incluindo o Estágio atual.

	PROGRAMA FEDERAL DE PPP	DESCRIÇÃO	STATUS
		Lima, localizada no largo da Batata, em Pinheiros (zona oeste).	Alstom. Foi implementada na forma de PPP.
27	Sistema de Arrecadação Centralizada do Bilhete Único (STM)	Realizar a gestão da cobrança das tarifas públicas dos serviços de transporte metropolitano de passageiros no Estado de São Paulo.	Modelagem para contratação na forma de PPP realizada, mas sendo revisada neste momento.
28	Sistema Integrado Metropolitano (RMBS)	Implantação e operação de 39 linhas de ônibus e um corredor para veículos Leves sobre Trilhos (VLT).	Programado para ser implementado na forma de Concessão Patrocinada. As audiências públicas previstas para 23 e 24/Out/2013 ocorreram conforme o planejado. Previsão de lançamento de edital para 2014.
29	Linha 8 do metrô de São Paulo.	Linha 8 - Diamante (Julio Prestes - Itapevi), de 35 km, a mais rentável do sistema de trilhos, que tem movimento diário de cerca de 392 mil passageiros e é responsável por 22% da receita de arrecadação com as passagens.	Foi contratada na forma de PPP em 2010 e a inauguração de quatro trens ocorreu em 06 de janeiro de 2012.
30	Hospital de Subúrbio de Salvador	Gestão e operação de unidade hospitalar, incluindo a prestação gratuita a universal dos serviços de atenção à saúde, aquisição, gestão e logística de suprimentos farmacêuticos e hospitalares, gestão e conservação de bens móveis e imóveis.	Licitação da PPP vencida por um consórcio privado em 19/03/2010. O hospital foi inaugurado em setembro de 2010.

Fonte: Pesquisa realizada nesta tese.

5.2. Resultados da Análise de Conteúdo dos Trinta Casos por Categoria de Análise

Realizadas todas as análises preliminares que o Atlas.ti possibilita, conforme detalhado na seção 4.4.4, chegou-se ao Quadro 15, que elenca todas as frequências para cada uma das variáveis de estudo e para cada um dos trinta casos de estudo. O Gráfico 03 apresenta a frequência e o percentual de cada uma das categorias de análise para os trinta casos de estudo.



Analisando-se o Gráfico 03 percebe-se que a variável Técnica foi a mais comum detectada nas entrevistas e nos documentos utilizados para a análise, seguida pela variável Comercial, variável Política e Poder. As variáveis Coordenação e Regulção também apresentaram frequências significativas.

Neste sentido, faz-se importante registrar que o processo de categorização buscou seguir os princípios mais aceitos para análise categorial (MORAES, 1999) que foram:

- Exclusão mútua** – o conteúdo de cada categoria não se sobrepõe. Este objetivo é importante para a objetividade. O Atlas.ti indica a ocorrência deste problema e fornece sugestões de solução automática.
- Homogeneidade** – coerência de critérios tornando a caracterização legível como um todo.
- Exaustividade** – a categorização reuniu todas as unidades de registro pertinentes para o objeto de pesquisa, e todas elas foram codificadas.
- Pertinência** – o sistema de categorias criado é defensável e cada categoria tem sentido face ao material empírico e/ou ao quadro teórico de partida.
- Objetividade** – uma dada unidade de registro pertence somente a uma dada categoria.

Quadro 15 – Quadro de Frequências das Variáveis

CASOS DE ESTUDO	VARIÁVEIS DE ANÁLISE											TOTAL
	COMERCIAL	CONTRATUAL	CONTROLE	COORDENAÇÃO	ECONOMICA	EXITO	LEGAL	PODER	POLÍTICA	REGULAÇÃO	TÉCNICA	
ALTOTAQUARIRONDONOPOLIS	7	3	1	16	10	0	4	10	22	9	13	95
BR116	13	1	1	15	0	0	2	14	22	18	14	100
BR163	19	3	4	14	15	0	1	20	16	18	12	122
BR381	14	0	0	13	20	0	5	21	20	17	20	130
CAGE	15	1	0	12	20	0	2	15	18	10	2	95
CMM	8	3	9	8	5	0	5	6	2	10	10	66
COMPLEXOPENITENCIARIO	1	3	1	0	0	1	4	0	0	0	4	14
CONTORNOCWB	22	0	0	12	21	0	3	20	20	1	15	114
DATACENTERBB	2	3	7	0	2	1	3	2	0	13	5	38
ESTACAOAGUASTIETE	0	1	1	0	0	1	0	3	1	1	0	8
ESTREITO_BALSAS	13	2	0	13	6	0	3	13	13	1	16	80
GERAL	8	15	20	12	9	0	25	23	14	10	21	157
IPIRANGAGUARAPUAVA	18	3	3	14	15	0	21	26	8	2	28	138
IRECE	10	0	1	9	3	0	3	8	5	21	19	79
ITAQUI	12	2	2	14	3	0	1	20	20	5	16	95
JAIBA	14	0	0	14	1	0	5	15	19	10	13	91
LINHA4AMARELA	8	2	1	0	1	1	1	6	0	1	2	23
LINHA8DIAMANTE	3	0	0	2	0	1	1	0	0	0	1	8
MINEIRAO	10	2	1	0	1	1	3	0	0	3	8	29
MISSAOVELHA	15	1	0	15	6	0	0	16	15	15	17	100
PONTAL	13	3	0	12	0	0	1	22	10	15	19	95
PORTOSANTOS	14	3	3	5	5	0	5	22	10	2	19	88
RODOANELSUL	21	0	1	16	1	0	0	10	21	7	10	87
SALITRE	18	0	1	12	0	0	0	4	12	1	15	63
SAOFELIX	19	3	3	12	5	0	2	0	21	21	18	104
SIM/STM	15	1	1	14	1	0	1	4	23	0	14	74
STM	16	2	1	13	3	0	0	0	12	1	13	61
SUBÚRBIO	0	0	0	0	1	1	0	3	1	1	1	8
TRAMONORTE	13	0	0	12	5	0	1	13	15	21	16	96
UAI	2	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	5
UEMG	16	4	0	14	3	0	2	3	21	21	13	97
TOTAL	359	61	62	293	162	8	104	319	361	256	375	2.360

Também foi realizada uma análise qualitativa dos conteúdos das dez categorias utilizadas no estudo, como será detalhado a seguir, permitindo entender não somente como estas variáveis foram detectadas na análise, mas dando maior densidade aos conteúdos destas categorias, confrontando os dados empíricos com as correntes teóricas que embasam a pesquisa.

Cabe ressaltar que a análise qualitativa corroborou a relevância das seis categorias definidas *a priori* na base da revisão da literatura e revelou, na base dos dados empíricos, a relevância de mais quatro categorias de análise (variáveis).

A lista de categorias detalhada a seguir apresenta em primeiro lugar as variáveis detectadas a posteriori (quatro delas) e depois as demais. Considerando isso, não há outra regra para a ordem das categorias.

5.2.1. Categoria Coordenação

A categoria Coordenação não foi estabelecida *a priori*, uma vez que as teorias e literaturas consideradas neste estudo não mencionavam este problema como relevante em um cenário de PPP.

Porém, à medida que as entrevistas foram sendo realizadas e os documentos analisados, o pesquisador começou a percebê-la em diversos relatos. Por exemplo, um dos entrevistados, falando sobre um dos projetos que ainda podem ser licitados como PPP, mas que se arrasta a mais de dez anos menciona:

“Não, não só recursos. Olha só, o que acontece é que nós temos inúmeras demandas, então o nosso recurso não alcançou esta prioridade. Nós estávamos tentando buscar isso, aí, olha é importante, uma fatia adicional no orçamento e isso não foi conseguido. O Governo define como prioridade, mas, o orçamento não acompanha”.

Este relato conecta-se melhor à questão da Coordenação com uma breve explicação de como funciona, na prática, o processo orçamentário brasileiro. A Figura 16 apresenta um esquema desenvolvido por Mognatti (2008) que é bastante útil para explicar a complexidade do processo de aprovação orçamentária no Brasil e as múltiplas possibilidades de que problemas de coordenação, conforme definidos nesta tese, prejudiquem ou interrompam projetos selecionados em etapas anteriores.

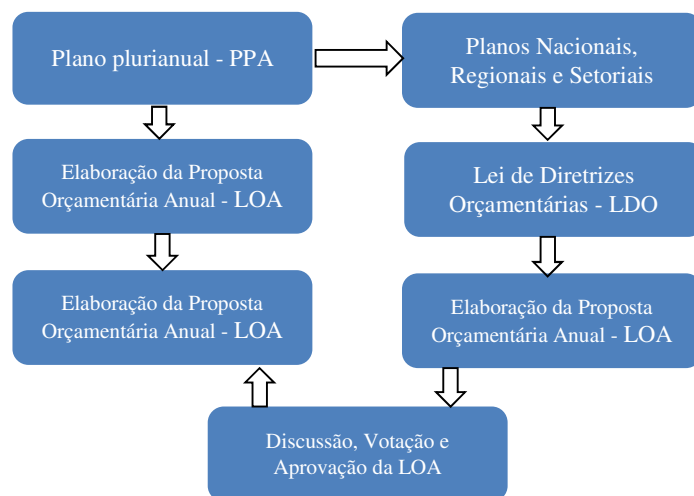


Figura 16 – Fluxo do Processo Orçamentário Brasileiro
Fonte: Mognatti, 2008.

Para iniciar a explicação do fluxo recorre-se à Constituição Federal de 1988, que em seu Artigo 165, § 2º estabelece:

“§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” (BRASILg, 2013)

A iniciativa da elaboração do conjunto de políticas públicas que serão formalizadas no orçamento é do Poder Executivo, conforme demonstra a Lei 12.708/2012 que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 (BRASIL, 2013g). A Lei de 2013, que reflete a mesma forma dos anos anteriores, começa estabelecendo uma limitação vinculada à obtenção da meta de superávit primário para o setor público.

Os órgãos do executivo, independentemente das prioridades elencadas em seus planejamentos internos, têm que se submeter a esta primeira restrição, embora a lei a flexibilize para uma meta menor (BRASIL, 2013b). Surge aí o primeiro problema de coordenação, uma vez que não foi detectado nesta pesquisa um sistema único que contemple a elaboração do orçamento desde as menores unidades orçamentárias do Governo Federal até o orçamento consolidado nos ministérios setoriais.

Nos níveis inferiores há grande chance de projetos diversos serem eliminados do orçamento, sem mesmo uma consulta à unidade que o introduziu no PPA inicialmente. O projeto consta do PPA, mas não tem orçamento disponível para execução como obra Pública, como foi o caso do Colégio Militar de Manaus, durante alguns anos. Relata um dos entrevistados, falando sobre o tempo em que o projeto ficou aparecendo nos planos do exército, mas não foi executado:

“De dez anos. Acredito que tenha até mais de dez anos. Mesmo antes da estratégia nacional de defesa já se tinha necessidade de ampliar aquilo ali, o CMM, pois a Amazônia já vinha crescendo de importância, o exército, marinha e aeronáutica crescendo lá, criando novas unidades, tudo isso, não só na Amazônia, que o CMM não atende só Manaus. Ele atende toda a região, e até quem é adido fora, faz o CMM. Ele tem uma abrangência grande, a característica da região. Por exemplo, quem está lá na fronteira que não tem escola, acabou levando o CMM a se especializar nesta área. Então o projeto antecede isso. No levantamento que nós fizemos em 2010, de sugestões, surgiu o CMM que era uma demanda anterior, não atendida, pois nunca sobrava orçamento, embora o projeto sempre aparecesse nos planos do Ministério da Defesa.”

Uma das principais atribuições da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento, visando garantir o alcance de metas e objetivos previstos no PPA. A LDO deve, portanto, ajustar as pretensões do Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades do Tesouro Nacional e selecionar, dentre os programas incluídos no PPA os prioritários no sentido de obter orçamento. Entre as pretensões do Governo e as possibilidades do Tesouro Nacional surgem, em parte, os resultados da dificuldade de coordenação de todos os órgãos da administração pública federal de forma integrada.

Mas, o processo orçamentário ainda tem outros intervenientes que ajudam a explicar o problema e aumentar a dificuldade de coordenação.

Recorrendo novamente à CF/1988 (BRASIL, 2013_g), conclui-se que no âmbito do Poder Legislativo federal a apreciação das peças orçamentárias compete à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) — Art. 166, § 1º, incisos I e II), composta por trinta Deputados Federais e dez Senadores da República, com igual número de suplentes. Esta constituição é regida pela Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013). O CMO emite parecer e delibera sobre os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e suas alterações (créditos adicionais), e outras matérias de cunho orçamentário. Em seu âmbito são apresentadas as emendas aos projetos para inclusão dos interesses dos

parlamentares, respeitando os prazos, limites e condições determinados pela Resolução (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Cada proposta de PPA, LDO ou LOA recebe proposições acessórias em sua tramitação, que apoiarão a análise das proposições principais e determinarão regras para a atuação de relatores e a apresentação de emendas ao orçamento. Essencialmente essas proposições acessórias são o parecer preliminar, os relatórios setoriais (somente no caso do projeto da LOA), as emendas e os destaques. As emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares de forma individualizada ou coletiva.

As emendas individuais são apresentadas por qualquer parlamentar detentor do mandato e também por relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

As emendas coletivas derivam do consenso dos parlamentares reunidos em comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional – Emendas de Comissão – ou dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação – Emendas de Bancada. No caso das Emendas de Comissão, sua apresentação fica condicionada à aprovação pela maioria de seus membros, e as Emendas de Bancada devem constar de ata assinada por, no mínimo, 3/4 (três quartos) de deputados federais e 2/3 (dois terços) de senadores da respectiva unidade da federação para serem submetidas à apreciação da CMO (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Uma descrição teórica do caso seria que a escolha dos projetos que vão compor o PPA é prática tipicamente *bottom-up* (os implementadores *street level* são quem propõem as inserções no plano) (LIPSKY, 1980), uma vez que a prática no Brasil considera a experiência e o conhecimento daqueles que executam as políticas. Sob o modelo *bottom-up* a implementação é percebida como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983). Ora, se a montagem do PPA pode ser considerada *bottom-up*, uma vez que as iniciativas vêm da base da administração pública, como são realizadas as alocações orçamentárias do ponto de vista desta teoria?

Na prática, conforme a explicação retirada da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, o orçamento do Brasil

é realizado segundo o modelo *top-down* e envolvido em uma racionalidade limitada (SIMON, 1979; MARCH, 1994) que pressupõe ambiguidade de problemas, dificuldades para obtenção das informações (informações incompletas), limitações relativas ao tempo, às competências e aos recursos. *O casamento entre as inserções street-level no PPA e as decisões top-down no orçamento dependeria de um instrumento de coordenação. Tal instrumento não foi detectado nesta pesquisa para a administração pública federal brasileira.*

Outra análise que demonstra a relevância da Coordenação como condição causal dos fracassos em diversos projetos de PPP pode ser feita recorrendo ao enfoque microanalítico da Nova Economia das Instituições, que trata dos mecanismos de governança e como eles lidam com os custos transacionais, obtendo diferentes níveis de desempenho nas transações (WILLIAMSON, 1994).

Nesta avaliação, um dos principais mecanismos de governança, ou coordenação é a organização central de coordenação dos projetos de PPP, as Unidades de PPP, como ficaram conhecidas.

A teoria Institucional também trata desta questão. Segundo North (1994), se as instituições são as regras do jogo, as organizações são os jogadores. É a interação entre instituições e organizações que molda a evolução econômica. Neste sentido, é importante realizar uma análise das estruturas de apoio criada para ‘jogar o jogo’, ou, em outras palavras operacionalizar a implementação da política pública de parcerias público-privadas. As imperfeições detectadas em tais ‘jogadores’ são relevantes para explicar boa parte do atraso na execução dos projetos elencados pela Administração Pública, deixando claras as dificuldades diferenciadas de cada uma em lidar com as transações e atividades de coordenação que poderiam levar a um melhor desempenho dos projetos.

A Lei 11.079/2004, em seu Artigo 14 determina que o Governo Federal deveria criar um órgão gestor das PPPs em âmbito federal. Esta determinação foi cumprida com a edição do Decreto Nº 5.385/2005, que criou o Comitê Gestor de PPP (CGP), formado pelos Ministros do Planejamento, Casa Civil e Fazenda. O CGP conta com uma Comissão Técnica e uma Secretaria Executiva, para o fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas competências.

No caso de Minas Gerais, a Lei 14.868/2003, em seu Artigo dezenove, também criou para aquele Estado a obrigação de instituir um órgão gestor de PPP e no caso de São Paulo, esta obrigação foi determinada pela Lei Nº 11.688/2004 em seu Artigo 3º. De maneira geral todas as legislações estaduais analisadas estabeleceram a mesma obrigação, que se assenta nas boas práticas para a implementação de um programa de PPP, e atendem ao pressuposto da NEI de que mecanismos de governança são necessários para a boa coordenação das transações esperadas para o ambiente institucional (WILLIAMSON, 1994).

Pode-se inferir que parte da explicação das dificuldades de Coordenação que o Governo Federal teve para implementar PPPs é explicada pelas escolhas feitas pelas três unidades da Federação, União, Minas Gerais e São Paulo, detalhadas a seguir.

No Governo Federal, o Decreto 5.385/2005, em seu Artigo doze, estabeleceu que a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento desempenharia o papel de Secretaria Executiva tanto para o Comitê de Gestão de PPP quanto para a Comissão Técnica das PPPs. No caso de Minas Gerais, o Decreto 43.702/2003 criou a Unidade Central de Parcerias-Público Privadas subordinada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). No caso de São Paulo a mesma Lei que criou as PPPs no Estado criou também a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), uma empresa pública (sociedade por ações), conforme previsto em seu Artigo doze e ainda uma Unidade de PPP, vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Dentro da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento foi criada a Unidade de PPP do Governo Federal. Esta unidade, quando da entrevista realizada para esta tese, contava com apenas cinco empregados para exercer todas as atividades técnicas de coordenação, orientação, divulgação, recepção, avaliação e submissão ao CGP e à CTP de todos os projetos de PPP do Governo Federal. O trecho de entrevista com um dos responsáveis na Unidade de PPP do Governo Federal transcrito abaixo, descreve melhor a situação:

“Quatro, somos cinco e este número aumentou, desde o início dos trabalhos. E a gente não cuidava somente de PPP no início. Era um acessório, até por que não tinha projeto e a gente era mais divulgador da ideia.”

O Quadro 16 apresenta a quantidade de órgãos que esta unidade com quatro profissionais tinha o papel de coordenar e apoiar em projetos de PPP para o Governo Federal e no Apêndice VI há uma lista discriminada de tais órgãos.

Quadro 16 – Lista de Órgãos da Administração Pública Federal.

Órgão	Quantidade
Congresso Nacional	2
Ministérios	24
Secretarias com status de Ministério	10
Órgãos com Status de Ministério	5
Empresas Públicas	115
Forças Armadas	3
Tribunais Regionais Federais	5
MPU	1
Tribunais Superiores	5
Universidades Federais	63
Agências	13
Conselhos	30
Departamentos	4
Institutos	9
Outras Autarquias	12
Total	301

Fonte: Diversas – ver Apêndice VI

Ao mesmo tempo, no caso de Minas Gerais, que possui uma quantidade de órgãos e uma complexidade administrativa muito menor para coordenar (veja Apêndice VII) a Unidade de PPP foi construída com a inserção de uma unidade central, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e Unidades Setoriais em diversos órgãos descentralizados do governo estadual, criando uma rede PPP, que é formada por servidores da administração pública direta e indireta dos diversos órgãos e Secretarias do Governo de Minas Gerais, tendo como princípio o alinhamento da informação e a capacitação de servidores para implantação da política de PPP no Estado.

Com a implantação do Portal PPP — site na Internet — os membros da Rede PPP-MG possuem um meio apropriado para a troca de informações sobre os projetos de PPP; a centralização dos documentos relativos aos projetos em desenvolvimento e ferramentas para controle de versões de documentos e comunicação via web, além de um ambiente seguro e com acesso controlado.

Atualmente compõem a Rede PPP-MG servidores dos seguintes órgãos e secretarias:

- a) AGE - Advocacia Geral do Estado;
- b) CGE - Controladoria Geral do Estado;
- c) BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A;
- d) CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais;
- e) COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais;
- f) DER/MG - Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais;
- g) INDI – Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais;
- h) IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais;
- i) SECOPA – Secretaria de Estado Extraordinária da Copa do Mundo;
- j) SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico;
- k) SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social;
- l) SEF – Secretaria de Estado da Fazenda;
- m) SEGEM – Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana;
- n) SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- o) SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;
- p) SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas;
- q) PRODEMGE - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais;
- r) UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais

Este conjunto soma mais de cem profissionais pensando e trabalhando projetos de PPP no Estado de Minas Gerais.

No caso de São Paulo (veja lista de entidades vinculadas no Apêndice VIII), além de uma Unidade de PPP, que conta com quinze empregados, ainda existe a Companhia Paulista de Parcerias, que é empresa de economia mista, contando com uma estrutura completa de governança corporativa, incluindo Diretoria Executiva, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretorias e outras unidades de menor relevância hierárquica, somando algumas dezenas de empregados que têm por único objetivo, cuidar das PPPs no Estado de São Paulo.

Esta diferença no tamanho e alcance das estruturas entre os dois estados e a União explica bastante as dificuldades que o Governo Federal tem para fazer deslanchar suas PPPs, o que pode ser evidenciado por meio de entrevista realizada no Ministério do Planejamento, na qual um dos gestores da área comenta:

“Somos nós mesmos, só nós. Cinco pessoas. (...) Bom em tese, podemos, mas, não há previsão, não há vontade. Mas, basta a ministra colocar gente aqui e isso funciona.”

“Não. Não eu não sinto isso. Agora eu ouço de notícia da mídia. Por exemplo, eu ouço que o ministério dos transportes tem interesse em alguns projetos, fazer concessão administrava para alguns projetos. Por exemplo, a ANAC também tem, entendeu. Você ouve, né de aeroporto. Mas, assim, de bater na porta mesmo são aqueles que eu lhe citei (MMA, Exército e Marinha) e a EBC que agora está estagnada. Aquele projeto da TV pública digital. Ela foi até para consulta pública, houve audiências públicas, mas eu não sei, depois deu uma paralisada nele, parece que, isso assim de ouvido, iriam revitalizar a Telebrás e embutiriam ali as intenções e objetivos da TV Digital, esta questão ali. Isso eu sei de ouvir, pois não tenho informação formal nenhuma, nada oficial de parte alguma. Então, depois de... foi para consulta pública e audiência pública simplesmente parou. Ele não chegou a seguir para o TCU. Chegou-se a fazer apresentações para o TCU do projeto. Mas não, apresentação formal seguindo o rigor da IN 52. Foram apenas apresentações de escopo. Olha em breve a gente vai estar aqui apresentando para vocês, né...tudo solto, de improviso mesmo”.

Ou seja, mesmo contando com instituições parecidas os âmbitos Federal e Estaduais acabaram construindo jogadores muito distintos, sendo que o Governo Federal não criou uma estrutura que tenha relevância política e condições qualitativas e quantitativas de efetivamente promover, coordenar, avaliar, autorizar e acompanhar as implementações de PPP no país. Embora este estudo vá demonstrar que esta é a apenas a parte mais visível na comparação entre o Governo Federal e os Estados, pode-se inferir que esta estrutura acanhada no nível Federal é parte das causas que levaram ao fracasso na implementação de PPPs no Brasil, por baixa possibilidade de Coordenar efetivamente os projetos de PPPs.

Outros entrevistados também mencionaram este problema como muito relevante para a implementação de projetos de PPP, conforme se expressa um dos principais especialistas em PPP no país, também entrevistado nesta pesquisa:

“Outro problema é a necessidade de coordenação entre os agentes públicos (nos três níveis de governo) e os entes privados e até mesmo entre estes dois tipos de atores (agentes públicos de diferentes instâncias do governo) e entes privados de diferentes instâncias do mercado.”

O gestor de um projeto de PPP que não consegue ser implementado também acrescenta à questão da Coordenação:

“O Governo Federal é muito maior. Eu trabalhei na presidência uns tempos né, é impressionante, no Estado você consegue acesso ao governador com extrema facilidade quando vai tratar de um projeto e ele está sentado ali, lado a lado, discutindo, debatendo até chegar um consenso e ele tem uma estrutura muito menor. Tem estado que tem uma forma de gestão, como Minas Gerais, em que o contato é constante. Na

União não tem como fazer isso, é muito grande. A União é, eu acho que isso vai, as estruturas vão se adaptar e mais à frente nós teremos um fluxo razoável, mas por ora é impossível coordenar isso tudo.”

Um caso exemplar é o do Ferroanel de São Paulo. Notícia publicada na Revista Ferroviária de setembro de 2009, apresentava a seguinte questão:

“O anel ferroviário de São Paulo, que era uma obra do PAC prometida para 2010, ou seja, ano que vem, saiu da agenda do governo. O problema é que o Governo Federal não conseguiu entrar em um acordo com o Governo do Estado em relação ao traçado. Há várias hipóteses, e o Governo Federal estava apostando em fazer um tramo ao norte, tirando a carga dos trilhos onde está hoje. Em São Paulo a carga compartilha os trilhos com os passageiros, o que gera um conflito, pois a CPTM está investindo em melhorar o transporte de passageiros, mas para isso é preciso tirar fora a carga. O ferroanel iria suavizar o transporte ferroviário e, a longo prazo, poderia também funcionar como uma alternativa à própria Marginal Tietê. O problema é que o Governo do Estado não quer o tramo norte, porque ele iria levar a carga para o Rio de Janeiro, e não para Santos, onde interessa a ele que a carga chegue e saia. O governo estadual propôs duas alternativas. Uma é continuar compartilhando o trilho, mas nem as concessionárias do transporte de carga e nem mesmo CPTM querem que isso aconteça. O problema é que, evidentemente, há disputas internas até dentro do governo estadual. O setor de transporte metropolitano de passageiros está rezando para que saia um ferroanel, para poder investir mais rapidamente e melhor na melhoria do sistema de transporte sob trilhos.”

Um exemplo de como não há coordenação nem mesmo entes públicos da mesma esfera de poder é dado pelo trecho de entrevista realizada com um dos técnicos do Governo Federal envolvidos em um projeto de PPP:

“Então, se você ver na Inglaterra, o tesouro inglês, fazendo um papel paralelo ao do MF, o tesouro inglês é lá o grande incentivador de PPP. Então, o tesouro inglês entendeu que aquilo ali é uma forma de contratar melhor para o estado, que você vai ter mais qualidade para o cidadão. Eu estive lá com eles e a visão deles é de que você precisa ter eficiência, qualidade. Tanto que eles resolveram que eles seriam o instrumento para incentivar e conduzir a iniciativa de PPP na Inglaterra. Aqui não. Se a gente vai ao MF, você bate na porta e ficam achando que você está pedindo dinheiro, está, então, é, complexo, não há esta, ele enxerga ali o orçamento e pronto, é gastar menos, menos quantitativamente. Mesmo que a final e ao cabo aquilo ali desmorone. Só para a gente, a gente vai a certos fóruns e a pessoas comparam PPP com um mundo ideal. Se comparar com o mundo ideal ela vai ter muitos problemas. Agora, se comparar com a 8.666 para muitos tipos de projeto ela vai estar muito a frente. Tá a transposição do São Francisco, tá lá parada, nenhuma gota de água, bilhões de reais já gastos e nada foi feito. Então, é, você, esse aspecto, as pessoas fazem a comparação, mas não pode ser com o mundo ideal. Se eu comparar com o mundo ideal todo modelo será ruim. Agora, se eu comparar com as grandes obras públicas, olha, alguém uma hora vai abrir o olho para isso. E vai dizer assim, olha MF você não tem que travar, você tem que incentivar. Foco na qualidade e não no que se gasta.”

Embora seja um ente subordinado do Governo Federal, o Ministério da Fazenda não atua como agente incentivador de PPP. O foco daquela área econômica não é o

desenvolvimento e sim o gasto público, a contenção do gasto público. Trecho de entrevista realizada com gestor da Secretaria do Tesouro Nacional que cuida do tema das PPPs elucidada um pouco mais esta inferência:

“O foco de nossa participação está nos itens fiscais - que são exigências legais, como a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação do Arts. 29, 30 e 32 da lei complementar nº 10, a estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento das obrigações financeiras contraídas, a viabilidade da concessão da garantia, análise dos riscos para o Tesouro Nacional e a adequação ao limite de gasto com PPP.”

É importante salientar que, embora em PPP o investimento tenha que ser realizado pela parte privada, é certo que o poder público terá que ter orçamento para pagar a prestação do serviço posterior, que, é óbvio, inclui a amortização dos investimentos realizados em etapas anteriores. Dependendo do tempo de amortização, a previsão orçamentária precisa ser realizada por até 35 anos, conforme estabelece a Lei das PPPs, o que deveria incluir cálculos atuariais complexos e muitas vezes não disponíveis dentre os técnicos envolvidos. Esta limitação será mais bem abordada no item que analisa a presença e as implicações práticas da Categoria Legal, uma vez que a imposição do limite trouxe uma restrição legal para a utilização da modalidade de PPP, conforme demonstra esta tese.

5.2.2. Categoria do Risco Comercial

Outra variável que surgiu não da revisão de literatura, mas durante a primeira etapa de análise foi a de Risco Comercial. Em muitos documentos e entrevistas com especialistas e envolvidos em alguns dos projetos, percebeu-se uma aversão ao risco por parte do setor privado. Se a iniciativa privada vê um projeto como muito arriscado e percebe grande dificuldade em avaliar as possibilidades de retorno financeiro, vai atuar junto à iniciativa pública para que a contratação da obra seja por empreitada (investimento público), com a execução de uma concessão ou gestão pública em fase posterior. Esta atuação será mais bem descrita na Categoria Poder. Um dos entrevistados, gestor de uma das unidades de PPP pesquisadas, identifica a presença da categoria Risco Comercial ao dizer:

“Sim, ela vai naquilo que, entre ir por PPP e não ir por forma nenhuma ela vai por PPP. Mas se ela puder agir para impedir, ela vai impedir. Ela vai ganhar, o dinheiro do investimento é muito grande, dependendo da PPP o serviço, a manutenção é marginal, então o cara vai dizer: escuta aqui eu quero ganhar este dinheiro e ir embora. Eu não quero continuar com este problema aí. Por que eu quero esse abacaxi. meu negócio é construir e ir embora. Como há um

interesse da iniciativa privada também acaba se mantendo este modelo, de, construir e você, na APF, mas você vê, constrói-se e daqui a dez anos você tem que construir de novo. Então esses aspectos aí, a gente tá. o (órgão) está investindo por que acredita que um relacionamento com comprometimento seja melhor em qualquer situação do que simplesmente fazer uma obra, o (órgão) assumir um serviço que não é finalístico.”

Outra evidência de que o setor privado evita o risco e tenta pressionar a administração pública é percebido no trecho abaixo, retirado de carta enviada por um concessionário à ANTT:

“não há interesse da atual concessionária, a empresa América Latina Logística (ALL), em prosseguir as obras até alcançar Rondonópolis e Cuiabá e só uma decisão política que parta do Governo Federal, como o desmembramento da concessão deste trecho, com a criação de um novo aditivo ao projeto inicial e a entrega dessa concessão à Valec, por exemplo, é que poderá solucionar o problema. Com estes riscos, é preferível para esta empresa abandonar o projeto.”

É notável que as construções de infraestruturas públicas em geral exigem um nível de investimento alto, com possibilidades de retorno demoradas (LOVISOTTO; RABBAT, 2013). Quase que como uma regra dentre as PPPs que fracassaram, o obstáculo da construção das infraestruturas surgiu em função do alto valor do investimento inicial a ser suportado pelo ente privado.

Mesmo nos casos de sucesso, apenas a construção do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves e do Datacenter BB/Caixa ocorreram por conta da Sociedade de Propósito Específico criada para tanto. No caso da ETA-Tietê, Linhas Quatro e Oito do metrô de São Paulo e Hospital de Subúrbio de Salvador as obras de construção civil foram efetuadas sob o regime de empreitada e, no caso do Estádio de Futebol do Mineirão, parte das obras também foram por este regime e parte, pela SPE vencedora da licitação. Ou seja, com um menor investimento necessário, a PPP tornou-se atrativa para a iniciativa privada, que aí ‘liberou’ a contratação nesta modalidade.

O Risco Comercial também está atrelado a uma percepção de que o poder público não é bom pagador. Outro entrevistado, atuando junto ao Fundo Garantidor de PPP, aborda a questão:

“Uma das causas maiores que eles sempre apontaram é a questão da inadimplência do poder público, como uma dificuldade para contratação do modelo, e eu percebo assim, inclusive em estudos de outros países inclusive né, que esta questão da taxa de desconto da PPP ela é uma questão muito subjetiva e às vezes o privado, por ter um conhecimento técnico maior, e por também

temer a questão da inadimplência do poder público, ele acaba talvez aumentando estes custos na PPP e o poder público fica, assim, um pouco perdido nesta situação. Então assim, eu entendo que existe uma dificuldade técnica do poder público e existe a questão do custo na PPP, que acaba sendo majorado pelo medo da inadimplência do poder público. Se não for possível a majoração o privado não participa, desiste e ainda pressiona contra.”

Outro relato de apoio a esta constatação é retirado de uma notícia publicada no Jornal Valor Econômico de cinco de maio de 2008:

“O assessor especial da Casa Civil Bernardo Figueiredo explicou há pouco, no encerramento da audiência pública, que o governo estuda a ruptura do contrato de concessão da Ferronorte para garantir a expansão da ferrovia, mas também busca um acordo com a própria concessionária, a América Latina Logística (ALL). O diretor financeiro da empresa, Sérgio Pedreiro, respondeu que a companhia está disposta até a devolver a concessão da Ferronorte se isso for a solução para que os recursos públicos possam levar a ferrovia até Cuiabá.”

No caso dos projetos de irrigação a aversão ao risco demonstrada pela iniciativa privada baseia-se em estudos amplamente conhecidos. Segundo um estudo empreendido pelo Banco Mundial e intitulado Brasil: Agricultura Irrigada na Região do Semiárido Brasileiro: Impactos Sociais e Externalidades¹² os projetos de irrigação implementados ou em implementação até 2004 na região do semiárido Brasileiro serviam a uma área total de cerca de 500 mil hectares, incluindo assentamentos públicos e terras privadas. Dessa área total, cerca de 200 mil hectares receberam investimentos públicos da ordem de dois bilhões de dólares nas últimas três décadas, porém 140 mil hectares ainda permaneciam produzindo muito aquém do seu potencial, atesta o relatório. O Governo Brasileiro iniciou a implementação de esquemas públicos de irrigação em 70 mil novos hectares, por não encontrar interessados privados na exploração.

O Relatório de 2004 focou seu estudo em onze projetos distribuídos em cinco polos de irrigação nos Estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, alcançando uma área irrigada de cerca de 85,3 mil hectares, dos quais 63,8 mil foram avaliados em 2002 como pouco produtivos pelos seus respectivos agricultores, enquanto os 21,5 mil hectares restantes ainda aguardavam assentamento.

¹² (Brazil: Irrigated Agriculture in the Brazilian Semi-Arid Region: Social Impacts and Externalities. Report n. 28785-BR, 26 de abril, 2004). Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/04/4954566/brazil-irrigated-agriculture-brazilian-semi-arid-region-social-impacts-externalities>.

Naquela oportunidade, constatou-se que, do ponto de vista econômico-financeiro, apenas quatro dos onze projetos mostraram-se rentáveis, todos eles nas regiões de Petrolina e Juazeiro. Desses quatro projetos, dois haviam sido concebidos como projetos-pilotos num acordo de cooperação com a Organização de Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (*United Nations Food and Agriculture Organization – FAO*). Todos os demais sete projetos apresentaram-se bastante deficitários.

Um exemplo considerado emblemático foi o Projeto Jaíba no Norte de Minas Gerais, e um dos casos de estudo desta tese. Concebido para abranger 100 mil hectares de áreas irrigadas, 268 milhões de dólares foram gastos pelo poder público em infraestrutura que permanece subproveitada. Quinze anos transcorreram desde o início do projeto até que o primeiro agricultor fosse assentado. Outros treze anos se passaram desde então e, não obstante, apenas 8,5 mil hectares (menos de 10% da área originalmente projetada) estavam em operação em 2004.

Do ponto de vista socioeconômico, o Relatório de 2004 concluiu que os projetos, embora na sua maior parte deficitários, serviram ao propósito de criar novos empregos, contribuindo modestamente para o desenvolvimento socioeconômico da região e sua população. O Relatório de 2004 conclui ainda que iniciativas puramente privadas, embora saudáveis, só se desenvolverão no campo da irrigação caso os investimentos em infraestrutura possam ser realizados a baixo custo. Onde elevados investimentos em infraestrutura forem necessários para viabilizar projetos de irrigação, a participação do setor público como cofinanciador seria fundamental.

Não obstante, em 2004 três destes projetos foram indicados para PPP na relação inicial emitida pelo Ministério do Planejamento: Pontal, Jaíba e Irecê. Até o momento de finalização das análises desta tese nenhum dos projetos atraiu o interesse da iniciativa privada.

O caso mais paradigmático é o do Pontal, que chegou a ser licitado, por meio da Concorrência Internacional 001/2010 do Ministério da Integração Nacional, em leilão realizado no dia 23 de setembro de 2010 na Bolsa de Valores de São Paulo (BM&F Bovespa), tendo sido vencido pelo grupo Tetto SPE 6. Houve apenas um proponente na concorrência, o que já demonstra o baixo interesse, e o deságio em relação ao valor máximo fixado pelo governo foi de apenas R\$ 4 milhões.

Com tudo isso, o ganhador, um consórcio formado por 22 diferentes empresas, na terceira fase da licitação não apresentou as garantias necessárias para a assinatura do contrato dentro do prazo estabelecido, entre elas um depósito de R\$ 100 milhões. O governo liquidou a garantia de R\$ 4,4 milhões, depositada pela empresa, e encerrou o processo.

Qual foi considerada a causa do problema? Em entrevista com um dos gestores do projeto, a opinião emitida foi:

“Houve dificuldade de unir o setor agrícola e o da construção no mesmo consórcio devido à divisão de riscos. Um dos maiores desafios das parcerias público-privadas no Brasil é conseguir estruturar os projetos de uma forma que os investidores saibam com mais clareza os riscos que estão assumindo. Muitos projetos fracassam por que deixam dúvidas para os investidores e os sistemas de garantia não são seguros. Acho que quando eles viram os detalhes do projeto, preferiram pagar a multa e sair.”

Outro documento relativo a este projeto encontrado e que dá boas pistas do que aconteceu é o relatório de Tomada de Contas do TCU, TC 009.724/2008-7, que em item 23, relata, *ipsis literis*:

“23. De acordo com a Tetto SPE6 Agronegócios Ltda., a sua atitude não seria uma recusa em assinar o contrato, mas uma demora em assiná-lo, decorrente de negociações frustradas com empresas seguradoras.”

Fica evidente que sequer as seguradoras queriam segurar um negócio que teria poucas expectativas de apresentar rentabilidade suficiente para manter o negócio. As seguradoras mantinham a mesma disposição em assumir riscos: nenhuma em face das garantias pouco palatáveis, e da baixa atratividade comercial do projeto.

A propósito dos sistemas de garantias é importante discorrer sobre o principal deles, criado no âmbito federal, na forma de um fundo garantidor. A descrição da forma de montagem de tal fundo também deixa clara a associação com o surgimento do Risco Comercial dos projetos.

Em relação ao Fundo Garantidor de PPP, peça fundamental para a aplicação da lei, após sua edição em abril de 2005, sua primeira assembleia foi realizada somente em janeiro de 2006, quando foi aprovado seu estatuto e autorizado o aporte de R\$ 3,43 bilhões da União. Somente aí se passou quase um ano, mais uma vez evidenciando a pouca atenção e urgência dada ao projeto governamental como um todo.

Porém, a edição do decreto 5.411/2005 e a consequente autorização para dotação de recursos não ajudou muito. Embora devesse funcionar como uma salvaguarda aos direitos de propriedade e, conseqüentemente como redutor de possíveis custos de troca, o fundo não foi bem sucedido naquele primeiro momento.

Prova disso é que um dos gestores do fundo no Banco do Brasil afirma em sua entrevista que o fundo nunca foi acionado, ocorrendo inclusive seu esvaziamento, com a destinação dos valores assegurados para outro fim.

“Sim. Pode acabar. A gente não tem 3 BI. Chegou a 7 BI, que o BB aplicou muito desse dinheiro e aí o Tesouro falou... esse dinheiro está parado... aí ele tirou... hoje tem 300 milhões.”

Vale ressaltar que este fundo garantia apenas projetos federais, os mesmos que não obtiveram sucesso até dezembro de 2012. Ressalte-se ainda que a PPP do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, única PPP federal a dar certo, não se utilizou de tal fundo, tanto em função do valor do projeto do Data Center, quanto da capacidade total das duas organizações em arcar com os compromissos e a confiabilidade geral que os dois bancos gozam junto aos empreendedores privados e eventuais financiadores, também privados.

O FGP, desde sua concepção, apresentava fraquezas intrínsecas também. A própria Lei 11.079/2004 determina que o Fundo seja composto por dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal (...) ou outros direitos com valor patrimonial (Art. 16, § 4º).

O fundo poderia ter sido constituído com dinheiro ou títulos da dívida pública, de maior liquidez. Porém sua constituição original deu-se pela integralização de ações da União na Vale, Banco do Brasil e Eletrobrás, em valor total superior a 2,9 bilhões de Reais (BRASIL^e, 2005), ou seja, bens da união, bens públicos.

Ao optar por montar a garantia do fundo com ações, o Governo Federal escolheu um ativo que não tem grande facilidade de liquidez, ou pelo menos tem uma liquidez inferior à de dinheiro em espécie. Entende-se por liquidez a facilidade de conversão de um ativo em dinheiro sem perda significativa do seu valor (FAMÁ; GRAVA 2000).

Mas, há uma questão ainda mais séria, que leva os empreendedores da iniciativa privada a não ter muita expectativa com relação ao uso do fundo como instrumento de garantia, tendo em vista o tipo de direito escolhido para compô-lo e a regra imposta sobre quem deveria ser o gestor do fundo.

O Art. 17 da Lei 11.079/2004, estabelece que o FGP seria criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União. O que isso significa? Quem mantém a posse dos direitos a serem utilizados em uma eventual disputa por implemento de garantias é a União, o Governo Federal. Se o governo federal não concordar com o pedido de execução da garantia por parte do ente privado, este terá que ir à justiça para conseguir seus direitos. Em última instância, teria que pedir a penhora dos bens do fundo, para garantir seus direitos. Todavia, bens públicos não podem ser penhorados, pois o regime de execução forçada a que sujeitam as entidades de direito público não é o previsto para os particulares no Código do Processo Civil, que contempla penhora e venda judicial dos bens penhorados em caso de não pagamento pelo devedor, mas sim a prevista no Art. 100 da CF e nos Arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, que contempla pagamento por meio de precatórios, sem existir penhora ou venda judicial do que quer que seja (BRASIL, 2013_f)

Para complicar ainda mais o FGP estava garantido por uma carteira com muito poucas ações, sendo elas de empresas que recebem muita influência governamental, o que leva a certa insegurança quanto ao bom desempenho dos papéis no correr do tempo. Em contratos que podem se estender a até 35 anos, tempo é uma variável relevante a ser considerada.

Neste sentido, um estudo realizado por Brito (1981) demonstrou que carteiras com menos que oito diferentes empresas são muito suscetíveis a riscos, ao passo que a diminuição dos riscos se torna irrelevante em carteiras com mais de quinze ações diferentes. Por meio de um estudo econométrico o autor determinou que o nível de risco reduz-se tendendo ao parâmetro à medida que o número de ações aumenta, até uma determinada quantidade de ações.

O Governo somente foi reconhecer esta fragilidade na composição das garantias do Fundo Garantidor em 2010, quando por meio do Decreto 7.070/2010, aumentou o número de ações na carteira do FGP para treze, conforme demonstra o Quadro 17.

Quadro 17 – Lista de ações disponíveis ao FGP, maio de 2013.

Nº	Empresas/Tipo de Ação	Classe	Quantidade de Ações
01	BB	ON	30.000.000
02	CVRD	ON	14.178
03		PN	15.226.023
03	Embraer	ON	1.850.494
		PN	499.416
04	Petrobrás	ON	970.584
05	Usiminas	PNB	365.813
06	Tractebel	ON	12.425.061.863
		PNB	40.920
07	Eletrobrás	ON	20.000.000.000
		PNB	17.595.501.100
08	Coelba	ON	14.004.288
09	Celpe	ON	38.267.848
		PNA	122.911.656
10	Comgás	ON	7.231.564
11	Coelce	ON	166.896.894
		PNA	832.625.407
12	Gerdau	PNB	182.547.363
		ON	9.578
13	Rhodia-Ster	PN	163.288
		PN	336.285

Fonte: www.planejamento.gov.br.

Outra demonstração da inadequação do fundo foi a criação da Agência Brasileira de Fundos Garantidores e Garantias, empresa pública em regime de sociedade anônima, introduzida pela Lei 12.712 de 30/08/2012 (BRASIL, 2012_b).

A Lei, dentre outras, atribuiu à empresa a possibilidade de constituição, administração, gestão e representação de fundos garantidores, o que pode, evidentemente, englobar as necessidades dos Estados, mostrando-se assim uma alternativa à desconfiança em relação ao fundo. Até o momento a atuação dessa empresa pública foi irrelevante para a consecução de PPP no âmbito federal. Até novembro de 2013 a ABGF sequer tinha empregados formais, além de seu diretor geral, ou seja, foi criada por uma norma, mas não foi implementada na prática.

Uma terceira questão a ser assinalada é que conforme o teor do Artigo 18, §5º, da Lei de PPPs, o FGP poderá ser acionado apenas noventa dias após o vencimento da obrigação não saldada voluntariamente, e desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado do parceiro público. O parágrafo 4º do referido dispositivo da Lei de PPPs

prevê um prazo menor de 45 dias no caso de crédito líquido e certo, constante de título exigível e aceito pelo parceiro público, mas tal situação deve se verificar muito raramente na prática, já que, usualmente, o título de cobrança em favor do parceiro privado consistirá de nota fiscal-fatura não sujeita a aceite previamente ao vencimento.

Assim, como regra geral, o parceiro privado deverá estar preparado para aguardar pelo menos noventa dias até que possa executar sua garantia contra o FGP, o que pode significar, em situação de inadimplemento total, um período de até três meses sem o ingresso de novas receitas.

Outro risco adicional oriundo da fragilidade institucional do FGP é fato de que em caso de rejeição expressa por ato motivado do parceiro público, restará ao ente privado recorrer ao mecanismo de resolução de disputas contratualmente previsto (judiciário ou arbitragem) para então, de posse de uma decisão favorável e irrecorrível, satisfazer-se por meio do acionamento de sua garantia perante o FGP. Neste cenário, a demora na resolução da disputa poderá representar um risco elevado para o parceiro privado. Adicione-se a isso a impenhorabilidade dos bens e tem-se um quadro de garantias pouco confiáveis e um risco comercial aumentado para os projetos a serem desenvolvidos e financiados pela iniciativa privada.

Isso reduziu muito o apetite dos entes privados, levando em muitas situações à intervenção de entes poderosos nos projetos, buscando mudar a forma de contratação, ou obstando à intenção do governo, conforme será melhor demonstrado sob a categoria de análise Poder.

Esta categoria pode também ser mais bem avaliada, pelo aprofundamento no entendimento de projetos que seriam licitados como PPP e acabaram migrando para concessões comuns.

Essencialmente, esta migração significa que um projeto que, para ser viável economicamente dependeria de, ou pagamento integral pela Administração Pública, ou patrocínio estatal (complemento do pagamento realizado pelos usuários), ‘passou a ser viável’ do ponto de vista comercial.

Os projetos considerados são: BR 163, BR 381, BR 116 e a Ferrovia entre Alto Taquari e Rondonópolis, que foram licitados e os contratos assinados. Projetos como o

Ferroanel de São Paulo e o Trecho Missão Velha da Transnordestina também tiveram a forma de contratação alterada de PPP para Concessões comuns, mas ainda não estão contratados e, por isso, não serão considerados.

Antes de qualquer coisa é preciso entender como se constrói a viabilidade comercial destas infraestruturas. A Lei 5.917/73, que institui o Plano Nacional de Viação (BRASIL, 2013_j), em seu Art. 3º, informa que a execução de obras referentes ao Sistema Nacional de Viação, deverá ser realizada em função de estudos prévios de viabilidade técnico-econômica, que se ajustem às peculiaridades locais.

Com isso a Lei criou a obrigatoriedade da realização de tais estudos, que atualmente são conhecidos por Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) (TCU_c, 2013). A definição de EVTEA utilizada nesta tese é oriunda de definições do Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (DNIT, 2013) e do Tribunal de Contas da União (TCU, 2013_d), uma vez que não foi possível encontrar uma definição clara e abrangente o suficiente em textos teóricos.

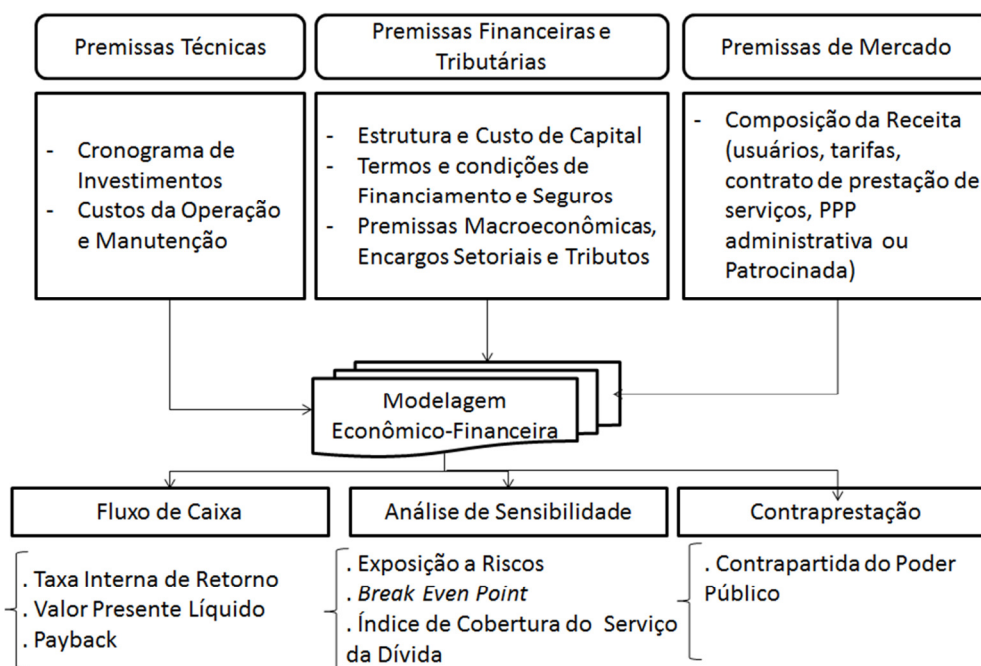


Figura 17 – Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA)
Fonte: IN 468/2004 – (TCU_c, 2013); (VASSALO; IZQUIERDO, 2005).

A Figura 17 baseada na IN 46/2004 do TCU e também em Izquierdo e Vassalo (2005), apresenta os principais elementos envolvidos na análise e servirá para explicar como mudanças em itens do EVTEA, podem transformar um projeto que poderia ser

desenvolvido como PPP para um projeto a ser desenvolvido sob concessão comum, considerando apenas a questão da minimização do risco comercial.

Um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) compreende os estudos necessários à verificação da existência de viabilidade que permita a execução de obras de infraestrutura de transportes, ou conjunto delas, dentre as alternativas propostas, consubstanciado, principalmente nos estudos de tráfego, capacidade da rodovia/ferrovia/hidrovia, seu nível de serviço, retornos financeiros (TIR, VPL e Payback), pesquisas complementares e outras similares, além dos trabalhos de estudos de engenharia, socioeconômicos e ambientais, incluindo riscos diversos, necessidade de seguros, estimativas de crescimento de tráfego, níveis de receitas (pedágio, taxas específicas de uso e contraprestação complementar do ente público).

Essencialmente, o ente privado interessado em um projeto de infraestrutura precisa ter uma Taxa Interno de Retorno (TIR) ou Valor Presente Líquido (VPL) aceitável. A questão da alocação de riscos subjaz a essa primeira questão, uma vez que a mitigação de riscos está sempre vinculada à função econômica, que poderá ser compensada por uma taxa maior de retorno (BRIGHAM; GAPENSKI; EHRARDT, 2008).

Como o retorno de um projeto pode se tornar aceitável? No caso de projetos de infraestruturas que terão usuários finalísticos (cidadãos), a forma preferida é aumentar o valor das taxas cobradas aos usuários e a alternativa é aumentar o valor da complementação do ente público, conforme permite a Lei 11.079/2004. Todos os casos incluídos nesta discussão contam com usuários finalísticos e esta análise comparativa poderia ser realizada pela administração pública. O Quadro 18 demonstra que foi isso o que foi adotado em cada um dos quatro casos.

Quadro 18 – Projetos que Deixaram de Ser PPP

Projeto	Situação	Condições
BR 163	Licitação de parte do projeto original, vencida pela Odebrecht em 27/11/2013. Concessão comum.	Os trechos incluídos foram aqueles de maior densidade no tráfego, enquanto que trechos da mesma rodovia de menor densidade foram excluídos. Também foi admitida uma redução da taxa média anual de crescimento do tráfego, o que resultou na elevação da tarifa-teto. O teto para o valor do pedágio a cada 100 km passou para R\$ 5,50, 31,89% maior que o previsto nos estudos de viabilidade econômica, de R\$ 4,17. A receita prevista, que era de R\$ 17,421 bilhões, passou para R\$ 14,749 bilhões, diminuindo, portanto os custos de outorga e investimentos. Por meio desta engenharia financeira, o projeto passou a ser viável. O risco comercial caiu e a obra pôde ser concedida.

Projeto	Situação	Condições
BR 381	Concedida à OHL Brasil em leilão da ANTT de setembro de 2007. (Concessão comum.)	O programa de duplicação e restauração da BR-381 usou recursos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do <i>Japan Bank for International Cooperation</i> (50% dos investimentos), além de recursos federais e contrapartidas dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Com o investimento sendo realizado pela administração pública a concessão comum tornou-se viável do ponto de vista comercial.
BR 116	Concedido à Autopista Regis Bittencourt, na forma de Concessão comum.	O Governo Federal permitiu que a TIR passasse de 5,5% para 7,2%, jogando a conta para os usuários, que terão que pagar um valor de pedágio maior que o proposto nos tempos de PPP, além de facilitar o financiamento da obra pelo BNDES, com taxas especiais para o projeto. Ou seja, o risco foi transferido para o cidadão e para o Estado. O governo está oferecendo financiamento, junto a instituições financeiras oficiais, de 25 anos, com carência de pagamento de 5 anos, recursos para até 80% do projeto e custo de juros de TJLP (5%) mais <i>spread</i> de 1,5% ao ano. Além disso, os interessados podem pegar empréstimos com exigências de patrimônio líquido e total dos ativos equivalentes a uma vez e duas vezes o valor do empréstimo, respectivamente. Com tudo isso, a TIR real pode dobrar.
Alto Taquari - Rondonópolis	Concedido (concessão comum) à Ferronorte e atualmente em operação pela América Latina Logística (ALL).	O BNDES aportou recursos à concessionária com taxas reduzidas, a fim de 'criar' a viabilidade do projeto. A ALL checou a devolver os trilhos ao Governo Federal, uma vez que considerou que o trecho apresentava muitos riscos comerciais, nas condições originalmente concedidas.

Fonte: Pesquisa realizada

Nestes quatro casos, além da categoria de análise do Risco Comercial ficar evidenciada, apresenta-se a categoria de análise Poder, uma vez que as construtoras fizeram pressão junto à Administração Pública para que as condições dos projetos mudassem no sentido de reduzir o risco comercial a que estariam submetidas. Pode-se dizer então que a Administração Pública, ao aumentar o retorno dos projetos, eliminou a necessidade de complementar a contraprestação (descaracterizando o projeto como PPP), mas deixou a conta para os cidadãos, que deverão pagar tarifas de pedágio maiores. Analisando a Figura 17 pode-se dizer que o governo eliminou a contrapartida do poder público, aumentando as receitas oriundas de usuário, preservando o equilíbrio financeiro dos projetos (lado direito da figura) com o lado esquerdo (TIR, VPL e *Paybacks* mais atraentes).

5.3.3. Categoria Risco Contratual

A terceira variável não *a priori* detectada ao longo das análises é a do Risco Contratual. A Teoria da Agência prega que em um ambiente contratual surgem os conflitos de agência e a assimetria de informação (WILLIAMSON, 1983). Ao elaborar um contrato

de PPP o agente público tem informações que o futuro contratado conhece pouco, ou desconhece. A extensão do real problema a ser resolvido é uma destas informações, mesmo considerando as dificuldades geradas pela ambiguidade característica dos processos de implementação pública (MATLAND, 1995). Isso impacta a alocação ideal de riscos, que é considerada uma das questões mais importantes em uma PPP (PINTO, 2006).

Quando o contrato passa a ser executado e o contratado passa a ter uma função de Agente e o contratante uma função de Principal, a relação se inverte e o ente público passa a ter dificuldades para acessar o real desempenho do ente privado. Usualmente, no Brasil, combate-se este problema com contratos estritamente formalizados e detalhados.

A Lei 11.079/2004, em seu Artigo 4º, inovou no regime dos contratos administrativos no Brasil ao, explicitamente, estabelecer a repartição objetiva de riscos como diretriz fundamental das parcerias público-privadas. O Artigo 5º da lei determina que os contratos de PPP devem necessariamente prever a repartição de riscos entre as partes, inclusive referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária (BRASIL, 2013_c).

Isso é inovador por que tradicionalmente resolve-se a questão do risco com o mecanismo do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos (PINTO, 2013). Isso na prática joga todo o risco para a administração pública, uma vez que qualquer fato novo que impacte o contrato será considerado no reequilíbrio. Mesmo com condições conformadoras previstas em lei, é costume no Brasil que a aplicação prática do reequilíbrio seja feita pelo judiciário (PINTO, 2013).

Conforme demonstrado no capítulo de referencial teórico desta tese, PPPs deveriam transferir muito mais riscos para o ente privado do que as contratações tradicionais. O resultado, o medo de entrar em uma relação contratual ainda desconhecida por até 35 anos leva novamente os entes privados a pressionar pela redução dos riscos, principalmente pela execução das maiores partes do investimento em infraestrutura com verbas públicas. Ratifica essa constatação um entrevistado na pesquisa, responsável por um dos projetos de PPP pesquisados:

“As pessoas não querem, isso é quebra de paradigma e o Brasil não tem esta cultura de planejamento. Vai demorar muito, então deixa para lá e acabou,

vamos fazer aqui que é mais rápido... E na verdade a opção que adotam não é mais rápida, por que na verdade uma PPP, o que acontece, você faz um investimento de tempo muito grande na preparação do Contrato, mas quando ele entra, ele entra OK, mas no Brasil as pessoas preferem fazer um contrato mais ou menos, (perder menos tempo), implementar, só que depois disso, vai remendando, consertando e às vezes o negócio nunca entra para funcionar como deve o TCU entrar no meio, a obra é suspensa e não funciona... Na verdade este modelo de contrato acaba sendo o pior, o mais demorado...mas é o preferido”

Outro relato revelador mostra que mesmo os agentes públicos, havendo orçamento disponível, optam pela contratação tradicional, pois isso, além de ser percebido como mais simples e rápido, é também o mais usual em termos de gestão de contratos:

“Então assim, não vejo, o que acontece, você pode até conversar com os órgãos setoriais que tinham uma carteira muito grande à época do projeto, por exemplo, o Ministério dos Transportes e ANTT, perguntar a eles eu até tenho interesse em saber por que não fazer um projeto em PPP, então eu não sei, eu imagino assim, hoje há orçamento para fazer como obra pública, tem-se a cultura de fazer do modo tradicional e tem também a cultura da concessão comum.”

Quanto às penalidades, os contratos de PPPs, não diferem de concessões comuns, uma vez que a Lei não apresenta penalidades que possam ser aplicadas à Administração Pública, o que também não poderia ser feito, uma vez que ela, sem personalidade jurídica, representa um ente político (União, Estado, DF, Município), único detentor do poder de polícia. Desse modo, ficaria o concessionário, desprovido de meios para defender-se em caso de inadimplemento do ente público.

Eisenhardt (1989_b) propôs que contratos baseados em resultados são efetivos em restringir o oportunismo do agente. Conforme já considerado, em PPPs, o ente privado, atipicamente, assume o papel de agente do agente, uma vez que ele deverá prestar serviços públicos ao principal (os cidadãos usuários). Já foi visto também que contratos de PPP são tipicamente baseados em resultados.

Junte-se a isso a incerteza e tem-se que uma das proposições testáveis para a relação agente-principal proposta por Eisenhardt (1989_b) seria violada, pois, a incerteza contratual (possibilidade de auferir resultados positivos por parte do agente) está positivamente relacionada com contratos baseados em comportamento e negativamente com contratos baseados em resultados, como é o caso das PPPs. A entrevista de um dos gerentes de projetos de PPP pesquisados é reveladora deste comportamento:

“A gente teria que empenhar o orçamento todo o período do contrato. É muito tempo para uma relação com um ente que não conhecemos bem, não sabemos o desempenho. Na licitação comum a gente multa, rescinde, licita de novo, ou deixa o contrato acabar. 35 anos é muito tempo.”

Uma emenda dos Deputados Alice Portugal e Sérgio Miranda ao projeto de Lei das PPPs, também demonstra o receio da relação contratual que poderia ser estabelecida, por meio da exposição de motivos da emenda, transcrita *ipsis literis* a seguir:

“O objetivo da emenda é limitar a responsabilidade do ente público frente à parte privada, evitando que eventuais direitos do parceiro privado venham a se tornar futuros passivos contingentes (“esqueletos”). É muito tempo de contrato, quando comparado a uma empreitada, ou a prestação de serviços”

A emenda foi incluída na Lei, visando preservar o patrimônio público em caso de eventos futuros incertos.

Também um trecho de um relatório sobre a construção do contrato para o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves é elucidativo ao expor que:

“A modelagem do contrato procurou identificar e sanar, antes da elaboração, os problemas que poderiam ocorrer ao longo da execução do contrato, mas, cuja eficiência só poderia ser verificada quando a construção do complexo ocorresse de fato. A construção dos indicadores tentou produzir a forma como esses problemas impactariam no pagamento do ente privado: A ideia era combinar um pouco de segurança na execução do contrato com indicadores quantitativos bem definidos, e a possibilidade de flexibilidade contratual, com indicadores qualitativos, tentando achar o ponto de equilíbrio desses dois. Tentou-se garantir não só aspectos quantitativos da gestão do Complexo Penal, mas também aspectos qualitativos. Enfim, é perceptível que a transferência da tarefa de amarração legal à fase de modelagem dos contratos devida à falta de um marco legal consolidado, terminou por influenciar negativamente na celeridade do projeto. A necessidade de construção de um instrumento de tão alta complexidade requereu um esforço considerável - econômico, financeiro e intelectual – por parte do governo que, obviamente, consumiu mais tempo. Ainda assim, dado o fato de o projeto não foi nem ainda licitado, é difícil prever a eficácia dos mecanismos contratuais.”

Outra demonstração da complexidade da montagem de contratos é dada pelo Relatório de Tomada de Contas do TCU, TC 004.534/2001-5, no tocante às obras do Estádio do Mineirão, que teve parte de seus recursos oriunda da União:

“11. Essa cláusula, além de representar muito pouco do que se espera de repartição objetiva de riscos numa PPP, em sua subcláusula 11.1.2 permite a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por atos de vandalismo realizado por torcidas de futebol, onerando o poder público. Ora, atos de vandalismo têm sido recorrentes em estádios nos últimos anos, sendo fato previsíveis e, portanto, podem ser cobertos por seguro, cuja responsabilidade pode ser atribuída à concessionária.”(grifo no original)

Esta categoria foi identificada 61 vezes em todos os documentos analisados, não se mostrando uma das principais, mas ficando clara sua presença e interferência nos projetos de PPP, uma vez que discussões prévias em torno de como as partes seriam regidas em contratos futuros, impediram a conclusão de muitos projetos, como foi o caso do projeto de irrigação do Pontal, Alto-Taquari-Rondonópolis e Ampliação do Porto de Itaquí.

5.3.4. Categoria Controle

A última variável inserida posteriormente — Controle, explica-se pela detecção de um medo que o agente público tem de perda de controle operacional para o ente privado que vai assumir a construção das obras e a prestação dos serviços. Foram detectados projetos em que o ente público não se sente confortável em repassar a prestação do serviço público ao cidadão (usuário) para o ente privado.

Havendo opção financeira (orçamento para realizar a obra como empreitada), o agente público opta pela manutenção da prestação do serviço sob sua tutela, conforme demonstra estes relatos de alguns dos entrevistados envolvidos na Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, e em um dos projetos de PPP federais:

“Não. Quando o governo percebeu que havia espaço para investir diretamente, espaço fiscal tudo que envolvia PPP foi mais ou menos deixado de lado.”

“Nós não podemos delegar este aspecto para o setor privado. Inclusive, por ser uma instalação militar, um colégio, tudo bem é uma escola comum, mas por ser do exército, aquela companhia, em uma situação imprevista, ela terá que atuar. Então o que estamos discutindo, qual é, essa segurança talvez tenha que ser compartimentada. Até onde vai o nosso trabalho, até onde eles vão, pois não podemos delegar para eles a guarda de nosso armamento. Isso está sendo discutido.”

“Então eu vou colocar uma PPP na rua se eu achar que é uma prioridade entregar o projeto X e dadas as possibilidades de executar este projeto X eu não tenha identificado outras possibilidades de contratação, ou boa, ou melhor do que PPP, então o que é, não é mera questão de ideologia, que o governo atual não quer, não necessariamente. Entende-se que os projetos que estão sendo executados hoje serão executados mais eficientemente se forem como obra pública mesmo, entende?”

A questão é que a delegação de competência não transfere a responsabilidade considerando os princípios da culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*¹³ (TCU, 2006_b). Ou seja, se o ente público concede a um ente privado a execução de serviço, abrindo mão do controle direto ele não conseguirá abrir mão da responsabilidade e arcará solidariamente com as consequências da má ação do ente privado.

Este trecho de entrevista com um dos gestores de projetos de PPP pesquisados é elucidativo deste medo:

“Então, é por isso que vai ficar conosco. O resto vai ser delegado. Até tivemos algumas dificuldades por que o pessoal, aspecto cultura, o pessoal ficou preocupado, não, mas essa área de brigada de incêndio, segurança, então, deve ficar com a gente. Como a gente vai ficar com brigada de incêndio e eles com todas as instalações? E se pegar fogo lá? O risco é nosso? Então a gente foi entendendo e chegamos a um bom termo e, a princípio, toda a parte de suporte será delegada à iniciativa privada.”

É digna de transcrição também a exposição de motivos de Emenda Parlamentar proposta pelo Deputado Walter Feldman à Lei 11.079/2004, que demonstra a preocupação com o controle público:

“A emenda ora apresentada pretende aperfeiçoar o texto legal encaminhado para apreciação deste Legislativo, com o estabelecimento de prazo para a parceria público-privado (sic), condicionando, ainda, a efetivação das parcerias à aprovação desta Casa de Leis, como instrumento de fiscalização e controle das atividades do Estado.”

Um especialista em projetos de PPP complementa em seu relato:

“O poder público, no entanto, mesmo diante da escassez de estudos e projetos e também diante da dificuldade de elaborar estas peças dentro da própria estrutura administrativa, resiste em permitir a sugestão por parte das empresas privadas, uma vez que teme perder o poder de escolhas posteriores à implementação da infraestrutura, já que não vai geri-la no dia-a-dia.”

5.3.5. Categoria Técnico/Burocrático

Como era esperado, tendo em vista a eleição prévia desta variável, ela foi a mais frequente em toda a análise, e inclui todas as situações em que há interferência de

¹³ A culpa *‘in eligendo’* advém da má escolha daquele em quem se confia a prática de um ato ou o adimplemento da obrigação. Esta modalidade está prevista no art. 1521, inc. III do CC e na Súmula 341 do STF. A culpa *‘in vigilando’* é aquela que decorre da falta de atenção com o procedimento de outrem, cujo ato ilícito o responsável deve pagar. É o que se observa no art. 1521, incs. I e II do CC. (BRASIL, 2013_i) e (STF, 2013).

aspectos técnico-burocráticos, incluindo assimetria de informação, conflitos entre Agentes e Principais e Inconsistência Temporal (WILLIAMSON, 1983). Despreparo técnico e falta de conhecimento adequado por parte dos agentes também foram realidades presentes, conforme predito nesta categoria (JENSEN, 1997).

Foram 375 anotações (21% do total) vinculadas a relatos que demonstram como as interferências técnicas e a burocracia são relevantes para o fracasso dos projetos de PPP. O estudo não focou causas de sucesso, mas infere-se que equipes com boa capacidade técnica tiveram desempenhos melhores que equipes com capacidade técnica aquém da necessária. Relatos como o de um dos maiores especialistas em PPP no Brasil, transcrito abaixo deixam isso claro:

“As duas coisas mais importantes para um bom desempenho em PPP são um poder público com poder institucional e capacitado e o apetite por parte da iniciativa privada. Se não dá para afirmar categoricamente que há falta de apetite dos segundos, a bagunça institucional dos primeiros é muito clara nas atividades que desempenhamos. Um governo não tem como manter um time de especialistas para desenvolver um grande projeto de interesse de um Estado ou de uma prefeitura. Custaria caro e essas equipes ficariam ociosas ou subaproveitadas a maior parte do tempo. O resultado? Técnicos incapazes de elaborar um projeto de PPP!”

Outro entrevistado de uma das unidades de PPP consultadas acrescenta à escassez de capacidade técnica que:

“Com isso tudo, bem, o que foi havendo, assim é, o ministério foi buscando esta consultoria do governo britânico e com isso foi percebendo que o Governo precisa de especialistas para trazer algum norte, algum direcionamento jurídico, seja econômico e tudo e aí a primeira consultoria foi contratada em 2002 com o Programa de Modernização do Executivo Federal, que não mais existe.”

Outra evidência, retirada de entrevista com um dos responsáveis pela maioria dos projetos de PPP de rodovias no Governo Federal:

“É, entende. Então, é o que acontece na prática é que o setor privado guia o setor público. Então eles acham interessante fazer uma rodovia X, ou plataforma logística Y, ou uma escola por meio de PPP, ou um setor habitacional, eles chegam com a proposta e decide-se aquela proposta sem ter a avaliação necessária, por que muitas vezes, o que acontece, o técnico do estado ou município não tem condições de fazer uma releitura técnica do que está naquele documento. Eles licitam sem fazer uma análise crítica. E outra, a gente tem um TCU que audita qualquer processo de licitação, antes de ser publicado vai para o TCU.”

Cita-se ainda uma quarta evidência testemunhal que resume a questão das deficiências técnico/burocrática, em relato de um profissional de alto escalão do governo federal:

“É indiscutível que o obstáculo do Brasil não é de tecnologia, mas sim de gestão, ou melhor, de gestão ineficaz da coisa pública. O que realmente falta em nosso país é um planejamento pensado por pessoal capacitado, vontade política e, competência para a realização do plano, preferentemente ao longo de mais de uma administração.”

Esta carência de técnicos e tomadores de decisão (alto-escalão) na Administração Pública é discutida por Abrucio (2007), que afirma que seria preciso um aumento de investimento na capacitação dos servidores públicos, sendo que este treinamento deveria estar vinculado a um projeto mais amplo e integrado de modernização da administração pública, até mesmo por que as políticas públicas no Brasil são, em sua maioria, realizadas no plano local, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas. Outros estudos que abordam a baixa capacitação da administração pública e a necessidade de programas de capacitação são de Andrade e Santos (2004), Souza (2002), Gomes (2008) e Carvalho (2007).

Os resultados desta carência técnica foram detectados em praticamente todos os projetos analisados, resultado em situações como as transcritas abaixo:

“Para Paulo Sidnei, até o momento não está explicado por que uma obra que já esteve orçada em menos de R\$ 200 milhões aparece, atualmente, programada para custar cerca de R\$ 540 milhões. “No começo da atual década, um estudo apontava R\$ 160 milhões, depois esses valores foram corrigidos para R\$ 220 milhões. Esse número aparecia em documentos do Ministério do Planejamento, do BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social], da ALL. Depois, foi incluída no PAC [Programa de Aceleração do Crescimento] a R\$ 540, R\$ 545 milhões. O que eu pergunto é: que índice foi utilizado para se corrigir e se chegar a esse valor?”(matéria do Valor Econômico de 24/10/2010), falando sobre o projeto Ipiranga Guarapuava).

Outra constatação é originada de um relatório do Governo do Estado do Paraná, versando sobre a construção do trecho ferroviário Ipiranga – Guarapuava em 2011:

“Na época as autoridades do governo federal defenderam essa construção inadequada, primeiro pela logística, depois pelo preço exorbitante apresentado, quando em vários documentos de importantes órgãos de governo apresentam valor da obra com 40 % do custo. Também é bom lembrar que o Plenário das Entidades de Engenharia do sistema o CREA-PR aprovou em 26 de maio de 2007 moção proposta pelo SENGE-PR contrária à variante defendida pela ALL e o Plenário do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná, reunido em sua sessão ordinária 873, no dia 13 de janeiro de 2009 aprovaram por unanimidade manifestação contra a opção da obra da

Variante Ferroviária Guarapuava/Ipiranga por não atender as necessidades técnicas, econômicas, operacionais, sociais e ambientais para o desenvolvimento do Paraná.”

É importante salientar também que esta variável, conforme previsto, não avaliou apenas as deficiências técnico/burocráticas em si, mas a própria força da burocracia nos projetos de PPP e, neste caso, ela tem uma forte imbricação com a variável Coordenação, uma vez que debilidades nesta variável apenas são exacerbadas pelo processo burocrático a que são submetidos os projetos de PPP.

Considerando as dezenas de Leis (em todos os níveis, conforme Apêndice I), os procedimentos internos introduzidos em cada órgão, a multiplicidade de órgãos envolvidos em projetos de PPP (conforme detalhado na Figura 5) pode-se inferir que houve um enfraquecimento da hierarquia em favor da burocracia, que contando com regras formalizadas e escritas para conduzir sua ação, age mais independentemente da vontade dos administradores públicos e líderes políticos.

Nos termos de Weber (2010) o burocrata individualmente não consegue atuar independentemente do aparelho ao qual está ligado. Está acorrentado à sua atividade por meio de toda a sua existência material e espiritual.

O burocrata observado nos projetos de PPP é uma simples engrenagem de um mecanismo sempre em funcionamento e que lhe ordena a ir sempre em um mesmo sentido fixo (o das normas e procedimentos explícitos), conforme definido por Weber (2010). Ou seja, o funcionário não pode dar partida nem parar o mecanismo, e tão somente trabalhar para que ele continue funcionando e mantendo a autoridade exercida societariamente. Se este mecanismo apresenta falhas (conforme será mostrado sob a análise da categoria Legal e já foi visto na categoria Coordenação e Contratual) é claro que este tipo de atuação contribui para criar empecilhos ao sucesso de tais projetos.

5.3.6. Categoria Poder

A sexta variável a ser considerada nesta análise prévia é Poder. Conforme foi conceituado nesta tese, esta categoria de análise aplica-se a todas as situações em que atores política ou economicamente poderosos (agentes ou não) buscando seu interesse (ou de seu grupo) em vez dos interesses do principal, intervêm no cenário de implementação de uma dada política pública (HATCH, 1997).

O Poder referido aqui foi abordado por Graziano (1997) ao estudar a atuação dos lobistas junto à administração pública e Lobato (1997) ao estudar os grupos de interesse envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, que os descreve da seguinte forma:

O corporativismo é inerente ao capitalismo como modo de intermediação de interesses e, como modelo, visa à sua manutenção, de forma pacífica e democrática. Ou seja, propugna um novo contrato entre Estado e sociedade como forma de resolução dos conflitos. Através da institucionalização de grupos, sindicatos, corporações, partidos, estes tornam-se corresponsáveis pela elaboração da política, possibilitando agregar demandas difusas e permitindo sua visão intersetorial. Assim, essas organizações bloqueiam a excessiva politização dos conflitos, constituindo mais um arranjo (LOBATO, 1997, p. 34).

O que Lobato (1997) descreve são os principais entes poderosos que atuam nos projetos de PPP, conforme estudados nesta tese. Ao longo do desenvolvimento de praticamente todos os trinta projetos considerados fica muito clara a atuação de tais entes/entidades poderosas na defesa de seus interesses, como ocorreu no caso da Transnordestina. Uma matéria divulgada no Jornal Valor Econômico (25/06/2009) expressa bem esta realidade:

“Se tem uma coisa que está incomodando a ministra Dilma Roussef (Casa Civil) mais que as sessões de quimioterapia, essa coisa se chama Transnordestina... Trata-se de uma das principais obras do PAC , que está parada porque o empresário Benjamin Steinbruch (dono da malha ferroviária do Nordeste) não vai bater um prego até receber algum adiantado do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Há muito pouco que o Governo possa fazer para resolver o problema, sem a anuência de Steinbruch”.

Um dos entrevistados, que trabalha em uma das unidades de PPP estudadas demonstra esse comportamento na prática do dia-a-dia da implementação de PPPs no Brasil:

“Em muitos casos há uma proximidade muito grande entre os funcionários e alguns empresários, e os empresários determinam como devem ser desenhados os projetos. Eles vão à origem do projeto, participam, influenciam, dão consultorias, e, muitas vezes, pressionam os funcionários ou políticos para conseguir o que querem.”

Um gestor de projetos de PPP, também demonstra como entes poderosos podem influir em determinadas etapas do processo de implementação:

“Esses, foram aspectos considerados e com isso nós iniciamos o trabalho com PPP, com, desses dez, foram selecionados quatro, o Ministro da Defesa achou por bem, por questões que ele entendeu ali, naquele momento, suprimir um, e então nós ficamos com três projetos.”

Outro relato destaca a influência que entes da iniciativa privada podem ter, sai de uma denúncia realizada por outro profissional de alto escalão do governo federal:

“A proposta que me faziam significaria, praticamente, dar de presente à ALL uma ferrovia, combinando-se ainda sobrepreço na obra, renúncia do Tesouro ao recebimento de 52 milhões de reais por ano, financiamento do BNDES, e direito à cobrança de pedágio por décadas, para quem usasse a ferrovia, pela futura sociedade a ser criada pela ALL e pela empreiteira que a ela se associaria na construção do trecho.”

Destaca-se que, no caso analisado, a ALL conseguiu o que queria e o projeto, que seria convertido para PPP, manteve-se como concessão comum àquela concessionária, que pertence ao grupo de empresários que também possui a AB Inbev (maior cervejaria do mundo), a Heinz (*ketchup*), a Burger King, as Lojas Americanas e a Blockbuster Brasil, e a B2W (maior varejista virtual do Brasil formada por Submarino, Shoptime e Ingresso.com) dentre outros investimentos do grupo 3G, hoje o maior grupo empresarial do Brasil e um dos maiores do mundo.

Este exercício do poder e sua influência na implementação de políticas públicas também foi reconhecido por Mota (2006, p. 90), ao relatar que:

“Na administração pública, dirigentes, normalmente representantes de políticos, tendem a inserir suas opções pessoais como fator diferenciador. Desprezam, assim, não só o racionalmente instituído como também opções e conquistas de seus antecessores. A descontinuidade é justificada como necessária à inovação. Na verdade, resulta mais em garantir acesso a novos grupos de poder e ressaltar a liderança de uma pessoa e menos em modernizar a gestão. Compromissos formais institucionalmente estabelecidos necessitam ser renegociados a cada novo dirigente. Na verdade, não há contratos com instituições, mas com pessoas. O personalismo fragiliza as instituições públicas, deixando-as altamente vulneráveis e dependentes da pessoa de um único dirigente.”

Esta situação fica muito clara no caso do Contorno Ferroviário de Curitiba e a construção da Variante Ipiranga – Guarapuava, em que uma briga entre um senador da república e o governo federal vem impedindo a consecução das obras, uma vez que as equipes estaduais (controladas pelo senador) e as equipes federais, controladas por um ministro de estado e pertencente a um grupo político diferente não conseguiram se entender.

Outro caso que pode ser considerado clássico é o Ferroanel de São Paulo – Tramo Norte. Não apresentando problemas como viabilidade comercial ou dificuldades

técnicas o projeto sofre há muitos anos com uma briga de poder entre as administrações federal e estadual.

Embora o projeto federal envolva apenas o Tramo Norte, os deputados federais por São Paulo sempre defenderam a construção do arco inteiro do Ferroanel, conforme demonstram discursos de deputados e notícias como esta do jornal a Tribuna de 31 de dezembro de 2004, transcrita abaixo:

“Na semana passada, o Ministério do Planejamento divulgou as obras prioritárias que devem ser erguidas por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e listou somente a realização do tramo Norte do empreendimento. O Governo do Estado, por meio dos deputados da bancada paulista na Câmara, irá defender a construção do arco inteiro do Ferroanel — anel ferroviário que irá circundar a região da capital paulista. Na semana passada, o Ministério do Planejamento divulgou as obras prioritárias que devem ser erguidas por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e listou somente a realização do tramo Norte do empreendimento. A asa Norte do Ferroanel beneficiará a ida de cargas para o Porto de Sepetiba, um dos principais concorrentes do Porto de Santos, que por sua vez atrairá mais mercadorias com a construção do tramo Sul do empreendimento. Em entrevista ao jornal A Tribuna na semana passada, o secretário estadual dos Transportes, Dario Rais Lopes, afirmou que o Estado tentará convencer, “pelo caminho institucional”, a União a fazer a ferradura de uma só vez, sem privilegiar um Estado em detrimento de outro. Caso a ofensiva no Legislativo não obtenha êxito, o Palácio dos Bandeirantes pedirá a delegação da obra ao Estado. “No limite, vamos pedir ao Governo Federal que delegue”, afirmou Lopes. “Mas primeiramente vamos tentar dentro do campo institucional”. No último dia 6, quando o presidente Luiz Ignácio Lula da Silva anunciou a reestruturação da Brasil Ferrovias, em Campinas (Interior do Estado), o governador Geraldo Alckmin deu o seguinte recado à União: “O Estado de São Paulo vai lutar pelo Ferroanel inteiro, sem briga entre tramo Sul e Norte”. Na ocasião, ainda não havia sido divulgada a lista com os projetos prioritários do Planalto para serem erguidos por meio das PPPs.”

O embate parece ter sido vencido pelo Governo de São Paulo, tendo em vista notícia veiculada pelo site do Ministério dos Transportes em 22 de agosto de 2013, que mantém a construção do Tramo Norte, mas associada ao Rodoanel Norte, o que permitirá a manutenção do fluxo de cargas para o Porto de Santos, em detrimento de Sepetiba, no estado do Rio de Janeiro (TRANSPORTES, 2013).

5.3.7. Categoria Política

Risco Político é a sétima variável. Ao longo destes anos de pesquisa o autor da tese teve a oportunidade de participar de dezenas de seminários e fóruns sobre PPPs, conversar com centenas de pessoas, indo de advogados especializados em PPPs a empresários interessados em investir, passando por especialistas vários, funcionários públicos de

todos os escalões e outros pesquisadores acadêmicos do tema. Para os neófitos, quando era feita a pergunta de qual poderia ser a causa do baixo desempenho em PPPs no Brasil, a primeira resposta era ideologia partidária, vontade política ou outras expressões que remeteriam à antipatia política ao modelo de PPP.

Mas, em uma tese de doutorado, ao se abordar um novo conceito, mesmo que tangenciando-o, e considerando que os resultados da tese parecem refutar sua determinância no cenário de PPP, é preciso discorrer um pouco sobre seu significado em geral, e seu significado na política do Brasil.

Segundo Chauí (2004), ideologia, historicamente, tomou dois significados centrais: por um lado ideologia é uma atividade filosófico-científica que estuda a formação das ideias a partir da observação das relações entre o corpo humano e o meio ambiente, tomando como ponto de partida as sensações; por outro lado, ideologia significa também o conjunto de ideias de uma época, tanto como opinião geral quanto no sentido de elaboração teórica dos pensadores dessa época.

Porém, para o contexto desta tese, melhor é a definição de Durkheim (2007) de que ideologia são ideias que têm por objetivo não exprimir a natureza das coisas, mas dirigir a ação. Embora o próprio Durkheim oponha a ideologia à ciência objetiva, Chauí (2004) aborda o conceito de ideologia que será usado nesta explicação ao demonstrar que a ideologia, mais que uma mera oposição entre subjetividade e objetividade, um preconceito, é um fato social justamente por que é produzida pelas relações sociais, possui razões muito determinadas para surgir e se conservar, não sendo um amontoado de ideias falsas que prejudicam a ciência, mas certa maneira da produção das ideias pela sociedade, ou melhor, por formas históricas determinadas das relações sociais. Em outras palavras, a ideologia surge como fato social e serviria para manter coesos um determinado grupo seguidor de tais ideias, ou conjuntos de ideias.

A questão seguinte é: a política brasileira segue cartilhas ideológicas? Poder-se-ia atribuir o baixo desempenho de PPPs a este ou àquele partido político no poder? É claro que o objetivo desta tese não é aprofundar esta questão, mas tão somente mostrar que este fenômeno da ideologia, ou este conjunto de ideias oriundas das relações sociais dos grupos, não é determinante nas decisões políticas brasileiras.

Estudos como os de Mainwaring (1993; 1999) demonstram a fraca institucionalização dos partidos políticos brasileiros, o individualismo e a autonomia dos políticos brasileiros ante sua organização partidária, a predominância dos sistemas de patronagem, do clientelismo e do patrimonialismo. Kirchheimer (1990) chama a este fenômeno de partidos *catch all* (literalmente, pega tudo). Sendo altos os custos das derrotas eleitorais, para chegar ao governo os partidos precisam captar votos onde for possível e, portanto, não podem ser partidos de uma só classe, emenda o autor. Um estudo recente de Samuels (2008) mostra esse pragmatismo abolindo ideologias arraigadas na ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder. De qualquer forma, ficaria ainda a pergunta? Há uma predileção ou preterição quanto ao instrumento de PPP em relação aos partidos políticos no Brasil? O Quadro 19 apresenta a relação dos projetos de PPP, com informações retiradas de editais de licitação e contratos dos respectivos projetos, listando o nome do projeto considerado, a Unidade da Federação, o ano do contrato e o partido no poder quando de sua assinatura.

Quadro 19 - Perfil Político das PPPs no Brasil

Nome do projeto	UF	Contrato	Governo
Estádio da Fonte Nova	Bahia	2010	PT
Hospital do Subúrbio (Salvador)	Bahia	2010	PT
Datacenter BB e CAIXA	Federal	2009	PT
Sistema de disposição oceânica do Jaguaribe	Bahia	2006	PFL (DEM)
Rodovia MG 050	Minas Gerais	2007	PSDB
Complexo Penal	Minas Gerais	2009	PSDB
Unidade de Atendimento Integrado	Minas Gerais	2010	PSDB
Estádio do Mineirão	Minas Gerais	2010	PSDB
Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva	Pernambuco	2006	PFL (DEM)
Arena Multiuso da Copa 2014	Pernambuco	2010	PSB
Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga	Pernambuco	2009	PSB
Conjunto Habitacional Mangueiral	Distrito Federal	2009	DEM
Centro Administrativo do DF	Distrito Federal	2009	DEM
Estádio das Dunas - Novo Machadão	Rio Grande do Norte	2011	DEM
Linha 4 do Metrô	São Paulo	2006	PSDB
Trens da Linha 8 Diamante da CPTM	São Paulo	2010	PSDB
Sistema produtor do Alto Tietê	São Paulo	2008	PSDB
Estádio do Castelão	Ceará	2010	PSB

Fonte: Diversas – Elaboração Própria

Mas, quais seriam as orientações ideológicas dos diferentes partidos representados no Quadro 19? Forneceriam elas pistas para, se não confirmar a possibilidade de que ideologia política não faz muita diferença na escolha dos projetos, pelo menos para negar a possibilidade oposta? Para isso esta tese recorre a um trabalho desenvolvido por Rodrigues (2002) que identifica, com base em trabalhos anteriores de pesquisadores em ciência política, que o DEM seria um partido de direita, o PSDB seria um partido de Centro, e o PT, seria um partido de esquerda. Evitando entrar em discussões sobre as reais definições dos conceitos de esquerda, centro e direita, por não ser objetivo desta tese, adota-se estas convenções de Rodrigues (2002) para mostrar que não há evidências incontestáveis de uma correlação entre preferência/ideologia política sistemática e o uso ou não de PPPs como instrumento de políticas públicas.

Assim, quando se fala de Risco Político nesta tese, busca-se um conceito relacionado ao risco do país ou soberano, no sentido de que os políticos, não a política, buscam mudanças, até mesmo no arcabouço legal (Medidas Provisórias, Decretos, Projetos de Lei) que alterem as condições existentes quando da assunção de contratos de PPP pelos entes privados (SELZNICK, 1996). Isso pode acontecer até mesmo antes da ocorrência de quaisquer contratos, com tais interesses imiscuindo-se nos programas, planos e projetos de governo e criando obstáculos ao seu andamento.

Não obstante, é preciso ressaltar que há estudos que demonstram que ainda há uma grande sensibilidade política em relação às PPPs, pois elas envolvem ideologias políticas quanto ao papel do setor privado na distribuição de benesses públicas. Embora haja uma crescente evidência empírica de que as PPPs provêm um melhor custo-benefício (*value for Money*) se propriamente estruturadas, ainda há alguma sensibilidade dentre os políticos (LEWIS, 2000), embora este fenômeno não tenha sido detectado na pesquisa, estando o risco político muito mais vinculado à defesa de interesses partidários do que a ideologias propriamente ditas. Este interesse dos políticos pode ser constatado pela transcrição da fala de um dos especialistas em PPP entrevistados:

“É preciso criar instituições que conduzam os contratos no longo prazo. Os políticos querem projetos de curto prazo (até quatro anos) e tendem a relegar projetos de longo prazo de maturação, como é comum nos casos de PPP.”

Outro agente público que atua na unidade de PPP do Governo Federal complementa:

“Estudo não, mas ouvi isso da pessoa que mais conhece PPP do mundo, que é o Erick Cartwright, do Governo inglês. Acho que ninguém ficou mais tempo nisso que ele na Inglaterra e afirmou que, mesmo na Inglaterra, ninguém gostava disso na iniciativa privada, de onde vinham muitos ataques ao modelo. Depois o Brasil não é um país que se destaca exatamente pelo planejamento. Gostamos de lançar projetos, inaugurar para a foto. A manchete: Governo vai liberar tantos milhões para isso... Mas, ninguém faz mais nada. As PPPs não são assim. Elas exigem maturação de projetos e depois tem que acompanhar aquilo 30 anos a fio. Isso não é parte da cultura brasileira. No Brasil gosta-se de inaugurar, cortar a fita... O metrô de Brasília foi inaugurado quantas vezes?”

Estas várias notícias vinculadas ao Anel Ferroviário de São Paulo também são ilustrativas das preferências políticas que impactam o avanço das PPPs:

“O Governo do Estado, por meio dos deputados da bancada paulista na Câmara, irá defender a construção do arco inteiro do Ferroanel — anel ferroviário que irá circundar a região da capital paulista.”

“Na semana passada, o Ministério do Planejamento divulgou as obras prioritárias que devem ser erguidas por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e listou somente a realização do tramo Norte do empreendimento.”

“Segundo estudos da Secretaria Estadual de Transportes, a construção do tramo sul é essencial para o desenvolvimento do Porto de Santos. Pela mesma análise, a preferência pela parte norte poderia levar a uma fuga de cargas em direção a Sepetiba (RJ), principal concorrente do cais santista.”

“Segundo a assessoria do Ministério dos Transportes, este trecho do anel ferroviário tem um impacto maior no desenvolvimento da malha. O tramo iria melhorar o acesso de cargas vindas de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás e do Interior de São Paulo para os portos de Santos e de Sepetiba, enquanto o ramal sul ajudaria somente o complexo santista.”

Esta discordância entre os Governos Estadual e Federal, considerando que nenhum dos dois lados apresenta evidências determinantes para a proposta que defendem, pode ser atribuída a diferenças entre políticos do PSDB (governo do Estado de São Paulo) e PT (governo federal).

Detectou-se o mesmo problema em relação ao Contorno de Curitiba, ao Porto de Itaquí e ao projeto de irrigação do Jaíba em que governos de partidos diferentes (nos Estados e no Governo Federal) criaram obstáculos diversos à consecução dos projetos de PPP.

5.3.8. Categoria Econômica

A oitava variável identificada é a Econômica, que inclui todas as situações em que considerações econômico-financeiras e orçamentárias interferem no processo de

implementação de políticas públicas (NORTH, 2007; WILLIAMSON, 1983; OSTROM, 2005; SHEPSLE, 1999). Contempla situações em que o montante de capital a ser empregado pelo ente privado (investimento) e a participação pública no empreendimento seriam impactadas pela indisponibilidade, seja de recursos, seja de financiamento.

Este trecho de entrevista com um especialista em projetos técnicos para projetos de PPP ilustra as dificuldades vinculadas a esta variável:

“É preciso uma maior flexibilidade dentro dos contratos de PPP, tendo em vista o nível de risco e o prazo de execução. As infraestruturas começam com capacidade acima do que ocorre nos primeiros momentos, mas com tempo o nível de serviço pode ficar insuficiente, uma vez que a demanda pode começar a superar a oferta. Neste caso o contrato precisa prever um reequilíbrio com critérios objetivos. Novamente há uma dificuldade muito grande dos gestores públicos em prever estas coisas. A calibragem entre capacidade e demanda deve ser média, sendo que em alguns momentos o governo paga por capacidade ociosa e em outras ganha no pico da demanda.”

O gestor de um dos projetos de PPP que não obteve sucesso ainda, emenda, abordando a questão da escassez de orçamento:

“É que nós temos inúmeras demandas, então o nosso recurso não alcançou esta prioridade. Nós estávamos tentando buscar isso, aí, olha é importante, uma fatia adicional no orçamento e isso não foi conseguido. Falta dinheiro para fazer tudo o que precisamos. Não é só investimento, é execução ao longo do contrato. A gente não gasta agora em PPP, mas tem que gastar depois e por muito tempo.”

Outro entrevistado, também aborda esta questão, ao levantar suspeitas sobre superfaturamento na previsão de custos de um projeto de PPP:

“(...) as entidades da sociedade civil engajadas na solução do problema consideram demasiado elevados os custos da variante atualmente divulgados, quando comparados com números publicados anteriormente”.

Outro problema vinculado a questões econômicas está no fato de que PPP transformam despesas de investimento em despesas obrigatórias. Estas complicações vinculam-se à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2013_k). O que significa isso? Se um dado governo opta por um projeto de PPP, com 25 anos, por exemplo, ele estará vinculando receitas públicas a uma despesa obrigatória (pagamento do serviço público prestado pela SPE e amortização do investimento, em resultado do contrato de PPP),

quando poderia preservar estas receitas para investimentos futuros, que se mostrassem mais úteis do ponto de vista da implementação, ou até mesmo da conveniência política.

Mendes Junior (2010), embora alerte que não há que se falar de vinculações como boas ou ruins, ao se privilegiar determinada ação do governo, todas as demais são prejudicadas. Logo a ação privilegiada deve culminar em resultados positivos concretos para a sociedade. Esta constatação, aliada às dificuldades técnicas e de coordenação, já demonstradas em projetos de PPP, pode impedir que o gestor venha a alocar recursos orçamentários para projetos, sendo que a tendência é ainda maior para projetos com valores muito altos e com prazos de execução também muito altos. Projetos de PPP são, obrigatoriamente, de alto valor e de longo prazo (acima de R\$ 20 milhões e prazo mínimo de cinco anos).

Projetos como os de irrigação (Jaíba, Pontal, Irecê e Salitre) e o Colégio Militar de Manaus enfrentam esta dificuldade até hoje, uma vez que os recursos a serem atribuídos para o pagamento de tais despesas operacionais obrigatórias foram desviados para outros projetos considerados mais prioritários pelo Governo Federal no passado, conforme atestam documentos vinculados aos projetos, cotejados com o PPA e o planejamento orçamentário para as áreas vinculadoras de tais projetos

5.3.9. Categoria Legal

Segundo North (1994) as instituições formam a estrutura de incentivo da sociedade, e as instituições políticas e econômicas, conseqüentemente, são os determinantes subjacentes do desempenho econômico. Ou seja, um bom desempenho econômico depende de boas instituições e um mau desempenho é resultado de instituições deficientes. Desde já, fica claro que, para os casos analisados, as instituições circundantes ao ambiente de PPPs no Brasil, se mostraram deficientes.

As instituições são consideradas por North (1994) como os limitadores desenhados para estruturar a interação humana, sendo constituídas de regras, leis, constituições, estruturas, agências (limitadores formais) e normas de comportamento, convenções, códigos de conduta autoimpostos (limitadores formais) e suas características impositivas. Juntos, tais mecanismos definem a estrutura de incentivo das sociedades e, mais especificamente das economias.

Disso, pode-se concluir que instituições mal definidas, pouco claras, vão inibir não só a ação da sociedade (vista nesta tese como a soma da iniciativa privada com a pública) como também o desempenho econômico (visto nesta tese como a efetiva implementação das políticas públicas de PPP). Esta possibilidade é demonstrada por Bardach (1977) em seu famoso livro *The Implementation Game - What Happens After a Bill Becomes a Law*. O livro mostra que quando uma Lei aterrissa no mundo real, ou seja, quando tenta-se aplicá-la à implementação da política pública que regula entra em cena uma complexidade impossível de ser prevista pelo legislador.

Segundo North (2007), as instituições são muito importantes para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de regras que organizem a ação coletiva.

A Lei federal que criou o instituto das parcerias público-privadas foi promulgada em 30 de dezembro de 2004. A tramitação da lei, depois de longamente gestada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tomou um ano de discussões no Congresso Nacional. Aí começou todo o atraso e demora na consecução de projetos de PPP no Brasil.

Diferentemente do que ocorre em outros países, onde a Constituição prevê expressamente as matérias reservadas à lei e ao regulamento (CLÈVE, 2000), no Brasil, não existe matéria reservada para o exercício do poder regulamentar, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 não previu matéria tipicamente regulamentar.

No Brasil, considerando seu ordenamento jurídico, em relação aos atos legislativos vigora o princípio da universalidade da lei, ou seja, em princípio, todos os campos normativos são passíveis de disciplina legal (CLÈVE, 2000). Entretanto, faculta-se ao poder legislativo, na elaboração da lei, prescrevê-la detalhadamente, incluindo sua forma de aplicação e execução, esgotando, desta forma, toda a matéria legislada. Por outro lado, o legislador pode optar por deixar certa margem de liberdade para que o Poder Executivo proceda à regulamentação da lei. Assim, os vazios da lei devem ser preenchidos pela manifestação do Executivo, por meio de sua competência regulamentar (CLÈVE, 2000).

A competência regulamentar do Executivo no Brasil está insculpida nos Arts. 84 e 87 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2013_g), que rezam:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

IV – Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”

“Art. 87. “(...) Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: (...)

II – expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;”.

Ou seja, a própria Constituição Federal deixa explícito que o Poder Executivo tem o poder/dever de dar cumprimento às Leis, exarando, conforme a necessidade, decretos e regulamentos (Portarias, Instruções Normativas, Resoluções, Comunicados etc.) que preencham as lacunas das Leis, permitindo que elas se tornem executáveis. Por estranho que seja, a CF admite que uma Lei pode ser analisada, votada nas duas casas legislativas, promulgadas e ainda assim, precisar de adendos complementadores.

Um estudo aprofundado da Lei 11.079/2004 permite perceber que, conforme esperado neste caso o legislador deixou muitos vazios na lei, criando verdadeiras imperfeições institucionais.

Quadro 20 – Normas Regulamentadoras da Lei das PPPs no Brasil.

Decreto 5.385 de 04 de março de 2005.	Institui o Comitê Gestor de Parceria Público- Privada Federal - CGP e dá outras providências.
Decreto 5.411 de 06 de abril de 2005.	Autorizou a integralização de cotas no Fundo Garantidor de PPP (FGP), mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda.
Rel. CMN 3.289 de 03 de junho de 2005.	Dispôs sobre o funcionamento do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP).
Port. MF 413/2005 de 14 de dezembro de 2005.	Nomear ações do Governo Federal na Vale, Banco do Brasil e Eletrobrás, em valor estimado de R\$ 2,9 bilhões para compor o FGP.
Inst. CVM 426 de 28 de dezembro de 2005.	Dispor sobre a administração de carteira de valores mobiliários do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP.
Prt. STN 641/2006 de 21 de agosto de 2006.	Estabelecer normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP.
Decreto 5.977/2006 de 01 de dezembro de 2006.	Regulamenta o art. 3º, caput e § 1º, da Lei no 11.079/2004 sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074/95, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal.
IN TCU 52 de 31 de julho de 2007.	Dispor sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), estabelecendo um mecanismo de controle para os projetos a serem desenvolvidos.

Fonte: Ministério do Planejamento, 2013 – Quadro de Elaboração própria.

Comprova-se isso pela quantidade de decretos, portarias, instruções normativas que foram necessários para finalmente regulamentar tal lei e torná-la passível de aplicação e execução, conforme detalha o Quadro 20, que demonstra que, não obstante a lei das PPPs tenha sido promulgada em 2004, sua real aplicação e execução somente se tornaram possível a partir de julho de 2007, ou 2,5 anos depois. Esta é a explicação de parte do atraso inicial na execução dos projetos de PPP, uma vez que sem a regulação adequada da Lei das PPPs, não seria possível a execução de projetos, embora algumas tentativas tenham sido encetadas, sem êxito.

Todas estas questões vinculadas à Teoria Institucional foram analisadas à luz da Categoria Legal, que é a nona considerada no estudo. A categoria legal está, portanto, atrelada à existência, ou ausência, de regras formais que moldam o comportamento social, econômico e político (NORTH, 2007). Esta categoria analisa, portanto, as situações em que há lacunas legais, leis inadequadas, leis conflitantes, leis de difícil aplicação e interpretação no arcabouço jurídico criado para a implementação de PPPs no Brasil e em relação às demais normas legais que regulam a implementação de políticas públicas em geral e determinados projetos em específico (leis ambientais, por exemplo).

Tendo considerado o longo tempo necessário para regulamentar a Lei 11.079/2004, uma segunda constatação refere-se ao Decreto 5.977/2006, que regulamenta o art. 3º, caput e §1º da lei 11.079/2004 (Lei das PPPs) e que criou, para projetos da Administração Pública Federal os critérios para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem utilizados em modelagens de PPPs, em comentário de um dos responsáveis (à época) pela unidade de PPP do Governo Federal:

“Agora, é, também, na minha opinião, eu não acho que este decreto, tem algumas coisas interessantes no decreto, e tal, mas eu acho que ele limita um pouco a gente. O Governo Federal. Os Estados e Municípios não, eles fazem a manifestação de interesse de uma forma bem simplificada, bem simplificada. (não são obrigados ao decreto). Eles lançam seu interesse nos respectivos diários oficiais, ou sei lá onde, o interesse... Recebem as propostas e as que interessarem...”

Outro documento mencionado por muitos dos entrevistados é a Instrução Normativa 52 do Tribunal de Contas da União (TCU), que dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), a serem exercidos pelo TCU. Os problemas desta norma já foram resumidos no Quadro 05, no contexto de problemas vinculados à variável Coordenação.

Um dos entrevistados, técnico do governo federal responsável por avaliar projetos de PPP no Ministério do Planejamento comenta:

“Quando o cara lê lá a IN 52 ele pensa assim, muito complicado. Eu vou ficar na concessão normalzinha, ou vou... Embora na concessão normalzinha exista também um IN dessas (a IN 46) ela não é tão rigorosa quanto a 52. Na prática o TCU trouxe de volta umas coisas que a Lei (11.079/2004) tinha abolido e ainda complicou um pouco mais pelo tal de acompanhamento por estágios do projeto.”

Neste caso o técnico estava se referindo ao medo que os técnicos do governo têm de encarar todo o rigor preconizado pela IN 52, e as possíveis comparações com os modelos de fiscalização para outras modalidades de parcerias privadas como as concessões públicas sob os auspícios da Lei 8.987/95, que regulamentou o regime de concessões e permissões para prestação de serviços públicos no Brasil. A constatação de muitos técnicos é que para atender, de maneira prévia, às exigências do TCU, o tempo de execução do projeto de PPP seria tão grande, que é melhor tomar outros caminhos para a implementação de uma dada política pública que envolva a construção de infraestruturas.

Um advogado especialista em PPP, entrevistado também, aduz à edição da Lei 11.079/2004 para a implementação de projetos ferroviários, referindo-se tanto à concessão patrocinada, quanto à administrativa:

“Ou seja, nenhum destes dois modelos de PPP engloba toda a estrutura open access das ferrovias, o que não significa dizer que não pode existir uma relação contratual sob o regime de PPP em uma parcela do novo modelo. Acho que caberia uma PPP para contratação da instalação, manutenção e, eventualmente, administração dos trechos ferroviários. Esse modelo inclusive permitiria à Administração Pública diluir o pagamento pelo investimento na instalação das ferrovias ao longo do prazo contratual. Na parcela de operação do transporte ferroviário sobre as novas linhas férreas, o modelo de PPP não seria, a princípio, viável, seja pela aparente inexistência de pagamentos realizados pelo Poder Concedente às transportadoras que terão direito de explorar a linha ou pela inexistência aparente de bens reversíveis.”

Belsito e Vianna (2013) discutem as dificuldades sobre a aplicação do Art. 28 da Lei 11.079/2004, que trata do limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) de estados e municípios em projetos de concessão desenvolvidos no formato de PPP. A fim de inserir esta discussão nesta tese, impende transcrever o citado Artigo:

“Art. 28 A União não poderá conceder garantia ou realizar transferências voluntárias aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do

exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez anos) subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parcerias celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.”

Esta limitação foi inserida na Lei com o objetivo de evitar que PPPs sejam utilizadas como instrumento de ocultação de endividamento, uma vez que contratos celebrados sob PPPs não são classificados como operações de crédito (dívida), o que não estaria coberto pela LRF e em resoluções editadas pelo Senado Federal estabelecendo limites de endividamento público, explicam Belsito e Viana (2013).

Neste caso, o que ocorreu foi que a União instituiu norma geral de Direito Financeiro por meio de Lei ordinária, o que é vedado pela Constituição Federal, Art. 163, Inciso I (BELSITO; VIANA, 2013). Embora se argumente que a aplicação seria apenas para a União que se veria impedida de transferir recursos para outros entes da Federação que estivessem infringindo o limite, o fato é que nenhum ente da Federação pode abrir mão das transferências da União e, portanto, nenhum deles correrá o risco de ultrapassar os limites.

Ao analisar o texto da exposição de motivos da Lei 12.766/2012 que aumentou os limites de comprometimento de 3% para 5%, transcrito abaixo se percebe a inadequação da norma na maior parte do tempo, desde sua edição em 2004, até 2012:

“(...) tornar possível que os entes que estão tendo experiências exitosas por meio do uso da lei não tenham que ter frustrados seus planos de investimentos porque estão próximos dos limites existentes até então.”

Resta imaginar se em poucos anos este limite não tenha que ser novamente alterado, para patamares mais adequados aos projetos exitosos no futuro.

Outra questão está vinculada ao fato de que contratos de PPP podem se estender por até 35 anos, mas a Lei, nos termos de seu Art. 28, fala de apenas dez anos subsequentes. O

que se daria nos demais anos? Outro dilema está vinculado a como os gestores poderiam prever suas receitas correntes líquidas por até 35 anos e ainda mais, como poderiam prever o percentual de 5% para este mesmo período, uma vez que boa parte de tais receitas vem de transferências da União e, portanto, não há muito que os demais entes podem fazer para controlar tal fluxo de receita?

Um dos entrevistados, lotado na Secretaria do Tesouro Nacional, também elenca outros problemas vinculados à edição da norma:

“(1) classificação de aquisição de ativos como dívida, quando deveria ser investimento; (2) o encaminhamento de informações sobre os projetos de forma prévia ao Senado e a STN apenas dificultam a fase pré-contratação; (3) os critérios de classificação da dívida são muito complexos e diferem dos insertos na LRF; (4) o ente público não dispõe de recursos para constituir fundos garantidores robustos e o privado costuma pedir garantias para o total das contraprestações no prazo da concessão. A vinculação de receitas tem se mostrado um instrumento precário, pois é passível de revogação; (5) – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, sendo ainda mais rigoroso que a LRF, que pede somente 3 anos.

5.3.10. Categoria Regulação

Finalmente, a décima categoria identificada foi a de Regulação. Esta categoria inclui a atuação de todos os intervenientes reguladores da implementação de políticas públicas, com atribuições legais específicas para tanto, como é o caso do Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União, o Ministério Público, o ICMBIO, o IBAMA, o CADE, Agências Reguladoras (ANEEL, ANATEL, ANTT, ANP, ANAC etc.) e outros órgãos do Estado com papéis semelhantes, nos três níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal).

Esta categoria analisa a ação estatal como supervisora da atividade pública, onde a intervenção deve ocorrer para coordenar as transações entre os agentes, protegendo os direitos dos principais (LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, 2006; ROJAS, 2010). Trata-se, então da regulação e controle externo, diferentemente do Controle Interno, considerado sob a variável Controle.

Adequado para ilustrar o impacto que esta ação regulatória de entes públicos pode trazer é o projeto de PPP da Transnordestina. Uma das etapas obrigatórias do projeto de qualquer implementação de infraestrutura no Brasil é o EIA – RIMA, que é a junção do

Estudo de Impacto Ambiental (EIA) com o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O EIA é responsável por dizer a respeito da coleta de material, análise, bibliografia (textos), bem como estudo das prováveis consequências ambientais que podem ser causados pela obra. Este estudo tem por finalidade analisar os impactos causados pela obra, propondo condições para sua implantação e qual o procedimento que deverá ser adotado para sua construção.

O RIMA é um relatório conclusivo que traduz os termos técnicos para esclarecimento, analisando o Impacto Ambiental. Este relatório é responsável pelos levantamentos e conclusões, devendo o órgão público licenciador analisar o relatório observando as condições do empreendimento. Recebido o RIMA ele será publicado em edital, anunciado pela imprensa local abrindo o prazo de 45 dias para solicitação de audiência pública que poderá ser requerida por cinquenta ou mais cidadãos ou pelo Ministério Público, onde após a realização de quantas audiências forem necessárias é elaborado o parecer final, podendo ser autorizado um licenciamento prévio para realização da obra ou o indeferimento do projeto.

O EIA/RIMA da Transnordestina elencou, ao longo da futura ferrovia, 85 bens culturais de natureza material, envolvendo dezoito sítios arqueológicos, 26 ocorrências arqueológicas, quinze áreas de ocupação histórica e 26 bens culturais ferroviários. Além disso, foram detectadas 137 espécies de aves, dez espécies de anfíbios, nove espécies de répteis, nove espécies de mamíferos, trinta espécies de peixes (em rios cruzados pela ferrovia) e 39 espécies vegetais (sendo algumas em risco de extinção).

Mirra (1998) explica que o EIA deverá analisar as alternativas de concepção, de localização, tecnológica e de técnicas construtivas previstas, inclusive a não realização do empreendimento, justificando a alternativa adotada, sob os pontos de vista técnico, ambiental, urbanístico e econômico. Este estudo deverá ainda mostrar a compatibilização com a legislação ambiental federal, estadual e municipal incidente sobre o empreendimento e sua área de influência, com indicação das limitações administrativas impostas pelo poder público (MIRRA, 1998).

Embora um EIA/RIMA não vincule obrigatoriamente a decisão a ser tomada pela Administração Pública perante o Licenciamento Ambiental, e busque mais mostrar prós e contras do ponto de vista do impacto econômico, social e ambiental após a

implementação do projeto, na prática órgãos como o IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ((ICMBIO) têm poder de atrasar, encarecer e até mesmo inviabilizar uma obra, conforme pode ser conferido por alguns trechos de entrevistas com os técnicos responsáveis pelos projetos de Ferrovias e Rodovias na ANTT e outros documentos consultados.

“Essa preocupação passou a existir a partir do momento que o Ibama solicitou alterações no projeto o que poderia atrasar o andamento das obras. Assim que o Ibama pediu essas alterações o governo já começou a trabalhar, de forma antecipada, para evitar qualquer possibilidade de retardo. Se a licença saísse após a conclusão do terminal de Itiquira, a ALL poderia desmobilizar o canteiro de obras o que atrasaria as obras, em pelo menos um ano.”(entrevistado da ANTT).

“A audiência é uma exigência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e faz parte das etapas do licenciamento. O debate acontece a partir das 19 horas na União Rondonopolitana das Associações de Moradores de Bairros – Uramb.”(fórum Proferrovia).

“Algumas obras como a Nova Transnordestina e a Ferrovia Norte-Sul já foram iniciadas, no entanto, muito pouco pôde ser feito em relação aos outros dez projetos ferroviários constantes no PAC, principalmente devido a atrasos na liberação do licenciamento ambiental, por exemplo. Esperamos que neste ano essas e as demais obras relacionadas possam ser realizadas sem entraves.”

“O único trecho restante de pista simples, de 19 km, fica na região serrana entre Miracatu e Juitiba, denominada Serra do Cafezal. Neste trecho, o intenso tráfego de veículos pesados vem causando engarrafamentos crescentes. O IBAMA se recusa a liberar licença ambiental para a concessionária duplicar a estrada, por motivos desconhecidos. Com isso, a economia do Brasil vem sendo prejudicada, e o número de mortes na estrada é crescente.”

A ação de órgãos reguladores também foi detectada nos estudos, sendo um dos principais deles o Tribunal de Contas da União, tendo em vista a quantidade de citações em entrevistas, relatório técnicos (tanto dos órgãos setoriais quanto do próprio TCU) e notícias de fontes diversas consultadas.

A relação que o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu com a política pública de PPP, instituída por meio da Lei 11.079/2004 é uma típica relação Agente-Principal, em que o TCU, mesmo sendo um agente público, assume o papel de representante do principal, no que se pode chamar de Principal do Principal, ou múltiplos principais (SHAPIRO, 2005).

Eisenhardt^b (1989) realizou uma revisão de todas as proposições definidas por estudiosos da Teoria da Agência nas duas correntes — positivista e agente-principal —

ao longo do desenvolvimento das abordagens, conforme foi abordado no referencial teórico. Nesta seção da tese será realizada uma demonstração da validade das proposições elencadas pela autora, no tocante a uma melhor compreensão da relação contratual estabelecida entre os agentes e principais no ambiente de PPP.

As duas proposições a serem discutidas são apresentadas no Quadro 21: Uma das principais lógicas por trás da Lei de PPPs seria a mudança do foco em controle físico-financeiro para uma lógica de foco em resultados e o controle dos contratos passaria a ser feito por meio de padrões e metas de desempenho (SILVA, 2005).

Quadro 21 - Proposições da Teoria da Agência para a relação agente-principal.

Situação	Proposição Testável
Comportamento do agente não observável pelo principal. (situação 1) Investir na obtenção de informações.	Sistemas de informação são positivamente relacionados a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionados a contratos baseados em resultados.
Comportamento do agente não observável pelo principal. (situação 2) Estipular contratos baseados em resultados para alinhar as preferências e transferir riscos para este.	A incerteza de resultados está positivamente relacionada com contratos baseados em comportamento e negativamente com contratos baseados em resultados.

Fonte: Eisenhardt⁶, 1989 – Quadro de construção própria.

Isso significa que o poder público, ao licitar uma rodovia na modalidade PPP, deveria estar menos preocupado com o tipo de pavimento ou com a espessura de sua base e mais com o padrão de serviço a ser prestado. Por exemplo, o pavimento deve apresentar determinado índice de rugosidade, não deve haver acúmulo de água na pista e o tempo de resposta para atendimento de emergências ou reparos na via deve estar de acordo com padrões de referência pré-estabelecidos. O foco da contratação deveria ser, portanto, a qualidade do serviço ao usuário.

Esta mudança na lógica da contratação trouxe um desafio à administração pública, que é adaptar-se e qualificar-se para uma gestão por resultados. Nos dizeres de Silva (2005) o administrador público, ao desenhar um contrato de PPP, deverá, em parte, abandonar o velho hábito de especificar como a obra deve ser construída, para focar em como o serviço deve ser prestado. Essa é uma mudança fundamental e que não é simples de ser implementada.

Sob o ponto de vista do controle a situação é ainda mais complicada. Considerando que o ente privado assume o papel de agente do agente (administração pública), uma vez que vai executar atividades típicas de agente e que o usuário final é o Principal e que para este a obtenção de informações sob a atuação do agente seria muito custosa, se não impossível, o órgão de controle federal, Tribunal de Contas da União, fez exatamente o que as duas proposições testáveis da Teoria da Agência elencadas no Quadro 21 preveem.

Se o comportamento do Agente, que neste caso é uma entidade privada não é observável, o órgão de controle deveria investir em mecanismos que forçassem o fornecimento de informações que reduzam a assimetria e também forçar contratos baseados em comportamento, inserindo a maior quantidade de cláusulas de controle possíveis, ou na legislação ou nos contratos celebrados. Ou seja, quanto maior a necessidade de informações e a incerteza dos resultados, maior a chance de contratos baseados em comportamento, exatamente o que as PPPs não deveriam ser.

O caminho tomado pelo TCU foi a edição da Instrução Normativa 52/2007 que veio reverter, na prática, uma série de vantagens que a lei de PPP trouxe para a contratação pública. O Quadro 22 mostra a oposição trazida ao cenário de implementação de parceria público-privada pelo TCU em comparação entre cláusulas da Lei 11.079/2004 e da IN 52/2007.

Quadro 22 – Comparação entre a Lei das PPPs e a IN do Controle

Lei 11.079/2004	IN 52/2007
Anteprojeto, sem necessidade de maiores detalhamentos.	Orçamento que permita a plena caracterização do projeto. Na prática trouxe de volta a necessidade do Projeto Executivo e outros documentos que impõem barreiras técnicas consideráveis, tendo em vista sua complexidade.
Foco nos resultados da prestação do serviço, sem grandes preocupações com a especificação de obras.	Acompanhamento concomitante da licitação em todas as fases, com a edição de Acórdãos e pareceres sobre os projetos envolvidos e intervenções sobre as especificações.
Foco na qualidade do serviço disponibilizado pela obra.	Foco na qualidade do serviço, mas também nos itens que compõem a obra, incluindo itens de qualidade de construção, materiais utilizados etc.

Fonte: Lei 11.079/2004 e IN 52/2007 – TCU – Elaboração própria

O quadro demonstra que o TCU adotou o comportamento previsto pela Teoria e trouxe de volta uma complexidade adicional às licitações de PPP, tendo em vista o grau de rigor no acompanhamento concomitante e a quantidade de informações que obriga o ente público a coletar junto ao ente privado contratante. Isso adiciona risco aos projetos,

além de se constituir em uma barreira para novos projetos, conforme ficou demonstrado pela pesquisa dos trinta projetos.

Elucidador do papel do TCU é o relato de um dos técnicos responsáveis pela Unidade de PPP do Governo Federal.

“Perfeito. É isso mesmo. Isso dá até uma tese de doutorado. Isso aqui que eu estou falando, a questão do TCU em si, ela dá uma tese de doutorado. Até que ponto um órgão de controle é feito para colaborar com o poder executivo, ou quanto mais ele atrapalhar, tanto melhor é o trabalho dele. Esta é uma questão complicada. Eu, por exemplo, tenho colegas que pensam assim: o TCU pega no pé por que tem muita coisa mal feita. Eu não estou discutindo este mérito não, tá. Se tem coisa mal feita, tem que estar em cima mesmo. Se você abrir uma licitação sem nada de estudo de viabilidade técnico- econômica mínima, sem planejamento tem mais é que pegar mesmo, pois existe muita falta de responsabilidade. Eu não estou falando disso. Estou falando do gestor público quando ele tem boas intenções e tem um estudo técnico mínimo ali para avaliar a licitação e tudo e o TCU o que ele quer é discutir questões técnicas, como se ele mesmo fosse fazer a obra pública. É um tema que qualquer gestor público pegaria esta tese e isso seria de extrema utilidade prática na minha opinião. Então, a gente tem até grupos de trabalho para discutir esta questão. Você quer ver uma coisa a lei de licitações para obra pública exige que você apresente o projeto básico, sondagem topografia, tipo de concreto e outros requisitos, no caso da 8.987 e da Lei de PPP, não necessariamente, a Lei 8.987 exige elementos de projeto básico e isso gera uma discussão sem fim com o TCU do que sejam elementos básicos. Ainda que a própria lei, ela diga o seguinte, que seja algo que possa caracterizar o projeto. Então, você fica na subjetividade, pois fica uma discussão com o TCU que começa a exigir demais para aprovar o primeiro estágio de um processo. Já começa mal, como é como que você lança um edital que está descumprindo determinações do TCU? O que você tem que rever, determinado item, no estudo e viabilidade, por que você não fez tal estudo, quer dizer, isso vai impondo algumas coisas que não estavam na lei, como você falou, mas que eles entendem, interpretam como sendo, isto é, se você não trouxe tais elementos, você estará sendo irresponsável a aí você esta agindo com irresponsabilidade.”

O Acórdão 1423-37/03 do TCU é outra demonstração do poder de interferência prévia que tais órgãos reguladores têm no Brasil, no tocante à implementação das infraestruturas de PPP, conforme trecho transcrito a seguir:

“9.1- Determinar à Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP que:

9.1.1 Reformule os projetos básicos de recuperação e ampliação do Porto de Itaqui, objetivando fundamentá-los com as devidas indicações, em estudos técnicos preliminares, anteprojetos e avaliação de impacto ambiental, que assegurem a plena viabilidade do empreendimento e que possibilitem a estimativa do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os elementos previstos no artigo 6º, Inciso IX, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.666/93, bem como a na Resolução/CONFEA 361 de 10/12/1991, e respectivas alterações.”

Conforme um dos responsáveis pela ampliação do Porto de Itaqui:

“Mesmo contrariando a Lei de PPP, eles exigiram algo que, para fazer, é melhor desistir de PPP e ir logo para contratação de alguém que fizesse o projeto executivo e depois fazer uma empreitada. A gente tinha pressa...”

Este comportamento percebido por parte do TCU é facilmente evidenciado pela análise de um dos vários relatórios gerais que aquele órgão emitiu sobre o tema, conforme transcrito a seguir:

“Não é difícil identificar, já em uma primeira reflexão sobre as parcerias público-privadas, que as fronteiras entre as duas vertentes envolvidas são muito difíceis de serem estabelecidas, tanto em termos de responsabilidades e poderes de gestão, de fontes e aplicações financeiras como também de comprometimento para metas socioeconômicas. É fácil, também, constatar que todos estes cenários de contato têm total correlação com ações de órgãos de controle externo.”

Tendo sido identificadas/ratificadas as categorias de análise e concluídas as análises comparativas iniciais com a utilização do Atlas.ti, que permitiram a montagem do quadro de frequência de variáveis e discutir a aplicação das categorias propostas/identificadas aos casos, parte-se agora para a análise principal da tese, realizada utilizando fsQCA.

5.4. Análise Qualitativa Comparativa (QCA)

Conforme já apresentado, a QCA com *fuzzy set* foi realizada com a utilização do fsQCA, que é um programa que utiliza lógica combinatorial, teoria *Fuzzy Set* e minimização Booleana para demonstrar que combinações de variáveis características dos casos podem ser necessárias e/ou suficientes para produzir um resultado. Condição Necessária existe quando se considera que uma determinada variável é indispensável para que um dado resultado ocorra e Condição Suficiente existe quando uma variável por si só determina o resultado (KENT, 2008).

O primeiro passo para a análise com o software é construir uma matriz de dados, em que as linhas são os casos estudados e as colunas são as variáveis, que na verdade representam o grau de membresia de cada caso em uma determinada categoria. No caso deste estudo, a intensidade com que cada variável interfere no resultado dos projetos de PPP estudados.

O Quadro 15 apresenta a frequência das variáveis em relação aos casos estudados. Neste estudo, considera-se que a frequência com que uma variável foi detectada no conteúdo

analisado, ou percebida como obstáculo à consecução de projetos, indica a intensidade com que esta variável atua sobre o resultado possível do projeto de PPP.

Conforme Kent (2008) os resultados do fsQCA são muito sensíveis às decisões e assunções que o pesquisador faz no processo de produzir a análise. Isso inclui a maneira em que as variáveis serão mensuradas. As mensurações podem ser diretas, indiretas, ou derivadas de alguma operação aritmética sobre um número de observações ou itens de um questionário.

A mensuração direta, emenda Kent (2008), pode ser feita pelo pesquisador pela observação ou pela pesquisa em documentos, como resultado de perguntas realizadas a entrevistados ou respondentes de questionários, ou por perguntas já feitas no formato *fuzzy set*, ou seja, em escalas que indiquem o grau de pertencimento a uma dada categoria, na opinião do respondente.

Nesta pesquisa o autor optou por manter o procedimento o mais simples possível e, por isso, considerou que a frequência de uma variável seria suficiente para demonstrar o poder de influência que ela teria sobre os resultados.

Um cuidado que o pesquisador teve foi a exaustão das fontes de informação, o que resultou em uma quantidade muito grande de documentos analisados (841 documentos, com um total de 67.042 páginas) e 62 entrevistas semiestruturadas. Seguindo Yin (1984) o pesquisador buscou novos documentos até que começou a perceber que novas informações não estavam mais sendo acrescentadas ao que já se sabia sobre um dado fenômeno, embora, é claro, não se possa afirmar que outras evidências não foram desconsideradas.

Assim, a matriz de dados que serviu de base para a análise QCA com *Fuzzy Set* foi a matriz resultado das frequências de aparecimento das variáveis na análise de conteúdo realizada com o Atlas.ti.

O próximo passo na análise QCA com *Fuzzy Set* foi a construção de uma Tabela Verdade. A categoria Êxito foi escolhida como resultado (*target*), uma vez que o objetivo da pesquisa é exatamente explicar o fracasso (visto como ausência de êxito) dos projetos de PPP no âmbito federal.

Assim, os dados da matriz foram inseridos um a um, manualmente no software, uma vez que as tentativas de importação do Excel e mesmo de arquivos ‘.txt’ não funcionou, embora o software esteja preparado para isso, informa Ragin (2013). O software é muito pouco amigável de maneira geral, conforme o pesquisador pôde compartilhar com membros do Compass¹⁴ em fóruns de discussão sobre QCA e sobre o fsQCA.

A tabela verdade do fsQCA trata cada caso como uma combinação das características selecionadas (ou configuração, conforme a terminologia do fsQCA). Somente casos com a mesma configuração são considerados o mesmo tipo de caso. Cada linha em uma tabela verdade lista todas as possíveis combinações 2^k de potenciais condições causais (onde k é o número de condições causais). O sistema registra o número de casos com aquela configuração e se o resultado ocorreu ou não.

Há quatro possíveis tipos de resultados para cada configuração (KENT, 2008):

- a) Todos os casos caracterizados por uma dada configuração são instâncias do resultado (casos positivos);
- b) Todos os casos caracterizados por uma dada configuração são negativos. Eles não são instâncias do resultado;
- c) Alguns dos casos caracterizados por uma dada configuração são instâncias do resultado, enquanto que outros não são (uma contradição na terminologia do fsQCA);
- d) Particularmente para estudos com pequenas quantidades de casos, como este, haverá diversidade limitada, de maneira que haverá algumas configurações para as quais não haverá casos (ou *remainders* na terminologia fsQCA) e para os quais não se poderia dizer ou não se o resultado ocorreu em virtude de tal configuração. Estes casos, de acordo com o método, são usualmente excluídos da análise de suficiência e necessidade.

A fim de facilitar a visualização das variáveis na interface do fsQCA, cada uma delas recebeu um código de cinco letras para identificação, conforme demonstra o Quadro 23.

¹⁴ COMPASS é o acrônimo de *COMPARative Methods for Systematic cross-caSe analySis* e se trata de uma rede mundial de pesquisadores acadêmicos e praticantes que dividem um interesse comum, em avanços metodológicos e práticos da abordagem comparativa sistematizada que fortalece o uso de lógica configuracional, a existência de multicausalidade e a importância da cuidadosa construção de populações para pesquisa. O principal objetivo do grupo é desenvolver a análise comparativa de casos como estratégia de pesquisa genuína e reconhecida para estudar diferentes e diversos fenômenos. O core business do grupo é ampliar e desenvolver a aplicação de métodos comparativos configuracionais e baseados em teoria (crisp-set QCA, multi-value QCA, fuzzy-set QCA, e outros métodos e técnicas vinculadas).

Fonte: <http://www.compass.org/about.htm>.

Quadro 23 – Codificação das Variáveis

Variável	Código
Coordenação	COORD
Técnica	TECNA
Comercial	COMER
Política	POLIT
Poder	PODER
Econômica	ECONO
Regulação	REGUL
Legal	LEGAL
Contratual	COTRA
Controle	COTRO

Também com este objetivo foi criado outro quadro que relaciona os projetos a códigos que os representem (ver quadro 24).

Quadro 24 – Relação de Casos e Códigos de Identificação

Caso	Código
Alto Taquari a Rondonópolis	TARON
Rodovia BR 116	BR116
Rodovia BR 163	BR163
Rodovia BR 381	BR381
Complexo Administrativo do Governo de Minas Gerais	CAGEM
Contorno Ferroviário de Curitiba	COCWB
Datacenter do BB e Caixa	DATAB
Estação de Tratamento de Águas do Alto-Tietê	TIETE
Trecho ferroviário Estreito - Balsas	ESTBA
Trecho Ferroviário Ipiranga Guarapuava	IPGUA
Projeto de irrigação de Irecê	IRECE
Ampliação do Porto de Itaquí	ITAQI
Projeto de irrigação do Jaíba	JAIBA
Linha 4 do metrô de São Paulo (amarela)	L4AMA
Linha 8 do metrô de São Paulo (Diamante)	L8DIA
Estádio do Mineirão	MINEI
Ferovia Transnordestina (Missão Velha)	MISVE
Projeto de irrigação do Pontal	PONTA
Acesso ao Porto de Santos	POSAN
Construção do anel rodoviário de São Paulo	ROANE
Projeto de irrigação do Salitre	SALIT
Trecho ferroviário de São Felix	SAOFE
Sistema Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista	RMBSA
Sistema do Bilhete Único (STM)	SIMSA
Hospital de Subúrbio de Salvador	SUBUR
Trecho norte do anel ferroviário de São Paulo	TRANO
Unidades de Atendimento Integrado de Minas Gerais	UAIMG
Unidade da Universidade Estadual de Minas Gerais	UEEMG

Definida esta codificação as variáveis e os casos foram inseridos manualmente no fsQCA, incluindo as variáveis para cada caso, bem como a contagem de frequência para cada variável, em cada caso, conforme demonstra a Figura 18.

The screenshot shows the 'fs/QCA Data Sheet' window with a menu bar (File, Variables, Cases, Analyze, Graphs) and a data matrix. The matrix has 30 rows (labeled 1-30) and 11 columns (labeled CACOB, COBRB, TEGNA, CAMEA, PRUIT, POCER, ESPNR, REGUL, LEGAL, CONTRA, GOIPR). The data values are integers ranging from 0 to 14. The cell at row 24, column GOIPR is highlighted in blue.

	CACOB	COBRB	TEGNA	CAMEA	PRUIT	POCER	ESPNR	REGUL	LEGAL	CONTRA	GOIPR
1	TARDH	4	13	7	2	10	4	9	4	3	1
2	BR116	6	9	3	2	4	0	8	2	1	1
3	BR163	7	8	9	0	10	5	8	1	3	4
4	BR301	13	20	1	2	1	0	7	5	0	0
5	CABEM	0	2	5	1	5	0	0	2	1	0
6	CMHAN	8	10	8	2	5	5	4	5	3	5
7	PENIT	0	4	1	0	0	0	0	4	3	1
8	COCARB	9	5	2	2	0	1	1	3	0	0
9	DATA8	0	5	2	0	2	2	13	3	3	7
10	TIETE	8	0	0	1	3	0	1	0	1	1
11	ESTBA	7	6	3	3	1	6	1	3	2	0
12	IPBUA	14	28	8	8	26	15	2	1	3	3
13	IRECE	9	9	6	5	8	3	1	3	0	1
14	ITADI	4	6	3	0	0	3	5	1	2	2
15	JAIBA	5	3	4	1	5	1	3	5	0	0
16	L4AMA	0	2	8	0	6	1	1	1	0	1
17	L8DIA	2	1	3	0	0	0	0	1	2	0
18	MINEI	0	8	10	0	0	1	3	3	1	1
19	MISVE	7	7	5	5	6	6	5	0	3	0
20	PONTA	2	9	3	0	2	0	5	1	3	0
21	POSAN	5	9	4	0	2	5	2	5	0	3
22	ROANE	1	10	1	1	10	1	7	0	0	1
23	SALIT	0	5	1	1	4	0	1	0	3	1
24	SAOFE	1	0	1	1	0	5	1	2	1	1
25	RBMSA	1	4	1	3	4	1	0	1	2	1
26	SIMS	2	3	6	2	0	3	1	0	0	1
27	SUBUR	0	1	0	1	3	1	1	0	0	0
28	TRANO	5	6	3	5	13	5	1	1	0	0
29	UAIMG	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0
30	UEEMG	3	3	6	1	2	3	1	2	4	0

Figura 18 – Matriz de dados do fsQCA – Variáveis Escalares

Mas, apenas ter uma matriz de dados com variáveis escalares não é suficiente, uma vez que o fsQCA trabalha apenas com variáveis *fuzzy*. Para chegar a tais variáveis o software tem uma função de calibragem.

A calibragem indica o grau de pertencimento de um caso a uma determinada variável, ou como nesta pesquisa, determina a intensidade em que cada uma das variáveis contribui para o alcance do resultado, neste caso o fracasso (ou ausência de êxito).

Para converter as variáveis escalares em variáveis fuzzy é necessário realizar a calibragem. Para tanto, deve-se encaminhar para a janela ‘Variables-Compute’ do software e adotar o seguinte procedimento:

- a) Nomear a variável que se deseja como a nova variável fuzzy (*target variable*, neste caso Êxito) e escolher no campo Expression a função Calibrate (x, n1,n2,n3,), que pode ser encontrada no menu *Functions*.
- b) Editar a função Calibrate no campo Expression. Neste caso, calibrate (a, 1.00,0.75,0.50,0.25,0.00) significa que ‘a’ é o nome da variável que já faz parte do banco de dados inicial; ‘0.00’ é valor de ‘a’ que corresponde ao valor que indica ausência da condição; ‘0.25’ é o valor que indica presença mínima da condição; ‘0.50’ é o valor que indica uma presença média da condição; ‘0.75’ é

o valor que indica uma alta presença da condição e '1.00' é o valor que indica uma presença muito alta da condição.

A Figura 19 mostra a tela do fsQCA que realiza a calibragem das variáveis escalares, transformando-as em variáveis fuzzy, que vão gerar uma matriz de dados *fuzzy*, conforme apresentado na Figura 20.

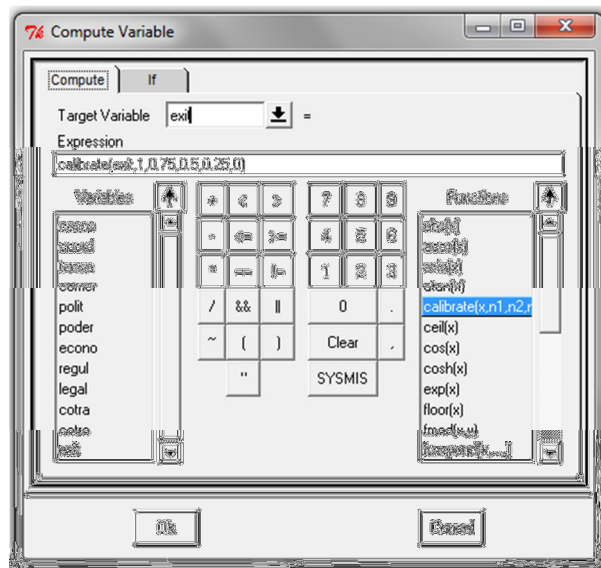


Figura 19 – Calibragem das variáveis escalares.

Case	casos	coord	tecna	comer	polit	poder	econo	regul	legal	cotra	cotro	exit
1	TARON	1	1	0.75	1	0.75	0.75	0.75	0.25	0	0	0
2	BR116	1	1	0.75	1	1	0	1	0.25	1	0.25	0
3	BR163	1	1	1	1	1	1	1	0	0.75	0.5	0
4	BR381	1	1	0.75	1	1	0	1	0.5	0	0	0
5	CAGEM	1	1	1	1	1	1	0.5	0.25	0.25	1	0
6	CMMAN	0.75	0.75	0.5	0.25	0.25	0.75	0.5	0.5	0	0.75	0
7	PENIT	0	0.25	0.25	0	0	0	0	0	0	0	1
8	COCWB	1	1	1	1	1	1	0.25	0.25	0	0	0
9	DATAB	0	0.25	0	0	0.25	0.25	1	0	0	0.5	1
10	TIETE	0	0	0	0	0.25	0	0.25	0	0.25	0.25	1
11	ESTBA	1	1	1	1	1	0.5	0.25	0.25	0.25	0	0
12	IPGUA	1	1	1	1	1	1	0	0.25	0	0	0
13	IRECE	0.75	1	0.75	0.25	0.5	0.25	1	1	1	1	0
14	ITAQI	1	1	0.75	1	1	0.25	0.5	0.25	0.25	1	0
15	JAIBA	1	1	1	1	1	0.25	0.75	0.5	0	0	0
16	L4AMA	0	0	0.75	0	0	0.25	0.25	0.25	0	0.25	1
17	L8DIA	0	0	0.25	0	0	0.5	0	0.25	0.25	0	1
18	MINEI	0	0.5	0.5	0	0	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	1
19	MISVE	1	1	1	1	0.75	0.5	1	0	0.75	0	0
20	PONTA	1	1	1	0.75	1	0	1	0.25	0.75	0	0
21	POSAN	0.75	1	0.75	0.75	1	0.5	0.25	0.5	0	0.25	0
22	RDANE	1	1	1	1	0.75	0.25	0.5	0	0	0.25	0
23	SALIT	0.75	1	1	0.75	0.5	1	0.25	0	0.25	0.25	0
24	SADFE	1	0.75	1	1	1	0.5	1	0.25	0.25	0.25	0
25	RBMSA	1	1	1	1	0.5	0.25	0	0.25	0	0	0
26	SIMSA	1	1	0.75	1	0	0.25	0	0	0	0.25	0
27	SUBUR	0	0.25	0	0.25	0	0.25	0	0	0	0	1
28	TRANO	1	1	1	1	1	0.5	1	0.25	0	0	0
29	UAIMG	0	0.25	0.25	0	1	0	0	0	0	0	1
30	UEEMG	1	1	1	0.25	1	0.25	1	0.25	0.5	1	0

Figura 20 – Matriz de dados com Variáveis Fuzzy

Assim a Figura 20 representa a tabela de dados que é um dos elementos essenciais da análise *fuzzy*, uma vez que ela é que demonstra o nível de membresia de um determinado caso a uma determinada categoria de análise. Por exemplo, se considerarmos o caso ‘MISVE’, que é a ferrovia Transnordestina no trecho Missão Velha, temos que a categoria Coordenação aparece com alta intensidade, ou seja, Coordenação é uma variável que afetou fortemente o resultado encontrado nesse projeto de PPP. Ao mesmo tempo, vemos para este mesmo caso que a categoria Controle não apareceu nos relatos examinados, ou seja, a variável Controle não exerceu qualquer influência no resultado encontrado para este mesmo projeto de PPP.

O *software* também permite realizar algumas análises da estatística descritiva, como Frequências, Médias, Desvios Padrões e *missing value*, conforme apresenta a Figura 21.

Finalmente, é importante ressaltar que o software apresenta três tipos de solução para as configurações de casos analisadas: uma Solução Intermediária (SI); uma Solução Mais Complexa (SMC) e uma Solução Mais Parcimoniosa (SMP).

Na Solução Intermediária o software fsQCA solicita ao usuário que realize assunções sobre os casos que está incluindo. Em outras palavras é o usuário que indica ao software se é a presença ou ausência de uma condição causal que pode levar ao resultado, ou mesmo se o resultado é indiferente à presença/ausência de tal condição causal.

Na Solução Mais Complexa o software inclui todas as condições causais e, com base na intensidade em que aparecem para cada caso, realiza as operações booleanas que levam às configurações de soluções.

Na Solução Mais Parcimoniosa o software faz assumpções automáticas com base no que Ragin (2004) chama de Análise Contrafactual. Esta é a solução mais complexa de ser explicada. Basicamente, considerando que o autor assumiu que é a presença de todas as variáveis que levaria ao resultado, o software procura casos em que o resultado ocorreu (o projeto de PPP fracassou) e verifica se uma dada condição causal está ausente. Neste caso, esta condição é excluída da solução, deixando apenas as condições causais presentes. Os ‘*remainders*’ (condições causais não presentes em face de um determinado resultado) que foram todos considerados na SMC são excluídos totalmente

da análise SMP e considerados parcialmente na SI e esta é a diferença fundamental entre as três análises possíveis pelo fsQCA, mais detalhadas à frente neste documento.

Coord	Frequency	Percentage
0,00	8	26,7%
0,25	2	6,7%
0,50	2	20,0%
0,75	6	20,0%
1,00	12	40,0%
Total	30	
Missing	0	

Regul	Frequency	Percentage
0,00	4	13,3%
0,25	13	43,3%
0,50	6	20,0%
0,75	3	10,0%
1,00	4	13,3%
Total	30	
Missing	0	

Tecna	Frequency	Percentage
0,00	3	10,0%
0,25	3	10,0%
0,50	4	13,3%
0,75	8	26,7%
1,00	12	40,0%
Total	30	
Missing	0	

Legal	Frequency	Percentage
0,00	8	26,7%
0,25	15	50,0%
0,50	6	20,0%
0,75	0	0,0%
1,00	1	3,3%
Total	30	
Missing	0	

Comer	Frequency	Percentage
0,00	4	13,3%
0,25	11	36,7%
0,50	4	13,3%
0,75	4	13,3%
1,00	7	23,3%
Total	30	
Missing	0	

Cotra	Frequency	Percentage
0,00	16	53,3%
0,25	8	26,7%
0,50	1	3,3%
0,75	3	10,0%
1,00	2	6,7%
Total	30	
Missing	0	

Polit	Frequency	Percentage
0,00	9	30,0%
0,25	9	30,0%
0,50	2	6,7%
0,75	2	6,7%
1,00	8	26,7%
Total	30	
Missing	0	

Cotro	Frequency	Percentage
0,00	14	46,6%
0,25	9	30,0%
0,50	2	6,7%
0,75	1	3,3%
1,00	4	13,3%
Total	30	
Missing	0	

Poder	Frequency	Percentage
0,00	7	23,3%
0,25	6	20,0%
0,50	8	26,7%
0,75	2	6,7%
1,00	7	23,3%
Total	30	
Missing	0	

Econo	Frequency	Percentage
0,00	9	30,0%
0,25	12	40,0%
0,50	7	23,3%
0,75	1	3,3%
1,00	1	3,3%
Total	30	
Missing	0	

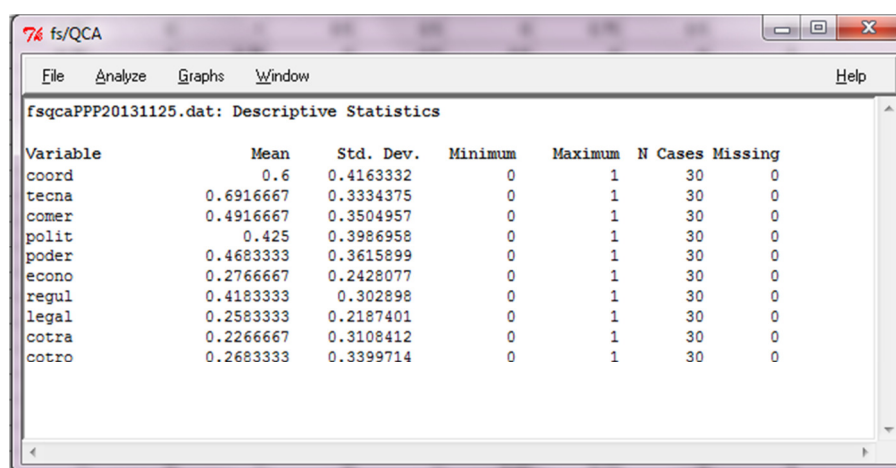
Figura 21 – Tabelas de Frequência

As tabelas de frequência da Figura 21 demonstram que, quando surgem, as variáveis Coordenação e Técnica sempre exercem grande influência sobre os resultados dos projetos de PPP, enquanto que variáveis como Risco Contratual (Cotra), Controle (Cotro), Regulação (Regul), Econômica (Econo) e Legal, embora com grandes frequências, exercem um efeito reduzido nos resultados destes mesmos projetos.

É interessante notar que essa tabela de frequência oferece informações mais ricas sobre o comportamento das variáveis que a própria tabela verdade, uma vez que permite ao pesquisador começar a fazer algumas interpretações dos resultados.

Por exemplo, no caso da variável Coordenação, percebe-se que 40% das observações foram consideradas de Alta Intensidade, enquanto que para Regulação, apenas 13,3% das observações foram de Alta Intensidade. Por outro lado, no caso da variável Contratual, em mais de 50% dos casos de estudo não houve qualquer menção. Uma leitura atenta de todas as tabelas geradas pelo fsQCA permitiria análises como estas para todas as variáveis.

Mas, muitas vezes o resumo ainda maior dos dados também pode contribuir para algumas avaliações quanto ao comportamento das variáveis incluídas na análise e detectadas nos trinta casos estudados. Neste sentido o fsQCA também permite calcular as medidas de posição mais comuns, neste caso a Média Aritmética, o Desvio Padrão (máximo e mínimo que neste caso não são muito úteis) e a presença de *Missing Values*. A Figura 22 apresenta o resultado obtido com a utilização do software para a amostra estudada neste caso.



The screenshot shows a window titled 'fs/QCA' with a menu bar (File, Analyze, Graphs, Window, Help). The main content area displays 'fsqcaPPP20131125.dat: Descriptive Statistics' and a table with the following data:

Variable	Mean	Std. Dev.	Minimum	Maximum	N Cases	Missing
coord	0.6	0.4163332	0	1	30	0
tecna	0.6916667	0.3334375	0	1	30	0
comer	0.4916667	0.3504957	0	1	30	0
polit	0.425	0.3986958	0	1	30	0
poder	0.4683333	0.3615899	0	1	30	0
econo	0.2766667	0.2428077	0	1	30	0
regul	0.4183333	0.302898	0	1	30	0
legal	0.2583333	0.2187401	0	1	30	0
cotra	0.2266667	0.3108412	0	1	30	0
cotro	0.2683333	0.3399714	0	1	30	0

Figura 22 – Estatística Descritiva dos Casos e Variáveis.

O desvio padrão é uma medida que indica a dispersão dos dados dentro do total de casos. Isto é: o quanto os resultados diferem da média. Por isso que ele sempre é apresentado junto da média.

Um não faz sentido sem o outro (BUSSAB; MORETTIN, 2002). É importante ter em mente que quanto menor o desvio padrão, mais homogênea é a amostra utilizada. Em termos de pesquisas científicas, é isso que se deseja dos resultados. Para todas as variáveis os desvios padrão são muito pequenos (< 1), o que demonstra uma boa homogeneidade dos números.

Outra análise que o fsQCA permite também é a análise *Crosstabs* (intertabelas). Esta tabela é interessante pois provê uma visualização básica da interrelação entre duas variáveis e pode ajudar a encontrar interações entre elas (MILES; HUBERMAN, 1994). Neste caso a relação foi estabelecida entre a variável Target (Êxito) e as demais dez variáveis da análise. A fim de economizar espaço nesta seção de resultados, é apresentada aqui apenas as *crosstabs* das variáveis Coordenação e Controle e as demais são apresentadas no Apêndice IX.

Para estas variáveis a primeira linha do resultado definido pelo fsQCA é o nome do arquivo que deu origem ao resultado, neste caso: fsQCAPPP20131125.dat. O primeiro número na célula indica a quantidade de casos naquela célula (N). A primeira coluna lista a variável target (exit) e a segunda coluna, subdividida por sua intensidade aparece a segunda variável inserida na análise (coord ou cotro). Na última coluna aparece a quantidade de casos cujo êxito é '0', que significa fracasso do projeto (22 projetos fracassaram, ou seja, não foram contratados como PPP) e cujo êxito é '1', que significa sucesso (oito projetos tiveram sucesso e foram contratados como PPP).

N	coord					
Row %	0	0.25	0.5	0.75	1	
Column %						
Total %						
exit						
0	1	1	2	6	12	22
	4.5	4.5	9.1	27.3	54.5	
	12.5	50.0	100.0	100.0	100.0	
	3.3	3.3	6.7	20.0	40.0	
1	7	1	0	0	0	8
	87.5	12.5	0.0	0.0	0.0	
	87.5	50.0	0.0	0.0	0.0	
	23.3	3.3	0.0	0.0	0.0	
Total N	8	2	2	6	12	
Missing	0					

Quadro 25 – Crosstabs – Variável Coordenação

Os resultados do Quadro 25 demonstram que nos 22 casos de fracasso a variável Coordenação teve um resultado '0', um resultado '0.25', dois resultados '0.50', seis resultados '0.75' e doze resultados um. Daí se pode concluir que esta variável tem realmente uma influência muito forte sobre o fracasso dos projetos. A mesma tabela mostra que, nos casos de sucesso (oito) houve sete casos em que a variável Coordenação sequer apareceu e um caso em que ela assumiu o valor mínimo de '0.25', o que já dá indícios quanto às condições de Suficiência da variável.

No caso da variável Controle, cujos resultados estão apresentados no Quadro 26 pode-se perceber uma distribuição bastante diferente, quando comparada à variável Coordenação. O Quadro 26 mostra os mesmos 22 casos de fracasso de projetos e oito casos de sucesso.

Row #	Column #	Total #	cotro				
exit			0	0.25	0.5	0.75	1
0		22	10	6	1	1	4
			45.5	27.3	4.5	4.5	18.2
			71.4	66.7	50.0	100.0	100.0
			33.3	20.0	3.3	3.3	13.3
1		8	4	3	1	0	0
			50.0	37.5	12.5	0.0	0.0
			28.6	33.3	50.0	0.0	0.0
			13.3	10.0	3.3	0.0	0.0
Total N			14	9	2	1	4
Missing			30				
			0				

Quadro 26 – Crosstabs – Variável Controle

Todavia, há dez casos em que a variável não apareceu, seis em que ela assume o valor de ‘0.25’, um caso com valor de ‘0.50’, um caso com valor de ‘0.75’ e quatro casos em que ela assume o valor de ‘1’, o que não deixa dúvidas quanto à Necessidade da variável para o resultado, uma vez que mesmo quando a variável não surge, há fracasso.

Por outro lado, nos casos de sucesso a variável não foi detectada em quatro projetos, assumiu o valor de ‘0.25’ em três projetos, ‘0.50’ em um projeto. Ou seja, a variável Controle não explica nem o sucesso nem o fracasso, não sendo necessária para a explicação destes resultados, se considerada de forma isolada.

Como já foi enfatizado, uma das vantagens do método é que permite identificar as condições necessárias e suficientes para que determinado resultado aconteça. Outras duas análises importantes em *fuzzy set* são as de Condição Necessária e Condição Suficiente. A condição Necessária existe quando uma determinada variável é indispensável para que um resultado ocorra e a Condição Suficiente é aquela que sozinha determina o resultado.

Quando o valor de membresia *fuzzy* no resultado é menor ou igual ao valor de membresia *fuzzy* na causa, então é possível argumentar que instâncias do resultado são um subconjunto da causa, ou, em outras palavras haverá Condição Necessária. No caso da análise de Condição Suficiente é preciso demonstrar se os casos que apresentam uma condição causal formam um subconjunto dos casos que apresentam o resultado.

O fsQCA faz as análises de Condição Necessária e Condição Suficiente. Para determinar se uma condição é necessária ou suficiente, o fsQCA utiliza duas medidas principais: Consistência (*consistency*) e Cobertura (*coverage*).

A **Consistência** representa a extensão em que uma dada combinação causal leva a um resultado, ou seja, o grau em que uma dada variável é um subconjunto do resultado. A consistência varia de 0 a 1. A fórmula utilizada para a definição da consistência em fuzzy set é:

$$\text{Consistência } (X < Y) = \frac{\sum \min(X, Y)}{\sum X}$$

Onde X é o escore de membresia na combinação causal e Y é o escore de membresia no resultado.

A Cobertura representa quantos casos com o resultado são representados por uma condição causal em particular. Uma vez que se assume que as condições causais levam aos resultados, somente faz sentido calcular a cobertura para linhas (configurações de resultado) que têm uma alta consistência¹⁵. Linhas com baixa consistência violam as suposições de que a condição causal leva ao resultado. A fórmula para cálculo da cobertura é a seguinte:

$$\text{Cobertura} = \frac{\sum \min(X, Y)}{\sum Y}$$

Onde X é o escore de membresia na combinação causal e Y é o escore de membresia no resultado.

Quando se ajusta todas as condições causais para ‘presentes’ o sistema está sendo informado de que o autor acredita que é a presença da condição causal que leva ao resultado, neste caso o fracasso do projeto de PPP. Então o software utiliza ‘remanescentes’ que lhe permite eliminar os termos ausentes da solução complexa em vez de daqueles que eliminariam termos presentes. Por exemplo, considerem-se as condições causais A, B, C, D e E: considerando que um dado resultado foi atingido com a presença das condições A, B, D e E, na solução complexa o sistema vai excluir a condição ‘C’, uma vez que ela está ausente e não contribuirá para o resultado, negativa ou positivamente.

¹⁵ Os resultados do fsQCA são apresentados em linhas. Dizer que uma linha tem ou alta ou baixa consistência, significa que os resultados apresentados em uma dada linha têm alta ou baixa consistência. Também pode-se referir às linhas como configurações de resultado.

Em primeiro lugar deve-se fazer a análise de consistência de cada uma das variáveis em relação à variável target. Para se fazer isso no fsQCA, vai-se até o menu ‘Analyze’, ‘Necessary Conditions’ (veja Figura 23). Após clicar na função, o sistema fsQCA vai abrir uma janela que solicitará a introdução das variáveis a serem consideradas, sendo que a variável resultado (*target*) sempre será utilizada, conforme demonstra a tela do sistema na Figura 24.

Case	casos				polit	poder
1	TARON				1	0.5
2	BR116				0.25	1
3	BR163				0	1
4	BR381	1	1	0.25	1	0.25
5	CAGEM	0	0.75	1	1	0.5
6	CMMAN	0.75	0.75	0	0.25	0.5
7	PENIT	0	0.5	0.25	0	0
8	COCWB	0.75	0.5	0.25	1	1
9	DATAB	0	0.5	0.25	0	0.25
10	TIETE	0	0	0	0.25	0.25
11	ESTBA	1	1	0.25	0.25	0.25
12	IPGUA	1	1	1	1	1
13	IRECE	0.75	0.75	0.5	0.5	0.5
14	ITAIQI	0.5	0.5	0.25	0	0

Figura 23 – Análise de Condição Necessária

A caixa de combinação ‘Add Condition’ exibirá todas as variáveis, com e sem a anteposição do símbolo ‘~’ (til). Quando o usuário escolhe uma variável sem a anteposição do til, ele está querendo dizer que as variáveis estão presentes. Se ele escolher o til (que para o fsQCA quer dizer ‘negated’), ele dirá ao sistema que a variável não está presente.

Case	casos	coord	tecna	comer	polit	poder	econo	regul	legal	contra	cotro	exit
1	TARON	0.75	0.75	0.5	1	0.5	0.75	0.75	0.5	0	0	0
2	BR116	1	1	0	0.25	1	0	0.5	0.25	1	0.25	0
3	BR163	1	0.75	0.75	0	1	0.5	0.5	0	0.75	0.5	0
4	BR381	1	1	0.25	1	0.25	0	0.5	0.5	0	0	0
5	CAGEM	0	0.75	1	1	0.5	0	0	0.25	0.25	1	0
6	CMMAN	0.75	0.75	0								
7	PENIT	0	0.5	0.25								
8	COCWB	0.75	0.5	0.25								
9	DATAB	0	0.5	0.25								
10	TIETE	0	0	0								
11	ESTBA	1	1	0.25								
12	IPGUA	1	1	1								
13	IRECE	0.75	0.75	0.5								
14	ITAIQI	0.5	0.5	0.25								
15	JAIBA	1	1	1								
16	LAAMA	0	0	0.75								
17	LBODIA	0.25	0.25	0.25								
18	MINEI	0	0	0.75								
19	MISYE	1	0.75	1								
20	PONTA	1	1	1								
21	POSAN	0.5	1	0.75								
22	ROANE	1	0.75	1								
23	SALIT	0.75	1	1								
24	SADFE	1	0.75	0.25								
25	RBMSA	1	1	0.25	0.25	0.5	0.25	0	0.25	0	0	0
26	SIMSA	0.25	1	0.5	0.25	0	0.25	0.25	0	0	0.25	0
27	SUBUR	0	0.25	0	0.25	0.25	0.25	0.25	0	0	0	1
28	TRAND	1	1	0.25	0.5	1	0.5	0.25	0.25	0	0	0
29	UAIMG	0	0.25	0.25	0	0	0	0.25	0	0	0	1
30	UEENG	0.75	1	0.5	0.25	1	0.25	0.25	0.25	0.5	1	0

Figura 24 – Realizando a Análise de Condição Necessária

No caso da variável ‘Outcome’ (veja caixa de combinação na Figura 24) a variável *target* assume, nesta pesquisa os valores de ‘0’ para fracasso e ‘1’ para sucesso. Nesta análise, incluir a

variável ‘exit’ com um til anteposto (~exit) significa dizer que se está analisando as condições Necessária e Suficiente para os casos em que há fracasso e não sucesso.

Para finalizar a análise, clica-se no botão ‘run’ e o fsQCA passa a calcular e apresentar as duas condições (Necessária e Suficiente) para uma das combinações de variáveis causais e a variável resultado, conforme demonstrado a seguir.

Analysis of Necessary Conditions

Outcome variable: ~exit

Conditions tested:

coord	Consistency 0.806818	Coverage 0.986111
-------	--------------------------------	-----------------------------

Segundo Ragin (2013) e Kent (2008) tanto a consistência quanto a cobertura devem apresentar valores superiores a 80% para serem consideradas representativas, ou seja, para indicarem que uma determinada variável causal é subconjunto de um determinado resultado, ou seja, que contribui para aquele resultado. Fiss (2011), em seu trabalho sobre a construção de teorias causais em tipologias, também adota um valor superior a 80%. Considerando a variável Coordenação temos alta consistência (80,06%) e alta cobertura (98,61%). Pode-se então concluir que a presença da variável Coordenação contribui para o fracasso de projetos de PPP e deverá ser também Necessária para que isso ocorra, conforme a intensidade em que ela se apresenta. As demais análises de Consistência estão incluídas no Apêndice X.

No fsQCA a análise de Suficiência (Condição Suficiente) é chamada de ‘Subset/Superset Analysis’, conforme demonstra a Figura 25.

Case	casos	polit	poder	econo	regul
1	TARON	1	0.5	0.75	0.75
2	BR116	0.25	1	0	0.5
3	BR163	0	1	0.5	0.5
4	BR391	1	1	0.25	0.5
5	CAGEN	0	0.75	1	1
6	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
7	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
8	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
9	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
10	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
11	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
12	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
13	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
14	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
15	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
16	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
17	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
18	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
19	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
20	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
21	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
22	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
23	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
24	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
25	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
26	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
27	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
28	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
29	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
30	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
31	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
32	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
33	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
34	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
35	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
36	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
37	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
38	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
39	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
40	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
41	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
42	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
43	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
44	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
45	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
46	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
47	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
48	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
49	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
50	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
51	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
52	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
53	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
54	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
55	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
56	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
57	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
58	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
59	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
60	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
61	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
62	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
63	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
64	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
65	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
66	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
67	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
68	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
69	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
70	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
71	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
72	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
73	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
74	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
75	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
76	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
77	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
78	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
79	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
80	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
81	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
82	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
83	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
84	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
85	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
86	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
87	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
88	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
89	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
90	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
91	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
92	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
93	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
94	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
95	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
96	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
97	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
98	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
99	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25
100	CHMAN	0.75	0.75	0	0.25

Figura 25 – Análise de Condição Suficiente

Para realizar esta análise deve-se recorrer novamente ao menu ‘Analyze’, e clicar em ‘Subset/Superset Analysis’. O sistema irá retornar uma tela igual à apresentada na Figura 26. A variável *target* (exit) será adicionada por clicar no botão ‘Set Negated’, ou seja, indicando que o sistema deverá considerar o número ‘0’ para a variável, que neste caso representa os fracassos dos projetos de PPP.

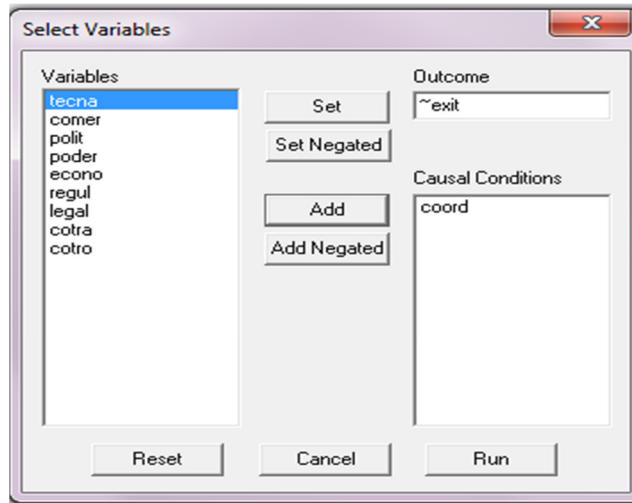


Figura 26 – Tela de Análise da Condição Necessária

Já as demais variáveis serão acrescentadas por se clicar no botão ‘Add’, uma vez que se quer avaliar a presença e não a ausência. Após clicar no botão ‘Run’, o sistema retorna o resultado abaixo, para as variáveis ‘exit’ e ‘coord’.

```

*****
SUBSET/SUPERSET ANALYSIS
*****
Outcome: ~exit

```

	Consistency	Raw coverage	Combined
coord	0.806818	0.986111	0.927834

Como se percebe a variável Coordenação tem alta consistência em relação a sua capacidade de influenciar no resultado. Todavia, na análise da Condição Suficiente, deve-se tomar a medida chamada de ‘raw coverage’. Esta medida mensura a proporção do resultado que é explicado pela variável considerada na análise. Neste caso, esta proporção é de 80,68%, que embora muito alta, não é suficiente para indicar suficiência para esta variável. As demais variáveis têm suas análises de Condição Necessária demonstradas no Apêndice X.

Destaca-se neste momento que nenhuma variável isolada preencheu sozinha a Condição Suficiente neste estudo. Ou seja, não há nenhuma delas que, sozinha, consiga produzir o

fracasso dos projetos de PPP analisados. Isso leva à obrigação de proceder à análise, desta vez pela análise fuzzy set de toda a tabela verdade construída.

Esta análise pode ser realizada por acessar o menu ‘Analyze’, ‘Fuzzy Sets’ e clicando em ‘Truth Table Algorithm’, conforme demonstra a Figura 27.

Case	casos	1	1	0.25	0.25	1	0	0.5	0.25	0	0	0
1	TARON								0.5	0	0	0
2	BR116								0.25	1	0.25	0
3	BR163								0	0.75	0.5	0
4	BR381	1	1	0.25	0	1	0.25	0.5	0	0	0	0
5	CAGEM	0	0.75	1	1	0.5	0	0	0.25	0.25	1	0
6	CHM4H	0.75	0.75	0	0.25	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.75	0
7	PENIT	0	0.5	0.25	0	0	0	0	0.5	0	0	1
8	COCW8	0.75	0.5	0.25	1	1	0.25	0.25	0.25	0	0	0
9	DATAB	0	0.5	0.25	0	0.25	0.25	0.75	0.25	0	0.5	1
10	TIETE	0	0	0	0.25	0.25	0	0.25	0	0.25	0.25	1
11	ESTBA	1	1	0.25	0.25	0.25	0.5	0.25	0.25	0.25	0	0

Figura 27 – Análise Fuzzy Set

Ao clicar na função o fsQCA retorna a tela demonstrada na Figura 28. No campo ‘Outcome’ será aplicada a variável *target* (exit) como ‘Set Negated’, uma vez que se quer avaliar o fracasso e não o sucesso dos projetos. No campo ‘Causal Conditions’ serão aplicadas todas as variáveis causais.

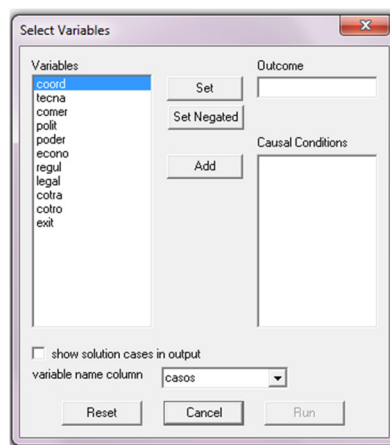


Figura 28 – Análise Fuzzy Set 2

A Figura 29 apresenta os resultados definidos por esta análise. A tabela completa tem um total de 1.024 linhas, uma vez que esta pesquisa trabalhou com 10 variáveis, ou seja $2^{10} = 1.024$, onde 10 é o número de variáveis, e dois o par binário (0 e 1) considerado na tabela.

coord	tecna	comer	polit	poder	econo	regul	legal	cotra	cotro	number	~exit	raw consist.	PRI consist.	SYM consist.
1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1.00000	1.00000	1.00000
1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1.00000	1.00000	1.00000
1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	2	1	1.00000	1.00000	1.00000
1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	1	1.00000	1.00000	1.00000
0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0.20000	0.20000	0.20000
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0.076923	0.076923	0.076923
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0				
0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0				
0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0				
0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0				
0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0				
0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0				
0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0				
0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0				
0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0				
0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0				

Figura 29 – Tabela Verdade da Análise Fuzzy Set – Amostra

Assim, a Figura 29 apresenta apenas as primeiras linhas da tabela, que serão o suficiente para explicar como ela contribui para a análise. Ressalte-se que uma análise da inteira tabela seria muito demorada, mas poderia:

- a) Revelar similaridades analíticas e diferenças entre os casos;
- b) Indicar combinações com resultados contraditórios;
- c) Avaliar os limites da diversidade – combinações que não foram empiricamente observadas.

Como se pode ver pela Figura 29, embora a tabela tenha 1.024 linhas, apenas seis delas contém casos que correspondem às configurações cujos parâmetros atendem aos requisitos do sistema. As demais linhas devem ser deletadas. Em adição, ressalte-se que os números um e zero inseridos na coluna do resultado (exit) correspondem aos resultados que são consistentes com os resultados (*raw consist* acima de 80%, conforme recomendado por Ragin (2013) e Ken (2008) e aos que não são consistentes com os resultados. Deletando-se as linhas com os resultados em branco, temos a tabela verdade apresentada na Figura 30.

Tipos de Análise Fuzzy Set

Figura 30 – Tabela Verdade Preparada para a Análise Fuzzy Set

Ao se obter a tabela verdade para análise, o sistema fsQCA apresenta duas possibilidades de análise, conforme demonstra a Figura 30, no destaque em vermelho. Análise Específica e Análise Padrão.

Conforme Ragin (2009) a Análise Específica permite que o usuário defina as análises Complexa e Parcimoniosa diretamente, por meio de assunções que o próprio sistema faz sobre os dados que está analisando. Para obter a solução mais Complexa (SMC), basta marcar 'True' nos casos Positivos e 'False' para todos os demais, conforme ilustrado pela Figura 31, que é uma tela exibida pelo sistema neste tipo de análise.

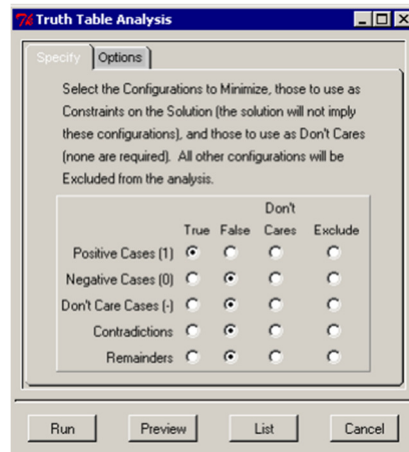


Figura 31 – Análise SMC – Fuzzy Set

Para obter a solução mais parcimoniosa (SMP) o usuário marca os casos Positivos como 'True', casos Negativos, 'Don't care' e Contradições como 'False' e Remainders como 'Don't cares', conforme ilustra a Figura 32, outra tela do sistema.

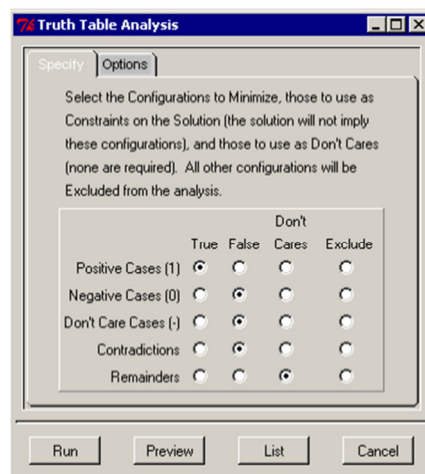


Figura 32 – Análise SMP – Fuzzy Set

Ragin (2009), contudo, recomenda a utilização da Análise Padrão (standard Analysis), por que este é o único jeito de obter a solução intermediária. Esta solução é obtida por meio de assunções que o próprio software está preparado para fazer, com base nas informações sobre as condições causais fornecidas pelo usuário.

Assim, neste trabalho, optou-se pela Análise Padrão, que é realizada com um toque no botão ‘Standard Analysis’. Ao clicar no botão, o sistema apresenta como primeiro resultado uma tela que exibe os ‘prime implicants’,¹⁶ conforme ilustra a Figura 33.

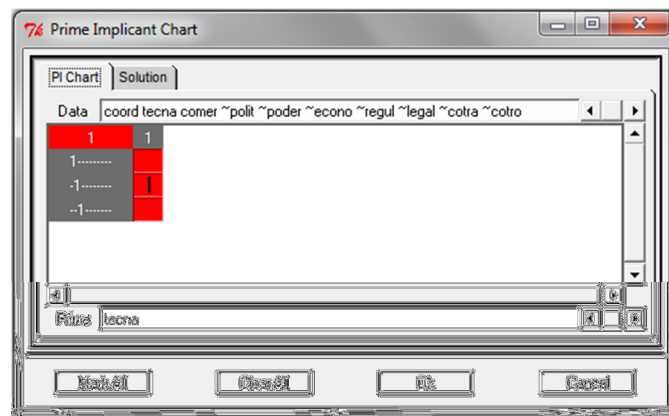


Figura 33 – Prime Implicants – Análise Fuzzy Set

O fsQCA, na solução padrão (SP), minimiza automaticamente as condições causais inscritas na tabela verdade para criar soluções mais simples. Mas, frequentemente o sistema vai encontrar soluções simplificadas que são redundantes.

Por exemplo, consideram-se três condições causais quaisquer (A, B e C) que explicam um determinado resultado. A solução final contém a seguinte linha na tabela verdade:

$$\text{Solução} = A^x \sim B^x C^+ + \sim A^x B^x C^+ + A^x B^x C^{17}$$

Estes quatro termos podem ser minimizados da seguinte forma:

$$A^x B^x C \text{ combina-se com } \sim A^x \sim B^x C \text{ para produzir } A^x C$$

$$A^x B^x C \text{ combina-se com } A^x B^x \sim C \text{ para produzir } A^x B$$

$$A^x B^x \sim C \text{ combina-se com } A^x B^x C \text{ para produzir } B^x \sim C$$

$$\text{Solução} = A^x C + A^x B^x \sim C$$

Estes três termos são os chamados *Prime Implicants*. Todavia, pode-se notar que $A^x B$ implica $A^x B^x C$, mas estes dois são também implicados por $A^x C + B^x \sim C$. $A^x B$ são, portanto, redundantes e não são necessários para cobrir todas as linhas da Tabela Verdade. Quando isso ocorre o fsQCA abre a tela apresentada na figura 33, solicitando para escolher entre os Prime

¹⁶ Para entender como funciona o algoritmo que o software utiliza para minimizar as condições causais pode-se recorrer a Lee e Chang (1972). *Prime Implicants* são obtidos quando se utiliza uma regra de minimização simples: combina-se linhas que diferem somente pela presença/ausência de uma única causa e que tenham os mesmos valores de resultados. A linha resultante de tal combinação é o Prime Implicant. O fsQCA faz isso automaticamente.

¹⁷ A notação ‘x’ significa somatório de condições e a notação ‘~’ significa ausência de uma dada variável.

Implicants redundantes a serem incluídos na solução. O menor número possível de Prime Implicants deve ser escolhido (RAGIN, 2008), mas Prime Implicants adicionais podem ser escolhidos se o pesquisador entende que eles são teoricamente relevantes (ELLIOT, 2013).

Neste caso o software fsQCA selecionou os *Prime Implicants* de Coordenação, Técnico/Burocrático e Risco Comercial, tanto por sua relevância teórica quanto pela presença acentuada em relação às demais variáveis.

A seguir o sistema apresenta a tela ilustrada na Figura 34. Nesta tela, quando o pesquisador marca todas as variáveis como '*Present*' ele está dizendo para o sistema que é a presença de todas as variáveis que determina o resultado e não sua ausência. Pode haver estudos em que o pesquisador vai marcar '*Present*' para algumas variáveis e '*Absent*' (ausente) para outras e até mesmo dizer ao sistema que Presente ou Ausente uma determinada variável contribui para o resultado, seja ele positivo ou negativo (RAGIN, 2008).

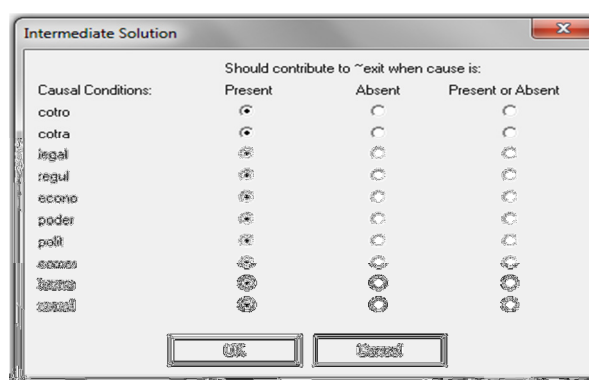


Figura 34 – Solução Intermediária – Análise Fuzzy Set

Conforme demonstrado pelo detalhe da Figura 34, nesta análise, o autor optou por marcar 'Presente' para todas as condições causais, pois este é o pressuposto da tese. Ou seja, o autor definiu que seria a presença e não a ausência das variáveis que definiria os resultados. O objetivo da análise então é testar o pressuposto, conforme ocorreu de fato.

Uma vez que se clica Ok na tela o sistema vai gerar automaticamente uma solução complexa (SMC), uma solução parcimoniosa (SMP) e uma solução intermediária (SI). O software indica conjuntos negados (variáveis que não contribuem significativamente para o resultado) com a notação \sim (til). A primeira análise que o sistema apresenta é a SMC, demonstrada na Figura 35, que nada mais é que o *print screen* da tela do sistema, tendo em vista que ele não gera relatórios exportáveis. A visualização dos resultados do sistema é ruim, mas buscou-se uma forma alternativa gráfica apenas para facilitar a visualização do leitor.

```

*****
*TRUTH TABLE ANALYSIS*
*****

File: H:/PPGA/DOCTORADO/BASE_TESE/TESE/TEXTOS/fsqcaPPP20131125.dat
Model: ~exit = f(coord, tecna, comer, polit, poder, econo, regul, legal, cotra, cotro)

Rows:      6

Algorithm: Quine-McCluskey
True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000

raw      unique
coverage coverage consistency
-----
coord*tecna*comer*polit*poder*econo*~legal*~cotra*~cotro 0.250000 0.193182 1.000000
coord*tecna*comer*~polit*~poder*~econo*~regul*~legal*~cotra*~cotro 0.068182 0.056818 1.000000
coord*tecna*comer*polit*poder*~econo*regul*~legal*cotra*~cotro 0.136364 0.090909 1.000000
solution coverage: 0.397727
solution consistency: 1.000000

```

Figura 35 – Solução Complexa do FsQCA

Outra forma de visualizar o resultado da SMC foi retirada de Fiss (2011), com adaptações ao estudo realizado nesta tese, conforme apresentado no Quadro 27.

Quadro 27 – Solução Mais Complexa – Configurações de Resultados

Variáveis	Soluções		
	Configuração 1	Configuração 2	Configuração 3
Coord	●	●	●
Tecna	●	●	●
Comer	●	●	●
Polit	●	⊗	●
Poder	●	⊗	●
Econo	●	⊗	⊗
Legal	⊗	⊗	⊗
Cotra	⊗	⊗	●
Cotro	⊗	⊗	⊗
Regul		⊗	●
Raw Coverage	0.250000	0.068182	0.136364
Unique Coverage	0.193182	0.056818	0.090909
Consistency	1.000000	1.000000	1.000000
Solution Coverage	0.397727		
Solution Consistency	1.000000		

No Quadro 27 os círculos preenchidos indicam a presença da variável, os círculos vazios a ausência da variável e os espaços brancos, indicam indiferença (*don't care*) em relação à necessidade de ausência ou presença da variável para o atingimento do resultado.

Antes de explicar em mais detalhes o resultado é importante salientar que a '*Raw Coverage*' (que tem um papel parecido com a variância em uma análise estatística de regressão convencional) e a Consistência trabalham uma contra a outra e um resultado válido deverá mostrar uma alta Consistência e uma baixa Cobertura, ou vice-versa (KENT, 2008), quando das análises geradas pela Tabela Verdade. Ressalte-se que nas análises de Consistência e Cobertura das variáveis isoladamente o que vale é o valor de cada uma das medidas, isoladamente.

Lembrando que a Consistência representa a extensão em que uma dada combinação causal leva a um resultado, ou seja, o grau em que uma dada variável (ou conjunto de variáveis) é um subconjunto do resultado. Neste caso, para as três soluções complexas apresentadas, a Consistência é igual a 1, o que indica que as soluções compostas pela condições causais levam ao resultado.

Os números (*raw coverage*) 0,25000, 0,068182 e 0,136364 indicam então a variância entre as condições causais que compõem cada uma das linhas da solução complexa, sendo que a segunda solução apresenta a menor variação, ou seja, é a solução mais representativa. Ao se analisar a solução intermediária, poder-se-á notar que esta solução e a segunda linha da solução complexa, com a eliminação das variáveis negadas (não presentes) são a mesma resposta. Todavia, naquele segundo caso a variância, ou cobertura será maior, tendo em vista minimizações que o sistema faz.

Para explicar linha-a-linha a solução, é preciso abordar a Álgebra Booleana, que está na base da QCA. Há sete aspectos vinculados à Álgebra Booleana utilizada em QCA, mas nesta tese será abordada apenas a Multiplicação Booleana. Conforme Ragin (2008) a multiplicação booleana difere substancialmente da multiplicação normal. A multiplicação booleana é relevante neste estudo por que a típica aplicação da ciência social da álgebra booleana preocupa-se com o processo de simplificar expressões conhecidas como 'soma de produtos'. Um produto é uma combinação particular de condições causais (no caso desta SMC, cada uma das linhas apresentadas como resultado pelo fsQCA).

Para demonstrar isso, utiliza-se o exemplo utilizado por Ragin (2008) no Manual do Usuário do fsQCA, que considera condições causais para a queda de regimes ditatoriais:

$$Failure = conflict^x \sim death^x \sim cia + \sim conflict^x death^x \sim cia + \sim conflict^x \sim death^x cia + conflict^x death^x \sim cia + conflict^x \sim death^x cia + \sim conflict^x death^x cia + conflict^x death^x cia$$

Cada um dos sete termos representa uma combinação de condições causais encontradas em pelo menos uma instância de falha em regimes militares. Os diferentes termos são produtos por que eles representam intersecções de condições (conjunturas de causas e ausências de causas). A equação mostra as diferentes combinações primitivas de condições que estão ligadas ao colapso dos regimes estudados.

A multiplicação booleana não é aritmética. A expressão $conflict^x \sim death^x \sim cia$ não significa que o valor de *conflict* (1) é multiplicado pelo valor de *death* (0) e pelo valor de *cia* (0) para produzir um resultado de '0' (que significa falha em QCA). Ela significa apenas que a presença de *conflict* é combinada com a ausência de *death* e uma ausência de *cia*. Em outras palavras, o sinal de multiplicar ((nos resultados do *software* ele aparece como um asterisco (embora na visualização transcrita para o *Word* pareça-se mais uma estrela, trata-se de um asterisco)) é a operação lógica 'AND', ou seja, o sinal indica que uma condição causal e outra condição causal (até 'n' condições causais) devem se combinar para produzir um determinado resultado.

Os resultados do fsQCA são ainda mais ricos pois apresentam também condições que, mesmo presentes, não têm impacto relevante no resultado, uma vez que, em uma situação como esta, não preencheriam os requisitos da Condição Necessária.

É importante ressaltar, nesta etapa, que as soluções providas em análise *Fuzzy Set* são na verdade configurações (ou combinações) de variáveis. Ou seja, mesmo que uma determinada variável preencha as condições de Suficiência (ela sozinha explica o resultado) a análise sempre considerará as configurações diversas, uma vez que as diferentes configurações apresentam níveis de Consistência e Cobertura diferenciados.

Feitas estas explicações, pode-se partir para a análise da primeira solução oferecida pelo fsQCA que é a Solução Mais Complexa (SMC), que deve ser analisada linha a linha (configuração de resultados), uma vez que cada linha apresenta uma solução possível para o problema.

O primeiro resultado apresentado pelo sistema é o cabeçalho da solução que contém a frequência utilizada como mínima aceitável para a análise (*frequency cutoff*). Em outras palavras, a frequências abaixo de '1' foi designado o número zero na codificação da variável resultado,

enquanto que apenas nos casos de consistência igual a um foi designado o número um, que significa sucesso.

```

--- COMPLEX SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000

```

Assim, o sistema varre as $1.024 = (2^{10})$ linhas possíveis de solução, verifica quais delas atendem às restrições e gera os caminhos determinantes do resultado, considerando os níveis de cobertura e consistência mais adequados às restrições do cálculo booleano.

A solução fornecida pelo fsQCA é equifinal (ELLIOT, 2013), ou seja, significa que há múltiplos caminhos ou soluções para um mesmo resultado. Segundo Fiss (2011) esta ideia de que um sistema pode chegar a um mesmo estado final a partir de diferentes condições iniciais e por uma variedade de caminhos tem recebido crescente atenção na literatura sobre administração.

O primeiro caminho, ou configuração de variáveis (Configuração 1), encontrado para o fracasso dos projetos de PPP considerados (aqueles que foram marcados com '0' na variável *target*) está demonstrado na Figura 36.

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
coord*tecna*comer*polit*poder*econo*~legal*~cotra*~cotro	0.250000	0.193182	1.000000

Figura 36 - Primeira Configuração de Solução da Análise QCA com Fuzzy Set

A primeira linha (primeira solução) da SMC (Figura 36) apresenta como solução o que está detalhado no quadro 28:

Quadro 28 - Detalhamento da Primeira Configuração de Solução FsQCA

Presença	Ausência	Irrelevante
Coordenação	Legal	Regulação
Técnico/Burocrática		
Risco Comercial	Risco Contratual	
Risco Político		
Poder	Controle	
Econômica		

O Quadro 28 indica que para ocorrer o fracasso de projetos de PPP basta a presença de dificuldades vinculadas à Coordenação, mais a presença de dificuldades Técnico/Burocráticas, mais a presença de Riscos Comerciais acima do aceitável pelos entes da iniciativa privada, mais um Risco Político acima do aceitável pelos entes públicos, mais a interferência de atores

Poderosos contrários à consecução dos projetos, mais dificuldades Econômicas (financeiras ou orçamentárias).

Na Configuração 1 as variáveis dificuldades Legais, Riscos Contratuais acima do aceitável por ambas as partes envolvidas mais a percepção de perda de Controle Operacional por parte dos entes públicos em uma relação contratual de PPP, não contribuem para o resultado. Ou seja, não podem ser responsabilizadas pelo fracasso dos projetos. A condição causal regulação, nesta primeira solução é considerada irrelevante.

Para se entender a diferença entre as implicações da ‘presença’ e da ‘ausência’ de uma determinada variável, considera-se as variáveis Coordenação e Legal, por exemplo: A presença da variável coordenação é necessária para que ocorra o resultado. O sistema, porém considerou que mesmo que presente a variável Legal não seria nem suficiente nem necessária para ocorrer o resultado. Ou seja, ela não seria condição causal para o resultado.

Em outras palavras, a variável Coordenação influencia de forma mais definitiva o resultado do que a variável Legal, o que ocorre em função do grau de impacto que cada uma delas teve em cada um dos trinta projetos estudados. O mesmo vale para todas as demais variáveis em todas as três soluções exibidas pelo fsQCA. Esta tipologia de resultados foi introduzida por Fiss (2011) que define as possibilidades de solução equifinais como tendo elementos centrais (*core*), considerados essenciais e periféricos (*peripheral*), considerados de menor importância, ou, elementos com forte relação causal e elementos com relação causal mais fraca com o resultado.

Complementando, no caso da variável Regulação, a solução entende que tanto faz sua presença quanto sua ausência, pois ela não contribui nem para o fracasso, nem para o sucesso dos projetos de PPP considerados. Este resultado contraria o senso comum e muitas notícias publicadas na imprensa em geral de que o excesso de controle externo (controle exercido por TCU, CGU, MPU e órgãos estaduais) e atividades de regulação como o IBAMA, ICMBIO e outros impediriam o avanço dos projetos de infraestruturas no Brasil. Mas, é importante salientar que este é apenas um dos caminhos, ou soluções para o resultado obtido e a variável Regulação aparecerá em outra situação, em outros caminhos ainda a ser analisados. Nesta primeira resposta, tanto a Consistência ‘1’, quanto a Cobertura ‘0.25’ atendem aos requisitos da lógica booleana, constituindo-se, portanto, uma solução válida.

A Figura 37 apresenta a segunda configuração de variáveis, ou segundo caminho para o resultado obtido naqueles casos em que se escolher '0' para a variável *target*.

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
coord*tecna*comer*~polit*~poder*~econo*~regul*~legal*~cotra*~cotro	0.068182	0.056818	1.000000

Figura 37 - Segunda Configuração de Solução da Análise QCA com Fuzzy Set

Na Configuração 2, detalhada no quadro 29, há indicação de que a presença da variável Coordenação, mais a presença da variável Técnico/Burocrática, mais a variável Risco Comercial são suficientes para causar o resultado. Novamente, as variáveis Legal, Risco Político, Regulação, Poder, Controle e Restrições Econômicas não contribuíram para o fracasso dos projetos. Não há variáveis irrelevantes, nesta configuração de variáveis.

Quadro 29 - Detalhamento da Segunda Solução fsQCA

Presença	Ausência	Irrelevante
Coordenação	Legal	Não há
	Risco Político	
Técnico/Burocrática	Regulação	
	Risco Contratual	
	Poder	
Risco Comercial	Controle	
	Econômica	

Na Configura 2, foram incluídas as dez variáveis e, ao contrário do que se esperaria o nível de cobertura (variância) foi reduzido de 0.25 para 0.07 e a consistência se manteve. Ou seja, para o fsQCA este caminho para a solução é mais representativo dos fenômenos reais estudados, uma vez que a situação ideal é aquela em que os níveis de Cobertura e Consistência sejam os mais distantes possíveis (RAGIN, 2008).

Uma diferença entre estas duas soluções é que neste segundo caso a variável Regulação foi considerada como não responsável pelos fracassos nos projetos, enquanto que na primeira análise ela poderia ser ou não responsável.

Finalmente a Figura 38 apresenta a terceira configuração de solução, ou terceiro caminho para o resultado obtido.

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
coord*tecna*comer*polit*poder*~econo*regul*~legal*cotra*~cotro	0.136364	0.090909	1.000000

Figura 38 - Terceira Solução da Análise QCA com Fuzzy Set

O Quadro 30 apresenta a terceira Configuração detalhada.

Quadro 30 - Detalhamento da Terceira Solução - FsQCA

Presença	Ausência	Irrelevante
Coordenação	Legal	Não há
Técnico/Burocrática		
Risco Comercial	Econômica	
Risco Político		
Poder	Controle	
Regulação		
Risco Contratual		

A Configuração 3 do resultado apresenta novamente as variáveis Coordenação, Técnico/burocrático e Comercial como responsáveis pelo fracasso dos projetos, porém desta vez incluindo o Risco Político, Risco Contratual, Poder e Regulação como também responsáveis para produzir o resultado.

Agora as variáveis Econômica, Aspectos Legais, e Controle não são consideradas responsáveis, ou seja, não influenciam o resultado de fracasso dos projetos. Com a inclusão de mais variáveis como suficientes (combinadas) para o resultado a Cobertura voltou a subir, embora ainda permaneça muito baixa, enquanto que novamente a Consistência do resultado é igual a um, o que mostra alta capacidade de explicar os resultados pelas condições causais determinadas.

Os três caminhos poderiam ser combinados, gerando um único caminho, por meio de álgebra booleana, o que geraria uma receita ainda mais complexa, o que torna mais simples, nesta tese manter os caminhos separados. Ou seja, se as três configurações (noção de equifinalidade) podem levar a um mesmo resultado, uma configuração mais complexa também poderia levar a tal resultado.

Finalmente o sistema apresenta a Cobertura e a Consistência da solução. A Consistência da configuração de soluções gerada pelo fsQCA é igual a um, que é o valor máximo admitido no fsQCA e há uma cobertura relativamente baixa de 0.39, conforme demonstrado na Figura 39.

```

solution coverage: 0.397727
solution consistency: 1.000000
  
```

Figura 39 – Cobertura e Consistência da Solução Complexa.

Ou seja, infere-se que as variáveis consideradas como condições causais são suficientes para a produção dos resultados, desde que combinadas, conforme os casos analisados neste estudo. Embora não se possa inferir a suficiência de nenhuma variável, o conjunto delas vai provocar o fracasso em projetos de PPP.

Como se nota nas três configurações de soluções (três linhas de resultados apresentadas pelo fsQCA) da SMC sempre há a presença das variáveis Coordenação, Técnico/Burocrático e Risco Comercial, o que leva à conclusão de que estas variáveis são necessárias para a produção do resultado. Como já visto não se está falando da necessidade individual de cada uma delas, mas da combinação das três. Pode-se inferir também, tendo em vista a Consistência e a Cobertura aceitáveis do ponto de vista da álgebra booleana, que na presença destas três variáveis os projetos de PPP terão grandes chances de fracassar.

Em outras palavras, pode-se inferir que se um projeto de PPP contar com técnicos preparados com os conhecimentos necessários para cada tipo de projeto e adequadamente alocados, estiver em um ambiente em que existam mecanismos de Coordenação eficientes e efetivos e os Riscos Comerciais do projeto forem aceitáveis, haverá grandes chances de o projeto não terminar em fracasso. Não se pode falar de Suficiência das três variáveis, uma vez que elas não aparecem sozinhas nas soluções, mas pode-se, portanto, concluir pela Condição Suficiente para a combinação das três.

Finaliza-se esta análise lembrando que a SMC seleciona as linhas da Tabela Verdade codificadas como um dos resultados e então aplica a simplificação booleana para combinar linhas. É isso. Como foi incluída na análise uma quantidade relativamente grande de condições causais a resposta é complexa, permitindo três linhas e a inserção das dez condições causais, formando diferentes caminhos que levam a um mesmo resultado. Conforme informado no capítulo de metodologia desta tese, esta é uma das vantagens da utilização da QCA que permite esta análise de multicausalidade.

O sistema fsQCA apresenta também mais duas possibilidades de solução. A próxima análise é da Solução Mais Parcimoniosa (SMP), também oferecida pelo sistema, conforme apresenta a Figura 40.

```

Algorithm: Quine-McCluskey
True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000

      raw      unique
      coverage coverage consistency
-----
coord  0.897727  0.000000  1.000000
tecna  0.977273  0.034091  0.905263
comer  0.897727  0.011364  0.908046
solution coverage: 0.988636
solution consistency: 0.887755

```

Figura 40 – Solução Parcimoniosa do fsQCA

Novamente, recorrendo ao modelo visual de Fiss (2011), temos o quadro 31 que expressa o mesmo resultado.

Quadro 31 – Solução Parcimoniosa – Configurações de Resultados

Variáveis	Soluções		
	Configuração 1b	Configuração 2b	Configuração 3c
Coord	●	●	●
Tecna	●	●	●
Comer	●	●	●
Polit			
Poder			
Econo			
Legal			
Cotra			
Cotro			
Regul			
Raw Coverage	0.897727	0.000000	1.000000
Unique Coverage	0.977273	0.034091	0.905263
Consistency	0.897727	0.011364	0.908040
Solution Coverage	0.988636		
Solution Consistency	0.887755		

Como se pode notar o sistema faz suposições muito fortes nesta solução, uma vez que considera que as variáveis Coordenação ou Técnico/Burocrático ou Risco Comercial sozinhas poderiam gerar o resultado. Percebe-se que embora exista ainda uma boa Consistência (poder de explicação), há uma altíssima cobertura (variação) que é resultado das suposições do sistema e demonstra que esta solução não é representativa da situação real estudada. Embora as três variáveis sejam consideradas necessárias para o atingimento do resultado, as análises de Condição Suficiente para cada uma das variáveis não as apresentou como suficientes de forma isolada.

Outra violação é que cada solução (cada linha) desconsidera o fato de que as demais variáveis foram consideradas, de forma combinada, como necessárias na SMC. Finalmente, a Consistência

e a Cobertura estão muito altas (inclusive com a variância sendo maior que o poder de explicação), o que não é esperado neste tipo de análise.

Assim, desconsidera-se os resultados das Configurações 1b, 2b e 3b, que são apresentados apenas para demonstrar as opções analíticas oferecidas pelo software. Finalmente, será realizada a análise da Solução Intermediária (SI), conforme demonstrado pela Figura 41.

```
Algorithm: Quine-McCluskey
  True: 1
  0 Matrix: 0L
Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000
Assumptions:
cotro (present)
cotra (present)
legal (present)
regul (present)
econo (present)
poder (present)
polit (present)
comer (present)
tecna (present)
coord (present)

              raw      unique
              coverage  coverage  consistency
-----
comer*tecna*coord  0.840909  0.840909  1.000000
solution coverage: 0.840909
solution consistency: 1.000000
```

Figura 41 – Solução Intermediária do fsQCA

Considerando que a SMC tinha já indicado que as variáveis Risco Comercial, Técnico/Burocrático e Coordenação seriam necessárias e que sua combinação seria Suficiente a SI acaba demonstrando este caminho para a solução, pois ela, na prática desconsiderou as demais variáveis em função das assunções que o pesquisador fez ao rodar a solução no fsQCA.

Neste caso, ressaltar-se que o sistema solicita ao usuário que faça as assunções centrais por marcar a situação de cada uma das condições causais, conforme ilustra a Figura 34. Neste caso, por acreditar que seria a presença de cada uma das variáveis que poderia levar ao resultado, o pesquisador marcou 'Present' para todas as condições causais, o que é demonstrado na SI, que traz a lista de assunções realizadas pelo pesquisador. Neste caso o software utiliza 'remainders' que permite eliminar ausências apresentadas na SMC em vez de eliminar termos presentes.

Novamente, recorrendo ao modelo visual de Fiss (2011), temos o quadro 32, que expressa o mesmo resultado da Figura 41, com diferente visualização.

Quadro 32 – Solução Intermediária – Configurações de Resultados

		Solução
		Configuração 1c
Variáveis		
Coord		●
Tecna		●
Comer		●
Polit		
Poder		
Econo		
Legal		
Cotra		
Cotro		
Regul		
Raw Coverage		0.840909
Unique Coverage		0.840909
Consistency		1.000000
Solution Coverage	0.840909	
Solution Consistency	1.000000	

Ou seja, as únicas variáveis que quando combinadamente presentes levariam ao resultado são Risco Comercial, Técnico/Burocrática e Coordenação. Mas, note-se que neste caminho, que desconsidera as demais variáveis a variância (cobertura) aproximou-se mais do nível de consistência, o que, embora não viole as premissas da álgebra booleana, demonstra que esta solução (SI) tem menor poder explicativo do que a SMC, que apresentou três configurações de resultados possíveis.

Pode-se dizer que a SI utiliza assunções situadas entre a SMC (sem assunções) e a SMP, com fortes assunções. As assunções nesta solução são consideradas simples (ELLIOTT, 2013) em relação aos algoritmos utilizados na SMP, uma vez que basta marcar Presença ou Ausência, sem recorrer a complexas operações de álgebra booleana. Em geral a Consistência da solução é igual a '1' (valor máximo permitido em lógica booleana) e a Cobertura é relativamente alta, o que demonstra que é melhor considerar a SMC como a mais representativa do caminho que leva ao resultado estudado.

A questão é que, conforme admite Elliott (2013) SMP e SI podem desconsiderar, inadvertidamente, importantes condições causais na solução, que foi o que ocorreu, na visão do autor da tese, neste caso, tendo em vista a exclusão de variáveis que, do ponto de vista de alguém familiarizado com os casos deveriam ser consideradas na análise, mesmo que como irrelevantes ou não responsáveis pelos resultados obtidos.

Por que seria assim? A SMC considera que em certos casos não se pode inferir que a presença de determinadas variáveis contribuiria para o resultado, mas pode se inferir que sua ausência realmente ajuda, ou atrapalha.

Isso é simples de concluir, pois qualquer caminho para o resultado que desconsidere os Aspectos Legais não deve corresponder à realidade, uma vez que infringências à lei podem dificultar muito a consecução das políticas públicas. Então, em qualquer análise de casos é preciso inserir a variável Legal e verificar se, naquele caso, naquele contexto ela influenciou ou não o resultado. Mesmo que ela não tenha influenciado, uma análise que a considere será superior a uma análise que a desconsidere.

Esta mesma análise pode ser realizada para o caso da variável Regulação, vista aqui como o controle externo que órgãos como TCU, MPU e AGU realizam sobre os projetos como também controles mais específicos como os do IBAMA e ICMBIO.

Conforme definido nesta tese a variável Regulação analisa a ação estatal como supervisora da atividade pública, onde a intervenção deve ocorrer para coordenar as transações entre os agentes, protegendo os direitos dos principais (LAWRENCE; SUDDABY, 2006; ROJAS, 2010).

Em matéria publicada no jornal o Estado de São Paulo de 01 de outubro de 2013, um analista político da Fundação Getúlio Vargas (Claudio Couto, Doutor em ciência política pela USP), explica que (BULLA, 2013):

“Construímos o modelo predatório de coalizão, no sentido de que leva à captura de partes de um Estado por diferentes partidos, afirmou. A predação da coisa pública, explica, levou o Estado ao longo dos anos a um aprimoramento dos instrumentos de controle, como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas. Gerou tal burocratização que acabou por reduzir sua eficácia e sua eficiência. Gasta-se mal pra seguir o que a lei manda.”

O autor da tese, ao longo dos trabalhos identificou dezenas de matérias jornalísticas como essa em que especialistas ou membros do Governo Federal reclamam da atuação do controle externo no Brasil, atribuindo a esta atuação boa parte da inoperância da implementação de políticas públicas no país. O Quadro 33 mostra um exemplo de tais matérias.

Quadro 33 – Exemplos de Matérias Sobre o Processo de Controle Externo

Título da Matéria	Jornal	Tema
Opinião: Vigilância de obras pelo TCU ainda cria atritos.	Valor Econômico de 13/11/2013.	Trata da reação agressiva da presidente Dilma Rousseff à recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) para paralisar oito obras e reter o pagamento de outras sete por indícios de irregularidades graves.
Defender a universidade dos grilhões do controle e da burocracia	Site da Federação do Sindicato dos Professores (PROIFES) http://proifes.org.br/	Trata de um estrangulamento das universidades pelo controle externo deturpado. Segundo o artigo o excesso é tamanho que parece partir-se do pressuposto de que todo professor ou técnico-administrativo das universidades e institutos federais, ex-ante, ao realizar qualquer procedimento o faz irregularmente.
Deputados Federais também reclamam da atuação do Ibama.	Novo Jornal de 01/09/2013	Deputados e empresário do Rio Grande do Norte reclamam do rigor excessivo do controle do IBAMA e alertam para o fato que isso pode paralisar os projetos públicos.
Senadores afirmam que paralisações em obras atrasam o desenvolvimento do país.	Site do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM)	Senadores e representantes de associações como a Abiquim, ANEOR, Sindicon, ABCE, /Sindicatas, CNI, IBRAM e EPL acusam o IBAMA e o TCU de atrapalhar o desenvolvimento do país.
Presidente do Ibama diz que falta de qualidade dos projetos atrasa licenciamento ambiental.	Empresa Brasileira de Comunicação em 12/06/2013.	Presidente do IBAMA defende o órgão da acusação de travar o desenvolvimento do país, dizendo que os projetos são ruins e questões básicas atinentes ao licenciamento muitas vezes sequer são mencionadas quando o projeto vai para análise do órgão que preside.

Também é importante mencionar pesquisa acadêmica de Alves e Calmon (2008) que identificaram um fenômeno que tratam como ‘múltiplas chibatadas e que retrata o excesso de controle a que são submetidas as políticas públicas no Brasil. Os autores alertam para o fato de que os sistemas de controle, formados por uma rede de diversos órgãos públicos especializados e, em geral, pouco harmonizados, amplia os custos gerados no exercício do controle pelos controladores, assim como os custos daqueles que são controlados.

Não obstante tudo isso, o que os resultados desta tese demonstram é que de fato, o problema está tão aquém do rigor do controle que os resultados consideraram-no com irrelevante em um dado caso e não responsável em outro caso.

Ao longo do estudo aprofundado dos casos o que o pesquisador pôde notar é que, de fato, há uma sequência perversa de projetos mal elaborados, oriundos de decisões tomadas de forma voluntarista por políticos ou seus representantes no executivo, sem planejamento ou vínculo com uma política pública consistente (portanto, sem mecanismos de Coordenação que assegurem um caminho suave para o projeto) que apresentam tantos problemas que sequer à análise dos órgãos reguladores chegam.

Basta considerar que, dentre os 22 casos de fracasso estudados, apenas o projeto de irrigação do Pontal e a ampliação do Porto de Itaqui chegaram a passar por avaliação do TCU, cujas análises nos dois casos, sequer foram determinantes para a interrupção do desenvolvimento dos projetos.

No caso do IBAMA, vários dos projetos chegaram a submeter seus EVTEA, EIA-RIMA àquele órgão, que apontou falhas em 100% dos casos, mas sem também identificar ou exigir nada que pudesse contribuir para a interrupção e quando muito para atrasar o projeto, em face da necessidade de ampliação nos estudos realizados até então, como é o caso da Rodovia BR – 163, que obteve um rico relatório de impacto ambiental e, conforme atesta o relatório do IBAMA transcrito abaixo, deveria:

“adotar algumas normas e procedimentos que envolvam a constituição de áreas de exploração florestal dentro de um programa de planejamento sustentável, implantação de projetos agrários, assentamentos e outros projetos.”

Em apoio à constatação de que quando um trabalho é bem feito o IBAMA não cria maiores problemas é o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da Transnordestina (Missão Velha), que foi executado por uma empresa especializada em 2008 e aceito pelo IBAMA sem maiores ressalvas, que não fosse a apresentação posterior à aprovação e implantação da obra, de um plano de implementação das estratégias elencadas no estudo.

Para os casos analisados e considerando a metodologia utilizada, pode-se afirmar que a regulação imposta pelos órgãos de controle externo da administração pública não implicou empecilhos de forma direta. Ressalte-se, contudo, que a IN 52/2007 do TCU ao impor a necessidade de revisão prévia e concomitante dos projetos de PPP e aumentar bastante a necessidade de rigor técnico dos projetos, combinando-se com as deficiências técnicas apontadas neste estudo, acabou criando uma dificuldade adicional, embora não se tenha detectado também nenhuma situação em que a IN supracitada, ou a atuação do TCU para pô-la em cumprimento tivesse peso determinante para impedir o avanço de algum projeto.

5.5. Interação entre Evidências e a Teoria

Um dos objetivos desta tese foi testar se a Teoria da Nova Economia Institucional junto com a Teoria da Agência e os estudos de Implementação de Políticas Públicas seriam capazes de explicar o fenômeno da baixa utilização de projetos de parceria público-privadas em implementações de políticas públicas do Governo Federal brasileiro.

A coordenação não é característica intrínseca dos sistemas produtivos e sim construção dos agentes econômicos. Com a finalidade de reduzir custos de transação, os agentes fazem uso de mecanismos apropriados para regular uma determinada transação, denominados estruturas de governança (WILLIAMSON, 1983). São exemplos de estruturas de governança, contratos de suprimento regular, contratos de longo prazo com cláusulas de monitoramento, integração

vertical, dentre outras. O conceito de eficiência está vinculado à adequação da estrutura de governança às características das transações a que ela se aplica, ou, conforme expressa a NEI, eficiência é alinhar as estruturas de governança aos atributos das transações (WILLIAMSON, 1985).

A Economia dos Custos de Transação distingue-se da abordagem tradicional da economia clássica por partir de dois pressupostos comportamentais:

- a) Os indivíduos são oportunistas; e
- b) Há limites na capacidade cognitiva dos indivíduos.

Segundo Williamson (1983) o oportunismo, que é a busca primordial do autointeresse, leva os atores a mentir, trapacear ou quebrar promessas e a racionalidade limitada leva à incompletude contratual, ou seja, devido aos limites na cognição dos agentes, é impossível estabelecer contratos que deem conta de todas as contingências futuras.

Os atores públicos e privados envolvidos em projetos de PPP conhecem, ou têm noção instintiva desta realidade da impossibilidade de contratos completos. Tal realidade pôde ser descrita na análise dos projetos estudados. O excesso de formalismo na Lei 11.079/2004 e a quantidade de regulamentos menores associados demonstram a preocupação do ente público em criar mecanismos de governança que pudessem lidar com as lacunas existentes nas relações contratuais que podem se estender por até 35 anos.

Todavia, a criação de tais normas criou/introduziu muitas instâncias a serem consultadas, aumentando a probabilidade de que conflitos de interesses ocorram. Variáveis como Coordenação, Controle, Poder e Risco Político demonstram como as relações informais entre os atores são capazes de minar a eficiência introduzida por quaisquer mecanismos de governança que não tenham levado em consideração estas questões informais.

Neste caso, cabe fazer uma análise individual de um caso de sucesso (Estado de Minas Gerais) e um caso de fracasso de projetos de PPP (Governo Federal), realizando uma comparação entre os mecanismos de governança estabelecidos, mas também verificando instituições informais que foram se estabelecendo à medida que os projetos foram se desenvolvendo. Os projetos considerados são o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves e o Trecho ferroviário Ipiranga – Guarapuava, detalhados no Quadro 34.

Quadro 34 – Cenário Institucional de Implementação de Dois Projetos de PPP.

	Complexo Penitenciário	Ipiranga - Guarapuava
Origem do Projeto	Estadual (com impactos locais)	Federal (com impactos regionais)
Gestor do Projeto	Secretarias de Estado de Defesa Social (Seds) e de Desenvolvimento Econômico (Sede) do Governo de Minas Gerais.	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Interessados	Governo de Minas Gerais e Município de Ribeirão das Neves	Governo Federal, Governo do Estado do Paraná, Município de Irati, Município de Prudentópolis.
Partidos no Poder	PSDB no governo estadual e PSB no governo municipal (aliados em Minas Gerais).	PT no Governo Federal, DEM no governo estadual, PPS em Prudentópolis e PT em Irati.

No caso do Complexo Penitenciário tinha-se a vontade do Governador e a concordância do prefeito de Ribeirão das Neves. Ademais, o projeto foi realizado com o apoio do Banco Mundial e de uma equipe razoável de técnicos bem preparados, tanto na SEDE, quanto na SEDS, além da contratação de consultorias com o a Empresa Brasileira Estruturadora de Projetos (EBP). Ademais, não havia projetos da mesma linha competindo, ou prefeitos de outras cidades brigando para levar o complexo penitenciário para seus municípios.

Foi tudo que não ocorreu no caso da Variante Ipiranga Guarapuava, uma vez que o projeto começou a ser gestado pelo Governo Federal sem a participação do Governo Estadual, conforme atesta trecho de entrevista de um dos atores envolvidos no projeto:

“Pela parceria público-privada para o trecho, em conformidade com o Plano de Revitalização de Ferrovias proposto e coordenado por¹⁸(...¹⁹), que antes de integrar o governo foi representante de uma das acionistas da (...) e depois (...) que representa os interesses privados do setor), a ALL deixaria de pagar pelo arrendamento das linhas da Rede Ferroviária Federal (R\$ 52 milhões/ano), para participar da PPP. Esse dinheiro seria aplicado na obra. Ou seja, na prática a ALL construiria o trecho com dinheiro público e ao final ficaria proprietária da obra, por meio de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), em sociedade com a empreiteira Andrade Gutierrez. Essa SPE exploraria o trecho, cobrando, inclusive, pelo tráfego – seria criado, pois, um pedágio ferroviário no Paraná, encarecendo o frete.”

“A variante foi uma opção planejada no passado, que atendia às necessidades da época, mas que, atualmente, seria apenas um paliativo ao gargalo ferroviário que há na região. O projeto de construção de uma nova estrada de ferro, em linha reta, entre Guarapuava e Curitiba, encampado pelo Governo do Paraná (por meio da Ferroeste) e instituições como o Senge, o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea) e entidades que representam o setor produtivo é o mais adequado para dar conta da demanda do transporte ferroviário e para tornar a expansão da malha como propulsora do desenvolvimento econômico e social do estado.”

¹⁸ Referências a nomes de pessoas em empresas, quando necessário, foram marcados com uma tarja para evitar a identificação.

¹⁹ Todas as vezes que se encontrar (...) trata-se da exclusão de informações que pudessem identificar pessoalmente os entrevistados.

Desde o início dos projetos estabeleceu-se uma relação de desconfiança entre gestores do alto escalão do Governo Federal e do alto escalão do Governo Estadual, incluindo denúncias ao Ministério Público, apresentação de pareceres técnicos conflitantes, brigas em jornais locais e junto ao poder executivo estadual por parte dos municípios de Prudentópolis e Irati, conforme trecho de notícia de jornal da época:

“Volta em discussão o trecho da ferrovia em nossa região. Bastou se comentar de que seria construído um ramal Guarapuava – Ipiranga que passaria por Prudentópolis já veio a público um grande movimento da cidade de Irati para que isso não se realize. Segundo o município de Irati a opção por Prudentópolis implicaria a construção de outro trecho um pouco mais extenso até o entroncamento de Engenheiro Bley que demandaria mais uns R\$ 600 milhões nos parâmetros de custos defendidos pelos interessados nesse negócio.”

A resposta de Prudentópolis veio por meio de um programa na Rádio 104 FM, durante o programa Cidade Notícias de 14 de dezembro de 2010:

“Fica a pergunta? Qual seria o gasto por Irati? Esperamos mais movimentação de nossos políticos de nossa região para que este trecho seja viável e mostrar isso ao novo governo que com certeza será mais maleável como não acontecia no governo anterior. Também é claro dentro das possibilidades tentar ajuda através do Secretario do Meio Ambiente que conhece bem toda este trecho das cachoeiras de Prudentópolis. E que não teria um impacto ambiental e turístico de nossa região. Também no próprio Ministério do Planejamento com está no site AE do Paraná diz é mais viável o trecho Guarapuava – Ipiranga no total segundo site o percurso é de 110 km.”

Fica claro que quando o legislador criou instituições formais como Leis e demais normativos e os gestores implementaram mecanismos de governança, como contratos e organizações diversas, estas foram tentativas de estabilizar o ambiente institucional e reduzir os comportamentos oportunistas, mas não foi o que ocorreu.

As instituições informais vinculadas às preferências partidárias, inimizades políticas e crenças dos técnicos de ambos os lados criam tantas barreiras que o projeto da Variante Ipiranga – Guarapuava não foi lançado até a data de conclusão desta tese. As variáveis Coordenação, Controle, Poder e Risco Político tiveram, respectivamente 14, 3, 26 e 8 evidências de presença nesta relação, enquanto que no projeto do Complexo Penitenciário as mesmas variáveis foram identificadas, respectivamente 0, 1, 0 e 0 vezes.

O medo da seleção adversa, característica apontada pela Teoria da Agência também esteve presente nas análises. Conforme Arrow (1985) as relações de agência surgem quando o principal depende do agente para alcançar um determinado objetivo, mas não consegue monitorar perfeitamente e sem custos as ações do agente. Assim, surge o custo de agência, que será

exatamente o custo que vai estruturar a relação de agência. Na concepção de Arrow (1985) a relação agente-principal é de dois tipos: *hidden action* e *hidden information*. Em português, *hidden action* ficou conhecida como Risco Moral, ou oportunismos pós assinatura do contrato e *hidden information* ficou conhecida como Seleção Adversa e se configura quando um dos lados na relação tem informações que o outro não possui já antes da assinatura do contrato, o que lhe permitiria agir oportunistamente.

A emissão da IN 52/2007 do TCU é um caso clássico em que aquele órgão de controle, que embora para o cidadão seja considerado um Agente, assume o papel atípico de Principal em relação ao Agente público - ou seja, nesta relação representa o cidadão - e ao Agente do Agente, que nos casos de PPP seriam os entes privados que assinam os contratos com a administração pública, buscando instituir um mecanismo que diminua as chances de comportamento oportunista por parte dos entes públicos e privados.

Ao descrever as bases da criação da IN 52, um relatório interno do TCU comenta:

“Tendo em vista que, como já apontamos, existe nas PPPs a convivência de duas culturas de gestão, pode ocorrer a prevalência da orientação para que nem todas as bases de uma parceria sejam discutidas, aprimoradas, registradas e divulgadas de forma ampla para todos os segmentos da sociedade, em especial os diretamente envolvidos e também os órgãos de controle interno e externo, como preconiza o princípio de publicidade dominante nas obras públicas. A verificação dessa efetiva transparência torna-se, desse modo, tarefa prioritária nas tarefas de controle externo,”

Em outro trecho, encontra-se a seguinte informação, que denota a preocupação do TCU em reduzir a assimetria de informação neste tipo de novo contrato:

“O importante é que se tenha disponível um banco de conhecimento e de profissionais que possa ser alocado a trabalhos especializados de análise e acompanhamento de PPPs, poupando esforços, recursos e tempo de capacitação.”

Por que isso ocorreu? Ora, a Lei 11.079/2004 instituiu a possibilidade, regulamentada pelo Decreto 5.977/2006, de apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal por entes privados, que depois poderiam participar das licitações realizadas em decorrência de tais estudos.

Ou seja, um ente privado pode, em tese, elaborar estudos técnicos que, combinados ao comportamento oportunista também do agente poderiam direcionar os processos licitatórios. Para tentar coibir isso, a IN-52 do TCU praticamente revogou as facilidades introduzidas pela Lei 11.079/2004, como o uso de anteprojetos sem maiores detalhamentos na fase inicial da

licitação, foco nos resultados, sem preocupação com os *inputs* da execução contratual. A norma do TCU trouxe de volta toda uma obrigação de que os atores envolvidos (o agente público e seu agente privado) comprovem padrões de qualidade de materiais e serviços, utilização de projetos executivos, projetos técnicos detalhados e indicadores de comportamento do ente privado na execução dos contratos.

O resultado pode ser sintetizado pelo comentário de um dos entrevistados nesta pesquisa, já transcrito, mas repetido agora apenas para ênfase:

“Quando o cara lê lá a IN 52 ele pensa assim, muito complicado. Eu vou ficar na concessão normalzinha, ou vou... Embora na concessão normalzinha exista também um IN dessas (a IN 46) ela não é tão rigorosa quanto a 52.”

Na prática os custos de transação interpostos pela relação de agência criada pela Instrução Normativa criaram um obstáculo ao desenvolvimento de projetos de PPP, quando se considera que falta de conhecimento técnico para a elaboração de bons projetos foi uma constante dentre os casos estudados. A variável Técnico/Burocrática, responsável por avaliar esta questão apresentou 21% das observações em um total de 375 observações ao todo. Apenas comparando, a variável Risco Contratual teve apenas 61 observações ao todo e a segunda variável mais comum, Risco Político, apresentou 361 observações, ainda distante da questão técnica.

Demsetz (1967) apresenta outro elemento caro à Nova Economia das Instituições, que são os Direitos de Propriedade. Segundo esse autor, Direitos de Propriedade são instrumentos da sociedade e derivam sua significância do fato de que eles ajudam os homens a formarem expectativas do que podem razoavelmente reter em seus tratos com outros. Estas expectativas encontram sua expressão em Leis, Costumes e Valores de uma sociedade.

Em outras palavras, os direitos de propriedade seriam as garantias que uma dada sociedade dá aos indivíduos de que eles terão o direito de usufruir todos os benefícios possíveis de suas propriedades, sem que outro particular lhe tolha tal direito.

Diretamente vinculado ao conceito de direitos de propriedade surge o conceito de Externalidades, que, na definição de Demsetz (1967), são custos e benefícios externos, e externalidades pecuniárias e não pecuniárias.

Em outras palavras, externalidades são os efeitos laterais de uma decisão sobre indivíduos que não participaram dela. A externalidade é negativa quando gera custos para os demais agentes e é positiva quando os demais agentes se beneficiam involuntariamente. Nesta acepção, pode-se

entender que é missão do estado introduzir atividades que constituam externalidades positivas e impedir ou inibir atividades que gerem externalidades negativas. Pode-se, portanto, inferir também que se os custos de transação necessários para introduzir externalidades positivas ou eliminar externalidades negativas forem muito altos a externalidade não deverá ser eliminada sem o Estado, uma vez que não interessará à iniciativa privada, que tem como objetivo central o lucro (COASE, 1993).

Então, o direito de propriedade deve permitir ao proprietário usufruir todas as vantagens que o bem possuído pode gerar, além de, é claro, arcar com todos os inconvenientes resultantes de seu usufruto. O dono de uma fábrica recebe os lucros gerados, mas também arca com os custos gerados pelos dejetos, possibilidade de multas, riscos do negócio etc. Então, em um mundo ideal, o proprietário deveria levar em consideração todos os resultados esperados ou não de sua ação, tanto os benéficos quanto os danosos. Mas, se o proprietário percebe que não conseguirá auferir alguns benefícios e não poderá ser punido pelos danos, ele poderá optar por não considerar as externalidades que sua propriedade gera. Se o dono da fábrica percebe que não será multado por despejar dejetos em um rio, não se sentirá motivado a adotar medidas custosas para impedir tal poluição, ou, por outro lado, deixará de realizar projetos que produzam benefícios que não possam ser colhidos por ele mesmo na integralidade.

Feita esta descrição, passa-se à demonstração de que este problema identificado pela NEI também surge no cenário de PPPs como instrumentos de implementação de políticas públicas.

As variáveis Risco Comercial, Controle e Risco Contratual retratam esta conjuntura, na medida em que descrevem o comportamento dos entes privados em relação à percepção de que determinados projetos, se executados na forma de PPPs, gerariam muitos custos de transação para evitar sanções por externalidades negativas.

Por que isso ocorre? Silva (2005) explica que nos contratos de PPP no Brasil a lógica passa a ser de resultados e o controle dos contratos passa a ser feito por meio de padrões e metas de desempenho, em oposição ao controle físico financeiro das obras. O foco da contratação não é mais a qualidade da obra e sim a qualidade do serviço ao usuário. Silva (2005) mostra ainda que as PPPs são contratos em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação de ativos que, posteriormente, podem ser transferidos ao poder público. Tais características, aliadas à natureza contratual de longo prazo (5 a 35 anos), introduzem nas PPPs um mecanismo intrínseco de incentivo à eficiência: a otimização da relação custo/qualidade ao longo do ciclo de vida do projeto. Uma vez que o mesmo agente será

responsável pela construção e manutenção do empreendimento ao longo do período contratual, ele será incentivado a empregar materiais e técnicas construtivas que otimizem os custos de manutenção e que atendam aos padrões de qualidade pré-estabelecidos.

Isso significa que o ente privado poderá ter que enfrentar custos de transação muito altos para impedir que externalidades negativas o afetem ao longo destes contratos que podem apresentar muitas interferências não previstas nos contratos e não cobertas por seguros e outros mecanismos de mitigação de riscos.

Nestes casos, dependendo da alocação de riscos proposta no projeto, o ente privado não vai concordar com a forma de contratação e, entra em cena a variável Poder, que se manifesta também por meio de *lobbies* junto ao poder executivo, ações na justiça contra tentativas de licitação de projetos na forma de PPP, exercício de pressão sobre políticos e agentes públicos envolvidos nos projetos e, finalmente, licitações desertas ou com apenas um integrante, normalmente em forma de consórcio dos prováveis competidores em uma tentativa final de elevar os preços da prestação de serviço.

Neste caso, utiliza-se como exemplo os projetos de irrigação estudados nesta tese que são: Projeto de Irrigação do Pontal, do Jaíba, do Baixio do Irecê e do Salitre. Como os quatro modelos são similares, faz-se uma descrição do Projeto do Pontal, que foi o único que chegou a ser licitado na forma de PPP, para esclarecer melhor as implicações de direitos de propriedade e externalidades e como estas duas proposições da NEI explicam as barreiras expressas pelas variáveis Risco Comercial, Controle e Risco Contratual detectadas no projeto.

Todas as informações transcritas aqui foram retiradas do Edital de Licitação da Concorrência Internacional 1/2009, lançado pela Comissão Especial de Licitação (CEL), instituída pela Portaria Nº 543, de 17/12/2009, do Ministério da Integração Nacional, publicada no Diário Oficial da União de 21/12/2009, e seus anexos, além dos demais documentos que compuseram o certame, como respostas a esclarecimentos dos licitantes, impugnações do edital, respostas a impugnações, relatórios técnicos diversos e outros documentos atinentes. São, ao todo, 97 documentos, montando a exatas 3.976 páginas, conforme detalhado no Apêndice XII desta tese.

Se a quantidade de páginas já fosse assustador para um único edital de licitação, a complexidade qualitativa dos documentos é ainda maior. Embora o objetivo seja instituir uma parceria público-privada e colocar a gestão nas mãos da iniciativa privada, não é o que os documentos editalícios possibilitam, uma vez que determinam, dentre outras, até mesmo quantidade de agricultores que

devem ser beneficiados dentro de um determinado prazo, mesmo sem haver uma pesquisa que determine quantos estariam dispostos a participar do projeto.

Explicação: Uma empresa, o consórcio de empresas, vence a licitação e terá que finalizar a construção de adutoras e demais benfeitorias, operar e manter a infraestrutura comum e alocar terra aos usuários agrícolas do projeto, que terão liberdade na escolha das culturas. A terra será transferida ao vencedor da licitação sem nenhum custo e o concessionário terá duas principais responsabilidades: ocupar a terra em até seis anos a contar da assinatura do contrato e garantir que a empresa agrícola irá alocar no mínimo 25% das terras irrigáveis para pequenos agricultores que serão integrados à cadeia produtiva de tal empresa. O CAPEX estimado era de US\$ 5 milhões e a remuneração seria por meio da venda da água (tarifa a serem pagas pelos usuários) e por meio do pagamento da contraprestação pelo governo. O preço inicial e regras de atualização são definidos pelo governo e não por quaisquer regras de mercado, contrariando já um dos princípios da NEI vinculados ao direito de propriedade e gerando uma externalidade negativa.

Neste sentido, transcreve-se trecho de entrevista de um representante dos prospectivos pequenos agricultores que poderiam compor a associação com a empresa de irrigação:

“Eu solicitei ao ministro da Integração Nacional,(...), que o caso dessas famílias seja tratado com mais sensibilidade e acusei também a Codevasf por fazer vista grossa diante do problema. Sou contra o modelo de PPP para a irrigação porque deixa os pequenos produtores inseguros quanto à garantia de que terão área para plantar e sobreviver. Esse modelo é uma ideia daqui de Pernambuco, criada pela diretoria de (...)da Codevasf comandada por(...). Na Bahia, esse modelo foi rejeitado pelos produtores do Salitre e o então ministro(...) acatou a opinião deles.”

Acrescente-se a isso a discordância e a atenção claras que o Movimento Sem Terra (MST) dá ao projeto, inclusive já tendo ocupado a região com 2.500 famílias pleiteando a terra. Demonstra-se isso por meio da transcrição de trecho de matéria divulgada por aquela organização em 16/04/2013, por meio de seu site na Internet:

“O Projeto Pontal é um projeto de irrigação para favorecer o agronegócio na região do São Francisco, uma vez que, para a irrigação, o projeto se utilizará as águas do Rio. O projeto é administrado pela Codevasf, uma agência do governo Federal. Sob a intervenção do Banco Mundial, o governo Federal planeja transferir as terras do Pontal para o setor privado para favorecer o agronegócio e privatizar o fornecimento de água para os agricultores. O MST-PE lançou nota explicando os motivos da ocupação do Pontal Sul. Na nota o Movimento alega não concordar com o modelo de desenvolvimento que a Codevasf pretende implantar nas terras do Pontal. “Um modelo que mantém a lógica colonialista de colocar nossas terras a serviço dos interesses do mercado internacional”, diz a nota. O Governo federal, através da Codevasf já investiu 250 milhões de reais apenas para implantar 35 km de canal, e este ano já solicitou 120 milhões de reais do orçamento da União, apenas para a conclusão das obras de

infraestrutura, e prevê gastar mais de 540 milhões em investimento. Tudo isso para atender a 30 empresas agropecuárias de porte internacional. A Codevasf, de forma compensatória, prevê beneficiar alguns pequenos agricultores no projeto irrigado para produzir de forma integrada às grandes empresas (exploração de forma ainda feudalista) e beneficiar as famílias moradoras em áreas de sequeiro. Este modelo mantém de forma exposta a concentração da terra, mercantiliza as águas e impossibilita a competição pelos pequenos agricultores, além de promover a degradação ambiental através da implantação de pacotes tecnológicos”, explica a nota. Segundo os trabalhadores da região, a desapropriação das terras para o projeto já expulsou mais de 2.000 famílias de agricultores de suas terras. Essas famílias esperam há oito anos pelo seu reassentamento em outra área. No projeto está previsto o assentamento das em áreas de sequeira, sem irrigação e com más condições para a agricultura. De acordo com a direção estadual do MST-PE, caso seja implantado o projeto, as empresas de agronegócio ficarão mais uma vez com as terras férteis e com toda a infraestrutura para garantir seus lucros. Enquanto os pequenos agricultores, responsáveis pela produção da maior parte do alimento que chega à mesa do povo brasileiro, ficaram com as piores terras. A proposta do MST é que a infraestrutura construída pela Codevasf e os 35 mil hectares sejam repassadas para o Incra assentar 2.000 mil famílias Sem Terra.”

Até a data de redação deste trecho da tese (11/12/2013) esta questão não tinha sido equacionada pelo Ministério da Integração e o MST continua a ser uma ameaça aos direitos de propriedade de qualquer empresa que venha no futuro a ganhar a licitação para operar a PPP. Conforme Sigaud (2004) demonstra o Estado brasileiro vem conferindo legitimidade a tais ações violentas, ao desapropriar terras invadidas e redistribuir as terras entre os que se encontram nos acampamentos. E, ressalte-se, as estratégias do MST para forçar minirreformas agrárias onde bem entender não se restringem à pressão oriunda de ocupações e passa também por articulação política nas altas esferas do Executivo e Legislativo brasileiros (NAVARRO, 1997).

Ainda nesta linha é importante citar o modelo criado por North, Wallis e Weingast (2009) para explicar as diferentes ordens sociais ao longo da história humana. Os autores argumentam que duas ordens sociais dominam o mundo. Em uma ponta do espectro estão as sociedades fechadas (ou *Natural State*), nas quais a elite dominante cria rendas por limitar a entrada no sistema econômico e político. Na outra ponta a competição política e econômica governa o acesso aos recursos em uma sociedade chamada por eles de ‘*Open Access*’.

Baseados nesta síntese (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2003), esboçaram um *framework* único para a transição de uma sociedade fechada para uma aberta. Os autores propõem que uma sociedade fechada precisa passar por uma condição que eles intitularam de ‘*doorsteps condition*’, com três etapas, antes de entrar efetivamente em uma sociedade *open access*. O primeiro *doorstep* ocorre quando as elites adotam o Estado de Direito (*Rule of Law*) entre eles mesmos (em outras palavras o estabelecimento de direitos e privilégios para certos membros da sociedade).

O segundo *doorstep* é mudança em direção a organizações perenes que assegurem a continuidade nas operações do país e, portanto, provejam um senso de previsibilidade. Em outras palavras, é a identificação de formas organizacionais reconhecidas pelo Estado e tribunais cujas vidas organizacionais se estendam além da vida dos membros de tais organizações. Neste caso o Estado é transformado em uma organização perene e perpétua. Estas duas condições são instrumentais em introduzir a transição de relações e normais pessoais para impessoais como modos organizacionais prevaletentes na sociedade. O terceiro *doorstep* é o completo domínio político de todos os poderes militares (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2003).

Os três autores, conforme eles mesmos afirmam no livro, não estão introduzindo uma nova teoria, mas o corolário de sua obra é muito útil para algumas conclusões desta tese. Em uma sociedade que migra de *Natural State* para *Open Access* a transição para a democracia e o desenvolvimento econômico não é oriunda da renúncia das elites aos seus direitos ou da concessão às massas e sim do desenvolvimento de instituições, organizações e crenças que permitam às elites tratarem uma às outras de forma impessoal, estendendo, em estágio posterior, estas prerrogativas a segmentos sociais mais amplos e finalmente, a sociedade baseada em elites pode ser transformada em uma sociedade baseada na cidadania com liberdade nos campos político e econômico.

É evidente que esta tese não tem a pretensão de classificar o Brasil como estando em uma das três situações elencadas pelos três teóricos da Nova Economia das Instituições, mas considerar a questão da perenidade das leis e organizações tem relação com os direitos de propriedade, uma vez que se membros coletivos da elite (entendida aqui como aqueles com acesso e poder de pressão sobre os legisladores e o executivo) buscam mudar as leis (violar o *Rule of Law*), a percepção de segurança institucional sofre e isso cria barreiras ao desenvolvimento econômico em geral e, claro, também no tocante à implementação de projetos de PPP.

Weingast (2011) define *Rule of Law* (que pode ser traduzido Estado de Direito) com dois componentes: (i) a certeza da lei, de maneira que os cidadãos tenham confiança de que as regras de hoje estarão válidas amanhã; (ii) todos os cidadãos são iguais perante a lei, de maneira que a lei é sempre aplicada impessoalmente.

Esta discussão da NEI se entrelaça com os projetos de irrigação e o surgimento das variáveis Risco Comercial, Risco Contratual e Controle nos fenômenos estudados. Os projetos podem se estender por até 35 anos, mantendo um nível de rigor administrativo acentuado, tendo em vista a enorme quantidade de regras estipuladas pelo contrato. Em qualquer cenário é um tempo longo

para uma relação contratual em que a remuneração do ente privado é baseada no seu desempenho. A pergunta que surge é: quais são as chances durante este período de haver revés nas leis estabelecidas quando da assinatura dos contratos?

Um exemplo conectado aos projetos de irrigação e às invasões dos sem-terra, é o Decreto Nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNHD – 3 (BRASIL_i, 2013). O documento prevê que em caso de invasão de terras, por exemplo, antes de qualquer ação de reintegração de posse, sejam realizadas audiências públicas com as partes envolvidas, ou seja, invasores e proprietários de terra.

Não que hoje a reintegração de posse seja um ato tranquilo. Imaginando-se que alguém tem a propriedade de um terreno e alguém o invade, seria o caso de chamar a polícia. Mas, não é o que a Lei brasileira prevê. O Código Civil Brasileiro (BRASIL_m, 2013), em seus Artigos 926 a 931, estabelece que a reintegração de posse deve ser solicitada em juízo e é dever do proprietário provar que tem a posse da terra, a turbação ou o esbulho praticado, a data da turbação ou do esbulho, a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção e a perda da posse, na ação de reintegração. Ou seja, mesmo tendo o direito à propriedade, se alguém invade uma propriedade o proprietário terá que ajustar advogado para recorrer à justiça a fim de solicitar a reintegração.

Tendo provado o esbulho e a posse do terreno, o proprietário recorrerá ao juiz que, estando a petição devidamente instruída, deferirá, sem ouvir o réu (o invasor) a expedição do mandado liminar de reintegração.

O que o PNDRH – 3 pretende é acabar com a prerrogativa dos juízes de decidir com base em uma Lei clara, como é o Código Civil. Ele terá que, antes de decidir, convocar audiências públicas que envolverão o invasor que terá a oportunidade de exercer pressão perante o magistrado para fazer valer sua agressão ao direito. Sobre isso, transcreve-se a manifestação de um dos entrevistados, responsáveis por um dos projetos de irrigação:

“Todo esse desconforto causado pela PNHD 3, mostra que o novo programa não veio resolver problemas e sim causar mais. Decisões importantes como essas não podem ser tomadas por um grupo ou governo. Diante de tantas polêmicas, o projeto elaborado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que não recebeu respaldo de nenhum setor da sociedade, por ser arbitrário e antidemocrático, deveria ser retirado pelo governo”.

O PNHD 3 propõe projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com

os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos. Nas palavras do mesmo entrevistado citado acima:

“Na prática, foram tornados sem efeito tanto o caput como o inciso XXII do Artigo 5º da Constituição, que asseguram o direito de propriedade.”

O que se configura aqui é um caso clássico de desrespeito ao *rule of law* e aos direitos de propriedade, o que, conforme predito por North, Wallis e Weingast (2003), leva ao descrédito das instituições e aumenta os riscos identificados nos projetos de PPP.

O Reino Unido é um dos países incluídos na lista de *Open Access Order* de North, Wallis e Weingast (2003). O modelo de PPP do Brasil foi adaptado do modelo britânico, conforme atesta a entrevista de um dos profissionais do Ministério do Planejamento que estiveram envolvidos na concepção do projeto de lei das PPPs e seu envio ao Congresso Nacional:

“Lendo o seu roteiro, percebi que você tinha necessidade de obter informações sobre como tudo isso começou, então eu fui buscar lá atrás, até em e-mails passados, inclusive eu achei esta referência temporal e aí a gente começou a discutir o Reino Unido e percebemos que havia experiências na Irlanda, no Canadá os Estados Unidos e tudo, mas muitas vezes o nome não é... Com isso tudo, bem, o que foi havendo, assim é, o ministério foi buscando esta consultoria do governo britânico e com isso foi percebendo que o Governo precisava de especialistas para trazer algum norte, algum direcionamento jurídico, seja econômico e tudo e aí a primeira consultoria foi contratada em 2002 com o Programa de Modernização do Executivo Federal, que não mais existe. Era um programa para um empréstimo do BID, com um componente que envolvia a modernização de contratos e daí a gente encaixou uma consultoria de PPP, na época o Jacinto Câmara da Sundfeld Advogados que fez uma primeira minuta do que seria o projeto de lei de PPP. E, ainda em 2002 teve uma missão, da qual eu não participei, assim é que o eu estou lhe falando, eu tenho toda a memória, mas eu não participei, e tenho a memória, mas enfim, teve uma missão para Inglaterra, para Londres, em 2002, assim, então em 2002 foi a primeira missão para PPP do Governo Brasileiro e aí eu devo ter aqui, eu não sei se eu citei para você em algum momento, mas aqui ó, em 2002, houve uma missão, não eu não coloquei aqui, quem, quem foi propriamente, mas foi assim, foi gente aqui do MP, da consultoria jurídica, da secretaria de orçamento e convidados de outros ministérios (transporte e fazenda) e, enfim, na transição do governo FHC foram deixados documentos como legado para o Governo Lula e já com o Ministro Mantega ela foi trabalhada, o ex-ministro Fernando Haddad era assessor especial do Ministro Mantega e juntamente com o Advogado Geral da União (Luis Inácio Adams) que era na época consultor jurídico do MP, então eles lideraram o processo da redação da proposta de projeto de lei que foi enviado ao congresso em novembro de 2003, todinho com base no modelo do Reino Unido.”

Não obstante as muitas emendas inseridas no projeto de Lei (26 emendas aditivas e cinco emendas substitutivas²⁰) foi mantida a essência do modelo Britânico que são questões vinculadas a: *value for Money* (custo/benefício); transferência de riscos para o setor privado e avaliação por resultados dos contratos. Esta semelhança dos modelos também é atestada por Peci e Sobral (2006).

Weingast (2011) explicando por que o transplante de modelos implementados em países *Open Access* (como o Reino Unido) para países em desenvolvimento (como o Brasil) falha, explica que tais modelos são baseados em conceitos e características de sociedades *open access*, ou seja, partem do pressuposto de que existe controle sobre a violência, instituições perpétuas e benefícios políticos impessoais. Segundo o autor, a maioria destes pacotes de reforma que migram do mundo industrializado para o mundo em desenvolvimento implicitamente assume estas condições sem um exame mais profundo. Mas, se o país não constituir uma *open access order* ele poderá falhar nas três dimensões citadas acima e o modelo importado não funcionará. Embora esta não seja uma conclusão possível por meio das evidências apresentadas nesta tese, tais considerações provocam reflexões em relação aos problemas enfrentados pelos projetos de PPP e suas raízes institucionais.

Aspectos vinculados à Teoria da Agência também estão muito presentes em todos os casos e pode-se afirmar que, novamente, os conceitos insculpidos neste corpo teórico explicam com bastante proximidade o comportamento dos atores envolvidos no cenário de implementação de PPPs no Brasil.

Para mostrar a correspondência entre as evidências e a teoria, recorre-se agora ao Quadro 10, que apresentou uma síntese da Teoria da Agência para a relação Agente – Principal, com base em revisão bibliográfica realizada por Eisenhardt (1989).

A análise será constituída pela descrição de uma situação problema descrita pela Teoria, uma proposição testável, conforme descrita no Quadro 10 e pela identificação do pressuposto nos fenômenos estudados nesta tese. No final dessas análises, se apresenta um quadro resumo que mostra o resultado do confronto dessas proposições com os dados da pesquisa e outro que resume o confronto dos dados da pesquisa com as proposições a serem testadas na tese.

²⁰ Emendas substitutivas são as que devem ser colocadas em lugar de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto e Emendas Aditivas são as que devem ser acrescentadas ao corpo ou aos termos de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto. **Fonte:** Regulamento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/glossario/e.html>. Acesso em 11/12/2013.

Situação 1	Proposição Testável
Aumentar o nível de propriedade do agente sobre a organização, fazendo com que ele fique mais sensível aos resultados financeiros, uma vez que será beneficiado ou prejudicado em função de bons ou maus resultados (JENSEN; MECKLING , 1976).	Quando o contrato entre o principal e o agente é baseado em resultados, há maior probabilidade de que o agente comporte-se de acordo com os interesses do principal.

Em uma PPP, o agente comportar-se de acordo com o principal significa dar cumprimento aos termos da Lei 11.079/2004, que em seu Art. 4º já impõe a primeira dificuldade para que o agente (ente privado) se comporte de acordo com a vontade do principal. Esclareça-se que PPPs instituem uma relação atípica, em que o ente privado é o agente em relação ao ente público e o ente público, embora agente em relação ao cidadão, visto como principal, também desempenha o papel de principal, em relação ao ente privado.

Constata-se que as diretrizes elencadas nos incisos I, III, IV e V, do mencionado Artigo 4º, reafirmam a função do Estado, enquanto que as diretrizes dos incisos II, VI e VII garantem à parte privada a atratividade na parceria com a administração, na medida em que são privilegiados o respeito aos direitos do particular, a distribuição equitativa dos riscos, a sustentabilidade e a vantagem econômica do empreendimento. Ou seja, a lei inseriu interesses assimétricos na relação entre agente e principal. Ressalte-se que embora assimétricos, tais interesses não podem ser considerados incompatíveis.

O resultado? Ao perceber os Riscos Comerciais e Contratuais nos projetos de PPP, o ente privado não demonstra interesse em tais projetos. Por outro lado, temendo não conseguir conciliar a necessidade do lucro com a função social que muitos serviços públicos têm, o ente público, por seu lado, hesita em adotar o modelo de PPP, optando, muitas vezes pela empreitada com verba pública e a operação pública do empreendimento. Este é o caso da unidade BH da Universidade do Estado de Minas Gerais. Trecho de matéria publicada no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais de 24/09/2012 demonstra a rejeição que o modelo de PPP tem para certos grupos de poder no Estado de Minas Gerais:

“No início deste ano foi lançado um relatório de propostas feito pela comissão especial da UEMG, composta por deputados da Assembleia Legislativa. O relatório, que é uma proposta idêntica à "reforma" universitária do MEC/Banco Mundial, propõe a desvinculação das unidades do interior (oficializando a privatização delas) e tira ainda a responsabilidade do governo estadual na manutenção do Campus BH, construindo uma fundação privada que administraria o campus e que poderia inclusive cobrar mensalidade. O governo pretende ainda usar as PPP (Parceria Público-Privada) para a construção de um campus que abrigaria todas as unidades da capital. Para levar a cabo seu projeto de privatização, o (...) empossou (...) como (...) que teve a rejeição de 70% nas eleições por lista tríplice.”

Segundo um dos responsáveis pelos projetos de PPP em Minas Gerais, entrevistado para a tese:

“No caso da UEMG o sindicato dos professores relata uma experiência muito ruim nas unidades do interior do estado. A relação com a iniciativa privada é ruim, pois ela nunca atende à necessidade dos professores. Eles são muito poderosos, mesmo aqui, em um governo do PSDB”.

Ou seja, a proposição sugerida por Eisenhardt (1989) não seria válida para este caso, tendo em vista que não se observa o resultado previsto, de haver maior acordo entre as partes em contratos baseados em resultados. As duas partes percebem problemas: de um lado o medo de perder o Controle operacional sobre um determinado aparelho público e de outro o medo de assumir riscos Comerciais desconhecidos e cláusulas contratuais rigorosas e por demais direcionadoras afasta o ente privado.

Passa-se a análise da Situação 2 e Situação 3, sempre recorrendo ao Quadro 10.

Situação 2	Proposição Testável
Presença de sistemas de informação.	Quando o principal tem informações para verificar o comportamento do agente, haverá maior probabilidade de que ele aja de acordo com os interesses do principal.

Situação 3	Proposição Testável
Comportamento do agente não observável pelo principal. Investir na obtenção de informações.	Sistemas de informação são positivamente relacionados a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionados a contratos baseados em resultados.

A proposição dois já foi abordada quanto das considerações em relação ao papel do TCU no ambiente de PPP no Brasil. Observa-se que a edição da IN 52/2007 nada mais foi que a inserção de um mecanismo que traz de volta ao controle do principal, que neste caso também é um ente público em papel atípico em relação ao ente privado, todo aquele conjunto de informações com que ele está acostumado e que sempre utilizou para efetuar o controle da relação. Ao buscar garantir que o agente (ente privado) aja de acordo com sua vontade o principal (TCU) na verdade reintroduziu uma complexidade que havia sido amenizada em grande parte pela Lei 11.079/2004.

O resultado é que o gestor público, dependendo do planejamento e da necessidade de apresentar resultados, e considerando o tempo e a complexidade necessárias para atender aos requisitos da IN 52/2007, opta por desenvolver o projeto como empreitada, deixando as concessões à iniciativa privada para uma fase posterior, conforme ocorreu no caso do Estádio do Mineirão (que recebeu verbas federais para obras de construção civil) e da BR 381, realizada com verbas estaduais e federais.

Corroboram com este entendimento estudos como os de Bult-Spiering e Dewulf (2006) que demonstram os altos custos do processo licitatório nas PPPs (alto risco para o ente público que o tem conduzir) e os de Dudkin e Väililä (2005) que, buscando mensurar os custos de transação dos processos licitatórios em PPP chegaram à estimativa de que o valor aproxima-se de 10% do valor do investimento contratado. Bult-Spiering e Dewulf (2006) também apontam esforços do Tesouro Britânico em reduzir o custo e o tempo dos processos, que em países como Irlanda, Portugal e a própria Inglaterra chega a demandar dois anos.

Todavia, para o caso do Brasil, é importante citar que, a princípio, o modelo de PPP veio simplificar o processo licitatório e não complicar e deveria, portanto, reduzir os custos totais para o ente público e, conseqüentemente para o Estado brasileiro. Para explicar essa constatação, recorre-se a um estudo realizado por Hermann (1999) em relação à possibilidade de mensuração dos custos de transação dos processos licitatórios. Conforme seu estudo, os custos de transação do processo licitatório, sob a luz da Lei 8.666/93 seriam a somatória dos (HERMANN, 1999, p. 31):

- a) Custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais (custos de transação *ex-ante*);
- b) Custos de monitoramento e controle do contrato (custos de transação *ex-post*);
- c) Custos associados à execução da licitação, dentre os quais incluem-se os custos de confecção e publicação do edital, da realização da habilitação e julgamento de propostas, de publicação dos vencedores, bem como os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade de compra e o recebimento do produto

Considerando as facilidades introduzidas pela Lei 11.079/2004 pode-se argumentar que os custos *ex-ante* são transferidos para a iniciativa privada, uma vez que quem pagaria pelo custo de desenho (notadamente o maior dos três listados) seriam os vencedores das licitações em PPP, nos termos do Decreto 5.977/2006. Adicionalmente, os custos *ex-post* também seriam reduzidos, uma vez que o ente público (principal atípico) não precisa vigiar o comportamento do ente privado (agente atípico) e tão somente mensurar os resultados da prestação do serviço.

Antes que alguém argumente que os custos de desenhar serão repassados pelo ente privado ao valor cobrado pela assunção do projeto de implementação da infraestrutura é preciso lembrar que ocorrerá sempre uma licitação em regime de concorrência e que, conforme demonstrado nesta tese, segundo um estudo de Tahir (2007) projetos de PPP têm custo médio 17% menor que projetos realizados diretamente pelo setor público, além do que, dentre os 641 casos estudados pelo autor, 88% foram concluídos dentro, ou antes do prazo previsto, enquanto que dentre

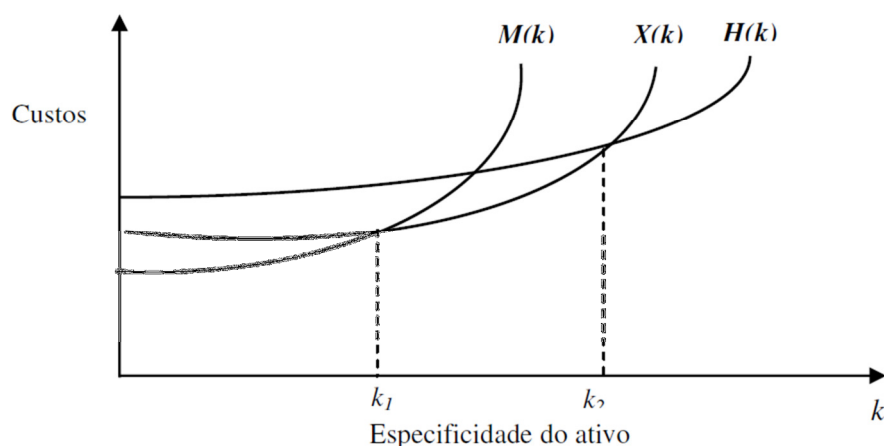
serviços contratados diretamente pelo setor público, apenas 30% cumpriram o prazo, o que também amenizaria os custos vinculados à alínea 'c' esboçada por Hermann (1999). Ou seja, se o prazo entre a necessidade da compra e a licitação é maior em PPP, o prazo de execução das obras de infraestrutura e entrega dos serviços públicos deveria ser menor.

A Economia dos Custos de Transação (ECT) integrante da NEI, também ajuda a explicar por que se deveria esperar, no Brasil, com a introdução da Lei 11.079/2004 e comparando-a à Lei 8.66/93 e Lei 8.897/95, uma redução dos custos de transação totais nos processos licitatórios.

Williamson (1991_a,1991_b,1996) desenvolveu uma forma analítica para a comparação das diferentes formas organizacionais, chamando-as de Mercado (M^k), Híbrida (X^k) e Hierárquica (H^k). Estas formas organizacionais assumem funções de custo de governança considerando os atributos de transação e elementos do ambiente institucional.

O modelo, representado no Gráfico 04, demonstra a relação entre os custos da estrutura de governança e a especificidade dos ativos, demonstrando que, à medida que aumenta a especificidade dos ativos, crescem as tendências pela adoção de formas hierárquicas de governança.

Gráfico 4 – Relação entre os custos de Governança e Níveis de Especificidade dos Ativos



Fonte: Williamson, 1983.

O conjunto de atributos das transações forma o instrumental explicativo dos custos associados a cada arranjo institucional. As transações, por sua vez, têm suas dimensões explicadas pela especificidade do ativo objeto da transação, pela frequência com que a transação ocorre e pela incerteza advinda das características do ambiente contratual.

Conforme Williamson (1983, p. 310)

A especificidade do ativo relaciona-se ao custo do seu uso alternativo (realocação). Ativos altamente específicos são aqueles de baixa alocação. A periodicidade com que uma transação entre os atores ocorre define sua frequência ou recorrência e a incerteza, terceira característica das transações, refere-se à imprevisibilidade das contingências futuras relacionadas ao ambiente, ou nível de risco associado à atuação.

Williamson (1991_b) explica que ativos específicos não são reempregáveis sem perdas de valor e que a condição de especificidade do ativo ocorre na situação em que é reduzido o número de produtos capazes de ofertar e de demandantes interessados em adquirir o ativo em questão, ou seja, quanto mais especificidade do ativo, mais riscos e problemas de adaptação e, mais elevados serão os custos de transação. Daí, depreende-se que ativos não-específicos são aqueles para os quais a reempregabilidade pode ser feita sem perdas significativas de valor, uma vez que problemas de adaptação e riscos seriam irrelevantes.

O que determina o nível de especificidade de um ativo? Para esta tese, importa apresentar alguns componentes discutidos por Williamson (1991_b):

- a) **Especificações técnicas** que podem limitar a possibilidade de aplicações alternativas, quando, por exemplo, uma fábrica encomenda uma máquina específica para seu processo produtivo;
- b) **Recursos humanos** empregados que se destacam por conhecimentos e habilidades que não podem ser facilmente transferidos ou copiados;
- c) **Especificidade de localização**, explicada pela imobilidade física dos ativos, pois o deslocamento físico implicaria altíssimo custo de transação, como ocorreria, por exemplo, em uma rodovia, um porto ou uma ferrovia;
- d) **Quantidade de demandantes/Ofertantes**, que no caso de infraestruturas públicas de grande porte e valor, resumem-se à União, Estados e Municípios como demandantes e grandes empreiteiras, basicamente, como ofertantes.

Analisando-se o Gráfico 04 percebe-se que à medida que a especificidade do ativo aumenta, os custos de organização de uma atividade via mercado superaram os custos de organizá-la por meio de um contrato (forma híbrida de governança), situando-se entre os pontos k_1 e k_2 . A partir de k_2 os custos aumentam tanto que a internalização da transação na estrutura da organização (hierarquia) torna-se a forma de governança mais eficiente.

Um exemplo atual da demonstração real deste modelo de Williamson é o Trem Bala, ou Trem de Alta Velocidade do Brasil (TAV). Segundo notícia veiculada pela Empresa Brasileira de Notícias (EBC, 2013) o valor apenas do Projeto Executivo da empreitada ficaria entre R\$ 267 milhões, previsão do Ministro dos Transportes e R\$ 900 milhões, previsão do Presidente da Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Isso demonstra o grau de especificidade do ativo que se pretende.

Considerando o modelo de Williamson as tentativas frustradas do Governo Federal de convencer os entes privados a participar do negócio seriam esperadas. Basta dizer que, quando o projeto foi lançado a ideia era que o governo assumiria 33% dos custos, depois a participação pública subiu para 45% e, finalmente, o presidente da EPL admitiu recentemente que pode chegar até mesmo aos 100%, considerando a decisão estratégica do Governo Federal (OTTA, 2013).

Mas, este exemplo serve apenas para ilustrar a aplicação do modelo de Williamson, considerando a evidência em que tem sido colocado o projeto do TAV e também a fácil constatação de que o ativo é por demais específico e a tentativa de tocá-lo com mecanismos de mercado (primeira proposta) e mecanismos híbridos (segunda proposta) dificilmente dará certo, tendo em vista os riscos envolvidos.

Voltando à questão das PPPs, é fácil entender que os projetos analisados são também projetos de grande especificidade, encaixando-se facilmente nos quatro critérios listados anteriormente. Então, seguindo o modelo, a princípio, projetos de PPP teriam mais chances de sucesso se fossem desenvolvidos como empreitadas com dinheiro público, em um modelo hierárquico.

Os estudos de Tahir (2007), todavia, mostram que no caso da Inglaterra não foi assim que aconteceu, ou seja, o modelo de Williamson (1991_a, 1991_b, 1996) não seria aplicável a PPPs.

Mas, por que no Brasil então o fenômeno não se repete? Conforme já apresentado, na intenção de atenuar pelo menos a frequência com que os custos de transação ocorrem, as firmas constantemente adotam mecanismos de coordenação e assumem determinados mecanismos de governança que se propõem a redução dos riscos e da assimetria de informação, que são a principal fonte dos custos de transação (COASE, 1993).

Mas, conforme demonstrado pela relevância das variáveis Risco Comercial, Coordenação, Controle e Técnico/Burocrático na determinação do fracasso dos projetos de PPPs, a edição da Lei 11.079/2004 ocorreu em um cenário em que os técnicos da administração pública não estão preparados para realizar projetos executivos complexos como os requeridos para as PPPs e ressentem-se da perda de Controle que pode ocorrer pela transferência da atribuição de realizar tais estudos à iniciativa privada (vide IN 52/2006 do TCU), há grande escassez de informações sobre custos reais de projetos pretendidos, elevando a percepção de Risco Comercial por parte dos entes privados e há a ausência de mecanismos eficientes de coordenação entre os atores envolvidos.

A aposta da administração pública de que a introdução de contratos equitativos e mais abrangentes poderia introduzir um mecanismo de coordenação melhor que o permitido pela legislação anterior não deu certo. Milgrom e Roberts (1992) realizaram estudo que corrobora este resultado ao demonstrar que a motivação dos agentes na concretização das transações entre eles depende dos interesses envolvidos de ambos os lados (público e privado). Já foi demonstrado aqui que tais interesses nunca estão perfeitamente alinhados e que, portanto, o fornecimento de informações prévias à assinatura do contrato tende a não ser suficiente para que ambas as partes colaborem e atuem de acordo com o planejado. A Teoria da Agência trata isso como assimetria de informações (JENSEN; MECKLING, 1976) que por sua vez leva à presença de seleção adversa e/ou dano moral, potencializando o conflito de interesses e a expectativa de comportamento oportunista, elevando substancialmente os custos atrelados à gestão das transações, como em muitos dos casos estudados nesta tese, inviabilizando a sua concretização.

Se PPPs tendem a diminuir os custos de transação pela adoção de mecanismos de governança de mercado (*value for money* e remuneração baseada em resultados) as imperfeições institucionais detectadas na análise dos casos, junto com os conflitos de agência aumentados pelo surgimento de Agentes atípicos (ente privado) e Principais atípicos (ente público no papel de contratante de PPP e no papel de controle/regulação) além de uma falta de transparência permitida pelas imperfeições legais e o exercício do oportunismo por entes poderosos, tanto públicos como privados, no país, acabam por impedir que esta seja uma realidade no Brasil, mormente nos projetos da Administração Pública Federal.

Com tudo isso, no caso da Situação Três, a IN-52/2007, ao reintroduzir a necessidade do controle do comportamento do ente privado, uma vez que exige um acompanhamento e fiscalização rígida do contrato desde o início da construção da infraestrutura que servirá à prestação do serviço público, confirma a proposição testável e impede que o modelo de PPP no Brasil se comporte conforme o modelo estabelecido por Williamson (1991_a, 1991_b, 1996).

Situação 3	Proposição Testável
Comportamento do agente não observável pelo principal. Estipular contratos baseados em resultados para alinhar as preferências e transferir riscos para este.	A incerteza de resultados está positivamente relacionada com contratos baseados em comportamento e negativamente com contratos baseados em resultados.

A presença das variáveis Risco Comercial, Risco Contratual, Poder e Controle é uma demonstração da aplicação desta proposição testável vinculada à situação três. Os projetos que mais apresentaram a presença da variável Risco Comercial são os projetos de irrigação, que

apresentam projetos e editais de licitação rigorosos e detalhados, chegando o ponto de engessar e descaracterizar a gestão privada, tornando-a, pelo excesso de regramento, verdadeira gestão pública, onde somente seria defeso fazer o que estiver previsto.

Os projetos do Contorno de Curitiba e da construção do trecho rodoviário da BR 163, que tinham um investimento alto e participação muito grande da iniciativa privada (90% no primeiro caso e 100% no segundo) também são exemplos disso.

Dois conceitos que precisam ser introduzidos aqui para melhor explicar a aversão dos entes privados brasileiros a projetos que exigem grandes investimentos e tempo de retorno muito longo são os de *Brownfield* e *Greenfield*.

Segundo Vasques (2006) o termo *Brownfield* pode ser encontrada na lei pública norte americana 107-118 (H. R. 2869) intitulada *Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, assinada em 11 de janeiro de 2001. A definição original de *Brownfield* seria então instalações industriais ou comerciais abandonadas, ociosas e subutilizadas cujo redesenvolvimento é complicado, mas que tem algum potencial para reuso. Desta definição original, Vasques (2006) explica que o termo passou a abranger não somente indústrias mas também empresas comerciais desativadas, minas abandonadas, lixões ou depósitos de resíduos, todo tipo de infraestrutura de transporte como ferrovias, portos e aeroportos, barragens, usinas termétricas e nucleares e outras. Ou seja, *Brownfield* é um tipo de investimento em que a infraestrutura já está estabelecida, foi utilizada e, por alguma razão deixou de ser adequada às necessidades dos usuários e, por isso, precisa ser revitalizada, ampliada ou reformada.

Já *Greenfield* referiu-se originalmente às áreas agrícolas localizadas longe dos centros urbanos como espaços previamente não desenvolvidos, em boas condições, ou ainda área florestais, parques e estuários naturais (VASQUES, 2006). Neste sentido, projetos *greenfield* são aqueles que partem do zero, ou seja, toda a infraestrutura terá que ser desenvolvida pelo agente responsável. Ou seja, investimento *greenfield* é aquele que envolve projetos incipientes, ainda no papel, e que, portanto, ainda apresentam riscos como incerteza do retorno, riscos vinculados a instalações ambientais e o tratamento/mitigação do impacto, processos de desapropriação, realocação de populações humanas e nichos ecológicos, além de um nível de investimento muito superior. Já investimento *brownfield* se assenta sobre infraestruturas já instaladas e em que situações como as supramencionadas já foram superadas, sendo ainda o nível de investimento usualmente menor.

Por esta ótica, o Quadro 35 apresenta a lista dos projetos estudados nesta tese e sua classificação quanto a serem considerados investimentos *brownfield* ou *greenfield*, além de apresentar, novamente o status do projeto em relação a sua implementação efetiva como PPP, como concessão comum ou ainda sua construção como empreitada com recursos públicos e posterior concessão à iniciativa privada.

Quadro 35 - Classificação *Brownfield* ou *Greenfield* de Projetos de PPP

Projetos	Tipo de Investimento	Status
CAGE e BR 381	<i>Greenfield</i>	Construídos com recursos públicos e concedidos posteriormente, em regime de concessão comum.
Linhas 4 e 8 do metrô de São Paulo, Hospital de Subúrbio de Salvador, Unidades de Atendimento Integrado,	<i>Greenfield</i>	Construídos com recursos públicos e concedidos em PPP posteriormente.
Alto Taquari-Rondonópolis, BR 116, BR 163, Colégio Militar de Manaus, Contorno de Curitiba, Variante Ipiranga Guarapuava, Projeto de Irrigação do Irecê, Jaíba, Salitre e Pontal, Rodoanel Sul, Ferroanel Norte, São Felix, UEMG, Estreito Balsas,	<i>Greenfield</i>	Ainda em fase de projeto, sendo que no caso das rodovias BR 116 e BR 163 ocorreu a concessão comum.
Porto de Itaquí, Estádio Mineirão,	<i>Brownfield</i>	Construídos ou em construção com dinheiro público e concedido (a ser concedido) sob PPP, com aporte adicional do ente privado.
Porto de Santos, SIM/STM, RMBS.	<i>Brownfield</i>	Construídos com dinheiro público com projeto de concessão sob PPP para operação.
Complexo Penitenciário, Datacenter do BB e Caixa, Estação de Tratamento de Águas do Tietê.	<i>Greenfield</i>	Concedido sob PPP e construído e operado pela iniciativa privada.

Fonte: Construção própria

Por esta classificação, apenas três dos trinta projetos estudados eram *greenfield* e foram concedidos, construídos e operados em regime de PPP. Ou seja, uma evidência empírica da pouca disposição de assunção de riscos e uma preferência por projetos *brownfield*, conforme confirmado por um dos especialistas em PPP entrevistados para este tese, em trecho transcrito a seguir:

“A participação da iniciativa privada tem de ser dimensionada para as capacidades reais dos fundos privados, que são mais baixas (sobretudo na atual conjuntura, onde têm de administrar diversos esqueletos). Não acho apropriado lhe transferir a concepção e a construção das infraestruturas e os respectivos riscos. Querer insistir nisso é provocar leilões vazios ou risco de quebradeira dos fundos lá na frente e problemas sistêmicos muito maiores, como por exemplo, o fracasso da privatização do Túnel sob o Canal da Mancha. Aliás, em uma conferência especializada de fundos de investimentos em infraestrutura me foi declarado que eles estão mais interessados em projetos brownfield (aproveitamento de infra-estruturas já construídas) do que greenfield (construção de nova infraestrutura). Quem quiser brincar com parceria e concessão tem de levar em consideração essa notícia, senão se arrisca a perder tempo.”

Outro entrevistado, que é considerado um dos advogados mais atuantes em PPP no Brasil, complementa esta percepção, em trecho de entrevista transcrito a seguir:

“Ao lado da melhoria da condição fiscal, há também uma preferência do setor privado pelas formas tradicionais de contratação para realização do investimento público. Parcela relevante do empresariado no setor de infraestrutura prefere a contratação de obra tradicional à realização de concessão ou PPP. Em primeiro lugar, porque na obra os ganhos da empresa privada são realizados no curto prazo, com riscos substancialmente menores do que no caso das PPPs e concessões – especialmente pelo uso que ordinariamente é feito entre nós do, assim chamado, equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Além disso, contratos de concessão e PPPs são muito mais complexos, e, por isso, requerem tempo para serem adequadamente estruturados. Ademais, as áreas técnicas das entidades governamentais em regra estão muito mais preparadas para estruturar obras públicas do que concessões e PPPs, de maneira que tais áreas técnicas em regra preferem, também, a forma tradicional de investimento público.”

Assim, considera-se que a proposição da Situação três mostra-se compatível com os casos estudados, tendo em vista que realmente a iniciativa privada parece preferir contratos baseados em comportamento (sob a Lei 8.666/93) a contratos baseados em resultados (sob a Lei 11.079/2004) em função dos riscos aumentados que ela traz, conforme demonstra a Figura 01.

As Situações Quatro e Cinco são muito parecidas com a Situação Três e optou-se por destacá-las apenas para poder abordar com mais profundidade a questão da aversão ao risco no Brasil. Enquanto que a Situação Três pode ser aplicada com mais ajuste ao ente privado, as Situações Quatro e Cinco podem ser aplicadas tanto a este quanto ao ente público, uma vez que trata do Agente e do Principal.

Situação 4	Proposição Testável
MacCrimmon e Wehrung (1986) indicam que os indivíduos variam amplamente em suas atitudes frente ao risco. Quanto menos averso ao risco for o agente, mais atrativo se torna passar os riscos para ele, utilizando um contrato baseado em resultados e quanto mais averso a riscos ele for, menos atrativo será transferir os riscos.	A aversão ao risco do agente esta positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionadas a contratos baseados em resultados.

Situação 5	Proposição Testável
Quanto mais averso ao risco for o principal, mais atrativo será transferir o risco para o agente.	A aversão a risco do principal está negativamente relacionada a contratos baseados em comportamento e positivamente relacionada a contratos baseados em resultados.

A preferência que tanto o ente público (agentes originários), quanto os entes privados (agentes derivados do modelo de PPP) têm por contratos baseados em comportamento (empreitadas e concessões comuns), conforme demonstrado pelos casos da BR 381, BR 116, BR 163, Rodoanel Sul, e CAGE em que tanto entes públicos quanto entes privados atuaram em diversas esferas para que o modelo fosse o tradicional e não PPP demonstra que a proposição aplica-se bem ao fenômeno estudado.

Naqueles investimentos que envolvem construções com grandes níveis de investimento o agente privado não demonstrou interesse nas sondagens realizadas pelos entes públicos relacionadas a PPPs e a opção foi pelo emprego de dinheiro público, como no caso da BR 381 e do CAGE ou pela concessão comum, com aporte em níveis acima de 70% de empréstimos a taxas subsidiadas pelo BNDES e flexibilização no modelo de controle e acompanhamento, além de aumento no prazo da concessão.

No caso da BR – 381 a obra foi tocada com financiamento do Banco Mundial a taxas ainda menores que as praticadas no Brasil. O Quadro 36 apresenta os valores de investimento dos projetos aludidos.

Quadro 36 – Projetos Com Risco Elevado

Projeto	Investimento Total (R\$ BI)
BR 381	1,50
BR 116	0,96
BR 163	8,7
Rodoanel	1,91
CAGE	1,2 BI

O exemplo do CAGE, expresso em entrevista por técnico do Governo de Estado de Minas Gerais, que participou das tentativas de incluir o CAGE como PPP, é elucidativo dessa questão:

“O Aécio viu ali o prazo que levaria para desenvolver o projeto de PPP, calculou quanto tempo ainda tinha de governo e decidiu não correr o risco. O CAGE foi entregue, ainda em obras, trinta dias antes dele passar o cargo para (...). É sempre assim, se for para correr risco, a preferência é por fazer por aqui mesmo, que a gente sabe que sai antes”.

É importante mencionar que o CAGE, construído por uma empresa pública pertencente ao Governo de Minas Gerais, a Codemig (Companhia do Desenvolvimento de Minas Gerais) que tinha orçamento de R\$ 500 milhões nos tempos de PPP acabou custando R\$ 1,2 bilhão, conforme relatórios levantados junto à Unidade de PPP de Minas Gerais e incluídos no banco de dados desta tese. A aversão ao risco resultou em custo 140% superior ao previsto inicialmente e inviabilizou a possibilidade de execução do projeto sob PPP.

Na avaliação da Situação 06, pode-se citar os casos dos projetos de irrigação, ilustrados pela licitação do Pontal, a única realizada até o momento, que fornece uma boa base do grau de programabilidade de atribuições que o ente público tenta imprimir aos contratos. Baseando-se nesta proposição, tentar introduzir um modelo de PPP, que é tipicamente contratos de resultados, com um grau tão grande de previsibilidade vai contra o que a teoria explica. Ou seja, a proposição mostra-se contrária à prática do ambiente de PPPs no Brasil e, mais uma vez a teoria explica o por que do baixo desempenho dos projetos estudados.

Situação 6	Proposição Testável
Atribuições programáveis (rotinizadas)	A programabilidade das atribuições está positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionada a contratos baseados em resultados.

Este comportamento também pode ser depreendido da IN 52/2006 do TCU que instituiu o acompanhamento concomitante do projeto de desenvolvimento (fase *ex-ante*), da licitação e mesmo da execução do contrato (fase *ex-post*), estabelecendo também padrões de comportamento muito afinados com contratos de alto nível de previsibilidade.

A Situação Sete é parecida com a seis, pois ambas estão vinculadas às possibilidades de redução de riscos, seja pela previsão dos atos, seja por sua mensurabilidade. Porém, no caso da Situação Seis, a programabilidade vincula-se a contratos baseados em comportamento, uma vez que entende-se que os custos de transação em uma relação programada são menores, enquanto que na Situação Sete a preferência seria por contratos baseados em resultados, uma vez que o nível de mensurabilidade seria inversamente proporcional aos custos de transação.

Situação 7	Proposição Testável
Nível de mensurabilidade dos resultados.	A mensurabilidade dos resultados está negativamente relacionada com contratos baseados em comportamento e positivamente relacionada com contratos baseados em resultados.

Fica claro que avaliar se o asfalto tem a espessura correta e se a quantidade de pedra é maior ou menor o que requerido no contrato é mais difícil que simplesmente contar a quantidade de buracos neste mesmo asfalto, depois de a obra ficar pronta. O primeiro caso retrata uma situação típica de contratações sob a Lei 8.666/93, e o segundo uma contratação típica sob a Lei 11.079/2004.

Neste caso, não há muitas considerações a fazer, uma vez que proposição na verdade reflete a escolha que um gestor deve fazer em função do tipo de projeto que vai desenvolver. O que se pode afirmar é que, no caso dos projetos estudados o nível de mensurabilidade seria alto, uma vez que todos os projetos envolveriam a prestação de serviços posterior à implantação da infraestrutura e os níveis de qualidade do serviço seriam facilmente estabelecidos e mensurados.

A última situação proposta por Eisenhardt (1989) é a Situação Oito, que também é a mais representativa de o quanto o modelo de PPP em geral se afasta da proposição testável associada. A proposição menciona que contratos baseados em comportamento estão positivamente relacionados à extensão da relação de agência e negativamente relacionados a contratos baseados em resultados

Situação 8	Proposição Testável
Quando o principal e o agente se engajam em uma relação de longo prazo, é mais provável que o principal irá aprender sobre o agente, e se tornará mais capaz de avaliar seu comportamento. O contrário vale também.	A extensão da relação de agência está positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativa relacionada a contratos baseados em resultados.

Isso ocorre, pois em relações mais longas, o principal passa a conhecer o agente e começa a avaliar melhor seu comportamento e, portanto, terá menos custos de transação com contratos que controlem o agente por seu comportamento e não por seus resultados.

O grande problema com esta proposição em se tratar das PPPs de infraestrutura é que as condições do contrato que vai reger a relação por até 35 anos são estabelecidas no início da relação. Mesmo que ao longo da execução do contrato o Principal atípico (ente público) passe a conhecer exatamente o comportamento do Agente atípico (ente privado), muito pouco poderá ser feito para alterar o tipo de avaliação utilizada na relação.

Ou seja, para PPPs, não importa a extensão da relação, o contrato será baseado em resultados e tende, portanto, a apresentar custos de transação maiores, principalmente na fase (*ex-ante*), em que o conhecimento mútuo das partes é inexistente.

Há mais duas situações vinculadas a aspectos teóricos vinculados à Teoria da Agência e a aspectos Institucionais que precisam ser mencionados nesta conversa entre a teoria e as evidências permitida por este estudo multicasos.

Na primeira situação será preciso retomar alguns aspectos da Lei 11.079/2004, no tocante às estruturas de governança previstas por esta Lei. A Lei 11.079/2004, em seu Artigo quatorze determina que o Governo Federal criasse um órgão gestor das PPPs em âmbito federal. Esta determinação foi cumprida com a edição do Decreto N° 5.385/2005, que criou o Comitê Gestor de PPP (CGP), formado pelos Ministros do Planejamento, Casa Civil e Fazenda. O CGP conta com uma Comissão Técnica e uma Secretaria Executiva, para o fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas competências. Ou seja, são três novas instâncias no processo decisório de implementação de uma dada infraestrutura.

Os responsáveis pelos projetos de PPP, conforme os termos da Lei 11.079/2004 são os ministérios setoriais que cuidam, ou diretamente ou por meio de Departamentos e Empresas Públicas das implementações dos projetos. Por exemplo, a imensa maioria dos projetos de PPP estudados estão vinculados ao Ministério dos Transportes, seja por meio do DNIT e VALEC nas obras públicas, seja por meio da ANTT, nas concessões. Na verdade, dos trinta projetos incluídos neste estudo, dez, ou 33% seriam da alçada deste Ministério.

Ainda, buscando entender melhor como surgem conflitos de interesses, é preciso recorrer à filiação partidária dos respectivos titulares do Ministério dos Transportes e dos três ministérios titulares do CGP (Fazenda, Planejamento e Casa Civil), durante os quase dez anos desde o lançamento da Lei 11.079/2004, conforme detalhado no Quadro 37.

Quadro 37 – Lista de Ministros CGP e Ministério dos Transportes

Ministério	Nome do Ministro	Filiação Partidária
Transportes	Alfredo Pereira do Nascimento	PR
	Paulo Sérgio Passos	Técnico
	Alfredo Pereira do Nascimento	PR
	Paulo Sérgio Passos	Técnico
	Alfredo Pereira do Nascimento	PR
	César Borges	PR
Fazenda	Antonio Palocci	PT
	Guido Mantega	PT
Planejamento	Nelson Machado	N/D
	Guido Mantega	PT
	Paulo Bernardo	PT
	Miriam Belchior	PT
Casa Civil	José Dirceu	PT
	Dilma Rousseff	PT
	Erenice Guerra	PT
	Carlos Eduardo Esteves Lima	N/D
	Antonio Palocci	PT
	Gleise Hoffman	PT

Fonte: www.planalto.gov.br.

Embora o Partido da República (PR) componha a base aliada do Governo Federal uma simples leitura do estatuto dos dois partidos, demonstra que o PR possui um programa político diferenciado, responde a grupos diferentes e atua em projetos políticos independentes dos do PT. Interesses divergentes sempre resultam em conflitos de agência (WILLIAMSON, 1983).

Assim uma falha institucional, substanciada na forma em que foi criada a Lei das PPPs, acabou por não incentivar que Ministérios setoriais com maior capacidade institucional política ou maior disponibilidade de recursos avaliem suas demandas de investimento por intermédio de PPPs. Este é bem o caso do Ministério dos Transportes, ao qual se subordina uma das maiores possibilidades de implantação de projetos de alto valor no Brasil. Estudos como os de Mainwaring (1991) e Sartori (1982) demonstram ainda que as relações que se estabelecem entre os partidos e a assunção do poder nos Ministérios vincula-se mais aos compromissos dos titulares das pastas com entes poderosos do que com subordinação técnica ao chefe do executivo. Em outras palavras, o chefe do executivo entrega o Ministério a um partido diferente em troca do apoio dos parlamentares daquele partido nas votações no Congresso Nacional.

Então, estabelecem-se dois possíveis conflitos de agência, de um lado originado do Ministério setorial, que ao perceber que poderá escolher entre tocar um projeto sem submissão direta aos

três Ministérios titulares do CGP ou PPP que obrigatoriamente requerem a aprovação prévia daqueles ministérios. Havendo possibilidades de tocar o projeto por outros mecanismos tenderá a fazer assim. A licitação por empreitada ou concessão comum não precisam passar pelo CGP e tratando-se de projeto que não está na lista de prioridades do Governo Federal, que não integrem nenhum programa especial com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), há a prerrogativa de que o Ministro toque a obra de forma independente, baseado apenas em suas previsões institucionais e limites orçamentários.

Do lado dos Ministérios membros do CGP considerando a assimetria de informação em relação aos projetos, e o potencial risco de seleção adversa ou risco moral (ARROW, 1985) por parte do Ministério setorial, há grandes possibilidades de que os responsáveis atrasem ou mesmo impeçam a execução do projeto.

No caso específico do Ministério dos Transportes é esse o sentimento expresso por um funcionário de alto escalão, cujo trecho de entrevista ilustrativo é transcrito abaixo:

“Aqui nós avaliamos que sempre é possível realizar o projeto sem PPP. Vemos o orçamento, as dificuldades técnicas e fazemos por aqui mesmo, pois sabemos que sai mais rápido. A gente já começou a conversar com eles (CGP), mas percebeu desde o início que o caminho ia ser longo.”

Logo, seja visando preservar sua autonomia funcional, seja para tomar decisões mais céleres, as PPPs tendem a ser evitadas pelos Ministérios setoriais ao mesmo tempo em que o CGP acaba não incentivando a prática no Governo Federal. De 2003 a 2009 foram organizados apenas sete seminários sobre o tema pelo Ministério do Planejamento. Desde 2009 não se tem registro de promoção da iniciativa no âmbito do Governo Federal (PLANEJAMENTO_e, 2013).

O segundo aspecto institucional está vinculado ao tempo de mandato dos chefes do executivo no Brasil e ao interstício eleitoral. No Brasil, conforme a Constituição Federal (BRASIL_f, 2013) o tempo de mandato dos chefes do executivo é de quatro anos, podendo ocorrer reeleição por um período consecutivo.

Como há um descompasso entre as eleições Estaduais e Federais e as eleições Municipais, o país passa por processos eleitorais a cada dois anos. Este problema é reconhecido pelo governo e há inclusive uma proposta de solução por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 71/2012, de autoria do Senador Romero Jucá (SENADO FEDERAL, 2013).

De acordo com a proposta da PEC, a partir de 2022 os eleitores passam a votar no mesmo dia para os cargos no Executivo (prefeito, governador, presidente da República) e no Legislativo (vereadores, senadores, deputados estaduais e federais). Vereadores e prefeitos eleitos em 2016 terão mandatos de seis anos, em vez dos quatro anos atuais, caso a proposta seja aprovada.

No relatório que justifica a emenda o relator explica que desta coincidência das datas surgiria um quadro político estável por todo o quadriênio seguinte. Todos os atores teriam clareza a respeito de suas tarefas, dos meios disponíveis e das alianças formadas na situação e na oposição, na união, nos Estados e nos municípios.

Mas, como isso se relaciona com PPPs? Conforme já demonstrado, os prazos de maturação de projetos de PPP são muito longos, quando comparados às demais modalidades. Os projetos de PPP que obtiveram sucesso neste estudo estão apresentados no Quadro 38.

Quadro 38 – Prazo de Execução dos Projetos de PPP Exitosos.

Projeto	Prazo de Execução
Hospital de Subúrbio de Salvador	14 meses ²¹
Mineirão	24 meses
UAI Minas Gerais	26 meses
ETA - Tietê	42 meses
Linha 4 do Metrô	39 meses
Linha 8 do Metrô	27 meses
Complexo Penitenciário	39 meses
Datacenter do BB	60 meses

A média de prazo dos casos de sucesso é de 33 meses, ou quase três anos. É de se notar que os casos de sucesso, à exceção do Hospital de Subúrbio de Salvador que levou menos que 24 meses, ultrapassam o interstício eleitoral de dois anos. No entanto, estes casos foram conduzidos por governos de um único partido, que governa São Paulo e Minas há mais de dez anos, ou seja, por todo o período de vigência das leis de PPPs no país.

O caso do CAGE em Minas Gerais é uma demonstração de como as escolhas de entes poderosos podem influenciar os projetos, uma vez que o Governador Aécio Neves, ao perceber que o projeto de PPP poderia redundar em uma entrega depois do término do seu mandato, optou pela construção com dinheiro da Codemig em um projeto de prazo mais curto, porém com um sobrepreço significativo em relação ao valor original. O projeto foi inaugurado ainda em seu mandato.

²¹ O prazo é calculado entre o lançamento do primeiro edital e a implementação da infraestrutura (inauguração da obra ou serviço).

Outra demonstração disso é retirada da observação feita por um dos maiores especialistas no Brasil, responsável por quase sessenta por cento dos projetos de PPP realizados no Brasil, desde a edição da Lei 11.079/2004:

“Eu avalio o projeto e se percebo que vai passar de dois anos não faço. Não participo. Minha empresa tem mecanismos de governança muito rígidos e eu não vou entrar em um negócio em que só vou receber se o projeto tiver um vencedor em uma licitação e um contrato assinado. A chance de mudanças nas composições partidárias bloquearem o projeto e eu perder vários meses e gastar uma fortuna em estudos preliminares é grande. Eu já vivi isso. Não faço, abro mão.”

5.6. Discussão de Resultados e Proposições

Este tese partiu de algumas proposições que seriam testadas pelo achado de evidências empíricas que as confirmassem ou infirmassem. Esta seção do capítulo de análise dos resultados se dedica a fazer esta discussão, mostrando quais e em que nível as proposições previamente estabelecidas foram validadas ao longo da pesquisa.

A **primeira proposição** da tese é de que existem instituições formais e informais atuando no cenário de implementação de políticas públicas de PPP no Brasil. Esta primeira proposição está atrelada e vinculada às outras duas próximas, ligadas ao **papel de tais instituições na articulação dos interesses e preferências dos atores políticos**, e mesmo **sua identificação** por meio da análise de documentos que criaram normas, estruturas e procedimentos e pela análise do ambiente circundante, por meio de entrevistas semiestruturadas e observação direta.

As instituições formais detectadas ao longo do estudo foram Leis e organizações prévias e criadas durante a introdução da Lei 11.079/2004, que introduziu o atual modelo de PPP no cenário de políticas públicas do Brasil.

5.6.1. Instituições Formais

A primeira instituição formal criada foi a própria Lei 11.079/2004 e as demais normas que a regulamentaram, e que apresenta lacunas na medida em que é instrumento importado de uma realidade política distante da brasileira, que não tem plenamente implantados e disseminados os conceitos do Estado de Direito (*Rule of Law*), que garantiriam a estabilidade no ambiente de negócio que se forma em um contrato de até 35 anos entre a iniciativa pública e a privada. Uma demonstração desta imperfeição institucional é que até o ano de 2012, o Governo Federal vinha editando Leis que trouxessem melhorias para o modelo de PPP, como é o caso da Lei 12.766/2012 de 28 de dezembro de 2012.

A segunda instituição formal digna de nota é a IN 52/2007 do TCU que diminuiu muito as flexibilizações à contratação pública trazidas pela Lei das PPPs, quando comparada à Lei 8.666/93, conhecida como lei geral das licitações, conforme evidenciado ao longo das análises efetuadas. Além de trazer de volta institutos da antiga Lei de Licitações, a IN ainda introduziu o acompanhamento concomitante dos projetos, que levou ao surgimento de uma instituição informal que será discutida na próxima seção.

Outra instituição formal analisada foi o Fundo Garantidor de PPP que não se apresentou como instrumento suficiente para reduzir os riscos contratuais e comerciais percebidos pela iniciativa privada envolvidos no desenvolvimento com recursos próprios de grandes e demorados projetos de infraestrutura. O FGP foi criado com garantias não suficientes aos agentes financiadores (bens de baixa liquidez, fundos não registrados na CVM, contas bancárias controladas exclusivamente pelo Poder Concedente, prazos de pagamentos muito altos, possibilidade de retenção do pagamento pelo Concedente, obrigando à impetração de processos judiciais e processo de análise para submissão de projetos muito complexo e burocrático.

A definição da estrutura, nível hierárquico e posição estratégica dos órgãos responsáveis pelos projetos de PPP nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e no Governo Federal demonstrou também como uma instituição formal (uma unidade organizacional) mal desenhada por ser responsável por dificuldades na implementação de projetos de PPP. O que se percebeu é que nos estados em que os projetos obtiveram um nível melhor de êxito tais estruturas estavam localizadas em órgãos com um acesso muito maior ao chefe do executivo do que no governo federal, além de contarem com pessoal quantitativa e qualitativamente superior.

Uma instituição prévia que exerceu papel preponderante no fracasso dos projetos de PPP no Governo Federal é o processo de planejamento orçamentário, que, em sua fase de priorização de projetos, trouxe muitas interrupções a determinados projetos de PPP, como no caso do Colégio Militar de Manaus e os projetos de irrigação analisados (Pontal, Salitre, Irecê e Jaíba).

O Comitê Gestor de PPP (CGP) formado pelos Ministros da Casa Civil, Planejamento e Fazenda introduziu um procedimento formal com alto potencial de criação de conflitos de agência, assimetria de informação e comportamento oportunista, uma vez que outros métodos de contratação pública prescindem de análises prévias e aprovação formal destes três ministérios. A tese demonstrou que este procedimento formal introduzido pelo CGP afeta as escolhas iniciais dos ministérios de tutela, uma vez que eles optam por empreitadas (obra pública) sempre que

têm orçamento de investimento à disposição, sendo que a falta de orçamento era um problema na época da edição da norma, mas deixou de ser ao longo dos anos de 2004 até este momento.

5.6.2. Instituições Informais

O TCU, demonstrando falta de conhecimento sobre a modelagem de PPPs e confusão com regras e preceitos da Lei nº 8.666/93, incrementou a cultura do controle extrapolador das funções institucionais de órgãos de controle externo na Administração Pública. Essa exacerbação do controle associada à baixa capacidade técnica dos gestores públicos encarregados de desenhar projetos de PPP de grande envergadura econômica, criam muitos custos de transação *ex-ante*. Isso criou um ambiente de grande insegurança jurídica, sendo que, conforme demonstrado pelo texto da norma que prevê penalidades que vão desde simples advertência à aplicação de multas muito pesadas e proibição de contratar com o Governo por até cinco anos, no caso do ente privado, suspensão e até demissão para os empregados do ente público, além da obrigatoriedade de devolução de eventuais valores ao tesouro nacional, tanto pelo ente privado quanto pelo ente público.

Ademais, a obrigatoriedade de acompanhamento prévio das etapas do projeto, impõe aos gestores públicos um nível de conhecimento que não está disponível na administração pública brasileira. Essa restrição é contornada pelos PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse. O PMI é um processo administrativo consultivo, sujeito ao regime de direito público, mediante o qual a Administração Pública regulamenta a oportunidade para que entes privados, por sua conta e risco, elaborem modelagens com vistas à estruturação de utilidades públicas, geralmente por via de parceria público-privada, requerendo, para tanto, que sejam apresentados estudos e projetos específicos, conforme diretrizes predefinidas, que sejam úteis à licitação pública e ao respectivo contrato, sem que seja garantido o ressarcimento pelos respectivos dispêndios, a adoção do material elaborado ou o lançamento da licitação pública, conferindo tampouco qualquer vantagem formal do participante sobre outros particulares. Não foi possível detectar, todavia, nenhum lançamento de PMI do Governo Federal até o final do ano de 2013.

Grupos de interesse também surgiram de forma muito clara em projetos como o do contorno ferroviário de Curitiba, em que ficou patente uma briga entre interesses estaduais e federais divergentes e também no Ferroanel de São Paulo em que o Governo Federal defende apenas a construção do Tramo Norte, ao passo que os Deputados Federais daquele estado defendem a construção do arco inteiro, pois o Tramo Norte beneficiaria apenas o Porto de Sepetiba, que fica no Rio de Janeiro, ao passo que, com todo o arco, o Porto de Santos também seria beneficiado.

As discussões criadas em torno destes interesses divergentes vêm impedindo o avanço destes dois projetos, além da pressão de sindicatos de agricultores no caso dos projetos de irrigação, de pecuaristas no caso da rodovia BR 163.

Outro problema detectado vincula-se à forma dada às PPPs no Brasil pelo formato da Lei 11.079/2004 e as outras legislações, detalhadas no Apêndice I. Conforme detalhado na Figura 04, há uma profusão de órgãos que precisam ser consultados ou envolvidos em projetos de PPP, tornando-as um processo transversal à Administração Pública, que se organiza de maneira funcional (AMORIM, 2009). Isso cria um problema clássico de Coordenação, conforme foi observado nesta pesquisa: O modelo funcional desconhece o conceito de processos transversais nos quais mais de uma unidade organizacional está envolvida, levando à assimetria informacional devido à baixa possibilidade de comunicação interfuncional (MINTZBERG, 1979; RUMMLER, 1995; GALBRAITH, 2000; GALBRAITH; DOWNEY; KATES, 2002). Conforme já apresentado um das maiores deficiências detectadas ao longo da pesquisa foi exatamente no instrumento que deveria minimizar o conflito entre unidades funcionais e processos transversais, que seria um mecanismo de coordenação (MINTZBERG, 1979; MCGILL; SLOCUM; LEI, 1993). Sem isso, problemas como diluição de prioridades, ineficiência no uso de recursos e alto nível de desgaste entre os envolvidos puderam todos ser detectados em abundância nos projetos estudados, mormente na questão orçamentária. A unidade de PPP criada no âmbito federal não funciona como mecanismo de coordenação, pois não tem autoridade formal e nem capacidade técnica (qualitativa e quantitativa) para fazer este trabalho, conforme foi demonstrado nesta tese.

Outra questão que ficou patente são as dificuldades de planejamento e orçamentação vinculadas aos projetos de PPP. Na prática, conforme a explicação retirada da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, o orçamento do Brasil é realizado segundo o modelo *top-down* e envolvido em uma racionalidade limitada (SIMON, 1979; MARCH, 1994) que pressupõe ambiguidade de problemas, dificuldades para obtenção das informações (informações incompletas), limitações relativas ao tempo, às competências e aos recursos. *O casamento entre as inserções street-level no PPA e as decisões top-down no orçamento dependeria de um instrumento de coordenação. Tal instrumento não foi detectado nesta pesquisa para a administração pública federal brasileira.*

Outros problemas de coordenação estão vinculados ao controle prévio e concomitante do TCU e a necessidade de autorização de órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional, o Banco do

Brasil (gestor do FGP), o Comitê Gestor de PPP (Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento), criou nos demais órgãos potenciais demandantes de projetos de PPP uma crença de que os projetos apresentam obstáculos muitos difíceis de serem transpostos, gerando custos de transação *ex-ante* desproporcionais aos possíveis benefícios trazidos pela Lei das PPPs, quando comparados às contratações sob a égide da Lei 8.666/93 e quando uma concessão comum (Lei 8.987/2005) não é aceitável pelo mercado privado.

Esta crença acabou-se se convertendo em uma verdadeira instituição informal, uma restrição mental coletiva, que inibe a tomada de decisão na direção de uma contratação pública no regime de PPP, fazendo com que o número de órgãos interessados e projetos planejados esteja muito aquém de atender à necessidade de implementação de políticas públicas no país, também conforme demonstrado nesta tese. Em outras palavras, esta instituição informal ajuda a definir quais são os interesses dos atores políticos em relação a que instrumento de implementação deverão utilizar para atingir realmente seus interesses, envolvendo questões de rapidez na execução (principalmente na fase *ex-ante*), a maior independência possível nas escolhas de projetos, métodos de contratação e controles e interferências de outras áreas, principalmente de outros ministérios, muitas vezes conduzidos por titulares pertencentes a partidos políticos diferentes e, paradoxalmente, de posições ideológicas assimétricas.

A **quarta proposição** está vinculada a existência de assimetria de informação, incerteza, oportunismo e custos de transação, e a **quinta proposição** vincula-se à existência de conflitos de agência que minam as relações de poder e a equidade no processo de implementação de PPP.

Conforme discutido nesta tese a dificuldade de coordenação tem sua origem, em parte, na assimetria de informação vigente no ambiente de PPP no Brasil. Essa assimetria vem não apenas do nível de conhecimento técnico dos envolvidos em projetos de PPP na administração pública em relação à iniciativa privada como também do nível de visibilidade que seria permitido aos órgãos de controle na fase inicial de projetos de PPP.

Esta segunda questão foi introduzida pela Lei de PPP (Lei 11.079/2004) e pelo Decreto 5.977/2006 que permite que interessados da iniciativa privada nos projetos de PPP possam realizar os estudos prévios que venham a subsidiar a tomada de decisão do poder público, não só quanto à viabilidade de PPP, mas também em relação aos projetos técnicos, executivo, obras de engenharia e demais estudos que vão definir os custos a serem suportados total ou parcialmente pela administração pública. Isso levou o TCU a emitir a IN 52/2007, que institui um

procedimento de controle prévio ainda mais rigoroso que os previstos na Legislação anterior (no caso da Lei 8.666/93 nem há obrigatoriedade de acompanhamento prévio).

Isso levou a diversos conflitos de agência em um cenário em que a tradicional visão dual Agente-Principal é substituída por uma visão em que surgem os novos papéis de Agente do Agente (o ente privado que assume a implementação e execução da política pública) e Principal do Principal (o órgão de controle que assume o papel de controlar o Agente do Agente (ente privado) e o Agente (ente público), em nome do cidadão, principal interessado nos bons resultados da implementação em questão). Ao buscar reduzir a assimetria de informação e a incerteza em projetos de PPP sob a ótica do controle, a IN 52/2007 acabou criando uma barreira técnica aos projetos de PPP em um resultado típico da Teoria da Agência.

Uma evidência desta insegurança pode ser constatada no projeto de irrigação do Irecê em que mesmo seguindo o previsto na Lei 5.977/2006, após a realização de estudo pelo Consórcio Codeverde/Lafico (Odebrecht e *Libian Arab Foreign Investments*) o Ministério da Integração resolveu solicitar ao Banco Mundial que realizasse uma análise crítica do primeiro trabalho realizado. Um trecho de entrevista de um dos envolvidos no projeto é revelador da causa principal desta revisão:

“Os auditores analisaram a documentação, não entenderam muita coisa e solicitaram explicações muito técnicas e que não estavam claras nos documentos do consórcio, na opinião deles. Aí, a gente optou por conseguir uns consultores do Banco Mundial, isenção, né? eles são conhecidos e respeitados por isso, para realizar uma revisão dos trabalhos e elucidar as dúvidas. Aí tá rolando até agora.”

Com isso o TCU acaba exercendo um poder que extrapola o do controle, conforme expresso na declaração de missão do próprio Tribunal, que é “Controlar a Administração Pública para Contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade” (TCU, 2014).

Outro conflito de agência que surge é entre os ministérios de tutela dos projetos de PPP e os ministérios membros titulares do CGP (Planejamento, Casa Civil e Fazenda). Conforme descrito, em função de diferenças partidárias e mesmo da independência que cada ministro pretende para sua pasta, a obrigatoriedade de submeter os projetos de PPP a estas três pastas principais leva a uma tentativa de utilizar modelos alternativos, que não obriguem, pelo menos em um primeiro momento, à aprovação prévia destes ministérios.

Entende-se que a inclusão destes três ministérios como aprovadores máximos dos projetos de PPP criou mais uma instância decisória minando as relações de poder estabelecidas entre ministros de igual poder e atribuições institucionais, em relação ao próximo nível hierárquico que seria o chefe do poder executivo.

Não se quer dizer, é claro, que órgãos como a Casa Civil, Ministério do Planejamento e da Fazenda já não tivessem ingerência sobre outros ministérios, até mesmo por que o exercício do poder em países presidencialistas está mais próximo da Casa Civil, que exerce um papel equivalente ao de um Primeiro-Ministro, nos aspectos ‘técnico’ e ‘político’, seja pela administração e acompanhamento das grandes obras do Governo (PAC e Minha Casa Minha Vida, por exemplo) seja pela articulação política com o Congresso. Mas, a questão é que a Lei de PPP trouxe esta obrigação institucional e de conhecimento prévio de todos. Não há mais a possibilidade de intervenção e sim uma obrigatoriedade. Conhecido o caminho, se ele não é percebido como o melhor, o agente público vai buscar outro, conforme se depreende da fala de um alto funcionário de um dos ministérios de tutela entrevistados.

“Se o ministro puder escolher entre não ter que submeter ao CGP e ter que submeter, ele pode até escolher um caminho mais demorado, ou mais arriscado. Mas, ele vai querer a autonomia que o cargo lhe dá, ele é ministro também.”

Outra evidência do surgimento de custos de transação específicos em função do modelo de PPP está no pouco interesse que a iniciativa privada demonstrou em relação aos projetos de PPP durante os anos incluídos no estudo. Segundo Coase (1960) quanto mais os direitos de propriedade sobre os bens forem alocados de forma eficiente (ou seja, atribuindo-os a quem mais os valorize), menos numerosas serão as transações econômicas — relações jurídicas — realizadas para se atingir esta eficiência na alocação da propriedade sobre os fatores de produção e, obviamente, menores são os custos de transação para o exercício da empresa.

Neste sentido, uma das justificativas para a introdução do modelo de PPP, conforme demonstrado no referencial teórico, é que o arranjo funcionaria tanto melhor, quanto melhor for a alocação de riscos para as partes pública e privada nos projetos de PPP (GAUSCH, 2008; MARTIMOR; POUYET, 2008; MASKIN; TIROLE, 2008). O que se percebeu da análise realizada é que embora os contratos prevejam uma distribuição de riscos, as deficiências legais, o modelo escolhido para as garantias e até mesmo a forma de gestão do fundo garantidor, além do tempo longo de contrato e a tradição de instabilidade política do país inibem as escolhas dos entes privados, impondo-lhes uma percepção de riscos maior que poderiam suportar.

Esta seção de discussão dos resultados termina com a inclusão do Quadro 39, que contém um resumo das proposições teóricas que foram testadas na pesquisa, bem como sua conclusão de forma objetiva.

Quadro 39 – Proposições Testáveis

Proposição	Resultado do Teste
Existem instituições formais e informais atuando no cenário de implementação de políticas públicas de PPP no Brasil.	Os dados empíricos <i>corroboram</i> a proposição, uma vez que, embora as instituições formais (principalmente leis e organizações) criadas atendam a padrões internacionais, elas fizeram surgir (ou acirraram) instituições informais como o excesso de controle (cultural), grupos de interesse e restrições técnico/políticas ao uso de PPPs em projetos de implementação de políticas públicas.
Tais instituições têm influência importante sobre o modo em que se articulam os interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influir sobre o resultado político (CHAQUÉS, 2004).	Os dados empíricos <i>corroboram</i> a proposição uma vez que tais instituições realmente contribuíram para atrasos (em projetos em andamento) e empecilhos em projetos fracassados. A articulação dos interesses dos atores é impactada pelas instituições formais e informais criadas no ambiente de PPP, uma vez que tais instituições levam ao aumento dos custos de transação <i>ex-ante</i> , introdução de novos atores em contratações públicas, aumentam os conflitos de interesse e a assimetria de informação entre os diversos atores, levando a um enrijecimento do modelo de contratação por PPP.
Estas instituições podem ser identificadas e analisadas, seja pela análise dos documentos que criaram normas, estruturas e procedimentos, seja pela análise do ambiente circundante, buscando retirar inferências de fenômenos não explícitos ou indiretamente ligados às iniciativas no cenário.	Os dados empíricos <i>corroboram</i> a proposição, uma vez que a maioria das instituições puderam ser percebidas por meio de entrevistas com atores envolvidos nos projetos de PPPs e por meio dos 841 documentos consultados ao longo da pesquisa.
A maneira em que a informação é compartilhada na tomada de decisão e execução em política pública afeta as escolhas, pois a assimetria de informação gera incerteza, oportunismo e custos de transação.	Os dados empíricos <i>corroboram</i> a proposição uma vez que a assimetria de informação e os conflitos de interesses tornaram as transações ou muito custosas ou inviáveis, conforme foi demonstrado na maioria dos casos.
Existem conflitos de agência capazes de minar as relações de poder e a equidade no processo de implementação de PPP, dificultando a implantação do modelo no Brasil.	Os dados empíricos <i>corroboram</i> a proposição uma vez que entes privados, órgãos de controle, servidores públicos e outros grupos de interesse contribuíram para inviabilizar os projetos considerados fracassados.

Consideradas todas as análises relevantes em relação aos resultados obtidos por estudo multicase, passa-se para o capítulo de conclusões, considerações finais e recomendações da tese.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

"O grau mais elevado da sabedoria humana é saber adaptar o seu caráter às circunstâncias e ficar interiormente calmo apesar das tempestades exteriores." (Robinson Crusóe)²².

Feliz era Robinson Crusóe que não precisou coordenar, assinar contratos, assumir riscos de terceiros, pensar em custos de transação e relações de agência, preocupar-se com conflitos de interesses e outras vicissitudes da moderna administração pública e ainda assim implementou as infraestruturas de que precisava para viver bem em sua ilha.

Porém, em conformidade com o objetivo geral da pesquisa que é identificar as causas do baixo nível de utilização de parcerias público-privadas como instrumento de implementação de políticas públicas, não é assim que as coisas ocorrem no Brasil. As causas para tal baixa utilização, conforme previa uma das proposições desta tese, são diversas instituições formais e informais, prévias e posteriores à Lei 11.079/2004, além de assimetrias de informação, carências no estado de direito (*rule of law*), custos de transação e conflitos de agência, incluindo a formação de grupos de interesses na iniciativa privada e pública.

A primeira conclusão que é preciso explicitar é que não há uma causa apenas, e nenhuma das causas sozinha é capaz de produzir o resultado observado para os trinta casos estudados. Ou seja, a Condição Suficiente, prevista no método QCA com conjuntos *fuzzy* não foi preenchida. Porém, conclui-se que problemas vinculados à Coordenação, questões Técnico-Burocráticas e a perspectiva Comercial dos projetos se apresentaram em seu conjunto como condições necessárias para a ocorrência do fracasso em projetos de PPP, sobressaindo-se como as principais barreiras à consecução dos projetos estudados.

Por Coordenação apresenta-se nesta tese as dificuldades de coordenar os diversos mecanismos preexistentes e os criados com a introdução da Lei 11.079/2004 e arcabouço legal decorrente (Leis, Processos de Planejamento e Orçamentação, os diversos Órgãos e Níveis de Governo (Ministérios, Agências, Empresas Públicas, Departamentos e outras unidades descentralizadas).

Em relação aos aspectos Técnico-Burocráticos observou-se que tais aspectos podem se sobrepor até mesmo à vontade de líderes políticos poderosos. É preciso considerar que o resultado final das escolhas dos órgãos colegiados, entre eles as casas legislativas, nem sempre reflete as

²² Robinson Crusóe é o personagem do livro 'As Aventuras de Robinson Crusóe' de **Daniel Defoe** – Editado pela Iluminuras. É a narrativa do inglês, único sobrevivente de um naufrágio, que vai parar em uma ilha desabitada (ou, pelo menos, sem habitantes europeus) e constrói sozinho os meios para sua sobrevivência.

preferências iniciais dos atores políticos que os constituem, mesmo quando elas estão em forte consonância com a de outros atores relevantes, como os eleitores, aos quais os primeiros devem ser responsivos. Entre as preferências dos representantes, e de suas *constituencies*, e os resultados do processo legislativo, interpõe-se à própria organização do processo decisório, que é uma vertente técnico-burocrática (SHEPSLE, 1989; SHEPSLE; WEINGAST, 1995; DIEMEIER; KREHBIEL, 2001).

Com relação ao Risco Comercial, observou-se que o risco percebido pelas partes privadas era superior ao que os empresários tinham disposição de aceitar, tendo em vista as garantias previstas nos projetos estudados. Se a iniciativa privada vê um projeto como muito arriscado e percebe grande dificuldade em avaliar as possibilidades de retorno financeiro, vai atuar junto à iniciativa pública para que a contratação da obra seja por empreitada (investimento público), com a execução de uma concessão ou gestão pública em fase posterior, conforme pôde ser observado nesta tese para os casos da BR 381, BR 163 e os projetos Ferroviários.

Mas, não foram apenas problemas de Coordenação, Técnico-Burocráticos e de Risco Comercial que influenciaram o desempenho das PPPs no Brasil. O exercício indiscriminado do Poder, uma exacerbação da atividade de Regulação, diferenças e enfrentamentos Políticos, inadequação das Leis criadas e existentes no ambiente de PPP, dificuldades Econômicas, Contratos inadequados ou inseridos em um ambiente em que o Estado de Direito não é pleno e o medo de perda de Controle operacional sobre as políticas públicas, por parte dos agentes públicos, compuseram um mosaico em que dez causas contribuem em maior ou menor escala, conforme critérios definidos para análise QCA com conjuntos *fuzzy* desta tese, para a baixa utilização de PPPs como instrumentos de implementação de políticas públicas do Governo Federal brasileiro.

As instituições criadas, ou que tiveram seu papel alterado ou incrementado, passaram a articular os interesses dos atores privados e públicos em projetos de PPP na medida em que introduziram custos de transação *ex-ante* muito altos em comparação com os custos de transação decorrentes de contratações sob a égide da Lei 8.666/93 e Lei 8.987/96 (Lei das Concessões), levando, principalmente o agente público a evitar projetos de PPP, mesmo em face de restrições orçamentárias.

A capacidade dos atores políticos em influenciar projetos de infraestrutura pública também ficou prejudicada, uma vez que o número de atores institucionais públicos aumentou e um processo institucional formal antes não existente foi introduzido, seja pela autorização prévia dos Ministérios do Planejamento e Fazenda e Casa Civil, seja pelo controle concomitante do

Tribunal de Contas da União (TCU). Com isso, novamente, suas escolhas de introdução de infraestruturas públicas acabou recaindo sobre outros modelos como a empreitada e a concessão comum. É importante ressaltar que a mudança de um projeto de PPP para concessão comum, conforme restou demonstrado, implica aumento nas taxas a serem pagas pelos usuários (os cidadãos), ou redução do nível de investimento e da outorga, o que contribui para uma elevação das taxas de retorno dos projetos, tornando-os artificialmente viáveis. Ocorre neste caso nada mais que uma transferência dos valores a serem pagos pelo Governo, para valores a serem pagos diretamente pela população usuária.

No caso da diferença de desempenho entre os projetos de PPP nos níveis Estadual e Federal, mesmo estes dois níveis de governo contando com *instituições parecidas os âmbitos Federal e Estaduais acabaram construindo jogadores muito distintos, sendo que o Governo Federal não criou uma estrutura que tenha relevância política e condições qualitativas e quantitativas de efetivamente promover, coordenar, avaliar, autorizar e acompanhar as implementações de PPP no país*. Embora este estudo demonstre que esta é a apenas a parte mais visível na comparação entre o Governo Federal e os Estados, pode-se inferir que tal estrutura acanhada no nível Federal é parte das causas que levaram ao fracasso na implementação de PPPs no Brasil, por baixa possibilidade de Coordenar efetivamente os projetos de PPPs, e derivou, infere-se, da baixa importância que o Governo Federal deu ao modelo, embora tenha enviado ao congresso e feito aprovar uma lei neste sentido. Elucidador é trecho de entrevista de funcionário de alto escalão do Ministério do Planejamento que participou dos trabalhos de criação da lei:

“Tem que voltar lá atrás na época da edição da lei. Quando ela foi editada o Brasil enfrentava certas circunstâncias macroeconômicas, que, vamos dizer assim, indicavam que o governo não tinha dinheiro para investir nas áreas que ele queria, ou seja, teria que buscar na iniciativa privada. Esse é um ponto. Outro ponto é que foi colocada uma lista de projetos para, digamos justificar a edição da Lei, mais ou menos assim, tem muita coisa para fazer. Mas, não houve, digamos assim, um cuidado para avaliar se aqueles projetos eram ideais para fazer por PPP, ou mesmo se aqueles projetos eram prioritários para o governo. Portanto, tem projetos daqueles ali que não estão nem na lista do PAC e nem na lista de projetos de PPP. Ninguém mais falou daquele projeto sob forma nenhuma, nem sei onde está aquele projeto. Então, na verdade aquela não foi uma lista montada com muito cuidado.”

Começando como um chamamento urgente que justificasse uma Lei inovadora, projetos há muito tempo na estrada da implementação foram listados como PPP, sem maiores análises de se suas características indicariam a sua adequação ao uso deste novo instrumento. Esta declaração firme de quem conhece por dentro a história das PPPs no Brasil é um prenúncio do que esperava a utilização da Lei das PPPs no cenário institucional brasileiro.

Esta postura decisória parece retratar muito de perto o modelo ‘*Garbage Can*’, criado por March e Olsen (1995). Segundo este modelo, problemas, soluções e tomadores de decisão fazem suas escolhas de acordo com o mix de problemas reconhecidos e soluções disponíveis para os problemas e influências internas sobre os tomadores de decisão. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os tomadores de decisão têm à disposição. Nesta linha, PPP seria apenas mais uma solução retirada de uma dada lata de lixo para tratar um problema. Ou seja, a introdução da Lei de PPP parece ter surgido de um processo de tentativa e erro, em que se uma solução não der certo, pega-se outra. Esta poderia ser uma conclusão inicial do modelo de PPP e como e por que ele foi adotado no Brasil.

Dentre as teorias clássicas de implementação de políticas públicas pode-se concluir que o baixo desempenho na utilização de PPPs no Brasil seguiu mais de perto o modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) conhecido como Coalizão de Defesa. Segundo esta visão teórica a política pública é concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Na coalizão de defesa, crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas. Assim, cada subsistema integrante das políticas públicas é composto por uma quantidade de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.

O modelo de Coalizão de Defesa se aproxima muito mais da abordagem institucionalista, ao incluir as crenças, valores e ideias na tomada de decisão. O acontecimento externo que impulsionou a introdução de PPPs no Brasil foi a baixa capacidade de investimento do governo federal na época da criação da Lei, além da necessidade de buscar um modelo diferente da privatização estabelecida pelo governo anterior, vista como liberal demais pelos detentores do poder a partir de 2003.

Vê-se aqui uma necessidade externa combinando com uma crença, ou valor do grupo no poder, influenciando uma tomada de decisão em política, exatamente como descreve o modelo das Coalizões de Valor. A coalizão de defesa poderia então ser representada como o grupo de técnicos no Ministério do Planejamento que estava empenhado em introduzir a iniciativa privada na consecução de projetos públicos, sem, contudo, ter que privatizar, ou repassar o controle de aparelhos públicos como as grandes infraestruturas de que o país carecia para que mecanismos de mercado definissem o arranjo ótimo, método que o partido no poder sempre combateu (ALMEIDA; MOYA, 1996).

Lançada a Lei, o grande trabalho foi o de tentar corrigir o que deu errado, conforme se conclui nesta tese, e adequar projetos de uma administração pública acostumada ao controle estrito de insumos e comportamentos, às necessidades de uma administração pública que busca atuar com base na qualidade da prestação de serviços, ou seja, nos resultados, que é de fato o que interessa ao usuário cidadão.

Perdeu-se muito tempo tentando ajustar projetos que, por suas características técnicas e econômicas, e considerando o contexto institucional brasileiro, não teriam mesmo, do ponto de vista da teoria consultada, muita possibilidade de atender aos requisitos do novo modelo de parcerias com a iniciativa privada.

Como deixar de lado o comportamento de milhares de técnicos espalhados pelas centenas de órgãos da administração pública acostumados a projetos de infraestrutura detalhados ao nível da definição da espessura da manta asfáltica, à taxa de compressão do solo, aos custos mínimos de agulhas, pregos e cliques, mesmo em obras tão gigantescas quanto usinas hidrelétricas? Com certeza, não seria com uma simples mudança na legislação.

Este era o desafio que as PPPs impuseram ao Brasil, tanto à União quanto aos Estados e Municípios. Não obstante as propaladas vantagens deste modelo (PLANEJAMENTO, 2011; OLIVEIRA, 2005; SUNDFELD, 2005; KLIJN; TEISMAN, 2002, KAPPELER; NEMOZ, 2010; TAHIR, 2007), os projetos no Brasil não decolaram, e na esfera federal, patina ainda com um único projeto contratado. E este sequer cumpriu exatamente as normas estabelecidas pelas PPPs, uma vez que o datacenter do Banco do Brasil/Caixa já contemplava o pagamento ao ente privado das parcelas fruíveis, antes da entrega do projeto pronto para operação, fato que passou a ser admitido apenas em 2013, com a edição da Lei 12.766 de 27 de dezembro de 2012. Ou seja, a única PPP do Governo Federal, para funcionar, precisou descumprir a Lei original criada pelo próprio governo.

Esta era uma questão que intrigava o autor desta tese e o instigou a procurar respostas. Em um primeiro momento, confrontado com a absoluta falta de dados quantitativos para uma análise causal, o pesquisador pensou que teria que se contentar com realizar um estudo de caso clássico e tentar entender, por meio do caso, implicações teóricas que poderiam explicar o fenômeno e, quem sabe, gerar generalizações teóricas.

A *Qualitative Comparative Analysis* veio trazer à pesquisa a possibilidade não só de explorar um novo método de pesquisa, mas também explorar melhor os dados disponíveis para pesquisa

no Brasil, considerando as possibilidades de generalizações por meio da QCA que se adéqua bem a pequenas populações, ou *small 'n'* (RAGIN, 1987).

O estudo demonstrou o quão frágeis ainda são muitas das instituições do país, embora o Brasil tenha avançado muito na direção de se tornar uma sociedade *open access* (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2003). Com instituições frágeis, tentar administrar utilizando Leis ou outras medidas *top-down* mostrou-se ainda uma tarefa muito difícil de ser cumprida, uma vez que o ambiente que se criou, em função das deficiências apresentadas nesta tese, solapa até mesmo os mais bem intencionados esforços. Segundo Hill e Hupe (2006) implementação não depende apenas de bons projetos; depende também de governança na administração pública. Os mecanismos de governança criados para conduzir os projetos de PPP no Governo Federal não foram suficientes, ou mostraram-se inadequados, face às dificuldades de coordenação, as lacunas legais, a insegurança jurídica, o baixo interesse dos empresários/investidores e até mesmo as preferências dos entes públicos encarregados de tais implementações.

A ideia de que a existência de políticos poderosos e bem intencionados seja suficiente para que bons projetos sejam desenvolvidos cai por terra, quando se entende que o sistema é maior e mais poderoso que qualquer vontade (VILLANUEVA, 2000) e que, a menos que se tenha um regime ditatorial, em que o chefe do executivo tenha completo domínio dos demais poderes, a coordenação com todas as esferas é tarefa complexa, uma vez que quanto maior o número de *stakeholders* envolvidos, mais complexa se torna a missão, o que se dá, principalmente no nível federal, onde as dimensões de todas estas variáveis são ainda maiores e as instituições imperfeitas e frágeis.

Neste sentido, um estudo realizado por Petersen (2011) do caso Irlandês em relação a PPPs demonstrou que a tomada de decisão multinível (em mais de um nível de Governo) é muito complexa. Tomar decisões de forma coordenada para PPPs era muito difícil, pois os diversos atores participam dos projetos com várias preferências e estratégias e também por que na verdade o jogo é jogado simultaneamente em arenas de decisões verticalmente interconectadas, ou seja, níveis superiores de poder no Governo podem tomar decisões que prejudiquem decisões tomadas em níveis inferiores e vice-versa. O estudo conclui que, não obstante o estímulo que muitos países da União Europeia dão aos projetos de PPP, uma coordenação mais claramente regulada e um *framework* de governança são necessários para guiar e suportar a implementação de PPPs por meio de múltiplos níveis de governo naquele continente.

As conclusões deste estudo, portanto, são similares às desta tese, uma vez que uma das principais condições causais do fracasso dos projetos de PPP analisados é a variável coordenação, que indica um baixo nível de capacidade de coordenação entre os membros da administração federal. Se, como Hill e Hupe (2006) estabelecem, a implementação em geral exige boas práticas de governança, muito mais forte e estável deve ser este mecanismo nos casos de PPPs, que apresentam um número de atores envolvidos ainda maior e um conseqüente custo de transação (*ex-ante*), que tende a afastar tanto entes públicos quanto privados da adoção do modelo.

Algo que precisa ficar claro neste capítulo final é que em estudos qualitativos comparativos com multicasos o diálogo entre a formação dos conceitos e a análise dos dados é muito diferente dos clássicos estudos estatísticos por que os métodos são holísticos por natureza e atendem a combinações de condições. O pesquisador vê os casos como um todo, uma situação completa. Isso quer dizer que a significância de uma condição sempre varia conforme o contexto. Em outras palavras, em certos contextos uma dada condição causal pode ser relevante para um determinado resultado; em outros esta mesma condição pode ser irrelevante; e ainda em outros a ausência de tal condição pode ser muito importante para o resultado.

O que isso significa? Por usar a QCA, o pesquisador é instado a não delinear um simples modelo de causalidade que venha melhor adequar os dados, como é usualmente realizado com técnicas estatísticas padrão, mas, em vez disso, determinar o número e caráter dos diferentes modelos de causalidade que existem entre casos comparáveis (RAGIN, 1987). A consequência disso é que não se deve esperar uma resposta do tipo: A causa B, com probabilidade de tantos por cento, como poderia ocorrer em um estudo quantitativo tradicional.

Outro estudo que também utilizou a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) foi o de Blackman, Wistow e Byrne (2013) que mostrou como esta abordagem pode ser utilizada para entender o funcionamento de problemas complexos de políticas públicas. Também esses três autores concluem que a QCA é um método bastante promissor para prover evidências em situações em que as intervenções interagem com o contexto, permitindo a identificação de caminhos causais por meio de combinações de causas individuais, como ocorreu no caso das dez variáveis utilizadas neste estudo. O estudo também mostrou a importância do julgamento e interpretação dos pesquisadores. Nesta tese é preciso destacar isso também, principalmente tendo em vista a ausência de dados quantitativos que pudessem ser utilizados como variáveis de análise no fsQCA. As variáveis foram construídas pela análise de conteúdo realizada na primeira etapa, o que não diminui o poder de explicação do fsQCA, uma vez que a análise de conteúdo permitiu

captar a real complexidade de cada uma das dez variáveis consideradas, seja pela intimidade que o pesquisador adquiriu com cada um dos casos, permitindo uma avaliação qualitativa do impacto real dos problemas escondidos por trás de cada uma variável-conceito, seja pela frequência em que tais variáveis surgem nas situações problemas analisadas.

Foi demonstrado nesta tese que não há um caminho apenas para resultados complexos, o que implica também que não deve haver apenas um caminho para a solução dos problemas encontrados. O que é importante é que responsáveis pela implementação de políticas públicas de PPP atentem para as diversas variáveis que influenciam o projeto até mesmo antes de ele nascer, considerando as instituições formais e informais que foram criadas para disciplinar o jogo e as organizações criadas para atuarem como jogadores e, claro, todo o ambiente institucional em que tal projeto será inserido.

As evidências deste estudo sugerem fortemente que não se pode importar conceitos vencedores de realidade institucional distinta da do Brasil sem um estudo detalhado do ambiente brasileiro. Mas estudo detalhado não combina com o açodamento oriundo da falta de planejamento na administração pública nacional, conforme ficou evidente tanto pela análise do projeto de lei das PPPs e os documentos de sua tramitação, quanto pela análise das diversas comunicações trocadas pelos atores e mesmo entrevistas realizadas.

O resultado expresso no Quadro 40 demonstra que as condições de Cobertura e Consistência requeridas pelo fsQCA (lógica booleana) foram atendidas em cada um dos três caminhos, sendo que o segundo caminho, apresenta a menor variância, ou seja, representa melhor o nível de causalidade que as variáveis utilizadas têm no resultado, que neste caso foi o fracasso dos projetos de PPP no Governo Federal brasileiro.

Quadro 40 - Solução da Análise Qualitativa Comparativa com Conjuntos Fuzzy

Complex Solution Frequency cutoff: 1.00000 Consistency cutoff: 1.000000	Raw Coverage	Unique Coverage	Consistency
coord x tecna x comer x polit x poder x econo x ~legal x ~cotra ~cotro	0.250000	0.193182	1.000000
coord x tecna x comer x ~polit x ~poder x ~econo x ~regul ~legal x ~cotra ~cotro	0.068182	0.056818	1.000000
coord x tecna x comer x polit x poder x ~econo x regul~legal x cotra ~cotro	0.136364	0.009090	1.000000
Solution coverage: 0.397727			
Solution consistency: 1.000000			

Com base no quadro pode-se inferir que a presença de problemas vinculados à coordenação de todas as instituições, organizações e atores, baixa capacidade técnica de profissionais envolvidos nas fases técnico/burocráticas de projetos de PPP, além da complexidade burocrática introduzida, e a percepção de riscos comerciais por parte dos entes privados foram fatores preponderantes

para o baixo desempenho na utilização de parcerias público-privadas como instrumentos de implementação de políticas públicas na esfera federal do Brasil.

Embora apresentasse menor importância, a solução demonstra também que o conjunto das variáveis Risco Político, exercício do Poder, escassez Orçamentária e Financeira, aspectos regulatórios, lacunas e deficiências legais, percepção de riscos contratuais pelos entes privados e medo da perda de controle operacional na oferta de serviços públicos por parte dos entes públicos contribui para este baixo desempenho nos projetos, esta baixa utilização do modelo de PPPs no Governo Federal do Brasil.

Esta tese identificou as instituições formais e informais presentes no ambiente de implementação de políticas públicas em que PPP seja um dos instrumentos utilizados. As instituições formais constituem-se das inúmeras Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas e Resoluções que formaram o colchão legal do projeto, e as organizações criadas para conduzir os projetos pelos caminhos possibilitados pelo novo marco teórico. Por outro lado uma cultura de desconfiança em relação à atuação do ente privado (conflitos de agência entre agentes atípicos e principais atípicos), aversão ao risco por parte da iniciativa privada, assimetria de informação quanto aos projetos apresentados pela administração pública, cultura contratual baseada no controle estrito do comportamento dos agentes (público e privados) formam a base das instituições informais que contribuíram para obstar o sucesso do modelo introduzido pela Lei das PPPs.

A tese também descreveu como tais instituições influenciam a articulação de interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influir sobre o resultado político. Considerando a aversão ao risco dos entes privados, há um exercício de pressão sobre entes públicos para optar por empreitadas com recursos públicos. Foi evidenciado que conflitos de interesse novos possibilitados pela criação de mais uma instância decisória nos projetos de PPP (O Comitê Gestor de PPP) também direcionam gestores a evitar PPPs e optar por outras formas de contratação que lhes dê mais autonomia.

O controle exercido por órgãos como o TCU, CGU, MPU, IBAMA, ICMBIO gera conflitos entre atores envolvidos em projetos de PPP e acaba por atrasar ou impedir a consecução dos diversos projetos considerados. Em PPP a influência destes órgãos se dá menos por sua atuação e mais pelo rigor de normas e padrões criados e impostos aos executores de PPPs, o que leva a dificuldades técnico/burocráticas, uma vez que em sua maioria os gestores públicos não estavam e não foram preparados para lidar com esta nova realidade de contratação que, como foi mostrado, tem custos de transação elevados em sua fase *ex-ante*.

Da forma como foi implementada no Brasil a Lei 11.079/2004, que introduziu o modelo de PPP no Brasil é uma clássica política *top-down*, definida por Pressman e Wildavsky (1984) como aquela que começa com uma decisão política (uma Lei, por exemplo) e passa pelo exame da extensão em que seus objetivos legais impostos foram ou não alcançados ao longo do tempo e por que. Não se sabe, é claro, se alguém no governo está avaliando de forma geral os resultados da criação de nova possibilidade de contratação de instrumentos de fornecimento de benefícios públicos no Brasil. Mas, a boa intenção *top-down* esbarrou na realidade *street-level* impedindo as parcerias público-privadas de deslançarem.

O conjunto de Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas e Resoluções criou uma complexidade nova para os encarregados dos projetos de PPP. As experiências e expectativas de entes públicos e privados criou uma série de instituições informais que influenciam as escolhas de ambas das partes e, com base nestas escolhas, cada lado utiliza os dispositivos de que dispõe para reduzir assimetrias de informação, dificuldades de controle e os riscos a serem assumidos por cada lado.

As normas introduzidas para o modelo de PPPs no Brasil reduziram as possibilidades de comportamento oportunista. Esta é uma afirmação que pôde ser confirmada com cada um dos entrevistados na pesquisa. A análise dos editais de licitação de vários dos projetos e sua comparação com editais de licitação dos mesmos projetos tornados em concessão tradicional ou contratados como empreitadas, mostra isso também. Porém, não se pode dizer que isso trouxe mais eficiência à implementação no Brasil, tendo em vista que outros conflitos de agência e deficiências institucionais, sendo muitas delas criadas pela própria Lei de PPP, acabaram por impedir por completo um desenvolvimento adequado dos projetos de PPP na esfera federal.

Percebendo as possibilidades de comportamento oportunista reduzidas os entes privados e públicos optaram por não adotar o modelo de PPP, até mesmo por que o arrocho orçamentários dos tempos da edição da Lei, foi amainado nos últimos anos.

Ao contrário de outras normas que regem as relações entre a iniciativa privada e a administração pública (Lei 8.666/93 e Lei 8.897/95) as PPPs trouxeram para administração pública brasileira um conjunto amplo de normas principais e regulatórias que permitiria aos atores trilhar com mais estabilidade os caminhos necessários ao sucesso dos projetos. Porém, implementação, de acordo com Bardach (1977), é uma continuação da política, mas não foi isso o identificado na introdução dos projetos de PPP no Brasil. Na verdade, em um momento em que o Governo não

tinha orçamento para investir buscou-se métodos inovadores. Mas institucionalmente estes métodos não se adequariam ao cenário de políticas públicas federais brasileiro.

As garantias apresentadas no momento inicial e presentes ao longo dos anos analisados no estudo não foram consideradas suficientes por boa parte da iniciativa privada. Há uma resistência muito grande dos entes públicos em conceder garantias para pagamentos que eles mesmos têm que fazer. Nos termos da Lei 8.666/93 quem está acostumado a prestar garantias é o ente privado, jamais o público. O resultado são projetos sem garantias, ou com garantias de baixa liquidez e pouco aceitas por bancos de financiamento e seguradoras.

Conforme Alston (2008), sem salvaguardas suficientes as trocas não ocorrem, pois o custo percebido é muito alto. PPPs exigem investimentos em ativos que não podem ser convertidos em dinheiro facilmente, que não podem ser devolvidos ou repassados para terceiros com facilidade. São ativos específicos (WILLIAMSON, 1996). PPPs exigem um comprometimento de longo prazo entre o ente público e o ente privado e as bases institucionais que criariam tal comprometimento não foram instituídas em sua totalidade pela introdução da Lei das PPPs e outras decorrentes. Em adição, a prática nos primeiros projetos demonstrou que o ambiente institucional de contratações públicas no Brasil foi muito pouco alterado e, mesmo admitindo que tal ocorresse, conclui-se que tais mudanças ocorreram em detrimento da eficiência no processo de contratação pública.

Considerando o conjunto de instituições criados pela implementação das PPPs nos Estados e na União, diferentes agentes constroem diferentes contratos com a terceira parte, buscando minimizar a soma dos custos de troca e de transação, o que cria uma percepção de confusão jurídica, de modelos pouco estruturados, falta de conhecimento dos legisladores sobre o tema, conduzindo à insegurança jurídica que afasta o investimento de alto valor e longo prazo de retorno, características intrínsecas de projetos de PPP.

O resultado que se percebeu, conforme aludido por Alston (2008), é uma variedade de tipos de contratos, com diferentes custos de transação e de componentes de custo de produção. Ao comparar o projeto do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves (Estado de Minas Gerais) com o projeto do Trecho Ferroviário Ipiranga-Guarapuava (da União), percebe-se isso muito claramente. Variáveis preditoras de conflitos de interesse somaram quatro identificações no primeiro caso e 82 no segundo. O resultado é o impacto no desempenho econômico, uma vez que o projeto de Minas Gerais foi executado e o projeto da União ainda aguarda execução, com

todos os impactos que isso tem na economia do país, tendo em vista a urgente necessidade do aparelho público em questão.

Constata-se que se os modelos de PPP buscaram aproximar as contratações públicas de instrumentos de mercado, eles não se encaixam ao modelo de relação entre custos de governança e níveis de especificidade dos ativos. Em outras palavras, por ser ativos muito específicos, PPPs deveriam resultar em menores custos quando realizadas pela própria administração pública no mecanismo de governança hierárquica, ou no máximo governança híbrida.

Embora os estudos de Tahir (2007) mostrem que no caso da Inglaterra houve uma redução dos custos totais, a escassez de projetos com resultados concretos no Brasil impede uma avaliação holística e os custos de transação da fase de projeto tendem a afastar o gestor público das PPPs, consideradas soluções melhores, mas muito demoradas e complexas.

PPPs devem ser assumidas integralmente pela iniciativa privada, desde a construção à manutenção e operação das infraestruturas (ENGEL; FISCHER; GALETOVIC, 2009). Grandes infraestruturas tendem a gerar externalidades positivas e negativas. Grandes construções trazem benefícios para outras propriedades ao redor, como vantagens locacionais e valorização de imóveis, mas estas externalidades dificilmente podem ser captadas pelo ente privado, enquanto que no caso das externalidades negativas os EVTEAs apresentam padrões rigorosos para sua diminuição, que devem ser cumpridos pelo ente privado (JORDAN; AQUINO, 2009). Tem-se então uma transferência economicamente ineficiente. Se os benefícios de projetos de PPP são difusos seu custeio deveria ser por meio do sistema tributário a cargo do Estado, que tem condições de lidar melhor com riscos vinculados a externalidades desse tipo. Infere-se que tais considerações não foram feitas, antes da submissão do projeto de Lei das PPPs e a escassez de estudos aprofundados sobre o tema no Brasil não consegue produzir novos *insights* que possam alterar o cenário institucional circundante.

Projetos de PPP ainda são escassos no Brasil. Eram escassos há quase cinco anos quando este pesquisador despertou sua curiosidade para este fenômeno e continuam sendo. Isso significa que estudos quantitativos ainda vão ter que esperar a produção de dados suficientes para sua realização. Estudo realizado por Pereira (2013) demonstra que é possível perceber um crescente nível de insatisfação da iniciativa privada, pois há dezenas de projetos de PPP que foram estruturados via Projetos de Manifestação de Interesse (PMI) nos últimos anos por diversos estados brasileiros e ainda não voltaram ao mercado para serem licitados. Ou seja, a iniciativa

privada engajou recursos na realização de estudos de viabilidade e a publicação das licitações, em muitos casos, continua sendo uma mera expectativa.

Estudo realizado pelo PPP Brasil (2013) indicam que os PMIs movimentaram mais de R\$ 200 milhões em serviços de consultoria, sendo que a média por PMI era de R\$ 6 milhões. Deste total apenas 14% deles alcançaram o estágio de licitação.

Com a aproximação do período eleitoral em 2014, a possibilidade de que as licitações ocorram fica cada vez menor, o que intensifica o risco de que projetos de PPP que foram estruturados via PMI sejam arquivados, quebrando a expectativa da iniciativa privada de que haveria a efetiva realização das licitações de projetos de PPP. O estudo mostra ainda que o ímpeto por PMIs reduziu drasticamente em 2013, em comparação aos anos de 2011 e 2012, na mesma medida em que as esperanças de fornecer estruturas adequadas para a Copa do Mundo no Brasil arrefeceu (PPP BRASIL, 2013).

Mas a falta de projetos que possam ser estudados não significa que nem a ciência nem os gestores públicos precisam esperar isso para ter pesquisas relevantes e significativas que levem à melhor compreensão das causas e resultados nos projetos de PPPs como instrumentos de implementação de políticas públicas.

Uma primeira sugestão é a realização de estudos comparativos entre projetos no Brasil e projetos em países como o Reino Unido, considerado um dos maiores sucessos em implementação de PPPs no mundo. Sugere-se, também, a utilização de abordagens para a explicação do fenômeno de implementação de políticas públicas, como um maior foco na Economia dos Custos de Transação, pois, aparentemente PPPs não seguem o modelo preconizado por Williamson (1996).

Outra sugestão é a realização de estudos de caso clássicos com um aprofundamento em poucos casos com o objetivo de entender melhor cada uma das variáveis que atuaram naqueles casos, seja buscando causas para o sucesso intrínsecas a cada caso, seja buscando causas para fracasso.

Uma quarta sugestão de estudo, vinculado a esta tese é a análise das variáveis identificadas como condições causais para fracasso em projetos de PPP, em estudos vinculados a outros tipos de instrumentos de políticas públicas, buscando estabelecer um padrão de presença de tais variáveis em projetos públicos de infraestrutura que sejam implementados por outras formas de contratação com a iniciativa privada (concessões comuns, por exemplo).

Sumariza-se este capítulo de conclusão por mostrar que a sustentabilidade e a vantagem econômica atribuída ao modelo de PPPs foram suplantadas por custos de transação ex-ante, pela insegurança jurídica circundante, por interesses assimétricos naturais e pela fraqueza das instituições criadas como base para a implementação de tal projeto na administração pública federal brasileira.

O investimento privado busca segurança e a garantia do retorno do capital investido, ao lado do lucro, ao passo que a administração pública busca a agilidade no atendimento e preservação dos direitos dos usuários, ou nos dizeres de Meirelles (2014), o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Estas duas missões, embora compatíveis, são assimétricas. Em uma PPP o ente privado passa a atuar como agente perante os principais que são os cidadãos usuários, porém, ao contrário dos agentes públicos, ele tende a otimizar a função lucro de seu negócio, por ser esta a natureza de sua existência. Ao mesmo tempo, cabe ao Estado maximizar o atendimento às necessidades coletivas.

Embora o estudo não se tenha envolvido em estudar a eficiência do arranjo de PPP em geral, esta assimetria de propósitos deixa a futuros pesquisadores e administradores públicos a necessidade de aprofundar os estudos sobre os diversos modelos de parcerias público-privadas, buscando identificar e colocar em prática o modelo que melhor se adequa às necessidades de todos os atores envolvidos.

7. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Este estudo focou apenas os casos de fracasso, embora tenha considerado casos de sucesso como referenciais comparativos. Assim, não se pode considerar que a resolução dos problemas que levaram ao fracasso resultaria em implementações bem sucedidas.

Não foram considerados casos de PPPs municipais por uma escolha metodológica e, é possível que a inclusão de tais projetos, partindo-se da premissa de que sejam mais simples e que contem com estruturas menos complexas para serem coordenadas, pudesse introduzir novas categorias de análises.

No sentido das categorias de análise é claro que outro pesquisador poderia ter percebido na revisão teórica ou mesmo na pesquisa empírica outras possibilidades, introduzindo novas variáveis. Todavia, cumpre ressaltar que o autor buscou tratar, por meio das variáveis utilizadas,

todos os principais problemas percebidos. Ou seja, independentemente do nome a que quaisquer outros pesquisadores pudessem recorrer, as chances de que o fenômeno compreendido não pudesse ser explicado por uma das variáveis constantes deste estudo seriam pequenas, uma vez que aqui buscou-se a exaustividade no elenco de categorias, considerando o fenômeno estudado.

Quanto aos aspectos teóricos é importante frisar que a utilização das bases teóricas da Teoria da Agência e Nova Economia das Instituições, no enfoque escolhido, implicaram a renúncia a discussões muito ricas que poderiam ser encetadas à luz de outras correntes da Teoria Institucional e da Teoria da Racionalidade Limitada (*bounded rationality*), além de outras possíveis abordagens mais aprofundadas das explicações teóricas para a implementação de políticas públicas.

O estudo limitou-se àquilo que Merton (1968) chama de teorias de médio alcance, na medida em que lidou com fenômenos sociais bem delimitados, não advindos de uma teoria única e abrangente. Desta forma a tese buscou coadunar teorias talvez destoantes, superando o conflito teórico nomotético (elaboração de leis) e idiotético (subjetividade) entre o geral e o componente particular, levando a um modelo de estudo que pode ser utilizado também para estudos em outros fenômenos da administração pública no Brasil e no mundo.

A tese também que fazer uma escolha em relação à quantidade de projetos, o que resultou em deixar de fora projetos de PPP que talvez pudessem ser interessantes do ponto de vista empírico e também com relação ao período de estudo, o que também deixou de fora novos desenvolvimentos nas implementações de PPP, principalmente aquelas vinculadas às obras para a Copa do Mundo e para os Jogos Olímpicos.

As análises também desconsideraram a Lei 12.462/2011 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) que trouxe maior flexibilidade para contratações vinculadas à Copa e às Olimpíadas, mas que acabaram sendo utilizadas para aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 Km das cidades sedes dos mundiais, ações integrantes do PAC (inclusive alguns projetos anteriormente designados para PPP) e obras e serviços vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Finalmente o estudo desconsiderou também as atualizações na Lei de PPPs trazidas pela Lei 12.766/2012, que alterou a Lei 11.079/2004, no sentido de permitir que a administração pública remunere a parte privada responsável pela PPP durante a fase de construção dos ativos

necessários para a prestação do serviço, o que significou uma mudança no perfil de risco dos projetos.

8. REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABRAPP. **Relatório Estatístico Trimestral**. Disponível em http://www.abrapp.org.br/Documentos%20Pblicos/ConsolidadoEstatistico_06_2012.pdf. Acesso em junho de 2012.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa - Anos 1967-2007, 2007. p. 67-86.

ACKROYD, S.; KIRKPATRICK, I.; WALKER, R. M. Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis. **Public Administration**, v. 85, nº 1, p. 9-26, 2007.

ALLIO, L.; DOBEK, M. M.; WEIMER, D. L. The Political Circumstances of Instrument Design: the Case of Privatization in Eastern Europe: In: PETERS, G. B.; VAN NISPEN, F. K.M. (Eds.) **Public Policy Instruments – Evaluating the Tools of Public Administration**. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

ALMEIDA, M. H. T.; MOYA, M. A Reforma Negociada: O Congresso e a política de privatização. In: Conferência Internacional: Division of powers as a challenge in contemporary democracies, IUPERJ/IPSA. **Anais**. Rio de Janeiro, fev/1997. p. 34-52.

ALSTON, L. J. A Framework for Understanding the New Institutional Economics. In: DURLAUF, S. N; BLUME, L. E. (editors). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. New York: Mcmillan, 2008,

ALTHUSSER, L. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. 3ª Edição. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1980.

ALVES, M. F.C. Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal – 1988-2008. **Dissertação de Mestrado**. Universidade de Brasília, Brasília, DF. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4382/1/2009_MariaFernandaColacoAlves.pdf. Acesso em 04/12/2013.

ALVES, M. F.C.; CALMON, P. D. P. Múltiplas Chibatas? – Governança da Política de Controle da Gestão Pública Federal. In: III Encontro de Administração Pública e Governança EnAPG, 2008, Salvador, CD – **ROM de Trabalhos Apresentados**, 2008.

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no Serviço Público: Uma Análise à Luz da Nova Hermenêutica Constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.

ANDRADE, M.V.M.; SANTOS, A. R. Gestão de Pessoas no Serviço Público Federal: O Caso do Núcleo de Documentação da Universidade Federal Fluminense. XIII SNBU - Bibliotecas universitárias: (re)dimensão de bibliotecas universitárias: da gestão estratégica à inclusão social. **Anais**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2004.

ANDRADE, M. M. **Como Preparar Trabalhos para Cursos de Pós-Graduação**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

INFRAESTRUTURA. **Anuário Exame 2011-2012**. São Paulo: Ed. Abril, 2011.

ARAGÃO, A. As Parcerias Público-Privadas PPPs no Direito Positivo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico (REDAE)**. Salvador, Nº 2, maio/junho/julho de 2005.

_____. Deleções de Serviços Públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico (REDAE)**. Salvador, Nº 16, novembro/dezembro/janeiro de 2009.

ARAGÃO, J.; et al. **Parcerias Sociais Para o Desenvolvimento Nacional e Fatores Críticos para o Sucesso**. Editora da UFRN: Natal – RN, 2008.

ARRETCHE, M. Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 51, fevereiro de 2003.

ARROW, K. J. **Principal and agents: the structure of American business**. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

_____. The Economics of Agency. In PRATT, J.; ZECKSAUSER, R. Eds. **Principals and Agents. The Structure of Business**. Cambridge: Harvard Business School Press, 1985. p. 37-51.

_____. **Social Choice and Individual Values**. 2ª Edição. New Haven: Yale University Press, 1963.

ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, J. E. The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation. **Journal of Public Economics**, Stanford, Vol. 6, p. 55-75, 1976.

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

AZEVEDO, P. F. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. Agricultura em São Paulo. São Paulo: IEA, v. 47, n.1, p. 33-52, 2000.

BARDACH, E. **The Implementation Game: what happens after a Bill becomes a law**. Boston: MIT Press, 1977.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4º ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BERGAMININ JUNIOR, S. Ética Empresarial e Contabilidade: O Caso Enron. **Revista Pensar Contábil**. Nº 16, Mai/Jul de 2002.

BEKKERS, V. J. J. M.; EDWARDS, A.; FENGER, M.; DIJKSTRA, G. **Governance and the democratic deficit, assessing the legitimacy of governance practices**. Aldershot: Ashgate, 2007.

BELSITO, B. G. VIANA, F. B. O limite de Comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de Parceria Público-Privada. **Revista do BNDES**. Nº 39, junho de 2013.

BIASOTO JR, G; AFONSO, J. R. R.; Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. **Novos estudos**. - **CEBRAP** [online]. Nº 77, p. 7-26, 2007.

BLACK, B. The legal and institutional preconditions for strong securities markets. **UCLA Law Review**, nº 48, v. 781, 2001.

BLACKMAN, T.; WISTOW, J.; BYRNE, D. Using Qualitative Comparative Analysis to understand complex policy problems. **Evaluation**, v. 19, nº 2, p. 126–140, 2013.

BORGES, A. Setor de Transportes Frustra Plano de Obras. **Valor Econômico**, p. 2, Jun. 2012. São Paulo.

BOSCHETTI, Ivanete. **Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira**. *Psicol. Soc.* [online]. 2003, vol.15, n.1, pp. 57-96. ISSN 1807-0310.

BOURDIEU, P. Some Properties of Fields. In: **Sociology in Question**, translated by Richard Nice, Londres: Sage, 1993. p. 72–77.

BRASIL^a. **Programa de Investimento em Logística: Rodovias e Ferrovias**. Brasília, 2012.

BRASIL^b. **Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 24/11/2011.

BRASIL^c. **Ministério da Fazenda**. Portaria MF 413 de 14 de dezembro de 2005. Disponível em www.fazenda.gov.br. Acesso em 24/11/2011.

BRASIL^d. Decreto-Lei 5.385/2005 de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, V. xx, nº 44, p. 55-68, 7 de março de 2005.

BRASIL^e. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index.htm>. Acesso em 05/09/2008.

BRASIL^f. Constituição Federal de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 12/11/2013.

BRASIL^g. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013. Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2013/Lei_12708/Texto_Lei.pdf. Acesso em 12/11/2013.

BRASIL^h. **Lei das PPPs**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em 13/11/2013.

BRASILⁱ. **Código Civil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 07/12/2013.

BRASIL^j. **Plano Nacional de Viação**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/15917.htm. Acesso em 09/12/2013.

BRASIL^k. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 09/12/2013.

BRASIL_l. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH - 3**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em 11/12/2013.

BRASIL_m. **Código Civil Brasileiro**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 11/12/2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C_a. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE nº 1**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

______b. Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, nº 3 (67), julho-setembro de 1997.

_____. O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal. **Revista de Economia Política**, v. 9, nº 3, julho-setembro, 1989.

_____. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

BRIGHAM, E. F. GAPENSKI, L. C. EHARHARDT, M. C. **Administração Financeira – Teoria e Prática**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

BRINKERHOFF, D. W. Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. In: **World Development**, v. 24, nº 9, pp. 1497-1510, 1996.

BULLA, B. Analista vê 'excesso de controle' do governo Dilma. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 de out. de 2013. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,analista-ve-excesso-de-controle-do-governo-dilma,1080812,0.htm>. Acesso em 10/12/2013.

BULT-SPIERING, M.; DEWULF, G. **Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International Perspective**. Vitoria: Blackwell Publishing, 2006.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. Londres: Heinemann Educational Books, 1979.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CABRAL, S; SILVA JR., A. F. PPPs e Decisões de Investimento na Construção de Estádios de Futebol. **Organização & Sociedade**. v. 16, nº 48, janeiro/março de 2009.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, P. F. Private Operation with public supervision: evidence of hybrid modes of governance in prisons. **Public Choice**. Disponível em <<http://www.springerlink.com/content/115642816j136801/>>, Acessado em 15/0/2011.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S.G. Gestão privada com supervisão pública. **Jornal Valor Econômico**, 13 de fevereiro de 2008.

CAIDEN, N. e WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley, 1980.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-pl.html>. Acesso em 13/11/2013.

CARLSEN, S. W. Living Up to the Responsibility to Protect: A Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis of the Implementation of the Responsibility to Protect by the International Community of States. **Dissertação**. Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012.

CARP, J. **The Creation of State-Level Regulatory Systems: A Case Study of Post-Prohibition Alcoholic Beverage Regulation**. (2012). Honors Projects. Paper 34. Disponível em http://digitalcommons.maclester.edu/soci_honors/34. Acesso em 15/03/2013.

CARVALHO, P. S. Formar dirigentes, capacitar gestores, desenvolver gerentes: do que estamos falando? A experiência da ENAP-Brasil no período 2003-2007. XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais**. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T.R.G. Modelos Orientadores da Implementação de Política Pública: uma lacuna da Literatura. XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Administração. **Anais**. Rio de Janeiro – 4 a 7 de setembro de 2011.

CHAUÍ, M. **O Que É Ideologia**. Edição digitalizada em 2004. Disponível em <http://www.nhu.ufms.br/Bioetica/Textos/Livros/O%20QUE%20%C3%89%20IDEOLOGIA%20-Marilena%20Chai.pdf>. Acesso em 22/11/2013.

CHAQUÉS, L. B. **Redes de Políticas Públicas**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2004.

CLEGG, S. R. **Frameworks of Power**. Londres: Sage, 1989.

CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook of organization studies**. Londres: Sage Publications, 1996.

CLÈVE, C. M. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COASE, R. H. The Nature of Firm. In: WILLIAMSON, O.; WINTER, S.(Editors). **The nature of Firm: Origins, evolution and development**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

_____. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**. Chicago: The University of Chicago Press, v. 1, nº 3, 1960.

COOPER, B.; GLAESSER, J. Paradoxes and Pitfall in Using Fuzzy Set QCA: Illustrations from a Critical Review of Study of Educational Inequality. **Sociological Research Online**. v. 16 (3), nº 8, 2011.

CRONQVIST, L. Using Multi-Value Logic Synthesis in Social Science. 2º General Conference of the European Consortium for Political Research. **Anais**. Marburg, September, 2003.

DEMSETZ, H. Toward a Theory of Property Rights. **The American Economic Review**, Vol. 57, N° 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. May, 1967, p. 347-359.

DE RUYTER, A. K. I.; HOQUE, K. L.; MALAN, J. Agency working and the degradation of public service employment: The case of nurses and social workers. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 19 n° 3, p. 432-445, 2008.

DIAS, O. C. Análise Qualitativa Comparativa (QCA) Usando Conjuntos Fuzzy - Uma Abordagem Inovadora Para Estudos Organizacionais no Brasil. In: XXXV Encontro da ANPAD, 2011, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. "Introduction." In: **The New Institutionalism in Organization Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

_____. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, v. 2, n° 48, p. 147- 160, 1983.

DIMAGGIO, P. The micro-macro dilemma in organizational research: Implications of role-system theory. In: HUBER, J. **Macro-micro linkages in sociology**. Newbury Park: Sage, 1991. p. 76-98,

DINIZ, S. **Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Parcerias Público-Privadas**. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 2º Prêmio STN de Monografia. Brasília: ESAF, 1998.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Vol. 3. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas**. 7ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

_____. **Direito Administrativo**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DNIT. **Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental**. Disponível em <http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/planejamento/estudos-de-viabilidade/lcs-097-2010-solic-public-texto-evtea-site-dnit.pdf>. Acesso em 09/12/2013.

DUDKIN, G.; VÄLILÄ, T. **Transaction Costs in Public-Private Partnerships: a first look at the Evidence**. Relatório Econômico e Financeiro do Banco Europeu de Investimento 2005. Disponível em http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf. Acesso em 12/12/2013.

DURKHEIM, E. **Educação e Sociologia**. Editora 70/Almedina: São Paulo, 2007.

DUNSIRE, A. Administrative theory in the 1980s: a viewpoint. **Public Administration**, v. 73, p. 17-40, 1995.

DUYVENDAK, J. W.; KNIJN, T.; KREMER, M. (Eds.). **Policy, people, and the new professional. de-professionalization and re-professionalization in care and welfare**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

EMPRESA BRASILEIRA DE NOTÍCIAS. **Governo diz que gasto com projeto executivo do trem-bala será R\$ 267 milhões.** Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-08-16/governo-diz-que-gasto-com-projeto-executivo-do-trem-bala-sera-r-267-milhoes>. Acesso em 12/2/2013.

EGGERTSSON, T. **Economic Behavior and Institutions.** Cambridge Surveys of Economic Literature: Cambridge, 1990.

EISENHARDT, K. M. Control: organizational and economic approaches. **Management Science.** v. 31, nº. 2, p. 134-149, 1985.

_____ (a). Building Theory from Case Study Research. **Academy of Management Review**, Danvers –MA, v. 14, nº 4, p. 532-550, 1989.

_____ (b). Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review.** v. 14, nº 1, p. 57-74, 1989.

ELLIOTT, T. Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis. **Sociology Graduate Student Association.** Fevereiro de 2013. Disponível em http://www.socsci.uci.edu/~sgsa/docs/fsQCA_thomas_elliott.pdf. Acesso em 05/11/2013.

ENGEL, E.; FISCHER, R.; GALETOVIC, A. **Public-Private Partnerships: when and how.** Documentos de Trabajo 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 1999.

EUROPEAN COMMISSION (CEE): Directorate-General regional Policy. **Guidelines for Successful Public – Private Partnerships.** março de 2003. Disponível em www.planejamento.gov.br, acessado em 03/10/2008.

EWALT, J. A. G.; JENNINGS, E. T. Administration, governance, and policy tools in welfare policy implementation. **Public Administration Review**, v. 64, nº 4, pp. 449-462, 2004.

FABRINO, A. A. O Impacto do Gasto Público com Pessoal no Crescimento Econômico. Período 1988/2009. Instituto Serzedelo Correia – TCU, **Monografia de Especialização**, Brasil, 2012.

FALCONER, P. K. **Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK Experience.** Department of Law and Public Administration. Glasgow Caledonian University, 1999. Disponível em: <http://www2.fu.uni-lj.si/personal/english/FALPOR97.pdf>. Acesso em 03/03/2014.

FAMÁ, R. GRAVA, J. W. Liquidez e a Teoria dos Elementos Causadores de Insolvência. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 01, nº 12, 2º Trimestre de 2000.

FERRAZ, L. Contrato Administrativo: Possibilidade de Retomada, Prorrogação ou Renovação do Ajuste – Manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro Inicial – Atenção às Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, nº 14, jun/ago de 2002.

FISS, P. C. Building Better Causal Theories: A Fuzzy Set Approach to Typologies in Organization Research. **Academy of Management Journal**, nº 54, p. 393-420, 2011.

FREIDSON, E. **Professionalism: The third logic.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

- FRIESE, S. **Qualitative Data Analysis with Atlas.ti**. Thousand Oaks: Sage Press, 2012.
- FRISCHTAK, C. R. O Investimento em Infraestrutura no Brasil: Histórico Recente e Perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico (IPEA)**. v. 38, nº 2, agosto de 2008.
- GALBRAITH, J. R. **Design the Global Corporation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- GALBRAITH, J.R.; DOWNEY, D.; KATES, A., **Design Dynamic Organizations: a hand-on guide for leaders et al. levels**. New York: Amacon, 2002.
- GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público – ENAP**, Ano 53. Nº 4 – Out/Dez 2002. Disponível em <http://www.aaeap.org.ar/RSP%2053-4.pdf>, Acessado em 09 de outubro de 2008.
- GAULD, C. **Farquhar, o Último Titã: um empreendedor americano na América Latina**. São Paulo: Editora Cultura, 2006.
- GLASER, B. STRAUSS, A. **The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research**. New York: Weidenfeld and Nicholson, 1967.
- GOMES, N. F. A subjetividade do servidor público constituída na relação com o estado e a sociedade. **Psicol. Am. Lat.**, México , n. 15, dez. 2008 . Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2008000400002&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 18 nov. 2013.
- GRANOVETTER, M. Economic Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis. **Acta Sociologica**, v. 35, nº. 8, 1992.
- _____. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, nº 3, pp. 481-510, 1985.
- GRAZIANO, L. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, nº 35, Outubro de 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Nov. 2013
- GRIMSEY, D. LEWIS, M. **The Economics of Public-Private Partnerships**. Northampton: Edward Elgar, 2004.
- GRUENING, G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, v. 4, p. 1-25, 2001.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, 2003.
- HARRIS, M.; RAVIV, A. Some Results on Incentive Contracts with Application to Education and Employment, Health Insurance, and Law Enforcement. **American Economic Review**. nº 68, p. 20-30, 1978.
- HATCH, M. J. **Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997.

HEBSON, G.; GRIMSHAW, D.; & MARCHINGTON, M. PPPs and the changing public sector ethos: Case-study evidence from the health and local authority sectors. **Work Employment and Society**, v.17, n° 3, pp. 481-501, 2003.

HERMANN, I. Licitações Públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 34, n° 2, p. 29-38, abril/junho de 1999.

HILL, M.; HUPE, P. Implementing **Public Policy: governance in theory and in practice**. Londres: Sage Publications, 2005.

HM TREASURY. **PFI : meeting the investment challenge**. Disponível em < www.hm-treasury.gov.uk> Acessado em 15/06/2011.

HOOD, C. A public management for all seasons. **Public Administration**, v. 19, n° 1, pp. 3-19, 1991.

_____. Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s. **Australian Journal of Public Administration**. v. 48, p. 346-358, 1989.

IMMERGUT, E. M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAVIA, E. FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas**: Brasília, Cadernos da ENAP, p. 155-185, 2006.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, N° 1, p. 5-34, 1996.

IMF. **Public Private Initiative**. 2009. Disponível em: <www.imf.org/external/pubind.htm>. Acesso em 18/11/2011.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **KPMG Names Two IFC Projects in Brazil on Its Infrastructure 100 List for Urban Innovation**. Disponível em: <http://ifcext.ifc.org/ifcext/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/3571AEBA4E4D3C7785257A3E004C1E4E>. Acessado em 08/11/2013.

IZQUIERDO, R. e VASSALLO, J.M. (2005). **Nuevos Sistemas de Gestión y Financiación de Infraestructura de Transportes**. Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos: Madrid, 2005.

JENSEN, M.C. Eclipse of the Public Corporation. **Harvard Business Review**, September-October, 1989. (revisado em 1997).

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**. n° 3, p. 305-306, 1976.

JENSEN, M. Organization Theory and Methodology. **Accounting Review**. N° 56, p. 319-338, 1983.

JORDAN, R. AQUINO, F. L. **Guía Para Decisores. Externalidades em Projectos de Infraestrutura Urbanos**. Santiago do Chile. CEPAL, 2009.

KAPPELER, A.; NEMOZ, M. Public-Private Partnership in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis. **Economic and Financial Report 2010/04 (UE)**, July, 2010.

KENT, R. **Using fsQCA: A Brief Guide and Workshop for Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis**. University of Stirling, 2008. Disponível em <http://www.ccsr.ac.uk/publications/teaching/2008-10.pdf>. Acessado em 06/11/2013.

KIRCHHEIMER, O. The transformation of the Western European party systems. In: MAIR, Peter (org.). **The West European party system**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

KLIJN, E. H. TEISMAN, G. R. Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. The British Academy of Management Conference 2002, 9-11 September 2002, Londres, Middlesex University. **Annals**. Londres, 2002.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R. **Handbook of Organization Studies**. 2^a ed. Londres: Sage, 2006.

LANGLOIS, R. N. Rule-following, Expertise, and Rationality: a New Behavioral Economics? In: EGIDI, M.; RIZZELLO, S. (eds.) **Cognitive Economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy Through Its Instrument — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n^o. 1, pp. 1–21, January 2007.

LEE, R. C.T.; CHANG, C. L. Some Properties of Fuzzy Logic. **Information and Control**. Vol. 22, N^o 2, Abril de 1973. Pp. 279-282. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0019995873903197>. Acesso em 02/12/2013.

LEWIS, E. (org.) **Introduction to Public Private Partnerships**. Department of the Environment and Local Government. Ireland, 2000.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review**, n^o 39, p. 517-526. 1979.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LISPKY, M.; WEATHERLEY, R. Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. **Harvard Educational Review**. v. 47, n^o 2, pp. 171-197, 1977. Disponível em <http://hepg.metapress.com/content/V870R1V16786270X>. Acesso em 13/11/2013.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **RAP**. Rio de Janeiro. v. 31, n^o 1, pp. 30-48, Jan/fev, 1997.

LOVISOTTO, F.; RABBAT, M. Infraestrutura e o investidor institucional - Parte I - **Valor Econômico / Online** - Eu & Investimentos. Valor Econômico. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/infraestrutura-e-o-investidor-institucional-parte-i-valor-economico-online-eu-investimentos>. Acesso em 13/11/2013.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, nº 16, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, nº 32, p. 298-310, 1972.

MACCRIMMON, K.; WEHRUNG, D. **Taking Risks: The Management of Uncertainty**. New York: Free Press, 1986.

MACHADO DA SILVA, C. L.; GONÇALVES, Sandro A. Nova técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais** v. 1, cap.7, p.220-226, São Paulo: Atlas, 1999.

MARCH, J. G. **A Primer on Decision Making: How Decisions Happen**. New York: The Free Press, 1994.

MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**. New York: Free Press, 1989.

MARCH, J. G.; OLSEN J. P. **Democratic Governance**. New York: The Free Press. 1995.

MAINWARING, S. Presidentialism and Multipartyism: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**. Vol. 26, Nº 2, 1993.

_____. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford/CA: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais — O Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos**, nº 29, março de 1991.

MARTIMOR, D.; POUYET, J. To Build or not to Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships. **International Journal of Industrial Organization**, nº. 26, p. 393-411, 2008.

MARTINEZ, J. I.; JARILLO, J. C. The evolution of research on coordination mechanisms in multinational research. **Journal of International Business Studies**, v. 20, nº 3, pp. 489-514, 1989.

MASKIN, E. TIROLE, J. Public-Private Partnerships and Government Spending Limits. **International Journal of Industrial Organization**, v. 26, p. 412-420, 2008.

MATIAS – PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. Ed. Atlas: São Paulo, 2007.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, v. 5, nº. 2, 1995. p. 145-174.

MATOS, P. O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento do Brasil após o II PND**. (Dissertação de Mestrado. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz – USP, 2002.

MAY, P. J. Policy design and implementation. In B. Guy Peters, & J. Pierre (Eds.), **Handbook of public administration**. Londres: Sage, 2003. p. 223-233.

MAZMANIAN, D. A., SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott, Foresman Company, 1983.

MCGILL, M. E. SLOCUM, J. W. LEI, D. Management Practices in Learning Organizations. **Organizational Dynamics**. nº 22, p. 5-17, 1993.

MEDEIROS, J. J.; CORDEIRO, M. S.; SÁ, C. W. L.; NETO, W. F. L. Parcerias Público-Privadas: uma Proposta Analítica Preliminar. In: Primeiro ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2004, Rio de Janeiro. **Anais do Primeiro Encontro de Administração Pública e Governança**, p. 1-16. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MERTON, R. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1968

MEUER, J. Configurations of Inter-firm Relations in Management Innovation. A Study in China's Biopharmaceutical Industry. **Tese**. Universidade Erasmus Rotterdam, Rotterdam, 2011.

MENDES JUNIOR, S.S. **Vinculação de Receitas Orçamentárias e Seu Impacto nos Índices da Educação Básica**. Instituto Serzedello Correa (TCU). 2010. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055546.PDF>. Acesso em 06/12/2013.

MENEZES, A. O. Mudanças Institucionais da Seguridade Social no Brasil: Uma Análise Comparada entre o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília 2012.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 38, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER, J.; BOLI, J.; THOMAS, G. Ontology and rationalization in the western cultural account. In : G Thomas, J Meyer, R Francisco, J Boli (Ed) **Institutional structure: Constituting state, society, and the individual**. Newbury Park: Sage, p. 12-37, 1987.

_____. Leituras enamoradas de Marx, Bourdieu e Deleuze: indicações para o primado das relações nos estudos organizacionais. In: VIEIRA, M. M. F; ZOUAIN, D. M. (Org) **Pesquisa qualitativa em administração**, Vol. 1, p. 71-96, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative Data Analysis**. 2ª Edição. Califórnia: Sage, 1994.

MILGROM, P.; ROBERTS, J. **Economics, Organization and Management**. N. Jersey: Prentice Hall, 1992.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **The Structuring of Organizations**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1979.

MIRRA, A. L. V. **Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

MISOCZKY, M. C. A. Implicações do Uso das Formulações sobre Campo de Poder e Ação de Bourdieu nos Estudos Organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**. Ed. Especial, 2003. p. 09-30.

MOGNATTI, M. C. F. Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União - **Monografia** – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008. Brasília, DF.

MORAES, F. **Chatô, o Rei do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, nº. 37, p. 7-32, 1999.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Rev. Adm. Pública [online]**. v.41, n. especial, p. 87-96, 2007.

MUELLER, B. Institutions for Commitment in the Brazilian Regulatory System. *Paper* apresentado no **2nd Meeting of the Political Economy Group-Lasea**, Cartagena, Colômbia, 2000.

_____. The Fiscal Imperative and the Role of Public Prosecutors in Brazilian Environmental Policy. **Law & Policy**. v. 32, nº. 1, p. 104-126, 2010.

NAVARRO, Z. Setes Teses Equivocadas Sobre as Lutas Sociais No Campo – O MST é a Reforma Agrária. **São Paulo em Perspectiva**. v. 11. nº 2, 1997.

NÓBREGA, M. Riscos em Projetos de Infraestrutura: Incompletude Contratual; Concessões de Serviço Público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, nº 22, mai./jun./jul. 2010.

NORTH, D.; WALLIS, J. W.; WEINGAST, B. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2009.

NORTH, D. Ca. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____.^{b.} Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, v. 84, nº 3, p. 359-368, 1994.

_____.^{c.} **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

OLLAIK, L. G. MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Rev. Adm. Pública [online]**, v.45, nº.6, p. 1943-1967, 2011.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OTTA, L. A. União Pode Bancar 100% do Trem Bala, Diz Presidente da EPL. Jornal Est.de São Paulo. Notícia de 15/03/2013, disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,uniao-bancar-pagar-100-do-tav-diz-presidente-da-epl,147282,0.htm>. Acesso em 12/12/2013.

OTTONI DE BRITO, N. R. O Efeito da Diversificação de Risco no Mercado Acionário Brasileiro. **Revista de Administração da USP**, v. 16, nº2, abril/junho de 1981.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. In: ENCONTRO DA ANPAD, 29, 2005, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2005. p 1-14.

PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa da Experiência Inglesa e Brasileira. In: Encontro da ANPAD. 30. 2006, Salvador-BA. **Anais...** Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 2006. p. 1-17.

PECI, A.; GODOY, A. L.; RODRIGUES, C.; SETTE A. T. Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica versus Política. In: Encontro da ANPAD. 34. 2010. Rio de Janeiro – RJ. **Anais...** Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 2010. p. 1-18.

PEREIRA, R. A. C.; FERREIRA, P. C.. Efeitos de Crescimento e Bem-estar da Lei de Parceria Público-Privada no Brasil. **Rev. Bras. Econ.** [online], v. 62, nº 2, p. 207-219, 2008.

PEREIRA, B.R. Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados. São Paulo: PPP Brasil, 2013.

PETERS, G. B.; VAN NISPEN, F. K.M. **Public Policy Instruments: evaluating the tools of public administration**. Northampton: Edward Elgar, 1998.

PETERSEN, O. H. Multi-Level Governance of Public-Private Partnership: Na Analysis of the Irish Case. **Halduskulturr – Administrative Culture**, v. 12, nº 2, p. 162-188, 2011.

PFIFFNER, J. P. Traditional Public Administration versus the New Public Management: Accountability versus Efficiency. In: **Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König**. SIEDENTOPF, A. B. H. SOMMERMANN, K. P. (Eds.) Berlin: Duenker & Humbolt, 2004, p. 443-454.

PINTO, M. B. Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas. **Revista do BNDES**. v. 13, nº 25, p. 155-182, Rio de Janeiro, junho de 2006.

PLANEJAMENTO(a). **Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index.htm>>. Acessado em 13/06/2011.

_____ (b). **PPP no mundo**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/ppp_mundo/mundo.html>. Acesso em 27/11/2011.

_____ (c). Instrução Normativa MPOG/SLTI N° 2 de 30 de abril de 2008. Disponível em www.planejamento.gov.br. Acesso em 26/01/2012.

_____ (d). Projetos de PPP. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/nacionais/projetos_nacionais.html. Acesso em 14/02/2014.

_____. Palestras e Apresentações – PPP. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=1&ler=c309>. Acesso em 05/03/2014.

POWELL, W.; COLYVAS, J. Microfoundations of institutional theory. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C., et al (Ed.). **Handbook of organizational institutionalism**, p. 276-98, Thousand Oaks, CA: Sage, 2008.

PPP BRASIL. **PMIs nos Estados movimentam mais de R\$ 200 milhões em serviços de consultoria**. Disponível em <http://www.pppbrasil.com.br/portal/>. Acesso em 05/03/2014.

PRESSMAN, J. L. WILDAVSKY, A. **Implementation: How Great Expectations in Washington as dashed in Oakland**. 3ª Ed. Expandida. Berkeley: University of California Press, 1984.

RAGIN, C. C. **The Comparative Method: moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

_____. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

_____. **Constructing Social Research: The unity and Diversity of Method**. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.

_____. **Making Comparative Analysis Count**. (2003) Disponível em www.compass.org, Acessado em 02/07/2011.

_____. User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis. 2008. Disponível em <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/fsQCAManual.pdf>. Acesso em 02/12/2013.

_____. Fuzzy Sets: Calibration Versus Measurement. University of Arizona. Disponível em <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Calibration.pdf>. Acessado em 06/11/2013.

_____. **Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis**. Los Angeles: UCLA, 2004. Disponível em <http://escholarship.org/uc/item/1zf567tt>. Acesso em 24/02/2014.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3ª Edição Rev./Amp. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

RITCHER, R. New Economic Sociology and New Institutional Economics. 5ª Conferência da Sociedade Internacional para a Nova Economia Institucional. **Anais**. Berkley-CA, 2001.

RIGOLIN, I. B. **Comentários às Leis das PPPs, dos Consórcios Públicos e das Organizações Sociais: Leis n. 11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. **Configurational comparative methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques (Applied Social Research Methods)**. Thousand Oaks and Londres: Sage, 2009.

ROJAS, F. Power Trough Institutional Work: Acquiring Academic Authority in the 1968 Third World Strike. **Academy of Management Journal**, v. 52, n. 6, p. 1263-1280, 2010.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, Ideologia e Composição Social: Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

ROSALINO, I.; SOARES, L. L. As Sociedades de Propósito Específico Como um Novo Modelo Organizacional – A possibilidade de Conjugação de Recursos Públicos e Privados. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado – RS, 2008. **Anais...**, Gramado – RS, 2008.

RUMMLER, G. A.; BRACHE, A. P. **Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organizational Chart**. San Francisco: Jossey Bass, 1995.

SABATIER, P. JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993

SAMUELS, David. A evolução do petismo (2002-2008). **Opinião Pública [online]**. 2008, vol.14, n.2, pp. 302-318, 2008.

SANCHEZ, O. A. **Os Controles Internos da Administração Pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo**. 2005. 170 fl. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras - USP, São Paulo, 2005.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

SAWHNEY, K. C. FRAZIER, G. L. Outcome-Based and Behavior-Based Coordination Efforts in Channel Relationships. **Journal of Marketing Research**. v. 33, nº. 2, p. 200-210, 1996.

SENADO FEDERAL. **PEC 38/2011 - propõe unificação das eleições no país a partir de 2022**. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/91820.pdf>. Acesso em 12/12/2013.

SCHNEIDER, S. SCHMITT, C. J. O Uso do Método Comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, vol. 9, p. 49-87, 1998.

SELZNICK, P. Institutionalism “Old” and “New”. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, nº. 2, p. 207–277, 1996.

SELZNICK, P. **Liderança e administração**. Rio de Janeiro: FGV, p.1-52. 1974.

SHAPIRO, S. P. Agency Theory. **Annual Review Sociology**, nº 31, p. 263-84, Fevereiro, 2005.

SHEPSLE, K. The Political Economy of State Reform-Political to the Core. Seminário de Reforma del Estado. **Anais...** , 1999. Bogotá.

_____. Rational Decision Making in Business Organizations. **American Economic Review**, v. 69, nº 4, p. 493-513, setembro de 1979.

_____. **Models of Man**. New York: John Wiley and Sons, 1957.

SIFFERT FILHO, N. A teoria dos contratos econômicos e a firma. **Tese** (Doutorado em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SIGAUD, L. Ocupações de terra, Estado e movimentos sociais no Brasil. **Cuad. antropol. soc.** [online]. nº. 20, p. 11-23, 2004.

SILVA, P. B. Parceria Público-Privada: Desafios e Oportunidades. **Revista do TCU**. Ano 36, nº 104, abril/junho de 2005.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **RAP**. v. 36, nº 1, 2002.

SPILLER, P. T. Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribed". **Journal of Law and Economics**. v. 33, nº. 1, p. 65-101, 1990.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, Norman, K. LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of qualitative research**. Londres: Sage, 1994.

_____. **Investigación con Estudio de Casos**. Madri: Sage Publications.

STIGLITZ, J. E . Information and economic analysis; a perspective. **Economic Journal**; v. 95 (o), Supl., p.21-41, 1985.

SUNDFELD, C. A. O Arcabouço Normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Revista do TCU**. Ano 36, nº 104, abril/junho de 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmula 341**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=341>. Acesso em 07/12/2013.

SWARTZ, D. **Culture and power: the sociology of Pierre Bourdieu**. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.

TAHIR, M. N. Value for money drivers in public private partnership schemes. **International Journal of Public Sector Management**, v. 20 nº: 2, p.147 – 156, 2007.

THELEN, K. & STEINMO, S. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

THERÉT, B. As Instituições entre as Estruturas e as Ações. **Lua Nova**, nº 58, 2003.

MAZZA, M.; TOKARSKI, M. Aposta Frustrada. **Rede Pró-Brasil**, 2007. Disponível em <<http://si.knowtec.com/scripts//MostraNoticia?&idnoticia=429671&idcontato=37735&origem=fiqueatento&nomeCliente=PROBRASIL&data=2007-06-25>>. Acesso em 12/12/2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO^a. **Instrução Normativa 52 de 4 de julho de 2007**. Disponível em www.tcu.gov.br. Acesso em 24/11/2011.

_____^b. **Acórdão 1.247/2006**. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2048300.PDF>. Acesso em 07/12/2013.

_____^c. **Instrução Normativa Nº 46 de 25 de Agosto de 2004**. Disponível em www.tcu.gov.br/.../judoc%5CIN%5C20090206%5CINT2004-046.doc. Acesso em 09/12/2013.

_____^d. **Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental**. Disponível em [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/019.565-2013-5%20\(Concess%C3%A3o%20BR-101%20BA\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/019.565-2013-5%20(Concess%C3%A3o%20BR-101%20BA).pdf). Acesso em 09/12/2013.

_____. **Referencial Estratégico. Missão do TCU**. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/referencial_estrategico. Acesso em 27/02/2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASQUES, A. R. Considerações Sobre Estudos de Caso de Brownfields: Exemplos no Brasil e no Mundo. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, v. 11, nº 648 de 30 de abril de 2006.

VEBLEN, T. **The Theory of the Leisure Class**. Pennsylvania: Pennsylvania University State, 2003.

VILLANUEVA, L. F. Estudio Introductorio. In: VILLANUEVA, L. F. (editor). **La Hechura de Las Políticas**. Ciudad do México: Miguel Angel Porrua, 2000.

YIN, R. K. **Case Study Research**, Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1984.

_____. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

_____. **Introducing the World of Education. A Case Study Reader**. Thousand Oaks: Sage publications, 2005.

WACQUANT, L. Toward a social praxeology: the structure and logic of Bourdieu's sociology. In: BOURDIEU, P; WACQUANT, L. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

WEBER, M. **O Que é a Burocracia**. Brasília: CFA, 2010.

WEIBLE, C. M. SABATIER, P. A. A Guide to The Advocacy Coalition Framework. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Editores). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

WEINGAST, B. R., The Failure to Transplant Democracy, Markets, and the Rule of Law into the Developing World (June 21, 2011). **The Annual Proceedings of the Wealth and Well-being of Nations**, p. 29, 2011. Disponível em at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1868978>. Acesso em 11/12/2013.

WEINGAST, B. R. The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. **The American Political Science Review**. v. 92, nº 2, p. 245-263, junho de 1997.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process**. Boston: Little and Brown, 2ª Edição. 1992.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: The Free Press, 1985. 442 p.

_____. **The Mechanisms of Governance**. New York: Oxford University Press, 1983.

_____.^a Comparative Economic Organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, nº 36, p. 269-296, junho de 1991.

_____.^b **Mercados y Hierarquias. Su análisis y sus implicaciones anti-trust**. México: Fondo de Cultura, 1991.

_____. Transaction Cost Economics and Organization Theory. In: SMELSER, N. SWEDBERG, R. **The Handbook of Economic Sociologic**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

ZHANG, Z.; JIA, M.; WAN, D. When Does Trust Influence Cooperation Effects in Public Private Partnerships? **Advanced Management Journal**, janeiro de 2010.

Apêndice I - Lista dos Regulamentos De PPP - Federal e Estadual

Nº	UF	Regulamento	Descrição
1	União	Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
2	União	Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995.	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.
3	União	Lei 9.074/95 de 07 de julho de 1995.	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.
4	União	Lei 11.079/2004 de 20 de setembro de 2004.	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
5	União	Decreto 5.385 de 04 de março de 2005.	Institui o Comitê Gestor de Parceria Público- Privada Federal - CGP e dá outras providências.
6	União	Decreto 5.411 de 06 de abril de 2005.	Autorizar a integralização de cotas no Fundo Garantidor de PPP (FGP), mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda.
7	União	Rel. CMN 3.289 de 03 de junho de 2005.	Dispõe sobre o funcionamento do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP).
8	União	Port. MF 413/2005 de 14 de dezembro de 2005.	Nomear ações do Governo Federal na Vale, Banco do Brasil e Eletrobrás, em valor estimado de R\$ 2,9 bilhões para compor o FGP.
9	União	Inst. CVM 426 de 28 de dezembro de 2005.	Dispõe sobre a administração de carteira de valores mobiliários do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP.
10	União	Prt. STN 641/2006 de 21 de agosto de 2006.	Estabelecer normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP.
11	União	Decreto 5.977/ de 01 de dezembro de 2006.	Regulamenta o art. 3o, caput e § 1o, da Lei no 11.079/2004 sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074/95, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal.
12	União	IN TCU 52 de 31 de julho de 2007.	Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), estabelecendo um mecanismo de controle para os projetos a serem desenvolvidos.
13	União	Lei 12.204 de 07 de agosto de 2009.	Altera o Art. 10 da Lei 11.079/2004.
14	União	Lei 12.766/2012.	Permite que o ente público aporte recursos ao ente privado, antes da disponibilização do serviço público, possibilidade vedada pela lei original (11.079/2004).
15	Alagoas	Lei nº 6.972, de 07 de agosto de 2008.	Dispõe sobre o Programa de Parceria Público-Privada – Programa PPP/AL, e dá outras providências.
		Decreto nº 4.066, de 16 de outubro de 2008.	Regulamenta os Arts. 6º e 7º da Lei Estadual nº 6.972, de 07 de Agosto de 2008, que instituiu o Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Alagoas – PPP-AL e dá outras providências.

		Decreto nº 4.067, de 17 de outubro de 2008	Regulamenta a Lei Estadual nº 6.972, de 07 de Agosto de 2008 e instituiu o Procedimento de Manifestação de Interesse em Projetos de Parcerias Público-Privadas, nas modalidades Patrocinada e Administrativa, para a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
	Amapá	Lei n. 921, de 18 de agosto de 2005.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas – PPP, no âmbito do Estado do Amapá e dá outras providências.
16	Amazonas	Decreto nº 31.756 de 11 de novembro de 2011.	Dispõe sobre a aprovação do Regulamento do Conselho Gestor e da Unidade Gestora do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado do Amazonas.
		Lei nº 3.716 de 15 de fevereiro de 2012.	Altera, na forma que especifica, a Lei nº 3322, de 22 de dezembro de 2008, que "Cria o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado do Amazonas, e estabelece outras providências".
		Lei nº 3.363, de 30 de dezembro de 2008.	Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, e dá outras providências.
		Lei nº 3.322, de 22 de dezembro de 2008.	Cria o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado do Amazonas, e estabelece outras providências.
17	Bahia	Lei nº 9.290 de 27 de dezembro de 2004.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP do Estado da Bahia dá outras providências.
		Decreto nº 9.322 de 31 de janeiro de 2005.	Instala o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, de que trata a Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências.
		Lei nº 11.477, de 01 de julho de 2009.	Autoriza a transferência de parcela de recursos financeiros oriundos do FPE destinados ao Estado da Bahia (Desenbahia) para fins de adimplemento de contratos de PPP.
18	Ceará	Lei nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - Programa PPP, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará e dá outras providências.
		Lei nº 14.391, de 07 de julho de 2009.	Institui normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências.
		Decreto nº 30.646, de 14 de setembro de 2011.	Altera o decreto nº 30328 de 27 de setembro de 2010 que institui o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa.
		Decreto nº 30.366, De 23 De Novembro De 2010.	Altera a composição do conselho gestor de parcerias Público-Privadas-CGPPP e do Grupo Técnico de Parcerias-GTP.
		Decreto nº 30.328, de 27 de setembro de 2010.	Institui o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão.
		Decreto nº 29.801, de 10 de julho de 2009.	Dispõe sobre o conselho gestor de parcerias público-privadas.
19	Distrito Federal	Lei nº 3.792, de 02 de fevereiro de 2006.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal e dá outras providências.

		Decreto nº 25.835, de 12 de maio de 2005.	Cria o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas e da outras providências.
20	Espírito Santo	Lei Complementar nº 492 de 10 de agosto de 2009.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.
		Decreto nº 868-S, de 26 de agosto de 2009.	Designa Presidente e membros do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.
		Decreto nº 2.410-R, de 26 de novembro de 2009.	Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Espírito Santo.
		Portaria nº 029-S, de 27 de dezembro de 2010.	Altera membros do CGP ES.
		Decreto n 307 S de 02 de fevereiro de 2011.	Dispõe sobre o Regimento Interno da Unidade PPP-ES.
		Decreto n 2.889 R de 01 de novembro de 2011.	-Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse.
21	Goiás	Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004.	Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás e dá outras providências.
22	Maranhão	Lei nº 8.437, de 26 de julho de 2006.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado do Maranhão, e dá outras providências.
		Lei nº 8.989, de 24 de junho de 2009.	Cria o Fundo Garantidor e o Comitê Gestor previstos no Programa de Parcerias Público-Privadas, altera a Lei nº 8.437, de 26 de julho de 2006, e dá outras providências.
	Mato Grosso	Lei n. 9.641, de 17 de novembro de 2011.	Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público – Privadas do Estado de Mato Grosso.
		Lei n. 9.854, de 26 de dezembro de 2012.	Autoriza o Poder Executivo a criar a MT Participações e Projetos S.A. – MT-PAR, vinculada ao Gabinete do Governador do Estado.
	Mato Grosso do Sul	Decreto n. 3.755, de 6 de setembro de 2013.	Estabelece o Regimento interno do Conselho Gestor (CGPPP), a estrutura da Unidade Central de PPP (UCPPP) e a Equipe Técnica desta, no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso do Sul (PROPPP-MS).
		Lei 4.303, de 20 de dezembro de 2012.	Institui o Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Mato Grosso do Sul (PROPPP-MS), e dá outras providências.
23	Minas Gerais	Lei nº 14.892, de 17 de dezembro de 2003.	Dispõe sobre o Programa de parcerias público-privadas no Estado de Minas Gerais.
		Lei nº 14.868, 16 dezembro de 2003.	Altera a denominação e o objeto da Companhia Mineradora de Minas Gerais - COMIG - e dá outras providências (Link - ALEMG).
		Lei nº 14.869, 16 dezembro de 2003.	Cria o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais.
		Decreto nº 43.702, 16 dezembro de 2003.	Instala o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas - CGPPP no Estado de Minas Gerais e dá outras providências.
24	Paraíba	Lei nº 8.684, 07 de novembro de 2008.	Institui o Programa de Parceria Público-Privada, dispondo sobre normas específicas para licitação e contratação, no âmbito do Estado da Paraíba, e dá outras providências.

	Paraná	Decreto n. 5.272, de 16 de julho de 2012.	Regulamenta a Lei Estadual nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012 e dá outras providências.
		Decreto n. 5.273, de 16 de julho de 2012.	Institui o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e nas concessões de serviço público, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Estadual.
25	Pernambuco	Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005.	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública estadual.
		Lei nº 12.976, de 28 de dezembro de 2005.	Institui o Fundo Estadual Garantidor das Parcerias Público-Privadas e introduz modificações nos artigos 4, 12 e 19 da Lei 12.765/2005.
		Decreto Estadual nº 28.844, de 23 de janeiro de 2006.	Instala o Comitê Gestor do Programa Estadual de Parceria Público-Privada – CGPE de que trata a Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005, e dá outras providências.
		Resolução Normativa RN/CGPE-001/2006, de 06 de fevereiro de 2006.	Estabelece os procedimentos gerais para registro e aprovação de Estudos de Viabilidade e Projeto Básico para Empreendimentos de Parceria Público-Privada.
		Instrução Normativa IN/CGPE-001/2006, de 09 de março de 2006.	Estabelece conceitos, critérios, procedimentos e competências para a atuação Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas - Unidade PPP.
		Decreto Estadual nº 29.348, de 22 de junho de 2006.	Instala a Comissão Permanente de Licitação - CPL/PPP.
26	Piauí	Lei ordinária nº 5.494, de 19 de setembro de 2005.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí - PPP Piauí e dá outras providências.
		Lei nº 5.817, de 16 de dezembro de 2008	Altera a Lei 5.494, de 19.09.2005, que Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí – PPP Piauí.
27	Rio Grande do Norte	Lei complementar nº 307, de 11 de outubro de 2005.	Dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP), no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, institui o Programa Estadual de PPP, na Administração Pública Estadual, e dá outras providências.
		Lei nº 9.395, de 8 de setembro de 2010	Criou o Fundo Garantidor de PPP do Estado do Rio Grande do Norte.
28	Rio Grande do Sul	Lei nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005.	Dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS - e dá outras providências.
		Resolução nº 001/2008 de 12 de setembro de 2008.	O Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do sul – CGPPP/RS estabelece os procedimentos gerais para registro, seleção e aprovação de Projeto Básico e Estudos de Viabilidade de empreendimentos de Parceria Público-Privada.
	Rondônia	Lei Complementar n. 609, de 18 de fevereiro de 2011.	Institui no âmbito do Estado de Rondônia o Programa de Parcerias Público-Privadas.

29	Santa Catarina	Lei nº 12.930, de 4 de fevereiro de 2004.	Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências.
		Lei nº 15.500, de 20/06/2011.	Criou uma empresa para administrar o FGP. A empresa tem o nome de SC Parcerias e Participações S.A.
		Decreto nº 1.932, de 14 de junho de 2004.	Regulamenta a Lei nº. 12.930, de 04 de fevereiro, de 2004, que institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências.
		Lei nº 13.335, de 28 de fevereiro de 2005.	Autoriza o Poder Executivo a constituir empresa para os projetos de parcerias público-privadas e de concessões e estabelece outras providências.
		Lei nº 13.342, de 10 de março de 2005.	Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC - e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense - FADESC - e estabelece outras providências.
		Lei nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004.	Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privadas no âmbito do Estado de Santa Catarina.
30	São Paulo	Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP no Estado de São Paulo, e dá outras providências.
		Decreto nº 48.867, de 10 de agosto de 2004.	Regulamenta a Lei que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP no Estado de São Paulo, e dá outras providências.
31	Sergipe	Lei nº 6.299 - 19 de dezembro de 2007.	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas de Sergipe - PROPPPSE.
		Decreto nº 24.876 - 03 de dezembro de 2007.	Constitui no âmbito da Secretaria de Estado da Casa Civil - SECC, Comissão Especial de Trabalho Técnico.
		Decreto nº 25.289 - 19 de maio de 2008.	Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Sergipe - PROPPPSE.
		Resolução 01 do Comitê Gestor do PPP Sergipe - 06 de junho de 2008.	Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI – de projetos a serem implementados no âmbito do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Sergipe – PROPPPSE.
		Resolução 02 do Comitê Gestor do PPP Sergipe - 22 de dezembro de 2008.	Solicitação de Manifestação de Interesse - SMI - para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações para a construção, operação e manutenção do novo Centro Administrativo do Governo de Sergipe.
32	Tocantins	Lei nº 2.231, de 3 de dezembro de 2009	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Tocantins - PPP-Tocantins e adota outras providências.

Fonte: Planejamento (2011); TCU (2011); Brasil, 2005 – Quadro de Construção própria.

Apêndice II – Exemplos de Estudos de Casos

Estudo	Descrição de Casos	Problema de Pesquisa	Fonte dos dados	Pesquisadores	Resultados
Burgelman (1983)	06 empreendimentos corporativos em uma companhia maior.	Administração de novos empreendimentos.	Arquivos, entrevistas e observação.	Um pesquisador	Modelo de processo ligando múltiplos níveis organizacionais.
Mintzberg & McHugh (1985)	Conselho Nacional de Filmes do Canadá.	Formulação de estratégia em uma adhocracia	Arquivos e algumas entrevistas.	Time de pesquisadores.	Modelo de formação de estratégia.
Harris & Sutton (1986)	8 organizações diversas.	Cerimônias de despedidas durante a morte de organizações.	Entrevistas e arquivos.	Time de pesquisadores.	Modelo conceitual sobre a função de cerimônias de despedida para membros despedidos.
Eisenhardt & Bourgeois (1988)	8 Empresas de microcomputadores.	Tomada de decisões estratégicas em ambientes velozes.	Entrevistas, questionários, arquivos e observações.	Time de pesquisadores.	Teoria ligando poder, política e desempenho da firma.
Gersick (1988)	8 Equipes de Projeto com deadlines.	Desenvolvimento grupal em times de projeto.	Observação e algumas entrevistas.	Um investigador.	Modelo pontual de desenvolvimento grupal em equilíbrio.
Leonard-Barton (1988)	10 Inovações técnicas	Transferência interna de tecnologia.	Entrevistas, experimentos, observações.	Um investigador.	Modelo de processo.
Pettigrew (1988)	Uma empresa de alto desempenho e uma de baixa em quatro tipos de indústrias.	Mudança estratégica e competitividade.	Entrevistas, arquivos e observação.	Time de pesquisadores.	Em progresso.

Fonte: Eisenhardt (1989, p. 535) — traduzido do inglês.

Apêndice III – Protocolo de Estudo

Este protocolo contém os procedimentos, os instrumentos e as regras gerais que devem ser seguidas na aplicação e no uso dos instrumentos e se constitui em uma tática para aumentar a fidedignidade desta pesquisa. Segundo YIN (1989), este protocolo ou manual deve conter:

- Uma visão geral do projeto do estudo de caso - objetivos, ajudas, as questões do estudo de caso e as leituras relevantes sobre os tópicos a serem investigados;
- Os procedimentos de campo;
- As questões do estudo de caso que o investigador deve ter em mente, os locais, as fontes de informação, os formulários para o registro dos dados e as potenciais fontes de informação para cada questão;
- Um guia para o relatório do Estudo do Caso.

Isto atuará como facilitador para a coleta de dados, possibilitará a coleta dentro de formatos apropriados e reduzirá a necessidade de se retornar ao local onde o estudo foi realizado.

No caso dos documentos a serem consultados o pesquisador optou por montar um banco de dados em Acess, tendo em vista que listar os documentos neste protocolo tornaria o documento excessivamente extenso.

1. Tema da tese

Parcerias Público-Privadas Como Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas no Ambiente Institucional Brasileiro

2. Objetivo Geral da Pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa é identificar as causas do baixo nível de utilização de parcerias público-privadas como instrumentos de implementação de políticas públicas na Administração Pública Brasileira.

3. Objetivos Específicos

- a) Identificar as instituições formais e informais presentes no ambiente de implantação de políticas públicas em que PPP seja um dos instrumentos para a implantação;
- b) Descrever como tais instituições influenciam a articulação de interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influir sobre o resultado político;
- c) Identificar possíveis conflitos entre os atores e que sejam capazes de influenciar as relações de poder e a equidade no processo de implementação de PPPs;
- d) Descrever como tais conflitos influenciam a utilização de parcerias público-privadas como instrumentos de implementação de políticas públicas na Administração Pública Brasileira;
- e) Descrever as causas do baixo nível de utilização de Parcerias Público-Privadas na implantação de políticas públicas na Administração Pública Brasileira.

4. Unidades de Análise

PROJETOS ESCOLHIDOS PARA O ESTUDO	
1	Construção do trecho rodoviário da BR 163 – Santa Helena – Divisa MT/PA - Santarém
2	Construção da ferrovia Transnordestina, Trecho Petrolina – Missão Velha
3	Construção do contorno ferroviário de São Felix
4	Recuperação e ampliação do Porto de Itaqui
5	Duplicação do trecho rodoviário na BR 381, Belo Horizonte São Paulo.
6	Duplicação do trecho rodoviário BR 116, Regis Bittencourt
7	Construção do Rodoanel metropolitano de São Paulo – Trecho Sul
8	Construção do anel ferroviário de SP – Ferroanel – Tramo Norte
9	Adequação do complexo viário do porto de Santos
10	Construção do contorno ferroviário de Curitiba
11	Construção da variante ferroviária Ipiranga - Guarapuava
12	Construção do trecho ferroviário Alto Taquari (MT) – Rondonópolis (MT)
13	Sistema de Irrigação do Pontal
14	Sistema de Irrigação do Baixio do Irecê
15	Sistema de Irrigação do Salitre
16	Construção de trecho ferroviário Estreito-Balsas
17	Sistema de Irrigação do Jaíba
18	Datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal
19	Colégio Militar de Manaus
20	Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves
21	Unidades de Atendimento Integrado (UAI)
22	Estádio de Futebol do Mineirão
23	Construção do Centro Administrativo de Minas Gerais (CAGE)
24	Campus BH da UEMG
25	Estação de Tratamento de Águas do Tietê
26	Linha Quatro do Metrô de São Paulo – Linha Amarela
27	Linha Oito do Metrô de São Paulo – Linha Diamante
28	Sistema de Arrecadação Centralizada do Bilhete Único – SIM/STM
29	Sistema Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)
30	Hospital de Subúrbio de Salvador

5. Procedimentos da pesquisa

5.1 Análise bibliográfica sobre as Teorias Institucional e Teoria da Agência e sobre as metodologias de coleta e análise dos dados empíricos;

5.2 Montagem de Modelo Teórico, com definição de elementos a serem identificados nos fenômenos de estudo, visando realizar uma análise qualitativa comparativa entre os casos;

5.3. Definição dos casos objetos a serem pesquisados e analisados;

5.4. Identificação de contatos e responsáveis pelos projetos;

5.5 Entrevistas semiestruturadas e não estruturadas gravadas digitalmente com técnicos dos órgãos públicos encarregados da gestão dos projetos de PPP na Administração Pública Federal;

5.6 Análise documental em arquivos digitais e físicos dos órgãos encarregados da gestão dos projetos de PPP escolhidos para a pesquisa;

5.7. Entrevistas semiestruturadas e não estruturadas gravadas digitalmente com profissionais especialistas em PPP no Brasil;

5.8. Utilização da metodologia de Análise Qualitativa Comparativa (Qualitative Comparative Analysis - QCA) e Fuzzy Set, introduzidas por Charles Ragin em 1987 e Cross Cases displays de Miles e Huberman (1994).

5.9. Construção de displays e tabelas verdade para apresentação de inferências e conclusões sobre os resultados colhidos;

5.10. Construção da cadeia de evidências empíricas da tese;

5.11. Elaboração do relatório final do estudo de caso e conclusões e recomendações finais da tese, que seguirão as regras usuais de elaboração destas partes de uma tese na UnB.

6. Pessoas envolvidas

- **Orientador:** Janann Joslin Medeiros – PhD/ PPGA/UNB.

- **Orientando:** Osório Carvalho Dias - Me./PPGA/UNB.

- **Apoio:**

7. Patrocinadores

- Não houve patrocinadores.

8. Requisitos

- Ter acesso a profissionais com conhecimento e experiência prática em projetos de parceria público-privada no Governo Federal;

- Ter acesso a arquivos físicos e digitais dos órgãos encarregados dos projetos escolhidos para as pesquisas empíricas;

- Existências de casos suficientes para configurar múltiplos casos, com evidências observáveis o suficiente para a montagem das categorias teóricas a serem criadas para a realização das comparações;

- Adequação das configurações de casos encontrados ao tratamento com QCA e *Cross-Case displays*.

9. Questões imperativas

- Quais são os problemas que as PPPs enfrentam no Brasil, no tocante aos aspectos:

- Legal
- Econômico/Financeiro
- Ambiental
- Político
- Regulação
- Técnico/Burocrático
- Outros (atualizar)

- Que vantagens legais o Brasil tem para PPPs?

- Em que o Brasil se inspirou para construir seu modelo de PPP?

- Outras (atualizar)

10. Leituras relevantes

As leituras relevantes classificam-se em dois tipos:

- a) Bibliografia teórica e empírica (mencionadas no capítulo de referências do projeto de tese);
- b) Documentos diversos a serem consultados e registrados no banco de dados da tese.

11. Organizações chave

- PPGA/FACE da Universidade de Brasília
- Câmara dos Deputados
- Senado Federal
- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério do Planejamento
- Ministério da Integração Nacional
- Ministério dos Transportes
- Agência Nacional de Transportes
- Ministério da Ciência e Tecnologia
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- Ministério da Fazenda
- Ministério de Minas e Energia
- Ministério do Meio-Ambiente
- Instituto Chico Mendes
- IBAMA
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- Banco do Brasil S.A.
- Caixa Econômica Federal
- Tribunal de Contas da União (TCU)
- Controladoria Geral da União (CGU)
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
- Banco Central do Brasil (BC)

12. Materiais de pesquisa

- Livros para referência bibliográfica;
- Agenda e cadernos de anotação;
- Acesso à Internet;
- Dois Gravadores (para replicação das gravações);
- Tablet para gravação e degravação de entrevistas;
- Software de degravação de entrevistas;
- Software MS Project para montagem e acompanhamento de cronograma;
- Pendrives para coleta de informações eletrônicas;
- Notebook para a realização de apresentações, arquivo e alteração de informações e dados coletados no trabalho de campo;
- Meio de transporte local (carro);
- Outros materiais para anotações escritas.

14. Cronograma

CRONOGRAMA - TESE DE DOUTORADO			
		PROGRAMADO	
ORDEM	ETAPA	INÍCIO	TÉRMINO
1	Leitura de material sobre implementação de políticas públicas	09/06/2011	17/06/2011
2	Revisão do Ensaio Teórico com nova premissa	17/06/2011	17/07/2011
3	Análise do Ensaio pela Orientadora I	17/07/2011	20/07/2011
4	Realização de correções sugeridas pela orientadora I	21/07/2011	05/08/2011
5	Revisão do Projeto de Tese	20/07/2011	17/08/2011
6	Revisão do Ensaio pela Orientadora II	18/08/2009	01/09/2011
7	Enanpad - Consórcio Doutoral	03/09/2011	07/09/2011
8	Realizar modificações sugeridas no Consórcio Doutoral	08/09/2011	14/09/2011
9	Definição de nomes para Ensaio e Banca de Projeto	Até	09/09/2011
10	Nova revisão do Ensaio Teórico pela Orientadora	14/09/2011	26/09/2011
11	Correções de Ensaio Teórico	26/09/2011	30/09/2011
12	Envio do Ensaio ao PPGA	03/10/2011	03/10/2011
13	Recebimento do Ensaio Teórico	08/10/2011	18/10/2011
14	Respostas de Perguntas ao Ensaio Teórico	19/10/2011	29/10/2011
15	Avaliação do Ensaio Teórico	01/11/2011	01/11/2011
FASE II			
14	Ajustes do Projeto de Tese	30/09/2011	10/10/2011
15	Revisão do Projeto de Tese pela orientadora I	10/10/2011	16/10/2011
16	Revisão de Correções sugeridas pela orientadora I	16/10/2011	19/10/2011
17	Revisão do Projeto de Tese pela orientadora II	20/10/2011	26/10/2011
18	Revisão de Correções sugeridas pela orientadora II	26/10/2011	31/10/2011
19	Revisão do Projeto de Tese pela orientadora III	31/10/2011	06/11/2011
20	Correções/Ajustes no Projeto de Tese III	06/11/2011	11/11/2011
21	Envio de Projeto de Tese para membros da Banca	14/11/2011	14/11/2011
22	Leitura de material sobre PPP e outros	11/11/2011	30/11/2011
23	Defesa de Projeto de Tese	30/11/2011	30/11/2011
24	Correções/Ajustes no Projeto de Tese I	01/12/2011	30/12/2011
FASE III - TESE			
25	Retomada da Pesquisa de Campo	30/11/2011	31/10/2013
26	Análise de primeiros resultados pela Orientadora I	01/11/2013	10/12/2013
27	Revisão de resultados	16/12/2013	22/12/2013

CRONOGRAMA - TESE DE DOUTORADO			
29	Análise de resultados pela Orientadora II	23/12/2013	29/12/2013
30	Revisão de Resultados II	30/12/2013	04/01/2014
32	Análise de resultados pela Orientadora III	06/01/2014	12/01/2014
33	Análise de Dados - Conclusões	13/01/2014	19/01/2014
37	Formatação final da Tese	20/01/2014	26/01/2014
38	Envio da Tese para membros da Banca	10/03/2014	10/03/2014
39	Defesa da Tese de Doutorado	11/04/2014	11/04/2014

15. Orçamento de Pesquisa

ITEM	CUSTO UNITÁRIO (R\$)	QUANTIDADE	CUSTO TOTAL
MATERIAL DE CONSUMO			R\$ 3.030,60
Materiais para anotações	R\$ 25,00	2	R\$ 50,00
Gravadores	R\$ 184,00	2	R\$ 368,00
Impressões Diversas	R\$ 0,22	1.155	R\$ 254,10
Encadernações (1)	R\$ 2,35	10	R\$ 23,50
Encadernações (2)	R\$ 45,00	3	R\$ 135,00
Cópias	R\$ 0,22	10.000	R\$ 2.200,00
MATERIAL PERMANENTE			R\$ 226,00
Software de degravação de entrevistas	R\$ 86,00	1	R\$ 86,00
CDs para guarda de informações em BD	R\$ 2,50	20	R\$ 50,00
Pendrive	R\$ 45,00	2	R\$ 90,00
DESLOCAMENTOS			R\$ 11.814,00
Gasolina + Desgaste de carro	R\$ 0,39	5.000	R\$ 1.950,00
Passagens áreas	R\$ 336,00	15	R\$ 5.040,00
Hospedagens	R\$ 220,00	15	R\$ 3.300,00
Alimentação	R\$ 15,00	30	R\$ 450,00
Extras	R\$ 1.074,00	1	R\$ 1.074,00
PESSOAL			R\$ 2.000,00
Degração de Entrevistas	R\$ 50,00	30	R\$ 1.500,00
Outros	R\$ 500,00	1	R\$ 500,00
ORÇAMENTO TOTAL (PREVISTO)			R\$ 17.070,60

Apêndice IV – Banco de Dados do Atlas.ti

The screenshot displays the Atlas.ti software interface with three main windows open:

- Primary Doc Family Manager [HU: BDTeseDeDoutorado20131107]:** Shows a list of document families with columns for Name, Size, Author, Created, and Modified. The list includes families like ALTOTAQUARIRONDONOPOLIS, BR116, BR163, BR381, CAGE, CMM, COMPLEXOPENITENCIARIO, CONTORNOCWB, DATACENTERBB, ESTACAOAGUASTIETE, ESTREITO_BALSAS, GERAL, IPIRANGAGUARAPUAVA, IRECE, ITAQUI, JAIBA, LINHAAMARELA, LINHADIAMANTE, MINERAO, MISSAOVELHA, and PONTAL.
- Quotation Manager [HU: BDTeseDeDoutorado20131107]:** Displays a table of quotations with columns for Id, Name, Primary Doc, and Codes. The table lists 11 quotations, such as 'Unidades de Atendimento Integ...' and 'mpla o Maranhão, pois na capit...'. Codes include EXITO, COORDENAÇÃO, TÉCNICA, PODER, COMERCIAL, and POLITICA.
- Memo Manager [HU: BDTeseDeDoutorado20131107]:** Shows a list of memos for family BR163, including 'Caso em a que resistencia politica nao funcionou', 'Causa Geral do Fracasso em Alto-Taquari - Rondonopolis', 'Coordenacao', and 'Descoordenacao'. A text snippet is visible: 'Esta é mais uma demonstração de como o Governo Federal se coordena mal. Enquanto um Ministério tenta promover uma iniciativa um outro emite um lei que inviabiliza o projeto.'

The Object Explorer window shows the hierarchical structure of the project:

- BDTeseDeDoutorado20131107
 - Primary Documents (756)
 - Codes (11)
 - Memos (17)
 - Primary Doc Families (31)
 - Code Families (0)
 - Memo Families (0)
 - Network Views (1)

The Primary Doc Manager window displays a list of primary documents with columns for Id, Name, Media, Quot..., and Location. The list includes documents like 'Prospecto PPP UAI.pdf', 'NoticiasTransnordestina.docx', 'Contrato PPP UAI.pdf', and 'Estatuto Social da Concessionária PPP UAI parte I.pdf' through 'parte IV.pdf'. Document P.9 is highlighted as 'DegracaoTokeshi2013.docx'.

Apêndice V – Órgãos da Administração Pública Federal

Ministério	Sigla	Atual ministro(a)	Partido
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA	Antônio Andrade	PMDB
Cidades	MCidades	Aguinaldo Ribeiro	PP
Ciência, Tecnologia e Inovação	MCTI	Marco Antonio Raupp	—
Comunicações	MC	Paulo Bernardo	PT
Cultura	MinC	Marta Suplicy	PT
Defesa	MD	Celso Amorim	PT
Desenvolvimento Agrário	MDA	Pepe Vargas	PT
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MDIC	Fernando Pimentel	PT
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS	Tereza Campello	PT
Educação	MEC	Aloizio Mercadante	PT
Esporte	ME	Aldo Rebelo	PCdoB
Fazenda	MF	Guido Mantega	PT
Integração Nacional	MI	Fernando Bezerra Coelho	PSB
Justiça	MJ	José Eduardo Cardozo	PT
Meio Ambiente	MMA	Izabella Teixeira	—
Minas e Energia	MME	Edison Lobão	PMDB
Pesca e Aquicultura	MPA	Marcelo Crivella	PRB
Planejamento, Orçamento e Gestão	MPOG	Miriam Belchior	PT
Previdência Social	MPS	Garibaldi Alves Filho	PMDB
Relações Exteriores	MRE	Luiz Alberto Figueiredo	—
Saúde	MS	Alexandre Padilha	PT
Trabalho e Emprego	MTE	Manoel Dias	PDT
Transportes	MT	César Borges	PR
Turismo	MTur	Gastão Vieira	PMDB

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo>

Secretarias com <i>status</i> de ministério (ligadas à Presidência da República)			
Secretaria de Assuntos Estratégicos	SAE	Marcelo Neri (interino)	
Secretaria de Aviação Civil	SAC	Moreira Franco	PMDB
Secretaria de Comunicação Social	SeCom	Helena Chagas	—
Secretaria de Direitos Humanos	SDH	Maria do Rosário	PT
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	SMPE	Guilherme Afif Domingos	PSD
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	SEPPPIR	Luiza Helena de Bairros	PT
Secretaria de Políticas para as Mulheres	SPM	Eleonora Menicucci	PT
Secretaria de Portos	SEP	José Leônidas Menezes Cristino	PSB
Secretaria-Geral da Presidência	SG	Gilberto Carvalho	PT
Secretaria de Relações Institucionais	SRI	Ideli Salvatti	PT

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo>

Órgãos com status de ministério (ligados à Presidência da República)			
Advocacia-Geral da União	AGU	Luís Inácio Adams	—
Banco Central	BC	Alexandre Tombini	—
Casa Civil	CC	Gleisi Hoffmann	PT
Controladoria-Geral da União	CGU	Jorge Hage	—
Gabinete de Segurança Institucional	GSI	José Elito Carvalho Siqueira	—

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>

Nº	Empresas Públicas	Sigla	Órgão Supervisor
1	Companhia das Docas do Estado da Bahia	CODEBA	Presidência da República
2	Companhia Docas do Ceará	CDC	Presidência da República
3	Companhia Docas do Espírito Santo	CODESA	Presidência da República
4	Companhia Docas do Estado de São Paulo	CODESP	Presidência da República
5	Companhia Docas do Pará	CDP	Presidência da República
6	Companhia Docas do Rio de Janeiro	CDRJ	Presidência da República
7	Companhia Docas do Rio Grande do Norte	CODERN	Presidência da República
8	Empresa Brasil de Comunicação S.A	EBC	Presidência da República
9	Empresa Brasileira de Comunicação S.A.	RADIOBRÁS	Presidência da República
10	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.	CEASAMINAS	MAPA
11	Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais	CASEMG	MAPA
12	Companhia Nacional de Abastecimento	CONAB	MAPA
13	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo	CEAGESP	MAPA
14	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	EMBRAPA	MAPA
15	Alcantara Cyclone Space- Binacional Brasil/Ucrania	ACS	MCT
16	Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada	CEITEC S.A.	MCT
17	Financiadora de Estudos e Projetos	FINEP	MCT
18	Indústrias Nucleares do Brasil S.A.	INB	MCT
19	Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.	NUCLEP	MCT
20	ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros	ATIVOS S.A.	MF
21	Banco da Amazônia S.A.	BASA	MF
22	Banco do Brasil S.A.	BB	MF
23	Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	BESC	MF
24	Banco do Estado do Piauí S.A.	BEP	MF
25	Banco do Nordeste do Brasil S.A.	BNB	MF
26	Braslian American Merchant Bank	BAMB	MF
27	BB Administração de Ativos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.	BB DTVM	MF
28	BB Administradora de Cartões de Crédito S.A.	BB CARTÕES	MF
29	BB Administradora de Consórcios S.A.	BB CONSÓRCIOS	MF

Nº	Empresas Públicas	Sigla	Órgão Supervisor
30	BB Banco de Investimento S.A.	BB INVESTIMENTOS	MF
31	BB Banco Popular do Brasil S.A.	BPB	MF
32	BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A.	BB CORRETORA	MF
33	BB Leasing Company Limited	BB LEASING	MF
34	BB-Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil	BB LAM	MF
35	BBTUR - Viagens e Turismo Ltda.	BB TURISMO	MF
36	BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.	BESCVL	MF
37	BESC Financeira S.A. - Crédito, Financiamento e Investimentos	BESCREDI	MF
38	BESC S.A. Arrendamento Mercantil	BESC LEASING	MF
39	Caixa Econômica Federal	CAIXA ou CEF	MF
40	Casa da Moeda do Brasil	CMB	MF
41	COBRA Tecnologia S.A.	COBRA	MF
42	Empresa Gestora de Ativos	EMGEA	MF
43	IRB - Brasil Resseguros S.A.	IRB	MF
44	Serviço Federal de Processamento de Dados	SERPRO	MF
45	Hospital de Clínicas de Porto Alegre	HCPA	MEC
46	Agência Especial de Financiamento Industrial	FINAME	MDIC
47	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	MDIC
48	BNDES Participações S.A.	BNDESPAR	MDIC
49	Alberto Pasqualini - REFAP S.A.	REFAP	MME
50	Baixada Santista Energia Ltda.	BSE	MME
51	Boa Vista Energia S.A.	BVENERGIA	MME
52	Braspetro Oil Company	BOC	MME
53	Braspetro Oil Services Company	BRASOIL	MME
54	Centrais Elétricas de Rondônia S.A.	CERON	MME
55	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	ELETRONORTE	MME
56	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	ELETROBRÁS	MME
57	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica	CEPEL	MME
58	Companhia de Eletricidade do Acre	ELETROACRE	MME
59	CGTEE		MME
60	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	CPRM	MME
61	Companhia Energética de Alagoas	CEAL	MME
62	Companhia Energética do Piauí	CEPISA	MME
63	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco		MME
64	Downstream Participações Ltda.	DOWNSTREAM	MME
65	Eletrobrás Participações S.A.	ELETROPAR	MME
66	Eletrobrás Termonuclear S.A.	ELETRONUCLEAR	MME
67	Empresa de Pesquisa Energética	EPE	MME
68	ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	ELETROSUL	MME
69	Fafen Energia S.A.	FAFEN ENERGIA	MME
70	Fronape International Company	FIC	MME
71	FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	FURNAS	MME

Nº	Empresas Públicas	Sigla	Órgão Supervisor
72	Indústria Carboquímica Catarinense S.A.	ICC	MME
73	Ipiranga Asfaltos S.A.	IASA	MME
74	Liquigás Distribuidora S.A.	LIQUIGÁS	MME
75	Manaus Energia S.A.	MANAUS ENERGIA	MME
76	Biocombustível S.A.	PETROBIO	MME
77	Petrobras Comercializadora de Energia Ltda.	PCEL	MME
78	Petrobras Distribuidora S.A.	BR	MME
79	Petrobras Gás S.A.	GASPETRO	MME
80	Petrobras International Braspetro B.V.	PIB BV	MME
81	Petrobras International Finance Company	PIFCo	MME
82	Petrobras Negócios Eletrônicos S.A.	e-PETRO	MME
83	Petrobras Netherlands B.V.	PNBV	MME
84	Petrobras Química S.A.	PETROQUISA	MME
85	Petrobras Transporte S.A.	TRANSPETRO	MME
86	Petroquímica Triunfo S.A.	TRIUNFO	MME
87	Petróleo Brasileiro S.A.	PETROBRAS	MME
88	Refinaria Abreu e Lima S.A.	RNEST	MME
89	SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	SFE	MME
90	Termobahia S.A.	TERMOBAHIA	MME
91	Termoceará Ltda.	TERMOCEARÁ	MME
92	Termomacaé Ltda.	TERMOMACAÉ	MME
93	Termorio S.A.	TERMORIO	MME
94	Transportadora Associada de Gás S.A.	TAG	MME
95	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.	TBG	MME
96	5283 Participações Ltda.	-	MME
97	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social	DATAPREV	MPS
98	Indústria Brasileira de Salgados	IBS	MRE
99	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	HEMOBRÁS	MS
100	Hospital Cristo Redentor S.A.	REDENTOR	MS
101	Hospital Fêmeina S.A.	FÊMINA	MS
102	Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.	CONCEIÇÃO	MS
103	Companhia de Navegação do São Francisco	FRANAVE	MT
104	Companhia Docas do Maranhão	CODOMAR	MT
105	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	VALEC	MT
106	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	ECT	MC
107	Telecomunicações Brasileiras S.A.	TELEBRÁS	MC
108	Companhia de Desenvolvimento de Barcarena	CODEBAR	MMA
109	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	INFRAERO	MD
110	Empresa Gerencial de Projetos Navais	EMGEPRON	MD
111	Indústria de Material Bélico do Brasil	IMBEL	MD
112	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	CODEVASF	MI
113	Companhia Brasileira de Trens Urbanos	CBTU	MCidades

Nº	Empresas Públicas	Sigla	Órgão Supervisor
114	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.	TRENSURB	MCidades
115	Itaipu Binacional-Binacional Brasil/Paraguai	Itaipu	MME/MRE

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo>

Nº	Região	UF	Universidades e Escolas Federais	Sigla
1	CO	DF	Universidade de Brasília	UNB
2	CO	MS	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD
3	CO	GO	Universidade Federal de Goiás	UFG
4	CO	MT	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT
5	CO	MS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS
6	NE	BA	Universidade Federal da Bahia	UFBA
7	NE	BA	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB
8	NE	Ceará	Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB
9	NE	PB	Universidade Federal da Paraíba	UFPB
10	NE	CE	Universidade Federal da Região do Cariri	UFRC
11	NE	AL	Universidade Federal de Alagoas	UFAL
12	NE	PB	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG
13	NE	PE	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE
14	NE	Sergipe	Universidade Federal de Sergipe	UFS
15	NE	CE	Universidade Federal do Ceará	UFC
16	NE	MA	Universidade Federal do Maranhão	UFMA
17	NE	BA	Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOBA
18	NE	PI	Universidade Federal do Piauí	UFPI
19	NE	RN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN
20	NE	BA	Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSBA
21	NE	PE, BA, PI	Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF
22	NE	PE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE
23	NE	RN	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA
24	NO	RO	Universidade Federal de Rondônia	UNIR
25	NO	RR	Universidade Federal de Roraima	UFRR
26	NO	AC	Universidade Federal do Acre	UFAC
27	NO	AP	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP
28	NO	AM	Universidade Federal do Amazonas	UFAM
29	NO	PA	Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA
30	NO	PA	Universidade Federal do Pará	UFPA
31	NO	TO	Universidade Federal do Tocantins	UFT
32	NO	PA	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA
33	NO	PA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA
34	SE	MG	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL
35	SE	MG	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI
36	SE	MG	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF

Nº	Região	UF	Universidades e Escolas Federais	Sigla
37	SE	MG	Universidade Federal de Lavras	UFLA
38	SE	MG	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG
39	SE	MG	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP
40	SE	SP	Universidade Federal de São Carlos	UFSCar
41	SE	MG	Universidade Federal de São João del-Rei	UFSJ
42	SE	SP	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP
43	SE	MG	Universidade Federal de Uberlândia	UFU
44	SE	MG	Universidade Federal de Viçosa	UFV
45	SE	SP	Universidade Federal do ABC	UFABC
46	SE	ES	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES
47	SE	RJ	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO
48	SE	RJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ
49	SE	MG	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM
50	SE	MG	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM
51	SE	RJ	Universidade Federal Fluminense	UFF
52	SE	RJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ
53	Sul	SC, PR, RS	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS
54	Sul	PR	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	UNILA
55	Sul	RS	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA
56	Sul	RS	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL
57	Sul	SC	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC
58	Sul	RS	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM
59	Sul	RS	Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA
60	Sul	PR	Universidade Federal do Paraná	UFPR
61	Sul	RS	Universidade Federal do Rio Grande	FURG
62	Sul	RS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS
63	Sul	PR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>

Nº	Agência
1	Agência Nacional de Águas (ANA)
2	Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)
3	Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)
4	Agência Nacional do Cinema (ANCINE)
5	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)
6	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
7	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
8	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
9	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
10	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
11	Agência Nacional de Mineração (ANM) - em processo de criação para substituição do DNPM

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>

Nº	Órgão	Sigla	Área
1	Conselho Nacional de Justiça	CNJ	Justiça
2	Conselho Superior da Justiça do Trabalho	CSJT	Trabalho
3	Ministério Público da União	MPU	Justiça
4	Exército	EX	Forças Armadas
5	Aeronáutica	AR	Forças Armadas
6	Marinha	MA	Forças Armadas
7	Agência Brasileira de Inteligência	ABIN	Inteligência
8	Agência de Desenvolvimento da Amazônia	SUDAM	Fomento
9	Agência Espacial Brasileira	AEB	Aeroespacial
10	Colégio Pedro II	-	Educação
11	Comissão de Valores Mobiliários	CVM	Mercado de Ações
12	Comissão Nacional de Energia Nuclear	CNEN	Energia
13	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	CADE	Regulação
14	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE	Educação
15	Instituto de Integração Nacional da Justiça e Paz do Brasil	-	Educação
16	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE	Censo
17	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	INMETRO	Qualidade
18	Fundação Nacional do Índio	FUNAI	Índios
19	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis	IBAMA	Meio-ambiente
20	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	-	Educação
21	Superintendência da Zona Franca de Manaus	SUFRAMA	Fomento
22	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	ICMBIO	Meio-ambiente
23	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	DNIT	Transportes
24	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca	DNOCS	Desenvolvimento
25	Departamento Nacional de Produção Mineral	DPNM	Mineração

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo>

Nº	Órgão	Sigla	Área
1	Conselho Nacional de Justiça	CNJ	Justiça
2	Conselho Superior da Justiça do Trabalho	CSJT	Trabalho
3	Ministério Público da União	MPU	Justiça
4	Exército	EX	Forças Armadas
5	Aeronáutica	AR	Forças Armadas
6	Marinha	MA	Forças Armadas
7	Agência Brasileira de Inteligência	ABIN	Inteligência
8	Agência de Desenvolvimento da Amazônia	SUDAM	Fomento
9	Agência Espacial Brasileira	AEB	Aeroespacial
10	Colégio Pedro II	-	Educação
11	Comissão de Valores Mobiliários	CVM	Mercado de Ações
12	Comissão Nacional de Energia Nuclear	CNEN	Energia
13	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	CADE	Regulação
14	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE	Educação
15	Instituto de Integração Nacional da Justiça e Paz do Brasil	-	Educação

Nº	Órgão	Sigla	Área
16	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE	Censo
17	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	INMETRO	Qualidade
18	Fundação Nacional do Índio	FUNAI	Índios
19	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis	IBAMA	Meio-ambiente
20	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	-	Educação
21	Superintendência da Zona Franca de Manaus	SUFRAMA	Fomento
22	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	ICMBIO	Meio-ambiente
23	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	DNIT	Transportes
24	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca	DNOCS	Desenvolvimento
25	Departamento Nacional de Produção Mineral	DPNM	Mineração
26	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação	INTI	TI
27	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	INCRA	Desenvolvimento
28	Instituto Nacional da Propriedade Industrial	INPI	Indústria
29	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais	INEP	Educação
30	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	IPHAN	Patrimônio
31	Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares	IPEN	Energia
32	Instituto Nacional do Seguro Social	INSS	Assistência Social
33	Instituto Brasileiro de Museus	IBRAM	Cultura

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo>

Nº	Conselho/Entidade	Sigla
1	Conselho de Arquitetura e Urbanismo	CFAU
2	Conselho Federal de Administração	CFA
3	Conselho Federal de Biblioteconomia	CFB
4	Conselho Federal de Biologia	CFBIO
5	Conselho Federal de Biomedicina	CFBM
6	Conselho Federal de Contabilidade	CFC
7	Conselho Federal de Corretores de Imóveis	CFCI
8	Conselho Federal de Economia	CFE
9	Conselho Federal de Educação Física	CFED
10	Conselho Federal de Enfermagem	CFEM
11	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia	CREA
12	Conselho Federal de Estatística	CFES
13	Conselho Federal de Farmácia	CFF
14	Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional	CFFTO
15	Conselho Federal de Fonoaudiologia	CFFO
16	Conselho Federal de Medicina Veterinária	CFMV
17	Conselho Federal de Medicina	CFM
18	Conselho Federal de Museologia	CFMU
19	Conselho Federal de Nutricionistas	CFN
20	Conselho Federal de Odontologia	CFO
21	Conselho Federal de Psicologia	CFP
22	Conselho Federal de Química	CFQ

Nº	Conselho/Entidade	Sigla
23	Conselho Federal de Serviço Social	CFSS
24	Conselho Federal de Teólogos	CFT
25	Conselho Federal dos Representantes Comerciais	CFRC
26	Conselho Nacional de Profissionais Relações Públicas	CNPRP
27	Ordem dos Músicos do Brasil	OMB
28	Ordem dos Advogados do Brasil	OAB

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo>

Apêndice VI – Órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais

nº	Secretarias de Estado	Sigla
1	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SEAPA
2	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais	SECCRI
3	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SECTES
4	Secretaria de Estado de Cultura	SEC
5	Secretaria de Estado de Defesa Social	SEDS
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais	SEDVA M
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	SEDE
8	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	SEDRU
9	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	SEDESE
10	Secretaria de Estado de Educação	SEE
11	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	SEEJ
12	Secretaria de Estado de Fazenda	SEF
13	Secretaria de Estado de Governo	SEGOV
14	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	SEMAD
15	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	SEPLAG
16	Secretaria de Estado de Saúde	SES
17	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego	SETE
18	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	SETOP
19	Secretaria de Estado de Turismo	SETUR
20	Secretaria de Estado Extraordinária da Copa do Mundo	SECOPA
21	Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana	SEEGM
22	Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária	SERF
23	Secretaria de Estado Extraordinária para Coordenação de Investimentos	SECOI

Fonte: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo>

nº	Autarquias	Sigla
1	Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais	ADEMG
2	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte	RMBH
3	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de MG	ARSAE
4	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais	DER
5	Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais	DEOP
6	Departamento Estadual de Telecomunicações	DETEL
7	Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais	IOMG
8	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais	IDENE
9	Instituto de Geociências Aplicadas	IGA
10	Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais	IPEM
11	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais	IPSEMG
12	Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais	IPSM
13	Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais	ITER
14	Instituto Estadual de Florestas	IEF
15	Instituto Mineiro de Agropecuária	IMA
16	Instituto Mineiro de Gestão das Águas	IGAM

n°	Autarquias	Sigla
17	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais	JUCEMG
18	Loteria do Estado de Minas Gerais	LEMG
19	Universidade do Estado de Minas Gerais	UEMG
20	Universidade Estadual de Montes Claros	UNIMONTES

Fonte: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo>

N°	Empresas Públicas	Sigla
1	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG
2	Caixa de Amortização da Dívida	CADIV
3	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais	CODEMIG
4	Companhia de Gás de Minas Gerais	GASMIG
5	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais	COHAB
6	Companhia de Saneamento de Minas Gerais	COPASA
7	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais	PRODEMGE
8	Companhia Energética de Minas Gerais	CEMIG
9	Companhia Mineira de Promoções	PROMINAS
10	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais	EMATER
11	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais	EPAMIG
12	Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais	INDI
13	Minas Gerais Administração e Serviços Ltda.	MGS
14	Minas Gerais Participações S/A	MGI
15	Rádio Inconfidência Ltda.	-
16	Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A.	METROMINAS

Fonte: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo>

N°	Judiciário, Legislativo e Ministério Público	SIGLA
1	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	ALEMG
2	Ministério Público do Estado de Minas Gerais	MPMG
3	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	TCE
4	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	TJMG
5	Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais	TJM

Fonte: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo>

N°	Órgãos Autônomos	Sigla
1	Advocacia Geral do Estado - AGE	AGE
2	Controladoria Geral do Estado - CGE	CGE
3	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais - CBMMG	CBMMG
4	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais - DPMG	DPMG
5	Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais - ESP	ESP
6	Escritório de Prioridades Estratégicas	
7	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília	
8	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em São Paulo	
9	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais no Rio de Janeiro	

Nº	Órgãos Autônomos	Sigla
10	Gabinete Militar do Governador do Estado de MG - GMG	GMG
11	Intendência da Cidade Administrativa	
12	Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais - OGE	OGE
13	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG	PCMG
14	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG	PMMG

Fonte: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo>

Nº	Fundações
1	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - Hemominas
2	Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas - Hidroex
3	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - Cetec
4	Fundação Clóvis Salgado - FCS
5	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais - Fapemig
6	Fundação de Arte de Ouro Preto - Faop
7	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais - Utramig
8	Fundação Educacional Caio Martins - Fucam
9	Fundação Estadual do Meio Ambiente - Feam
10	Fundação Ezequiel Dias - Funed
11	Fundação Helena Antipoff - FHA
12	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig
13	Fundação João Pinheiro - FJP
14	Fundação Rural Mineira - Ruralminas
15	Fundação TV Minas Cultural e Educativa - TV Minas
16	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - Iepha
17	Palácio das Artes - Fundação Clóvis Salgado

Fonte: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo>

Apêndice VII – Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Nº	Secretarias de Estado
1	Administração Penitenciária
2	Agricultura e Abastecimento
3	Casa Civil
4	Casa Militar
5	Cultura
6	Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia
7	Desenvolvimento Metropolitano
8	Desenvolvimento Social
9	Direitos da Pessoa com Deficiência
10	Educação
11	Emprego e Relações do Trabalho
12	Energia
13	Esporte, Lazer e Juventude
14	Fazenda
15	Gestão Pública
16	Habitação
17	Justiça e Defesa da Cidadania
18	Logística e Transportes
19	Meio Ambiente
20	Planejamento e Desenvolvimento Regional
21	Procuradoria Geral do Estado
22	Saneamento e Recursos Hídricos
23	Saúde
24	Segurança Pública
25	Transportes Metropolitanos
26	Turismo

Fonte: http://saopaulo.sp.gov.br/orgaos/principal_orgaos

Nº	Outros Órgãos Independentes	Sigla
1	Assembleia Legislativa	ALESP
2	Ministério Público do Estado de São Paulo	MPES
3	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	TJSP
4	Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo	TJMES
5	Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo	TER -SP
6	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	TCSP

Fonte: http://saopaulo.sp.gov.br/orgaos/principal_orgaos

Nº	Fundações
1	CEPAM
2	FAPESP
3	FDE
4	Fundação Casa
5	Fundação Florestal

6	Fundação ITESP
7	Fundação Procon - SP
8	Fundap
9	Furp
10	Memoral América Latina
11	Oncocentro
12	Padre Anchieta
13	Seade
14	Zoológico - SP

Fonte: http://saopaulo.sp.gov.br/orgaos/principal_orgaos

Nº	Empresas Públicas
1	CDHU
2	CESP
3	CETESB
4	CODASP
5	COSESP
6	Companhia Docas de São Sebastião
7	CPOS
8	CPTM
9	DERSA
10	Desenvolve SP
11	EMAE
12	Emplasa
13	EMTU
14	Imprensa Oficial
15	IPT
16	Metrô
17	Prodesp
18	Sabesp
19	Tur. SP

Fonte: http://saopaulo.sp.gov.br/orgaos/principal_orgaos

Nº	Autarquias
1	AGEM
2	AGEMCAMP
3	ARSESP
4	Artesp
5	CBPM
6	Centro Paula Souza
7	DAEE
8	Daesp
9	DER
10	Famema
11	Famerp

Nº	Autarquias
12	HC USP - RP
13	HC USP - SP
14	Iamspe
15	Imesc
16	Ipem
17	Ipen
18	Ipesp
19	SPPREV
20	Sutaco
21	Unesp
22	Unicamp
23	USP

Fonte: http://saopaulo.sp.gov.br/orgaos/principal_orgaos

Apêndice VIII - Crosstabs – Análise fsQCA

N	Row %	Column %	Total %	coord					
exit				0	0.25	0.5	0.75	1	
0	1	1	2	6	12				22
	4.5	4.5	9.1	27.3	54.5				
	12.5	50.0	100.0	100.0	100.0				
	3.3	3.3	6.7	20.0	40.0				
1	7	1	0	0	0				8
	87.5	12.5	0.0	0.0	0.0				
	87.5	50.0	0.0	0.0	0.0				
	23.3	3.3	0.0	0.0	0.0				
Total N	8	2	2	6	12				
Missing	30	0							

N	Row %	Column %	Total %	teca					
exit				0	0.25	0.5	0.75	1	
0	0	0	2	8	12				22
	0.0	0.0	9.1	36.4	54.5				
	0.0	0.0	50.0	100.0	100.0				
	0.0	0.0	6.7	26.7	40.0				
1	3	3	2	0	0				8
	37.5	37.5	25.0	0.0	0.0				
	100.0	100.0	50.0	0.0	0.0				
	10.0	10.0	6.7	0.0	0.0				
Total N	3	3	4	8	12				
Missing	30	0							

N	Row %	Column %	Total %	comer					
exit				0	0.25	0.5	0.75	1	
0	2	7	4	2	7				22
	9.1	31.8	18.2	9.1	31.8				
	50.0	63.6	100.0	50.0	100.0				
	6.7	23.3	13.3	6.7	23.3				
1	2	4	0	2	0				8
	25.0	50.0	0.0	25.0	0.0				
	50.0	36.4	0.0	50.0	0.0				
	6.7	13.3	0.0	6.7	0.0				
Total N	4	11	4	4	7				
Missing	30	0							

N	Row %	Column %	Total %	ipolit					
exit				0	0.25	0.5	0.75	1	
0	3	7	2	2	8				22
	13.6	31.8	9.1	9.1	36.4				
	33.3	77.8	100.0	100.0	100.0				
	10.0	23.3	6.7	6.7	26.7				
1	6	2	0	0	0				8
	75.0	25.0	0.0	0.0	0.0				
	66.7	22.2	0.0	0.0	0.0				
	20.0	6.7	0.0	0.0	0.0				
Total N	9	9	2	2	8				
Missing	30	0							

N	Row %	Column %	Total %							
				poder						
exit				0	0.00	0.25	0.5	0.75	1	
0	3	0	3	7	2	7	22			
	13.6	0.0	13.6	31.8	9.1	31.8				
	50.0	0.0	50.0	87.5	100.0	100.0				
	10.0	0.0	10.0	23.3	6.7	23.3				
1	3	1	3	1	0	0	8			
	37.5	12.5	37.5	12.5	0.0	0.0				
	50.0	100.0	50.0	12.5	0.0	0.0				
	10.0	3.3	10.0	3.3	0.0	0.0				
Total N	6	1	6	8	2	7				
Missing	0									

N	Row %	Column %	Total %							
				econo						
exit				0	0.00	0.25	0.5	0.75	1	
0	5	0	8	7	1	1	22			
	22.7	0.0	36.4	31.8	4.5	4.5				
	62.5	0.0	66.7	100.0	100.0	100.0				
	16.7	0.0	26.7	23.3	3.3	3.3				
1	3	1	4	0	0	0	8			
	37.5	12.5	50.0	0.0	0.0	0.0				
	37.5	100.0	33.3	0.0	0.0	0.0				
	10.0	3.3	13.3	0.0	0.0	0.0				
Total N	8	1	12	7	1	1				
Missing	30									
Missing	0									

N	Row %	Column %	Total %							
				regul						
exit				0	0.00	0.25	0.5	0.75	1	
0	2	0	8	6	2	4	22			
	9.1	0.0	36.4	27.3	9.1	18.2				
	66.7	0.0	61.5	100.0	66.7	100.0				
	6.7	0.0	26.7	20.0	6.7	13.3				
1	1	1	5	0	1	0	8			
	12.5	12.5	62.5	0.0	12.5	0.0				
	33.3	100.0	38.5	0.0	33.3	0.0				
	3.3	3.3	16.7	0.0	3.3	0.0				
Total N	3	1	13	6	3	4				
Missing	30									
Missing	0									

N	Row %	Column %	Total %							
				legal						
exit				0	0.25	0.5	1			
0	5	11	5	1	22					
	22.7	50.0	22.7	4.5						
	62.5	73.3	83.3	100.0						
	16.7	36.7	16.7	3.3						
1	3	4	1	0	8					
	37.5	50.0	12.5	0.0						
	37.5	26.7	16.7	0.0						
	10.0	13.3	3.3	0.0						
Total N	8	15	6	1						
Missing	30									
Missing	0									

N						
Row %						
Column %						
Total %						
exit	cotra					
	0	0.25	0.5	0.75	1	
0	11	5	1	3	2	22
	50.0	22.7	4.5	13.6	9.1	
	68.8	62.5	100.0	100.0	100.0	
	36.7	16.7	3.3	10.0	6.7	
1	5	3	0	0	0	8
	62.5	37.5	0.0	0.0	0.0	
	31.3	37.5	0.0	0.0	0.0	
	16.7	10.0	0.0	0.0	0.0	
Total N	16	8	1	3	2	
Missing	30					
	0					
N						
Row %						
Column %						
Total %						
exit	cotro					
	0	0.25	0.5	0.75	1	
0	10	6	1	1	4	22
	45.5	27.3	4.5	4.5	18.2	
	71.4	66.7	50.0	100.0	100.0	
	33.3	20.0	3.3	3.3	13.3	
1	4	3	1	0	0	8
	50.0	37.5	12.5	0.0	0.0	
	28.6	33.3	50.0	0.0	0.0	
	13.3	10.0	3.3	0.0	0.0	
Total N	14	9	2	1	4	
Missing	30					
	0					

Apêndice IX - Resultados de Análises de Consistência

Analysis of Necessary Conditions		
Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
coord	0.806818	0.986111

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
teca	0.863636	0.915663

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
comer	0.556818	0.830508

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
polit	0.556818	0.960784

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
poder	0.579545	0.910714

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
econo	0.329545	0.878788

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
regul	0.477273	0.840000

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
legal	0.284091	0.806452

Outcome variable: ~exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
cotra	0.272727	0.888889

Outcome variable: exit		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
cotro	0.156250	0.156250

Apêndice X – Análise de Condição Suficiente

```
*****
SUBSET/SUPERSET ANALYSIS
*****

Outcome: ~exit
```

	consistency	raw coverage	combined
	-----	-----	-----
coord	0.986111	0.806818	0.927834

```
Outcome: ~exit
```

	consistency	raw coverage	combined
	-----	-----	-----
tecna	0.915663	0.863636	0.942687

```
Outcome: ~exit
```

	consistency	raw coverage	combined
	-----	-----	-----
comer	0.830508	0.556818	0.782355

```
Outcome: ~exit
```

	consistency	raw coverage	combined
	-----	-----	-----
polit	0.960784	0.556818	0.819942

```
Outcome: ~exit
```

	consistency	raw coverage	combined
	-----	-----	-----
poder	0.910714	0.579545	0.822469

```
Outcome: ~exit
```

	consistency	raw coverage	combined
	-----	-----	-----
econo	0.878788	0.329545	0.676625

Outcome: ~exit

	consistency	raw coverage	combined
regul	0.840000	0.477273	0.748887

Outcome: ~exit

	consistency	raw coverage	combined
legal	0.806452	0.284091	0.612793

Outcome: ~exit

	consistency	raw coverage	combined
cotra	0.888889	0.272727	0.637506

Outcome: ~exit

	consistency	raw coverage	combined
cotro	0.843750	0.306818	0.648769

Apêndice XI – Lista de Documentos Consultados no Projeto Pontal

Qtde	Nome do Documento	Páginas
1	Relatório Síntese 2	186
2	Asset Inventory	73
3	Atualização de Situação Física	73
4	Custos da Construção	152
5	Relatório Síntese 3	387
6	Relatório Síntese 1	130
7	Álbum de Fotos	59
8	Estudo Hídrico	3
9	Estudo de Solos	5
10	CST 1	1
11	CST 2	1
12	CST 3	1
13	CST 4	1
14	CST 5	1
15	CST 6	1
16	CST 7	1
17	CST 8	1
18	CST 9	1
19	CST 10	1
20	CST 11	1
21	CST 12	1
22	CST 13	1
23	Licença Ambiental 1	1
24	Licença Ambiental 2	1
25	Licença Ambiental 3	1
26	Licença Ambiental 4	1
27	Licença Ambiental 5	1
28	Projeto Ambiental - Medidas Mitigadoras	92
29	Projeto Ambiental - Medidas Mitigadoras 2	92
30	Protocolo de Renovação de Licença Ambiental	1
31	Anexo de Resolução CGP - Altera Termos do Contrato	12
32	Aviso de Alteração no DOU 1	1
33	Aviso de Alteração no DOU 2	1
34	Resolução CGP	12
35	Licença Ambiental	2
36	Diário Oficial - Alteração	2
37	Diário Oficial - Alteração 2	1
38	Ata de Licitação - DOU	1
39	Comunicado da CEL 1	1
40	Aviso de Licitação	1
41	Alteração do Edital 3	11

Qtde	Nome do Documento	Páginas
42	Aviso de Licitação - Republicação	1
43	Aviso de Licitação - Republicação 2	1
44	Edital de Projeto - DOU	1
45	Aviso de Licitação	1
46	Aviso de Adiamento1	1
47	Esclarecimento Prestado 1	5
48	Esclarecimento Prestado 2	10
49	Esclarecimento Prestado 3	2
50	Esclarecimento Prestado 4	1
51	Esclarecimento Prestado 5	5
52	Esclarecimento Prestado 6	3
53	Esclarecimento Prestado 7	8
54	Esclarecimento Prestado 8	9
55	Esclarecimento Prestado 9	5
56	Esclarecimento Prestado 10	2
57	Esclarecimento Prestado 11	1
58	Esclarecimento Prestado 12	1
59	Esclarecimento Prestado 13	1
60	Manual de Procedimentos	36
61	Contrato de Fiança	9
62	Sistema de Avaliação de Desempenho	14
63	Estrutura Tarifária	3
64	Modelo de Seguro Garantia	3
65	Modelo de Fiança Bancária	3
66	Diretrizes Técnicas Mínimas	14
67	Diretrizes e Termo de referência do Plano de Ocupação	34
68	Termo de Compromisso	4
69	Contrato de Concessão Patrocinada	64
70	Concessão de Direito Real de Uso e Outras Avenças	23
71	Edital de Licitação	65
72	Ata de Sessão Pública 1	1
73	Publicação no Diário Oficial	1
74	Ata da Sessão Pública de Recebimento, Abertura e Julgamento das Garantias	3
75	Ata da Sessão Pública de Julgamento das Propostas Técnica e Comercial	2
76	Ata da sessão publica de abertura de Temos de Habilitação	2
77	Notificação CEL 1	5
78	Aviso CEL - DOU1	1
79	Homologação/Adjudicação - DOU	1
80	Publicação de Contrato - CODEVASF - BMF & Bovespa	1
81	Resposta a Impugnação de Edital	13
82	EIA - Rima Vol. 1 - Tomo I - Estudos Preliminares	173
83	EIA - Rima Vol. 1 - Tomo II- Legislação Pertinente	169
84	EIA - Rima Vol. 2 - Tomo I - Meio Físico	116

Qtde	Nome do Documento	Páginas
85	EIA - Rima Vol. 2 - Tomo II - Meio Biotico	92
86	EIA - Rima Vol. 2 - Tomo III - Meio Antropico	116
87	EIA - Rima Vol.3 Análise de Impacto	187
88	RIMA	84
89	Relatório de Desenho e Anexos (19 anexos)	425
90	Área Sul Projeto Executivo (Anexos 19)	77
	Relatórios e Especificações Técnicas	
91	Volume 1	315
92	Volume 2	45
93	Volume 3	39
94	Volume 4	78
95	Volume 5	120
96	Volume 6	252
97	Volume 7	12
Total de Páginas		3.976