

A RELEVÂNCIA DA ANÁLISE DO *VALUE FOR MONEY* QUALITATIVO NA ESTRUTURAÇÃO DOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Carlo Fabrizio Campanile Braga¹

INTRODUÇÃO

Atualmente, inclusive em países que atingiram um nível elevado de desenvolvimento econômico, os governos enfrentam sérios problemas para a implementação de projetos de infraestrutura, seja porque envolvem o dispêndio de vultosos gastos, seja porque geralmente possuem objetos complexos (instalação de linhas de metrô em grandes cidades, universalização de saneamento básico, etc.). Por isto a implementação de grandes projetos de infraestrutura ainda é um dos desafios para o desenvolvimento.

Estes dois fatores – gastos elevados e complexidade dos projetos – fizeram com que ao longo do tempo fossem buscadas algumas alternativas para que o Estado pudesse implementar políticas públicas sem inviabilizar o seu fluxo de caixa e assim entregar aos usuários serviços públicos adequados e de qualidade. E uma destas alternativas foi notadamente a possibilidade de utilização de parcerias com o setor privado, seja por meio de concessões comuns, seja, de modo especial, por meio de parcerias público-privadas (PPPs) – que no Brasil foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004.

No presente estudo será analisado, de modo pontual, a exigência de que a escolha desta espécie de contratação – mediante o instituto das PPPs – seja precedida da justificativa de que ela gerará vantagens de ordem econômico-financeira e benefícios socioeconômicos, se comparada com o modelo tradicionalmente utilizado pelo Estado (execução direta ou contratação por meio de licitações com base na Lei nº 8.666/1993). Ou seja, que esta forma de contratação agregará um valor maior do que as formas tradicionais. São estas as justificativas que compõem o que se convencionou denominar de *Value for Money* (VfM) da contratação, que poderá ser analisado tanto sob o ponto de vista econômico (VfM quantitativo) como do ponto de vista de qualidade (VfM qualitativo).

O presente terá como objeto a análise da necessidade e relevância de um bom estudo de **VfM qualitativo** no momento da estruturação de um projeto de PPP, ficando o recorte temático adstrito a avaliação da importância desta análise de VfM qualitativo *ex ante*, isto é, no momento de estruturação e justificação da escolha do modelo contratual.

1 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: NOÇÕES GERAIS E DEFINIÇÕES

De um modo bastante amplo se pode dizer que as parcerias entre o público (entes do governo) e o privado (agentes do mercado/sociedade) assumem inúmeras formas, haja vista os limites da atuação

1 Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Especialista em Direito Público pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Especialista em Direito Previdenciário – Regime Próprio de Previdência Social pela Damásio Educacional. Master Business Administration (MBA) em Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) em convênio com a London School of Economics de Londres (LSE)

Estatual em comparação com a crescente demanda social por mais e melhores serviços públicos.

A fim de delimitar as parcerias público-privadas em uma concepção contemporânea mostra-se necessário registrar que foi na Inglaterra, a partir dos anos 1990, que surge o movimento atual de realização das parcerias entre o público e o privado com o objetivo especial de concretizar projetos de infraestrutura. E esta forma de contratação decorre especialmente da necessidade de implementação ou aperfeiçoamento das infraestruturas relacionadas à serviços públicos.

Considerando que tal tarefa exige investimentos vultosos, e verificando que estes valores não são disponíveis de modo imediato pelo Estado, bem como possuem um alto custo de captação no mercado, era imperiosa a busca por soluções diversas da forma tradicional de contratação.

Contudo, não foi somente isto, já que a realidade dos investimentos em infraestrutura na Inglaterra envolvia também outras questões, como acentua Nascimento:

- Falta de investimentos na manutenção e operação de longo prazo na infraestrutura existente.
- Falta de investimentos em nova infraestrutura (sobretudo social): anos investindo abaixo do nível necessário em escolas, hospitais, habitação social, e prisões levavam a limitações ao desenvolvimento social.
- Restrições orçamentárias do Estado para investir em projetos de infraestrutura (limitações no orçamento e no endividamento público).
- Eficiência limitada nas obras públicas (atraso na entrega das obras e orçamentos estourados) (2016, p. 4).

Deste conjunto de problemas financeiro-orçamentários e de execução é que surge a necessidade da construção de um modelo de financiamento da infraestrutura pública, o que ocorre com a criação do PFI (*Project Finance Initiative*).

Neste novo modelo a iniciativa privada era chamada com o objetivo de financiar um projeto de infraestrutura, tendo como contrapartida uma remuneração que pode ser realizada (i) *diretamente pelo setor público*; (ii) *por meio de tarifas cobradas dos usuários*, ou (iii) *por uma combinação de ambos (remuneração pública + tarifa)*. Convém ressaltar, como fez o próprio Tesouro Real da Inglaterra, que a intenção era criar possibilidades para trazer e engajar o setor privado no projeto, construção, financiamento e operação (*DBFO – Design, Bulding, Finance and Operate*) de infraestruturas públicas, com o objetivo de disponibilizar serviços e produtos de boa qualidade, com manutenção adequada e que trouxessem um bom custo-benefício para o usuário, modelo este que tem sido utilizado em vários setores dos serviços públicos ingleses (*HM Treasury Private*, 2015, p 3.).

A partir do PFI foi possível o desenvolvimento de centenas de infraestruturas para uso da população, desde transporte (como *Hight Speed – Trem no Canal da Mancha*), até escolas e hospitais, os quais provavelmente não seriam realizados se dependessem única e exclusivamente do financiamento público (BROWNLEE, 2016).

Com a finalidade de oferecer uma visão genérica sobre o que seja o contrato de PPP, pode se dizer que ele constitui um

Acordo firmado entre a Administração Pública e entes privados, que estabelecem vínculo jurídico para implementação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, e sob o controle e fisca-

lização do Poder Público, de serviços empreendimentos ou atividades de interesse público em que haja investimento pelo parceiro privado, que responde pelo respectivo financiamento e pela execução do objetivo firmado. (CRETELLA NETO, 2010, p. 1)

Uma definição mais detalhada, e que confere a compreensão geral desta espécie de parceria contratual, é dada pela *OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), quando menciona que a PPP é um contrato de longa duração realizado entre o governo e um parceiro privado, onde este último financia e entrega serviços públicos utilizando recursos de capital próprios, mediante o compartilhamento de riscos. Num contrato de PPP o serviço prestado cumpre com os objetivos pretendidos pelo governo e está alinhado com os objetivos de lucro do privado, sendo que a efetividade deste alinhamento depende de uma satisfatória e apropriada transferência de riscos ao parceiro privado. Na PPP o governo especifica a qualidade e a quantidade do serviço a ser prestado pelo privado, onde o parceiro privado pode ser encarregado do projeto, construção, financiamento, operação e gestão da infraestrutura exigível para prestação do serviço requerido, bem como prestar este serviço ao governo ou diretamente aos usuários (OECD, 2017, p. 13).

Desta definição podem ser destacados os seguintes elementos sobre o contrato de PPP: *(i) acordo contratual entre um ente público e um ou mais agentes privados; (ii) a prestação de um serviço público por um agente privado; (iii) cumprimento dos objetivos do governo alinhado com os objetivos do parceiro privado; e, (iv) onde o alinhamento da efetividade dos serviços prestados depende de uma transferência de risco aos parceiros privados.*

Ainda que em termos gerais, estes elementos de definição oferecem a possibilidade de compreensão dos limites de uma PPP, os quais permitem sua conceituação como sendo: *uma relação contratual de longo prazo entre um ente público e um agente de mercado, a fim de que possa ser prestado um serviço público de modo eficiente e com qualidade, cumprindo a obrigação estatal em conformidade com o interesse do próprio governo ou dos usuários, mediante uma contribuição pecuniária a ser paga ao parceiro privado, e com a repartição dos riscos desta atividade, atribuindo boa parte destes riscos ao agente privado.*

A partir disso, o Estado atinge o objetivo da prestação de um serviço público adequado e de qualidade sem a necessidade de imediatamente dispender uma elevada quantia para o custeio, enquanto o parceiro privado assume boa parte dos riscos da atividade.

Vale registrar que nas PPPs, diferentemente de uma concessão comum – onde a remuneração decorre da tarifa a ser cobrada dos usuários e o risco da atividade é em grande medida do parceiro privado –, a prestação dos serviços é remunerada pelo ente estatal (no todo ou em parte). Os pagamentos são realizados como forma de amortização dos investimentos realizados e também como remuneração pelos serviços, de modo que não haverá o pagamento imediato ou integral ao parceiro privado. E a divisão dos riscos pela atividade, desde a captação dos investimentos até a operação do ativo, vai ser compartilhada na medida em que cada parceiro assumirá os riscos que estiver mais apto a gerir.

Destaca-se que na Lei das PPPs (Lei nº 11.079/2004) existem duas espécies de parcerias possíveis, a **concessão administrativa** e a **concessão patrocinada**, o que torna este diploma legal o marco jurídico específico destas espécies de parceria. A **concessão patrocinada** se diferencia da concessão comum por seu regime remuneratório, na medida em que inclui tanto a tarifa cobrada dos usuários como a existência de uma

contraprestação prestada pelo setor público. A **concessão administrativa**, por sua vez, traz a possibilidade de que haja a concessão da prestação de serviços públicos que são oferecidos para uso direto pelo Estado e também de serviços a serem prestados diretamente aos usuários, sendo que seu sistema remuneratório não será composto pela cobrança de qualquer tarifa, mas unicamente por contraprestação prestada em pecúnia (em conjunto ou não com receitas assessórias) pelo Poder Concedente (SUNFELD, 2011, p. 30-31).

De outra parte, Zanquim pontua as especificidades das duas espécies de PPP diferenciando-as dos demais contratos administrativos

(...) a Lei nº 11.079/2004 pode-se dizer que contempla dois tipos de contratos: (i) concessão nas PPPs patrocinadas, e (ii) contrato público *sui generis* nas PPPs administrativas. O traço que os une é a matriz de distribuição de riscos entre os participantes do projeto. O que os separa é a cobrança de tarifas dos usuários nas patrocinadas, inexistente nas administrativas. O que afasta ambos dos contratos administrativos é a rejeição das “cláusulas exorbitantes”, não compatível com a lógica das parcerias. (2012, p. 80)

De um modo geral se pode dizer que os contratos de PPP constituem uma evolução relacionada a dimensão financeira dos contratos da administração, tendo como objetivo superar as deficiências de infraestrutura do país (ZANCHIM, 2012, p. 81).

Porém, para que as concessões patrocinadas ou administrativas não configurem a mera contratação de obra ou serviço (ou uma concessão comum), a Lei nº 11.079/2004 estabeleceu uma série de requisitos para sua realização, com o nítido propósito de configurar para estas espécies de concessão um caráter mais complexo.

Daí que nos arts. 1º até 4º da Lei nº 11.079/2004 estão fixadas as características básicas que dão conformação a estas concessões, com seguintes elementos: (i) contrato entre entes da Administração Direta do Poder Executivo e Legislativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (incluídos os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios); (ii) concessão de serviços ou obras públicas ou contrato de prestação de serviços em que a Administração seja usuária direta ou indireta; (iii) exigência da existência de uma contraprestação pública (adicionada ou não à tarifa); (iv) contrato com valor superior a 10 milhões de reais; (v) prazo da contratação não inferior a 5 anos e não superior a 35 anos; e, (vi) cumprir as diretrizes do art. 4º.

Ainda que destas disposições legais não sejam suficientes para a caracterização completa do que sejam as PPPs (patrocinadas e administrativas), até mesmo em face da complexidade da relação, o contrato de PPP será sempre um contrato visando a implementação de uma infraestrutura para a prestação de serviços públicos, envolvendo ou não a entrega de uma obra pública, de vulto econômico, de longo prazo, com investimentos realizados pelo parceiro privado que serão amortizados pelos pagamento do parceiro público, com a repartição de riscos entre os parceiros, com comprovação de sustentabilidade econômico-financeira e ganhos socioeconômicos, e cuja infraestrutura retornará ao parceiro público ao final da concessão.

Observando a própria complexidade do objeto de um contrato de PPP, a ideia é analisar a justificação da realização desta contratação pelo Poder Público, especialmente durante a estruturação do projeto para uma parceira desta envergadura, o que vem expresso na relação de custo-benefício desta concessão de serviços públicos mediante remuneração. Tal exigência decorre do disposto no art. 4º, VII, e no art. 10,

I, *a*, ambos da Lei n° 11.079/2004, e que é tratado na doutrina e na prática das concessões como sendo o *Value for Money* (VfM) que justificaria a transferência da realização de investimentos, obras e execução de um serviço público para um ente privado.

2 A JUSTIFICATIVA DO MODELO DE CONTRATAÇÃO DE UMA PPP: ANÁLISE DO *VALUE FOR MONEY* QUALITATIVO E SUA RELEVÂNCIA NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE PPP

Como já referido, no Brasil a exigência de demonstração do VfM decorre da regra contida no art. 4º, VII e também daquela prevista no art. 10, I, *a*, ambas da Lei n 11.079/2004.

Para uma caracterização inicial do VfM é imprescindível notar que ele deve ser explicado como sendo formado por uma série de critérios que irão aferir a qualidade na entrega dos serviços, levando-se em consideração, de modo especial, os critérios de economia, eficiência e eficácia (AKBIYIKLI e EATON, p. 19).

Neste mesmo sentido vem a definição do *U.S. Department of Transportation* (2012, p. 6), para quem o VfM é definido por uma combinação ótima entre o ciclo de vida dos custos e a qualidade (ou adequação à finalidade) de um bom serviço a ser entregue em conformidade com os anseios dos usuários. Cita-se, como exemplo, o caso das rodovias, onde a exigência dos usuários pode ser que uma específica rodovia tenha mobilidade e segurança.

Em uma síntese desta definição a OECD posiciona-se dizendo que o VfM visa sempre atingir a melhor ponderação entre os “três E’s” – economia, eficiência e eficácia. Não é uma ferramenta ou um método, mas uma maneira de pensar sobre como bem utilizar recursos. No Reino Unido é frequentemente usado como uma estrutura para avaliar a eficácia de custos no setor público (JACKSON, 2012, P. 1).

Há que se ressaltar, no entanto, que o VfM não significa simplesmente que o modelo tenha um menor custo do que aquele obtido quando o projeto é realizado diretamente pelo setor público, já que ele exige a ponderação entre estes três elementos fundamentais de economia, eficiência e efetividade/eficácia do modelo de PPP em comparação com o modelo do setor público. Neste sentido o VfM não é sinônimo de obtenção de economia (isto é, de redução de custos) ou eficiência. O VfM é, em verdade, uma forma de encontrar a ponderação (balance) correta entre economia, eficiência e efetividade/eficácia, não podendo ser definido apenas por uma destas dimensões isoladamente. Disto se conclui que reduzir o custo dos insumos e diminuir a eficiência pode dar ou não o VfM (JACKSON, 2012, p. 1).

Mesmo que a doutrina não seja uniforme sobre a definição do VfM, parece que ao menos a existência de três elementos (economia, eficiência e eficácia) seja um consenso, como acentua Grilo quando trata da qualidade nos investimentos em PPP:

Economia: a economia designa a aquisição de recursos com uma quantidade ou qualidade apropriada com um custo mínimo. Dois aspectos são relevantes para determinar se o serviço é econômico: qualidade e custo. A qualidade dos materiais pode ser estabelecida por especificações técnicas. A qualidade da equipe pode ser provida de diretrizes profissionais ou por um acordo de trabalho. Uma vez que a qualidade dos recursos foi estabelecida, a gerência precisa assegurar que eles foram adquiridos com um custo aceitável ou mínimo, em relação às condições locais de operação.

Eficiência: a eficiência, por sua vez, consiste em assegurar que o nível máximo de resultados é

obtido com uma determinada quantidade de recursos ou que uma mínima quantidade de recursos é utilizada para produzir um determinado nível de resultados. A definição implica que se os resultados por unidade de insumo podem ser medidos, mas isso não é tão fácil de ser avaliado na prática, pois pode ser influenciado por fatores externos.

Eficácia: consiste na garantia de que o resultado de uma determinada atividade atinja os objetivos desejados. A gestão deve se preocupar, acima de tudo, com os resultados obtidos. É possível atingir o mesmo nível de eficácia de modo mais eficiente ou pode ser que uma ação seja ineficaz, embora opere com eficiência. Em alguns casos é possível produzir dados quantitativos para monitorar o desempenho. Em outros, é preciso que o valor seja medido de forma indireta ou por meio de julgamentos pessoais. Nestes casos é vital tomar providências para limitar o viés e os gerentes devem buscar opiniões de terceiros e de especialistas independentes. (2008, p. 160-161).

De modo mais sintético e conectado com a prática da estruturação dos projetos de PPP, tomando como base nos mesmos elementos e as proposições acima citadas, tem-se a seguinte sistematização:

Economia de gastos públicos: Assunção de que a PPP possui gastos inferiores àqueles da gestão de serviços públicos, justificando-a por um serviço de maior qualidade e menor custo;

Eficiência alocativa: Frases onde se identificam argumentos de otimização dos recursos para se alcançar os resultados propostos na prestação de serviço escopo do projeto;

Eficácia ou efetividade: Justificativas que mostrem a garantia de que o resultado de determinada atividade atinja os objetivos esperados. Isso poderia se traduzir tanto pela melhoria dos resultados da prestação do serviço quanto pelo desempenho do parceiro privado para alcançar estes resultados. (BUCINI, PAIVA e ALMEIDA, 2015, p. 10)

Convém ressaltar que o *HM Treasury*, a partir do *Green Book* de 2003, promoveu um aperfeiçoamento da verificação do VfM, fixando que o projeto terá VfM quando agregar algum valor, pois

A proposta central é que a PPP seja utilizada onde ela agrega valor, entendido como uma combinação ótima de custos ao longo da vida útil e qualidade (ou adequação ao uso) a fim de atender as necessidades dos usuários. A metodologia enfatiza que o valor nem sempre corresponde à escolha do menor preço ou da melhor proposta (Figura 6.2) e que o método contratual não deve ser escolhido para assegurar um tratamento contábil específico para o projeto (GRILO, 2008, p. 170).

Ainda assim, o próprio *HM Treasury* alerta sobre a indefinição do conceito de VfM, atribuindo a ele um caráter de *relative concept*, porém deixando claro que envolverá dois aspectos, pois o VfM é definido como uma combinação adequada de todo o ciclo de vida dos custos de um projeto e a qualidade do bem ou do serviço para atender a exigência do usuário. VfM não sendo uma mera uma escolha entre bens e serviços baseada no menor custo do investimento (*HM TREASURY*, 2006, p. 7).

Destas definições e esclarecimentos fica nítido que a análise do VfM deve englobar dois aspectos: um **quantitativo** e outro **qualitativo**. Daí resulta que o projeto de estruturação de uma PPP envolverá a observância tanto de aspectos econômico-financeiros como de questões referentes a qualidade e eficácia dos serviços que serão entregues, aspectos estes que não são quantificáveis.

2.1 VALUE FOR MONEY QUANTITATIVO

No caso do **VfM quantitativo**, a análise é feita com base na comparação entre os custos para o Estado realizar a prestação daquele específico serviço, incluídas as obras para a implementação da infraestrutura necessária, seja por meio de execução e operação direta pelo Estado ou por meio da contratação de obras e serviços mediante os mecanismos convencionais, e os custos envolvidos em uma contratação por meio de uma PPP.

A comparação, nesta análise quantitativa, levaria em consideração os fluxos de caixa envolvidos nos desembolsos previstos para o Estado em um contrato de PPP (com todos os custos: projeto, estudos, regulação, etc.), e os desembolsos previstos se o Estado fosse implementar o projeto de modo direto (aqui também incluindo todos os custos envolvidos na contratação tradicional, inclusive a quantificação dos riscos). Este segundo comparativo leva em consideração o denominado Comparador do Setor Público – ou o PSC (*Public Sector Comparator*), onde será aferido o que o Estado despense em projetos idênticos ou similares contratados pelo modo tradicional. Como acentuam Grimsey e Lewis, compreende, primeiro, o cálculo do custo de referência para a entrega de um serviço específico mediante o modelo tradicional, e, segundo, uma comparação deste custo de referência com o custo para a entrega de um específico serviço público por meio de uma PPP. Esta referência é conhecida como Comparador do Setor Público (2005, p. 347).

O projeto obterá um **VfM quantitativo** positivo se os custos mensurados para a contratação por meio de uma PPP forem inferiores ao do Comparador do Setor Público (CSP). Apesar de ser uma metodologia bastante utilizada na Inglaterra, Austrália e em outros países com larga experiência em PPPs, a comparação com CSP nem sempre pode de ser desenvolvida de modo satisfatório, até mesmo ante a inexistência um levantamento preciso sobre os custos do CSP, sendo necessária a aferição por custos estimados, como fazem outros países que igualmente possuem experiência em PPPs, como é o caso da França e da Índia (GRIMSEY e LEWIS, 2005, p. 353).

Mesmo considerando a relevância da apuração e análise do **VfM quantitativo**, o que de um modo geral vem sendo melhor trabalhada na estruturação de projetos de PPP no Brasil, não se pode descuidar que a mesma importância deve ser atribuída à análise de **VfM qualitativo**.

2.2 VALUE FOR MONEY QUALITATIVO

Como já mencionado acima os modelos de VfM quantitativo e qualitativo constituem as duas faces de uma mesma moeda, de modo que ambos os aspectos devem ser considerados com o mesmo relevo, em uma ponderação conjunta e recíproca, não havendo prevalência de um sobre o outro.

O **VfM qualitativo** visa identificar os benefícios trazidos direta ou indiretamente à sociedade pela prestação de um serviço por meio de um contrato de PPP. Como diz o texto do art. 4º, VII, da Lei nº 11.079/2004, devem ser avaliadas as vantagens socioeconômicas trazidas pelo projeto implementado pela PPP. Aqui a análise é direcionada ao incremento de qualidade aos serviços trazidos pela parceria, sua eficiência (aplicando menos recursos e atingindo um resultado almejado) e eficácia (melhoria efetiva dos resultados), obtendo, com isto, um ganho de qualidade.

Neste sentido ressalta Vernalha que

Além da sustentabilidade financeira, as PPPs deverão promover vantagens socioeconômicas. Esse objetivo relaciona-se com a formação de um ajuste eficiente, que promova a maximização dos ganhos às partes envolvidas, particularmente aos usuários do serviço. (2013, p. 315)

Convém ressaltar que nesta análise do **VfM qualitativo** não se está a valorar o ganho de qualidade na aplicação de recursos, mas sim, de modo mais estrito, o ganho referente aos aspectos relacionados à qualidade nos resultados da prestação dos serviços. Observe-se que são inúmeros os fatores

que devem ser levados em consideração no VfM qualitativo. Como menciona o *Australian Government*, a avaliação qualitativa observa todos os outros fatores, incluindo a certeza da entrega, qualidade, eficiência do projeto, etc. (2008, p. 9).

Em não sendo elementos quantificáveis, estes benefícios devem ser estimados (GREEN BOOK, 2003, p. 21), de modo que envolverão análises e avaliações que poderão ser tidas como subjetivas ou discricionárias. No entanto, existem elementos que podem ser identificados e assim servir como parâmetros para esta análise estimativa dos benefícios decorrentes da contratação de uma PPP.

As orientações de referência traçadas pelo Australian Government dão as diretrizes do VfM, especialmente o qualitativo, indicando que o VfM de uma PPP deve incluir

- **Escala suficiente e natureza de longo prazo:** o projeto representa um grande investimento de capital com características de longo prazo
- **Complexidade do perfil e oportunidade do risco a ser transferido:** deverá ser feita uma rigorosa avaliação de transferência de riscos para o setor privado, observando o perfil dos riscos envolvidos e a oportunidade de transferi-los, bem como o melhor aptidão de gerenciar estes riscos, especialmente aqueles associados a próprios serviços, bem como aos ativos a serem gerenciados durante toda a vida do contrato. Cumpra observar que uma das implicações chave na alocação de riscos é que o Estado somente irá iniciar seu pagamento quando as condições específicas de entrega forem concretizadas pelo parceiro. E mais, o pagamento da contraprestação somente será realizado na medida e na proporção em que o parceiro privado atingir determinados níveis de qualidade do serviço previamente estipulados.
- **Custeio durante toda a vida do projeto:** uma completa integração, sob a responsabilidade de uma parte, dos custos iniciais de projeto e construção com os custos contínuos de entrega, operação, manutenção e reparação. Isso proporciona uma eficiência aprimorada através do custo de toda a vida, à medida que o projeto e a construção se tornam totalmente integrados desde o início com as operações e o gerenciamento de ativos.
- **Inovação:** como a abordagem de PPP se concentra nas especificações da prestação dos serviços, isso oferece uma oportunidade mais ampla de usar a concorrência como um incentivo para que as empresas privadas desenvolvam soluções inovadoras para atender a essas especificações de serviço. As oportunidades podem incluir: serviços em pacote, através de um contrato de pacote para todos os serviços não essenciais; atualizações de infraestrutura associada e complementar; e pacote de sistemas de informação.
- **Utilização dos ativos:** os custos para o governo são reduzidos, através da utilização de terceiros e de um design mais eficiente para atender às especificações de desempenho (por exemplo, prestação de serviços)
- **Melhor integração dos requisitos de projeto, construção e operação:** as responsabilidades contínuas de prestação de serviços, operação, manutenção e reforma tornam-se responsabilidade de uma única parte privada por todo o período contratual; e
- **Processo competitivo:** o uso de um processo competitivo ajuda a incentivar a parte privada a desenvolver meios inovadores de prestação de serviços, enquanto atende aos objetivos de custo do governo. (2008, p. 12)

Uma síntese das vantagens e benefícios vem delineada por Alfen quando diz que, em resumo, uma das principais característica de uma PPP é levar a ganhos de eficiência em comparação com a forma tradicional de contratação, tendo em consideração: (i) a abordagem do ciclo de vida, (ii) os riscos transferidos por meio de uma matriz de riscos proporcional, (iii) a criação de estruturas de incentivo para alavancar o potencial de inovação por meio da resultados orientados por metas de desempenho e da remuneração; (iv) o uso da expertise e do capital do parceiro privado; (v) um relacionamento de parceria de longo prazo e, em particular, regida por cláusulas contratuais (2010, p. 15).

Para uma melhor análise os elementos referentes a qualidade/benefícios podem ser divididos em dois grupos: (i) em **sentido lato**, *aqueles decorrentes da própria forma de contratação decorrente da PPP*; e, (ii) em **sentido estrito**, *os ganhos de qualidade com os resultados vinculados à concretização do objeto da PPP*.

No primeiro caso, ainda que ligado ao objeto da parceria (que, como visto anteriormente, é complexo e de vulto), se pode aferir que a própria forma de contratação por meio de uma PPP, em vista das exigências legais e do próprio modelo contratual, imprimem um ganho qualitativo, uma vez que, em certos casos, a gestão privada de projetos de infraestrutura, se comparada com a administração e gestão exclusivamente pública, produz uma tonificação da eficiência (VERNALHA, 2013, p. 315), na medida em que haverá uma maior **agilidade na contratação** (o Estado somente fará uma licitação, deixando para o privado as demais contratações necessárias a implementação do objeto contratual); o próprio modelo de contrato de uma PPP envolverá uma **flexibilidade contratual**, que não existe nos demais contratos administrativos, já que haverá uma flexibilidade na forma de cumprimento do objeto contratual, na medida em que é exigido do parceiro privado um determinado resultado sem indicar uma forma pré-determinada de como atingi-lo (deixando-o livre para melhor desenvolver sua expertise); os **riscos serão mitigados e distribuídos** por meio da alocação de parte deles para o parceiro privado,; e, haverá uma **maior fiscalização e transparência** desta relação (ante a predeterminação e adequação dos elementos de fiscalização e gestão contratual).

No segundo caso, que em sentido estrito configura o ganho efetivo de qualidade no serviço público, a análise deverá ser realizada caso a caso e vinculada ao específico objeto do contrato, de modo que poderão variar os itens de avaliação da qualidade dos serviços – que ficarão adstritos as especificidades do objeto contratual, porém estando sempre ligadas à eficácia dos serviços.

Esta eficácia, por sua vez, pode ser aferida pela proposta de **melhoria dos índices de qualidade** já existentes em determinado serviço público, como, por exemplo: aumento do número de alunos em uma escola; universalização de determinados serviços essenciais (como de água e esgoto); pontualidade, agilidade e limpeza de veículos de transporte urbano; melhoria das condições de segurança (no caso de melhoria da iluminação pública); etc. Mesmo em projetos onde não haja um comparativo no setor público, podem ser utilizados modelos análogos existentes entre as administrações.

Deve ser ressaltado que a aferição da qualidade deve ainda decorrer de dois outros elementos: **inovação tecnológica e sustentabilidade**.

As inovações tecnológicas são decorrentes da expertise específica que o parceiro privado possui ao trabalhar naquela área. Esta expertise envolvida para atingir um resultado melhor deverá ser agregada ao conhecimento do setor público e poderão ser utilizadas pelo parceiro público em outros setores, ganhando qualidade também em outros serviços por ele prestados diretamente.

Já a sustentabilidade vem atrelada a exigência de que o objeto seja atingido de forma a auxiliar na preservação e desenvolvimento ambiental, o que implica em um ganho qualitativo para a sociedade (como, por exemplo, na utilização de energias renováveis ou materiais e equipamentos mais duráveis).

A aparente dificuldade na aferição destes benefícios será contornada tanto pelo **estabelecimento objetivo dos resultados pretendidos** com a prestação dos serviços por meio de uma PPP, como pela **alo-**

cação adequada de riscos – que facilitarão o cumprimento do objeto contratual –, e, especialmente, pela **fixação de índices de controle da qualidade dos serviços atrelados à remuneração do parceiro público.**

Vale destacar que em se tratando de elementos não quantificáveis, e especialmente considerando que o VfM, por exigência legal, tem que estar presente na justificativa do projeto de uma PPP, a demonstração do VfM qualitativo exigirá um esforço argumentativo que deverá estar respaldado por um estudo profundo e especializado tanto do objeto contratual como do modelo de contratação.

Convém lembrar que a análise do VfM (tanto qualitativo como quantitativo) servirá como elemento de justificação interno para o próprio governo (junto às secretárias envolvidas, junto aos órgãos de controle interno, e, de modo especial, junto ao Conselho Gestor de PPPs), como de justificação externa, para a sociedade e para os órgãos de controle externo e de fiscalização (Tribunais de Contas, Ministério Público, etc.). Neste sentido serve o alerta feito por Oliveria, Marcato e Scazufca

É comum a resistência de determinados setores da sociedade com relação a parcerias público-privadas e outros arranjos que envolvam a participação privada no setor de infraestrutura e serviços públicos. Essa resistência vem diminuindo nos últimos anos, mas ainda é bastante relevante em alguns setores. Disseminar e produzir informações sobre os benefícios de PPPs e concessões constitui medida fundamental para superar esta resistência. (...). É fundamental, ainda, treinar e sensibilizar os Tribunais de Contas da União, estados e municípios, sobre a importância e a complexidade dos projetos de PPP e concessões. (2013, p. 43)

E é inegável que a disseminação destas vantagens e a sensibilização da sociedade e dos órgãos de controle passa pela realização de robustos estudos de VfM, ou seja, da justificativa que a PPP representa o melhor custo-benefício para a implementação de determinado projeto (OLIVERIA, MARCATO e SCAZUFCA, 2013, p. 42).

No caso específico do VfM qualitativo sua importância não pode ser relegada a um segundo plano, na medida que não são apenas os custos envolvidos no projeto que definem a viabilidade – e, enfim, a possibilidade – de uma PPP, mas sim também os benefícios que esta forma de contratação para a prestação de serviços públicos gerará para a sociedade, não devendo ser esquecido que

A expressão *Value for Money* (VFM) refere-se à relação entre custo e resultado, em termos de quantidade e qualidade dos projetos. Ou seja, considera que a melhor forma de contratação não é aquela que foca exclusivamente no preço, mas a que considera a aquisição dos produtos e/ou serviços certos, com a qualidade e quantidade adequadas, entregues na hora e local certos e pelo preço correto. (PINHEIRO, 2015, p. 59)

Deste modo, na demonstração do VfM será exigida a ponderação entre os aspectos quantitativos e qualitativos, os quais poderão ao final indicar que a melhoria da qualidade de determinados serviços justificará a adoção de uma PPP mesmo que custos maiores sejam despendidos, já que a elevação dos níveis de qualidade e eficácia do serviço público gerarão benefícios sociais diretos e indiretos que em longo prazo podem justificar eventuais custos maiores.

CONCLUSÃO

Uma das questões que restam inegáveis na relação entre o público e o privado é que esta é uma relação que sempre implica em uma desconfiança, não só em decorrência do vício patrimonialista no

surgimento do modelo de Estado no Brasil, como também da própria experiência decorrente do desenvolvimento destas relações (ausência de transparência e de *accountability*).

Por sua vez, a crescente necessidade de maiores e mais complexos investimentos do Estado em políticas públicas, de modo especial em infraestrutura, exige que sejam reformuladas e reinventadas as formas de contratação do Estado, até mesmo para manter a saúde financeira do erário. Nesta esteira é que surgem os projetos de parcerias público-privadas, especialmente visando possibilitar uma nova forma de financiamento da instalação e operação de infraestruturas para a viabilização da prestação de serviços públicos. Acompanhado desta nova forma de financiamento procura-se também agregar algum valor ao projeto, na medida em que se exige uma eficácia e qualidade dos serviços a serem prestados pela parceria que justifiquem a realização desta delegação ao privado.

Neste contexto é que se instalam as PPPs – contratações de longo prazo para a realização de objetos complexos – tendo que vencer a desconfiança desta relação público-privado e servindo como um elemento inovador para possibilitar não só a realização de grandes projetos de infraestrutura de serviços públicos, mas também para que estes projetos gerem uma melhor qualidade dos serviços aos usuários.

Em vista disto é que se mostra de suma importância a exigência da demonstração de que a forma de contratação por meio da parceria público privada implicará em um ganho econômico-financeiro e socioeconômico, o que se convencionou chamar de demonstração do *Value for Money* do projeto e que vem disciplinado legalmente no art. 4, VII e no art. 10, I, *a*, ambos da Lei nº 11.079/2004.

No caso, o estudo limitou-se à análise do VfM na estruturação do projeto, ou seja, *ex ante*, e não durante todo o ciclo de vida da relação contratual. Além disso, a abordagem ficou restrita ao aspecto qualitativo do VfM.

Convém destacar que a relevância da exigência da demonstração do VfM qualitativo tem dois aspectos importantes: **(i) justificção interna** (dentro do próprio governos, para seus órgão de planejamento e execução, assim como para o órgão de fiscalização interna, com são as Controladorias); e, **(ii) justificção externa** (para a própria sociedade – englobando de modo especial os usuários e todos os que terão impacto direto e indireto com o projeto –, e para os órgãos de controle e fiscalização – Tribunais de Contas e Ministérios Públicos).

Ante o problema da falta de uma definição em termos uniformes e seguros do que seja o VfM, e principalmente por envolver em seu aspecto qualitativo a análise de elementos não quantificáveis, há uma notória dificuldade em serem estabelecidos critérios ou mecanismos de aferição dos benefícios qualitativos e de eficácia de um projeto instalado por meio de uma PPP.

A partir da revisão bibliográfica nacional e internacional sobre o tema, entretanto, podem ser proposta uma sistematização para a avaliação do VfM qualitativo de um projeto, que poderá ser dividida entre os ganhos em **sentido amplo** e os ganhos em **sentido estrito**.

Para melhor visualizar estas duas esferas de ganhos conterão:

EM SENTIDO AMPLO	EM SENTIDO ESTRITO
Benefícios decorrentes da própria forma de contratação por uma PPP	Benefícios decorrentes da implementação do objeto específico do contrato de PPP
<ul style="list-style-type: none"> - Agilidade na contratação (uma só contratação) - Flexibilidade contratual (contrato para resultados) - Mitigação dos riscos (transferência de parte dos riscos ao parceiro privado) - Transparência e fiscalização (previstas por meio de mecanismos adequados à relação contratual) 	<ul style="list-style-type: none"> - Previsão para alcance da melhoria nos índices de qualidade - Inovação tecnológica decorrente da expertise na execução do objeto contratual - Sustentabilidade do projeto

Tais elementos de composição da análise do VfM qualitativo devem decorrer de um amplo e profundo estudo do objeto da relação que será implementada com a parceria. Esta justificação exigirá um esforço na demonstração de dados e elementos fáticos derivados de casos análogos e dos próprios modelos existentes no governo, mas haverá principalmente de ser subsidiada por argumentos objetivos de relacionados: **(i) ao estabelecimento objetivo dos resultados pretendidos** com a prestação dos serviços por meio de uma PPP; **(ii) a alocação adequada de riscos às partes** – que facilitarão o cumprimento do objeto contratual –; e, **(iii) especialmente, pela fixação de índices de controle da qualidade dos serviços atrelados à remuneração do parceiro público.**

Por fim, mas não menos importante, deverão os estudos ser conduzidos de forma a não desconsiderar a importância do VfM qualitativo em comparação com o VfM quantitativo (mais objetivo e, portanto, de aferição mais fácil). Ambos deverão ser analisados um balance, ponderando-os reciprocamente e sem o estabelecimento prévio de preferência ao VfM quantitativo. Até mesmo porque a decisão para a justificação da adoção de um projeto mediante a contratação de uma PPP não pode ficar adstrita apenas a justificativa de economicidade ou não do projeto.

REFERÊNCIAS

ALFEN, H. W. Public Private Partnership (PPP) as part of Infrastructure management solutions – a structural approach of delimiting PPP from other private sector participation models. In: *TG72 - Special Track 18th CIB World Building Congress May/2010*. Salford, United Kingdom, 2010.

AKBIYIKLI, R. e EATON, D. *A value for money (VFM) framework proposal for PFI road projects*. Disponível em: <https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB1848.pdf>. Acesso em 19/07/2018.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. National PPP Guidelines: OVERVIEW, 2008. Disponível em: <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Overview-Dec-2008-FA.pdf>. Acesso em 01/08/2018.

BUCINI, Aline Rabelo Assis; PAIVA, Danuza Aparecida de e ALMEIDA, Thiago Ferreira. *Value for money: as PPPs trazem eficiência? uma análise do projeto das unidades de atendimento integrado do governo de Minas Gerais*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://docplayer.com.br/23454947-Value-for-money-as-ppps-trazem.html>. Acesso em 20.07.2018.

CRETELLA NETO, José. *Comentários à lei das parcerias público-privadas – PPPs*. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

CRUZ SOUZA, Lúcia Maria. *Evolução e reflexos das parcerias público-privadas na administração públi-*

ca – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade do Porto/Portugal. Porto, 2015.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil*. 2. ed. São Paulo : Planeta do Brasil, 2012.

GRILO, Leonardo Melhorato. *Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de parceria público-privada*. Tese de doutorado apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

GRIMSEY, Darrin e LEWIS, Mervyn K. *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*. Elsevier : Accounting Forum, vol. 29, Issue 14, december/2005, p. 345-378.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP: parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo : Companhia das Letras, 2014.

HM TREASURY. *The Green Book: Appraisal and avaluation in central government*. London : The Stationery Office, 2003.

HM TREASURY. *Value For Money Assessment Guidance*. November/2006. Disponível em: http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20130103024255/www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf. Acesso em 02/08/2018.

HM TREASURY. *A new approach to public private partnerships*. December/2012. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infraestructure_new_approach_to_public_private_parnerships_051212.pdf. Acesso em 03/08/2018.

HM TREASURY. *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2015 summary data*. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504374/PFI_PF2_projects_2015_summary_data.pdf. Acesso em 22/07/2018.

JACKSON, Penny. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discusion*. OECD, may, 2012.

NASCIMENTO, Carlos Alexandre. *Contexto britânico e brasileiro em PPPs*. Salvador : 2016. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/>. Acesso em 30/07/2018.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Public governance on public-private partnership*, may/2012.

OLIVEIRA, Gesner e OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (org.). *Parcerias Público-Privadas: experiências, desafios e propostas*. Rio de Janeiro : LTC, 2013.

PINHEIRO, Armando Castelar, MONTEIRO, Vera, GONDIM, Carlos Eduardo, CORONADO, Rafael Ibarra. *Estruturação de projetos de PPP e Concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento*. São Paulo : International Finance Corporation, 2015.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à lava jato*. Rio de Janeiro : Leya, 2017.

SUNFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 2011.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. *Value for Money Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer*. 2012. Disponível em: https://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3_value_for_money_primer_122612.pdf. Acesso em 02/08/2018.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 53, março/1999, p. 33-47.

ZANCHIM, Kleber Luiz. *Contratos de parceria público-privada (PPP): risco e incerteza*. São Paulo : Quartier Latin, 2012.