

ANÁLISE EX POST DO VALUE FOR MONEY DO PRIMEIRO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Wanderson Freitas Lúcio

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - Universidade Federal de Pernambuco

Enilson Santos

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - Universidade Federal de Pernambuco

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar quantitativamente a relação entre os riscos e o *value for money* em um contrato de Parceria Público-Privada (PPP), especificamente o contrato da PPP rodoviária do Paiva – projeto piloto de PPP levado a cabo pelo Estado de Pernambuco. O método de análise escolhido foi o da construção de um Comparador do Setor Público (PSC – *Public Sector Comparator*), baseado nas recomendações do Governo estadual de Victoria, Austrália. Foi constatado no estudo de caso que, ao longo da operação do empreendimento, os riscos calculados inicialmente sofreram uma variação de valor e acarretaram a redução da perspectiva de *value for money* do projeto da ordem de 40% em relação ao inicialmente calculado. Após a análise dos resultados foi possível concluir que o principal fator para essa redução foi a frustração das projeções de demanda, principalmente nos últimos anos de operação.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to quantitatively analyze the relationship between risks and value for money in a Public-Private Partnership (PPP) contract, specifically the Paiva PPP highway contract - a PPP pilot project carried out by the State of Pernambuco. The method of analysis chosen was the construction of a Public Sector Comparator (PSC), based on the recommendations of the Government of State of Victoria, Australia. The case study showed that, during the operation of the project, the initially calculated risks suffered a change in value and led to a 40% reduction in the value for money of the project in relation to the initial estimates. After analyzing the results, it was possible to conclude that the main factor for this reduction was the frustration of demand initially estimated, mainly in the last years of operation.

1. INTRODUÇÃO

Diante do cenário fiscal enfrentado por diversos países em todo o mundo, principalmente a partir da década de 1980, o papel do Estado na economia passa a sofrer uma severa mudança. A ideia de Estado provedor do Bem-Estar Social passa a entrar em xeque, visto sua incapacidade financeira e gerencial em fomentar grandes investimentos em infraestruturas e serviços públicos. Nesse contexto, algumas nações, a exemplo dos Estados Unidos da América e o Reino Unido, passaram a adotar políticas de liberalismo econômico focadas em retirar do Estado a hegemonia nos investimentos. As desestatizações, representadas principalmente por privatizações de empresas públicas ou concessões de serviços públicos, tornaram-se uma alternativa. A justificativa para tal foi a busca, através da chamada Reforma Gerencial, do aumento da eficiência da prestação de serviços e dos investimentos públicos perdida pelo crescimento exagerado do tamanho do Estado.

As parcerias entre o setor público e o privado fizeram parte do quadro de reformas estruturais implantadas pelo governo britânico, na busca pela redução do papel do Estado na economia e pela reforma administrativa trazida pela Reforma Gerencial (Peci e Sobral, 2006).

Em 1992, foi lançado o programa de parcerias do Reino Unido, chamado de *Private Finance Initiative* (PFI), com o objetivo de viabilizar projetos por meio de financiamento privado. No PFI, a modalidade de contratação realizada pelo poder público seria aquela em que o parceiro privado estaria incumbido de conceber, construir e operar, através de contratos de longo prazo e com recursos próprios, projetos de interesse público em troca de pagamentos realizados pelo

governo durante a operação da infraestrutura, pela sua disponibilidade dentro dos padrões de qualidade preestabelecidos pelo governo (Alvarenga, 2005). Em 1997, o programa foi ampliado, sendo então rebatizado de *Public-Private Partnerships* (PPP), englobando não somente os contratos de PFI mas também as concessões, terceirizações e privatizações. O objetivo do programa era mudar a forma de contratar obras e serviços públicos, alterando uma visão tradicional de aquisição de ativos, para uma visão de compra de serviços públicos de qualidade.

A experiência estrangeira mostra que a chave do sucesso de contratações que envolvem Parcerias Público-Privadas está na busca da eficiência, característica do setor privado, para a prestação de serviços públicos e fornecimento de infraestruturas.

No Brasil não foi diferente. A partir da década de 1990, a agenda neoliberal entrou em cena nas políticas públicas brasileiras e as privatizações, concessões e PPPs passaram a ser o cargo chefe da política de governo, no intuito de promover o crescimento do país carente de boas infraestruturas e serviços públicos.

A possibilidade de contratação pelo poder público de projetos sob a modalidade de Parceria Público-Privada no Brasil teve início com a criação do marco legal que regulamentou esse tipo de contratação, a Lei Federal nº 11.079/2004 (Brasil, 2004), que instituiu as normas gerais para licitações e contratações de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública a nível nacional.

Cabe ressaltar que alguns estados brasileiros publicaram suas leis de PPP antes mesmo da lei federal ser sancionada, como por exemplo, os estados de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Goiás e Bahia. O Estado de Pernambuco, pertencente à Região Nordeste, foi um dos primeiros a publicar a sua legislação estadual sobre o tema de PPPs, logo após o Governo Federal, em janeiro de 2005, denominada Lei Estadual n.º 12.765/2005.

O objetivo principal deste trabalho é utilizar o método do Comparador do Setor Público (PSC) para realizar uma análise quantitativa do contrato da 1ª Parceria Público-Privada realizada pelo Governo do Estado de Pernambuco, através de um estudo de caso baseado em quantificação dos riscos materiais do projeto, bem como de sua alocação ideal, segundo o referencial teórico estudado. Após a análise, pretende-se verificar o *value for money* do projeto sob o ponto de vista quantitativo, através da comparação do PSC e a proposta do licitante vencedor, respaldando a escolha do empreendimento como sendo prioritário na carteira de projetos do programa de Parcerias Público-Privadas de Pernambuco. Além disso, pretende-se verificar o desempenho do contrato durante a operação, através do acompanhamento do custo, receitas e riscos estimados no PSC construído.

A estrutura deste trabalho foi dividida em cinco tópicos: 1) Introdução, tópico presente; 2) Revisão da literatura, que abordara os conceitos de Gerencialismo, *value for money* e PSC; 3) Estudo de caso, onde é apresentada a Reserva do Paiva e a Ponte e Sistema Viário de acesso ao empreendimento, primeira PPP do estado de Pernambuco que será estudada em detalhes; 4) Resultados e discussões; e 5) Considerações finais.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. O Gerencialismo

Abrucio (1997) cita que para responder ao esgotamento do modelo burocrático do período do Estado Provedor, introduziu-se o modelo gerencial (*managerialism* ou *public management*) na administração pública, utilizando a lógica existente da produtividade do setor privado. Para Flynn (1990) essa mudança no setor público ficou conhecida como *New Public Management* ou Nova Gestão Pública.

O modelo inicialmente implantado, chamado por Abrucio de modelo gerencial puro, teve os objetivos de corte de gastos, aumento de eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, ou seja, fazer mais com menos. A implantação prática iniciou na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, respectivamente nas figuras de Margareth Thatcher (1979), do Partido Trabalhista, e Ronald Reagan (1980), do Partido Republicano.

Abrucio (1997) destaca que a administração pública evoluiu ao longo do tempo, passando de um modelo gerencial puro, baseado apenas na busca da economia e eficiência, para um modelo de *Public Service Orientation*, onde se agrega o conceito de efetividade, equidade e prestação de contas (*accountability*), saindo da visão de que o público-alvo das decisões públicas seriam os contribuintes e passaram a ser os cidadãos, num conceito mais amplo.

Sendo assim, a Reforma Gerencial, segundo Bresser (2010), seria a resposta para modificar a forma de administrar os serviços públicos do Estado, baseada em 4 pilares: Os gerentes dos serviços seriam responsáveis por resultados; Os servidores seriam premiados ou punidos por seus resultados; As agências reguladoras seriam responsáveis por regular o mercado; Manter os serviços públicos, mas transferir sua oferta para entidades fora do poder público e controlá-los por meio de contratos regulados.

2.2. O conceito de *value for money*

Com a introdução da Nova Gestão Pública, o conceito de *value for money* (VFM) ganhou força. Segundo Butt e Palmer (1985) esse conceito está ligado com a prestação de contas (*accountability*) pelo setor público, de forma a atender o equilíbrio entres os três “Es” – Economia, Eficiência e Eficácia no serviço público.

No conceito de VFM a gestão pública deve se preocupar, acima de tudo, com os resultados obtidos. Em um caso prático, por exemplo, de uma construção de uma rodovia, a eficiência pode ser medida através do custo por quilômetro, da conformidade com o cronograma ou de outras medidas similares. Já a eficácia, só poderá ser mensurada pela comparação dos resultados alcançados com os objetivos traçados (por exemplo, de redução de tempo de viagem, acidentes ou custos de transportes). Em suma, enquanto a eficiência avalia a gestão da construção, a eficácia avalia se houve redução dos custos de viagem ou se a rodovia é um “elefante branco” econômico e eficiente (Butt e Palmer, 1985).

Portanto, conforme o *value for money* é uma maneira de pensar sobre o bom uso dos recursos, com o objetivo de alcançar a economia, a eficiência e a eficácia ao mesmo tempo.

2.3. *Public Sector Comparator* (PSC)

No contexto das PPPs, o termo *value for money* está intimamente ligado ao ganho de

eficiência produtiva gerado por essa modalidade de contratação, ou seja, para que um contrato de PPP tenha VFM, ele deve gerar uma combinação de eficiência produtiva (ganho privado) e eficiência alocativa (ganho social) superior à provisão pública, levando em consideração que em um arranjo de PPP o setor público está disposto, desde que obtenha maior *value for money*, a permutar alguma eficiência alocativa por eficiência produtiva (Välilä, 2005).

O *Public Sector Comparator* ou Comparador do Setor Público (PSC) é uma ferramenta para medir o *value for money* em projetos de PPP que tem sido amplamente utilizada nos países que possuem programas de PPP, como o Reino Unido, Canadá, Austrália, Holanda, entre outros. O PSC é definido como sendo um modelo econômico de avaliação de projetos, no qual todos os fluxos de caixa (entradas e saídas) previstos de ocorrer durante o ciclo de vida do projeto devem ser contabilizados e descontados a Valor Presente Líquido (VPL) para representar o custo total do projeto (Cruz *et al.*, 2012).

Um PSC é comumente utilizado, na tomada de decisões sobre aquisições públicas, como um parâmetro de comparação com o qual as propostas de investimento privado em contratos de PPP são comparadas (Bain, 2010).

Em geral, o PSC é composto de quatro componente principais: PSC bruto, neutralidade competitiva, risco transferível e risco retido (Grimsey e Lewis, 2005). A Tabela 1 mostra algumas definições dos componentes do PSC.

Tabela 1 : Definição dos componentes do PSC

Componente do PSC	Segundo Grymsey e Lewis (2005)	Segundo Cruz e Marques (2012)
PSC bruto	Fornecer um custo base, incluindo os custos de capital e de operação, além das receitas, e representar uma estimativa completa e justa de todos os custos da entrega pelo setor público para atender o mesmo nível de desempenho cobrado do setor privado.	Representa os custos e receitas estimados de construir e/ou operar, durante todo o ciclo de vida, um empreendimento, sem considerar riscos.
Neutralidade competitiva	Ajustes que eliminam quaisquer vantagens competitivas líquidas que resultam de um negócio do governo em virtude de sua propriedade pública.	Elimina distorções, como por exemplo, isenções fiscais ou a ausência de permissões para projetos executados pelo governo.
Riscos	Os riscos transferíveis e retidos devem ser incluídos no PSC. Deverá ser realizado um registro detalhado dos riscos do projeto, analisando-os em termos de impacto provável e probabilidade de ocorrência, com base em dados e análises técnicas especializadas, sempre que necessário. Após isso, os riscos deverão ser alocados entre o setor público e a iniciativa privada.	Os riscos retidos são aqueles administrados pelo setor público, e os riscos transferíveis são aqueles deslocados da esfera pública para os parceiros privados, havendo ainda os riscos compartilhados que são aqueles administrados conjuntamente por ambas as partes

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em Grymsey e Lewis (2005) e Cruz e Marques (2012)

Portanto, o PSC é baseado em estimativas de custos totais, receitas e riscos, estabelecidos em termos de fluxo de caixa, descontados pela taxa do setor público para determinar o Valor Presente Líquido (VPL) e, depois, comparados com o valor descontado dos pagamentos (juntamente com os riscos retidos pelo setor público) solicitados pelo fornecedor privado. O VFM é portanto, a diferença entre as duas opções de aquisição para o mesmo projeto (Sarmiento, 2010).

A construção e aplicação de um PSC é um componente integral de todas as PPPs no Reino Unido e Austrália, e muitas jurisdições com mercados de PPP adotaram esse conceito. Na prática do Reino Unido e da Austrália, o PSC é construído e refinado durante os estágios de viabilidade de um projeto antes mesmo da liberação dos documentos do concurso e, portanto,

antes do recebimento das propostas (Grymsey e Lewis, 2005).

3. ESTUDO DE CASO

Neste tópico, são apresentadas a Reserva do Paiva, projeto privado de alto padrão, e a Ponte e Sistema Viário de acesso ao empreendimento, infraestrutura viária desenvolvida pelo governo de Pernambuco através de um contrato na modalidade de PPP e que serviu para o estudo de caso deste trabalho. Em seguida, apresentam-se os resultados obtidos da construção do PSC e de sua revisão após a análise dos dados da operação do contrato até o 7º ano de operação, disponibilizados pelo governo de Estado e efetuado pelo Verificador Independente contratado pelo mesmo.

3.1. A Reserva do Paiva e a Ponte do Paiva e Via Parque

A Praia do Paiva está situada em uma reserva ecológica no município do Cabo de Santo Agostinho, a 41 km de distância de Recife, capital de Pernambuco. Em 2007, um empreendimento de destino internacional de turismo e lazer, associado a empreendimentos residenciais e de comércio e serviços de alto padrão foi lançado na área, chamado de Complexo de Turismo de Lazer da Praia do Paiva ou Reserva do Paiva (Castellan, Dourado e Mendes, 2013).

A Reserva do Paiva pode ser classificada como sendo um Complexo Imobiliário, Residencial e de Serviços (CIRS), que são definidos como empreendimentos plurifuncionais que demandam, em geral, algumas décadas para serem concluídos, sendo sua plurifuncionalidade decorrente da reunião, em um mesmo local, de vários usos, com prevalência da função residencial de alto padrão, além de centros empresariais, de compras, de gastronomia, de lazer ou até mesmo assumem a função turística. Os primeiros investimentos no projeto iniciaram em 2007 e a que última etapa está prevista para ser concluída em 2042 (Barbosa, 2016).

A Ponte do Paiva e a estrada Via Parque formam o sistema viário responsável por interligar o bairro de Barra de Jangada, no município de Jaboatão dos Guararapes, à Praia do Paiva. Estas duas infraestruturas foram construídas sob o regime de Parceria Público-Privada pelo Governo do Estado de Pernambuco e a iniciativa privada, no intuito de viabilizar o empreendimento da Reserva do Paiva, sendo chamada de “PPP da Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer da Praia do Paiva”.

O caso estudado neste trabalho refere-se ao projeto da PPP da Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer da Praia do Paiva, um projeto de implantação de uma rodovia, com 6,2 km de extensão, uma ponte sobre o Rio Jaboatão, com 320m de extensão e duas praças de pedágio, uma localizada no início e outra no fim da Reserva do Paiva. Este foi o primeiro projeto em Parceria Público-Privada do estado, sendo classificado como projeto piloto, e encontra-se em operação desde o ano de 2010. O contrato prevê que o parceiro privado será remunerado pelas tarifas dos pedágios e complementada por pagamentos públicos, através de uma concessão patrocinada.

3.2. O modelo Construído

Para construir o PSC para o estudo de caso foi escolhido o método do *Partnerships Victoria* da Austrália. Victoria é um ente subnacional daquele país que decidiu investir nas Parcerias Público-Privadas como forma de desenvolvimento, e como resultado, o governo criou uma política pública chamada de *Partnerships Victoria*, lançada em 2000, encabeçada pelo

Departamento de Tesouro e Finanças (DTF) do Estado.

O projeto de referência adotado para a construção do PSC foi idealizado, pelo autor, como sendo a entrega pelo setor público de uma rodovia, projetada e construída em três anos e operada por mais trinta anos, para acesso ao complexo turístico do Paiva, partindo da premissa de que a concepção, elaboração dos projetos, licenciamento, desapropriação e operação seria de responsabilidade do governo.

Para a valoração dos custos, foram utilizadas informações disponibilizadas por órgão governamentais de referência. Por exemplo, do Departamento Nacional de Infraestruturas Terrestres (DNIT), foi utilizada a informação de Custo Médio Gerencial que estabelece custos estimativos, para uso em nível de planejamento de empreendimentos em infraestrutura de transportes.

Para equalizar as propostas privadas ao fornecimento público, foram incluídos os tributos incidentes sobre as receitas, aplicados as empresas privadas, a exemplo de impostos e contribuições sobre a renda.

Para cada risco considerado como material, foram estimadas as suas consequências (impacto), utilizando o bom senso do autor para estimar suas magnitudes, visto que não foram encontrados dados que respaldassem suas estimativas. Devido a carência de dados, preferiu-se realizar a estimativa das probabilidades dos riscos utilizando a técnica de probabilidade simples, chamada de estimativa de ponto.

A taxa de inflação, geral, foi estimada como sendo a meta de inflação do IPCA estimada como meta do governo em 2005, que era de 4,5 % a.a. e foi adotada como constante durante todo o projeto. Para o cálculo do Valor Presente Líquido de cada custo/receita, foi utilizada a taxa de desconto real de 6,9 % a.a., baseada na taxa utilizada pelo governo na licitação. Cabe salientar que o processo de aquisição da PPP do Paiva considerou a apresentação das propostas referenciadas na data-base de dezembro/2005, portanto, qualquer Valor Presente Líquido apresentado está sendo descontado para essa data.

Os resultados da construção do PSC da *Partnerships Victoria*, para o estudo de caso da PPP do Paiva, são detalhados na tabela 2 que apresenta o VPL de cada componente do comparador, calculado pelo autor. Observa-se que o projeto apresenta uma necessidade de complementação de 39,4 milhões de reais sem considerar os riscos, mas ao considerar os riscos do projeto esse valor passa para 56,4 milhões.

Tabela 2 : Componentes do PSC ajustado ao risco

Componente do PSC	Valor calculado (milhões de R\$)	%
PSC bruto	20,7	37%
Neutralidade Competitiva	18,7	33%
Risco Transferível	14,8	26%
Risco Retido	2,2	4%
Total	56,4	100%

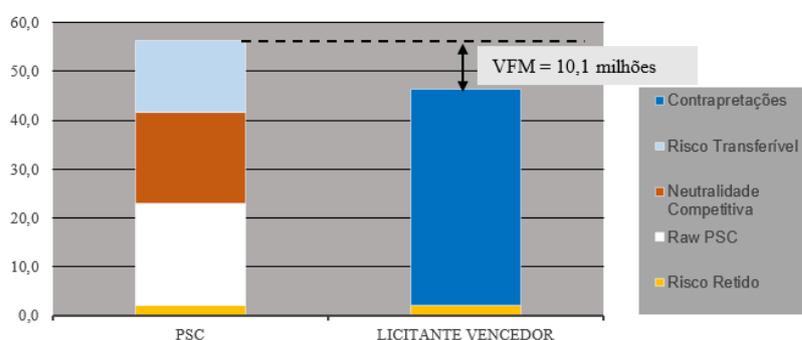
Fonte: Elaborado pelos autores

3.3. Avaliação da Aquisição

O processo licitatório da Concessão Patrocinada para exploração da Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer do Paiva foi lançado em novembro de 2006. O governo delimitou a projeção de demanda e limitou o VPL teto das contraprestações em R\$ 45 milhões. O resultado do processo licitatório, publicado em dezembro de 2006, destaca que os dois únicos proponentes foram classificados e que o proponente vencedor havia ofertado a menor contraprestação com o valor de R\$ 44,1 milhões.

No gráfico 1, apresenta-se a comparação entre o PSC construído e a proposta do licitante vencedor, adicionada ao risco retido. Observa-se, a partir daí que o *value for money* do projeto pode ser medido, resultando em um VPL de R\$ 10,1 milhões. Ou seja, a opção pela modalidade de PPP trouxe uma eficiência de contratação de 10,1 milhões de reais para o governo, comparativamente ao fornecimento público idealizado.

Gráfico 1: Comparativo do PSC com a proposta do Licitante Vencedor



Fonte: Elaborado pelos autores

3.4. Avaliação do andamento do contrato

Nas seções seguintes será analisado o andamento do contrato através da verificação dos seguintes pontos: performance, receitas com pedágio e o andamento dos riscos. Ao final, o PSC será revisado em função da análise realizada.

3.4.1 Os indicadores de desempenho e as contraprestações

As receitas do projeto foram consideradas oriundas de duas vias, uma delas a receita com tarifas de pedágio e a outra a receita das contraprestações mensais pagas pelo governo. O valor das contraprestações é influenciado pela Nota do Quadro de Indicadores de Desempenho (NQID), medidos mensalmente por um Verificador Independente contratado pelo governo e calculada em função dos aspectos operacionais, financeiros e socioambientais da concessionária. A partir dos dados coletados, verificou-se que ao longo dos sete anos de operação a nota do NQID variou entre o mínimo de 9,49, ocorrida em agosto de 2013, e o máximo de 10,0, ocorrida no primeiro ano de operação. As perdas de receita da concessionária referentes as contraprestações foram da ordem de 130 mil reais, durante o período analisado, o que evidencia a boa performance do contratado.

3.4.2 As Receitas com o pedágio

As receitas previstas oriundas de arrecadação de tarifa de pedágio são função da projeção de tráfego estimado para a rodovia. A demanda prevista foi dividida, pelo governo, em: viagens nos dias úteis, sendo seu volume projetado consideravelmente maior, e viagens de finais de semana e feriados, com volume projetado menor. As receitas totais projetadas com pedágio foram da ordem de 97,4 milhões de reais, sendo 74,9 milhões (77%) referentes a demanda de

dias úteis e 22,5 milhões de reais (23%) referentes a demanda de final de semana.

A tabela 3 apresenta a demanda prevista versus a realizada para os sete primeiros anos de operação. É possível observar que a demanda nos dias úteis foi crescente até 4º ano de operação, porém, vem sofrendo redução desde então e ficou abaixo do previsto nos 6º e 7º ano de operação. O mesmo perfil ocorre com a demanda de finais de semana, no entanto, a mesma encontra-se sempre acima do previsto pelo governo durante todo o período de operação.

Tabela 3: Demanda Prevista versus Realizada até o 7º ano de operação

Ano	Período	Demanda para dias úteis Projetada (nº de viagens por ano)	Demanda para dias úteis Realizada (nº de viagens por ano)	Variação da demanda (%)	Demanda para Fins de Semana Projetada (nº de viagens por ano)	Demanda para Fins de Semana Realizada (nº de viagens por ano)	Variação da demanda (%)
1	2010-2011	546.361	1.248.650	229%	109.272	534.266	489%
2	2011-2012	695.177	2.291.860	330%	139.036	771.202	555%
3	2012-2013	989.932	2.296.081	232%	197.987	728.717	368%
4	2013-2014	1.243.410	2.424.902	195%	248.682	796.632	320%
5	2014-2015	1.455.811	1.814.970	125%	291.162	745.857	256%
6	2015-2016	1.583.605	1.466.342	93%	316.720	660.733	209%
7	2016-2017	2.123.226	1.298.948	61%	424.645	635.275	150%

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em dados do Governo de Pernambuco

Considerando a demanda realizada podemos concluir que até o 7º ano as receitas totais acumuladas, com as tarifas de pedágio, foram superiores as previstas em 16 milhões de reais até junho de 2017. Do ganho adicional, destaca-se que: R\$ 5,3 milhões foram acumulados pelo governo R\$ 6,6 milhões foram acumulados pela concessionária e R\$ 3,9 milhões foram acumulados pelo fundo socioambiental, visto que o governo definiu bandas de compartilhamento do risco de demanda.

Apesar de as receitas apresentarem-se acima do previsto, verifica-se uma redução no número de viagens nos últimos anos. Ao analisar os dados foi possível encontrar uma taxa média de crescimento de 4,8% a.a. e 3,8% a.a. para a demanda de dias úteis e para a demanda de finais de semana e feriados, respectivamente. Portanto, pode-se projetar a nova demanda até o final do contrato. Ao considerar a nova demanda de dias úteis que inicialmente era prevista como sendo da ordem de 75 milhões de reais, observa-se que a mesma passaria a ser projetada para uma tendência de cerca de R\$ 55 milhões, representando uma redução de 26 % em relação a demanda inicialmente projetada. Já a nova demanda de finais de semana e feriados que antes era prevista como sendo 22 milhões de reais e agora tende a acumular R\$ 34 milhões em receitas, ou seja, um aumento de 54% em relação ao previsto.

3.4.3 Os riscos

Após as verificações realizadas, foi possível revisar os valores dos riscos do projeto e recalculá-los, para em seguida quantificar o *value for money* revisado do projeto. As tabelas 4 e 5 ilustram a alteração no valor dos riscos transferíveis e retidos.

Tabela 4: VPL do risco retido do PSC revisados

Risco Retido	VPL original (milhões de R\$)	VPL revisado (milhões de R\$)
Risco com pedágio (Compartilhado)	2,2	10,5

Fonte: Elaborado pelos autores

Tabela 5 : VPL do risco transferível do PSC revisados

Risco Transferível	VPL original (milhões de R\$)	VPL revisado (milhões de R\$)
Superação do Custo	6,2	1,2
Superação do Prazo	1,2	1,2
Serviço de manutenção	0,1	
Custo de Atualização	1,1	
Risco operacional	2,5	5,8
Risco de manutenção: geral	0,3	
Risco com pedágio (Compartilhado)	2,2	2,4
Risco de desempenho	1,2	0,1

Fonte: Elaborado pelos autores

Nota-se que os dados dos custos de operação e manutenção não foram segregados satisfatoriamente pela concessionária, por isso, preferiu-se analisar de forma agrupada e denominar este risco revisado de risco operacional.

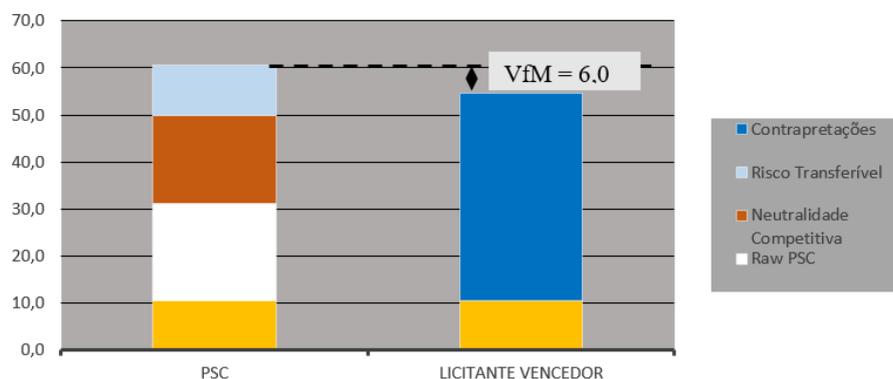
Com a alteração dos cenários dos riscos, o PSC sofreu uma revisão, conforme consta da tabela 6, principalmente, devido ao aumento do valor dos riscos. O VFM que, anteriormente, era de cerca de R\$ 10,1 milhões ao final do processo licitatório, passou, após a revisão do PSC, a ser de R\$ 6,0 milhões, de acordo com o ilustrado no gráfico 3.

Tabela 6: PSC ajustado ao risco revisado

	PSC (milhões de R\$)	%	PSC Revisado (milhões de R\$)	%
PSC Bruto	20,7	37%	20,7	34%
Neutralidade Competitiva	18,7	33%	18,7	31%
Risco Transferível	14,8	26%	10,7	18%
Risco Retido	2,2	4%	10,5	17%
Total	56,4	100%	60,6	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

Gráfico 2: Value for Money revisado



Fonte: Elaborado pelos autores

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após a construção inicial do PSC foi possível avaliar a fase de aquisição do projeto. Em relação a decisão de contratação do projeto através de uma Parceria Público-Privada, o PSC, inicialmente calculado, mostrou que comparativamente à proposta apresentada, obteve-se um VFM estimado em 10,1 milhões de reais, justificando assim a escolha. Portanto, a construção do PSC fundamentou quantitativamente a contratação em PPP e, além disso, definiu o valor máximo que o governo poderia adquirir o projeto, valor esse que se não atingido poderia fazer com que o governo escolhesse pela contratação tradicional.

Após a constatação da fase de aquisição, buscou-se analisar o andamento do contrato, através dos dados disponibilizados pelo governo de Pernambuco e levantados por Verificador Independente, contratado pelo Estado. Neste sentido, o projeto de PPP foi avaliado com a verificação dos principais pontos apontados pela literatura que são chave para o sucesso das PPPs, quais sejam: transferência de riscos ao privado, remuneração baseada no desempenho e cumprimento de prazos e orçamento.

Em relação a transferência de riscos, a revisão do PSC mostrou que os riscos do projeto, inicialmente avaliados em 30%, passaram a representar 35% do PSC. No entanto, houve uma redução do valor do risco transferível, que passou a representar 18% do PSC e um aumento do risco retido, que passou para 17% do comparador.

O motivo da redução do risco transferível, basicamente deveu-se à redução do risco de superação de custos de construção, inicialmente previsto como sendo da ordem de 6,2 milhões de reais, e atualizados para R\$ 1,2 milhão. Os números demonstram uma preocupação do privado em manter os custos de construção sobre controle. Portanto, a transferência de riscos ao privado foi bastante significativa, mesmo após a revisão, sendo essa transferência a responsável pela obtenção do VFM do projeto estimado em cerca de 6 milhões de reais.

O aumento do risco retido deve-se ao crescimento do risco de receitas obtidas com o pedágio, uma vez que, com a revisão dos riscos realizada pelo autor, a projeção de tráfego que inicialmente era prevista como sendo R\$ 97 milhões foi reavaliada para R\$ 89 milhões, em função do declínio no volume de tráfego dos últimos anos. A alteração da demanda prevista reforça a necessidade de seu acompanhamento pelo governo a fim de impedir a formação de passivos contingentes no orçamento público.

Fica claro nesta análise que as receitas oriundas da cobrança de tarifa de pedágio sofreram uma alteração significativa em relação ao projetado pelo governo. Essa diferença é compreensível devido ao tipo de projeto em implantação, projeto *greenfield*, onde estava em construção uma rodovia nova que não existia dados históricos de tráfego. Além disso, não seria possível prever com precisão o impacto da alteração da economia, o que pode ser verificado pela queda do volume de tráfego realizado na rodovia.

Com relação a remuneração baseada no desempenho, conclui-se que, apesar de em junho de 2012 ter ocorrido uma revisão de alguns parâmetros de desempenho, as notas do NQID avaliadas pelo Verificador Independente estiveram, nos 7 primeiros anos de operação, sempre entre 10,0 e 9,49 e geraram perdas irrisórias para o privado, em torno de 130 mil reais, mostrando, assim, o nível satisfatório de atendimento aos parâmetros qualitativos por parte do privado.

Em relação ao cumprimento de prazo, destaca-se que a PPP do Paiva sofreu uma postergação de 5 meses, devido a interferência entre a infraestrutura implantada pelo privado e as infraestruturas públicas no entorno. Este atraso, porém, não repercutiu em custos adicionais para o governo. É de se supor que nos próximos contratos de PPP, deva-se estudar melhor as interferências entre os serviços públicos e os privados, para evitar atrasos no cronograma.

Quanto ao cumprimento do orçamento, conclui-se que a transferência de riscos de construção e operação para o privado estimula-o a buscar a eficiência dos serviços, controlando desde o custo da implantação até o custo da operação. Apesar de nos anos iniciais, o custo de operação estar acima do esperado no PSC em cerca de 34%, o privado vem reduzindo estes custos e mantendo o nível de desempenho qualitativo satisfatório.

Portanto, após a revisão dos riscos, foi possível reavaliar o *value for money* do projeto, observa-se que houve uma redução do mesmo, da ordem de 40%, devido, principalmente, à expectativa de perdas do governo pela baixa demanda esperada. Apesar da redução, o *value for money* ainda existe e precisa ser monitorado paripassu ao andamento do projeto. Sob os aspectos de sua revisão, torna-se importante a análise do governo de suas despesas futuras com complementações de receita junto à concessionária, principalmente formando uma ideia de responsabilidade fiscal no gestor dos contratos de PPPs. A formação de passivos contingentes devido ao desempenho dos contratos pode influenciar bastante nas escolhas das futuras contratações de PPPs, visto que compromete o orçamento fiscal do governo por períodos longos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo partiu da hipótese de que os riscos afetavam diretamente o *value for money* (VFM) de um projeto. Para comprovação de tal hipótese, foi realizado o estudo do projeto piloto desenvolvido em Parceria Público-Privada pelo Governo de Pernambuco, qual seja, o projeto rodoviário da Ponte e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer do Paiva, localizado no litoral do Sul da RMR. O método utilizado na análise foi o do Comparador do Setor Público (PSC), construído a partir das recomendações do *Partnerships Victoria*, que leva em consideração os custos, receitas e riscos de um projeto, permitindo a criação de um parâmetro quantitativo para avaliação do VFM.

Em resumo, sem considerar aspectos qualitativos, podemos inferir que o contrato de PPP do

Paiva obteve êxito até o momento, mas necessita de um acompanhamento contínuo de seu desempenho, e que as informações disponibilizadas para a análise são cruciais. Portanto, a transparência das informações é fundamental para que seja possível realizar análises do desempenho de contratos de PPPs. Isso mostra-se mais relevante ainda na situação em que o programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Pernambuco encontra-se, onde dos 4 contratos assinados, 2 foram cancelados, um encontra-se em operação e o outro encontra-se em revisão do cronograma de investimentos por parte do investidor.

Conclui-se que a construção de um Comparador do Setor Público é fundamental para avaliar o *value for money* de um projeto, e que sua análise durante a execução do projeto mostra-se fundamental para um bom monitoramento dos projetos de PPP, visto o longo período de maturação destes empreendimentos. Afirma-se ainda que as PPPs, quando bem desenhadas e acompanhadas, podem gerar bons resultados para a sociedade através de obtenção do VFM.

Como sugestões para trabalhos futuros, poderá ser verificado o *value for money* dos outros projetos de PPPs implementados pelo governo do Estado, verificando seus pontos fortes e pontos fracos. Além disso, poderão ser coletadas informações sobre os contratos públicos, a fim de utilizar técnicas avançadas de cálculo das probabilidades dos riscos e verificar sua eficácia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L. (1997) O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*. n. 10. 52 p.
- Bain, R. (2010) Public Sector Comparators for UK PFI roads: inside the black box. *Transportation*, 37(3), p. 447-71.
- Barbosa, A. G. (2016) Planejamento urbano empresarialista em complexos imobiliários, residenciais e de serviços: a Reserva do Paiva em análise. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v. 18, p. 785-802.
- Brasil. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 27 mai. 2018.
- Bresser Pereira, L. C. (2010) Democracia, Estado social e reforma gerencial. *Rev. adm. empres.* vol.50, n.1, p.112-116.
- Butt, H.; Palmer, B. (1985) *Value for money in the public sector: the decision-maker's guide*. Oxford: Blackwell.
- Castellan, R. R.; Dourado, D. C. P.; Mendes, D. C. (2013) Implicações dos investimentos públicos e privados de cunho turístico, imobiliário e industrial sobre uma comunidade nativa na perspectiva de território. *Revista do Departamento de Geografia - USP*, v. 25, p. 253-274.
- Cruz, C. O; Marques, R. C. (2012) Using Probabilistic Methods to Estimate the Public Sector Comparator. *Computer-Aided Civil and Infrastructure Engineering* 27.
- Flynn, N. (1990) *Public sector management*. New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- Grimsey, D.; Lewis, M. K. (2005) Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum* 29.
- Partnerships Victoria. (2003) *Public Sector Comparator supplementary technical note*. Victoria: Department of Treasury and Finance.
- Partnerships Victoria. (2001) *Public Sector Comparator technical note*. Victoria: Department of Treasury and Finance.
- Peci, A. E Sobral, F. (2006) Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa da Experiência Inglesa e Brasileira. Artigo. *30º Encontro da ANPAD*. 17pag. Salvador/BA.
- Sarmento, J. M. (2010) Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2010(1): 93-119.
- Välilä, T. (2005) How expensive are cost savings: on the economics of public-private partnerships. *European Investment Bank Papers*, Luxembourg, v. 10, n. 1, p. 95-119.