

Aplicação do método Delphi para identificação e avaliação dos fatores restritivos à realização de Parcerias Público-Privadas (PPP)

Application of the Delphi method to identify and evaluate the factors restricting the realization of Public-Private Partnerships (PPP)

Sérgio Sampaio CUTRIM [1](#); José Américo Martelli TRISTÃO [2](#); Virgínia Talaveira Valentini TRISTÃO [3](#)

Recibido: 23/11/16 • Aprobado: 21/12/2016

Conteúdo

- [1. Introdução](#)
- [2. As Parcerias Público-Privadas no contexto brasileiro](#)
- [3. A regulamentação das Parcerias Público-Privadas no Brasil](#)
- [4. O método Delphi](#)
- [5. Procedimentos](#)
- [6. Resultados](#)
- [7. Considerações finais](#)

Referências

RESUMO:

Apresentada no Brasil como uma espécie de solução mágica para os problemas de financiamento de infraestrutura, as Parcerias Público-Privadas (PPP) vem apresentando um resultado abaixo das expectativas. O projeto de PPP foi implementado no país em 2004 e até 2015, transcorrida uma década, o programa de PPP do governo federal ainda não teve um início efetivo. O governo federal não realizou nenhum contrato e apenas os governos subnacionais, estados e municípios, têm feito uso do instrumento. Este trabalho utiliza o método Delphi para prospectar a opinião de especialistas sobre os fatores determinantes da dificuldade para o desenvolvimento de PPP.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada, Método Delphi, *Stakeholders*

ABSTRACT:

Presented in Brazil as a kind of magical solution to the problems of infrastructure financing, the Public-Private Partnership (PPP) has presented a result below expectations. The PPP project was implemented in the country in 2004 and by 2015, after a decade, the PPP program of the federal government has not yet started effectively. The federal government has not entered into any contracts and only the subnational governments, states and municipalities have made use of the instrument. This work uses the Delphi method to prospect the opinion of experts on the determinants of the difficulty for the development of PPP.

Keywords: Public-Private Partnership, Delphi Method, *Stakeholders*

1. Introdução

Após a crise fiscal ocorrida na década de 80, o estado brasileiro perdeu a capacidade de investimento, dando início a uma crise do modelo tradicional de fornecimento de infraestrutura. Nessa conjuntura, em 2004, as Parcerias Público-Privadas (PPP) surgiram como uma das soluções para provisão de serviços públicos e investimentos em infraestrutura. As PPP constituem uma modalidade de contratação entre o setor público e o setor privado, mediante compartilhamento dos riscos, para a execução de projetos ou prestação de serviços públicos. Para esta nova modalidade de contratação foi proposto um novo marco regulatório, expresso principalmente na Lei 11.079/04.

Historicamente, as PPP tiveram início na Inglaterra no final da década de 70, com o objetivo de contornar a falta de recursos e de realizar investimentos em infraestrutura. O governo Thatcher (1979-1990), primeiro a utilizar este instrumento, caracterizou-se por uma política econômica liberal, utilizando, principalmente, instrumentos como a desregulamentação, a privatização e a redução do papel do Estado. De acordo com Giddens (2000), o estado liberal prefere que o setor privado obtenha eficiência operacional, alcance suas metas de lucratividade e desenvolva aquelas atividades que não são prioritárias ou exclusivas do estado. Desta forma, o estado deixa de ser um construtor de obras e passa a se concentrar nas atividades essenciais do Estado.

Em 2005, as PPP já estavam presentes em diversas regiões do mundo, envolvendo aproximadamente US\$200 bilhões, com destaque para Inglaterra, Holanda e Irlanda, onde se localizam os programas mais avançados. No Reino Unido foram mais de 600 contratos de PPP, conhecidas como PFI (Iniciativa de Investimento Privado), com um valor total de 60 bilhões de euros, principalmente nos setores de transportes, saúde, defesa e educação. (Archanjo, 2006).

A importância do tema é dada pela conjuntura econômica que conduz à discussão sobre o investimento público em infraestrutura e seu efeito multiplicador no desenvolvimento econômico. Nessa direção, as PPP se colocam como novo arranjo institucional de cooperação, entre o setor público e o setor privado, na tentativa de reverter o processo de deterioração da infraestrutura básica.

Os principais projetos de PPP estão voltados à infraestrutura e outros serviços de utilidade pública, como: construção e operação de rodovias, ferrovias, portos; fornecimento de energia; construção e operação de hospitais; presídios e quaisquer outros serviços que configurem serviços de utilidade pública. Para Archanjo (2006), as PPP representam uma evolução na forma do estado prover infraestrutura, baseada na cooperação entre o setor público e o privado; diferente de outras, já praticadas e conhecidas como a privatização, a concessão e a contratação de obra pública. O interesse do setor privado está atrelado às novas oportunidades de investimento e, de modo particular, às garantias oferecidas pelo setor público.

No Brasil, as iniciativas em projetos de PPP, com poucas exceções, ainda são tímidas. Apesar da contrapartida financeira do setor público ao setor privado, das garantias oferecidas expressas na Lei 11.079/04 como o Fundo Garantidor de Parcerias, a possibilidade do financiador do projeto intervir no controle societário da Sociedade de Propósito Específico (SPE) e das normas referentes à responsabilidade fiscal do Estado (respeito a um limite de comprometimento de 1% da receita líquida do orçamento do setor público para a contrapartida e a determinação de que as despesas com projetos de PPP deverão constar em orçamento público). E ainda, o setor privado poder contar com recursos financeiros de empresa pública ou sociedade de economia mista controlada pela União ou de entidades fechadas de previdência de empresas públicas. Recursos financeiros que podem chegar até a 90% do capital da SPE.

O quadro atual de iniciativas se apresenta da seguinte forma: até 2015, decorridos mais de 10 anos desde a sua implantação, o programa de PPP do governo federal ainda não teve um início efetivo. O único contrato assinado na esfera federal foi relativo a instalações do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal e de valor reduzido. A União, propriamente, mais de uma década

após a Lei das PPP, ainda não realizou nenhum contrato.

Apenas os governos subnacionais, estados e municípios, fizeram uso do instrumento de PPP. Foram celebradas até 2015, 74 PPP no país, sendo 61 concessões administrativas e 13 patrocinadas. A primeira PPP (concessão patrocinada) assinada no Brasil foi o projeto para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 do Metrô de São Paulo, com um valor de R\$ 790 milhões, entre a Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô do Estado de São Paulo e a Concessionária da Linha 4 do Metrô de São Paulo S.A.

A maior PPP até o momento foi celebrada pelo Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um projeto conhecido como Porto Maravilha, vinculado aos preparativos para as Olimpíadas de 2016. A concessão administrativa foi celebrada em fins de 2010 e a licitação foi vencida pelo Consórcio Porto Novo, formado por OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia. O contrato implicou investimentos acima de R\$ 7 bilhões e o prazo de vigência é de 15 anos.

A questão que se coloca é: por que decorrida mais de uma década o programa brasileiro de PPP não apresenta os resultados inicialmente esperados?

Alguns autores vêm tentando oferecer explicações para o problema levantado. Peci (2006) chama a atenção para três fatores que indicam o motivo do não desenvolvimento das PPP no Brasil: ausência de instrumentos que possibilitem uma eficiente avaliação do *value for money* (VFM), ou seja, a diferença entre o custo estimado do projeto via PPP e o custo esperado da forma tradicional de concessão; reduzido potencial de transferência de riscos para o setor privado, especialmente em relação à dependência de financiamento público e das garantias do Fundo Garantidor; e reduzida experiência do setor público brasileiro em termos de gestão contratual voltada para resultados.

Como se percebe, o autor dá ênfase aos instrumentos de avaliação e riscos de financiamento, deixando de contemplar, além da diversidade de interesses e motivações dos agentes interessados nas PPP, outros temas relevantes, como a inserção do projeto de PPP na carteira de investimentos dos agentes privados.

Por sua vez, Horbach (2006) é bastante crítico em relação às PPP, argumentando que se trata apenas de uma nova "roupagem", uma nova técnica de administração mais do que um novo instituto jurídico.

No ambiente de Parceria Público-Privada encontramos como agentes interessados, de um lado, órgãos da administração direta e indireta dos governos federal, estadual e municipal responsáveis pela implementação das PPP, de outro, as empresas da construção civil pesada, potenciais agentes executores dos projetos, os agentes financiadores - bancos de investimento e agências multilaterais e escritórios de advocacia especializados (devido à PPP se configurar como um novo marco regulatório).

Para a identificação dos agentes interessados utilizou-se a abordagem dos *Stakeholders* (Freeman, 2010). Para explicar o relacionamento entre os agentes nas Parcerias Público-Privadas utilizou-se como referencial teórico a Teoria de Agência, como proposta por Jensen e Meckling (2008). No centro da discussão, está a existência de interesses divergentes entre potenciais participantes de uma PPP, levando à necessidade de mecanismos de monitoramento e controle do relacionamento.

A pesquisa realizada teve por objetivo identificar e analisar a percepção dos *stakeholders* acerca dos motivos que vêm dificultando a realização de PPP. Para atingir esse objetivo, foi feita uma série d

e entrevistas junto aos especialistas selecionados utilizando-se a técnica Delphi (Landeta, 1999).

2. As Parcerias Público-Privadas no contexto brasileiro

O conceito de parceria entre o setor público e o setor privado não é algo novo na história do Brasil. As PPP pretendem ser um instrumento para mobilizar e incentivar o setor privado a

participar de projetos de interesse do setor público, seja financiando, construindo ou operando. A questão principal que o setor privado exerce maior pressão sobre o setor público para se interessar por este tipo de parceria, é a garantia de rentabilidade, e isto não é um fato recente, conforme aponta Werneck (2003), a garantia pelo governo de um mínimo de rentabilidade em investimentos de retorno baixo ou praticamente incerto é uma ideia bastante velha. Em 1852, o governo imperial promulgou legislação que assegurava retorno mínimo de 5% ao ano em investimentos em ferrovias. Em muitos casos a rentabilidade garantida chegou a 7%. Em 1875, foi aplicado um programa de modernização do setor açucareiro no Nordeste, que previa a construção de uma rede de engenhos centrais, com a introdução de tecnologia mais avançada que asseguraria mercado a pequenos produtores de canal, programa que fracassou.

Parte significativa da infraestrutura ferroviária, de telecomunicações e de iluminação pública implantada no Brasil, no período do império (1822 a 1889), foi viabilizada por parcerias entre o setor público e o setor privado, principalmente com a participação inglesa do lado do setor privado. Outros exemplos mais recentes são apontados por Pasin e Borges (2003), como a Usina Hidroelétrica de Itaipu, envolvendo parceria internacional e, posteriormente, a da Hidroelétrica de Machadinho, em que os demandantes de energia receberam o arrendamento da usina no lugar de um contrato de garantia firme de compra de energia (*Power Purchase Agreement*), também poderiam ser vistas como exemplos de PPP, em seu sentido mais amplo.

A legislação brasileira buscou acompanhar a necessidade da realização de investimento em infraestrutura e regular as diversas iniciativas de relação entre o setor público e o privado. Em 1990 foi lançado o Plano Nacional de Desestatização (PND), em que diversas empresas estatais foram vendidas ao setor privado. A privatização promoveu o afastamento do Estado de diversas atividades até então exclusivas. Seguindo esta evolução do papel do Estado, em 1995 foi aprovado a Lei de Concessões, estabelecendo regras e definindo de forma mais clara a exploração de serviços, até então públicos, pelo setor privado, principalmente nos setores de telecomunicações e energia elétrica.

Em outubro de 2003, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão colocou em consulta pública um projeto de lei tratando do conceito e dos princípios do contrato de PPP, este projeto tratava do objetivo, critérios para utilização, remuneração, garantias e a forma de licitação. Este projeto de lei, em sua forma e conceito, foi profundamente influenciado pela experiência inglesa em seu programa de PPP. Conforme apontam Peci e Sobral (2006), o modelo brasileiro importou do modelo inglês, pelo menos em termos retóricos, três conceitos-chave: aumento do *value for money*; transferência de riscos para o setor privado e avaliação por resultado dos contratos. A lei brasileira especifica, de forma a evitar abusos ao recurso da PPP, que o valor mínimo do investimento deve ser de R\$20 milhões, de forma semelhante com o valor mínimo de £20 milhões existentes na Inglaterra.

Após algumas modificações, negociadas na Câmara Federal e no Senado Federal, este projeto de lei foi aprovado em 2004 se tornando a Lei 11.079/04. Brito e Silveira (2005) referem-se às Parcerias Público-Privadas (PPP) como uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. Ao setor público cabe o papel de parceiro como comprador do serviço ou ativo disponibilizado.

3. A regulamentação das Parcerias Público-Privadas no Brasil

A lei 11.079/04 que regulamenta os contratos de PPP se apoia em grande parte na Lei das Concessões - Lei nº. 8.987/95, a qual é feita pelo poder concedente, ou seja, a União, Estado, Distrito Federal ou Município, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Porém, as PPP guardam diferenças em relação às concessões. Em primeiro lugar, permitem o pagamento de um valor adicional ao setor privado

pelo setor público, em projetos em que a sustentabilidade financeira não for garantida. Em segundo lugar, o prazo de duração do contrato é pré-fixado e de longo prazo, variando de 5 a 35 anos. Em terceiro lugar, o valor dos contratos não pode ser inferior a R\$20 milhões.

Segundo Rocha e Horta (2005), a Lei das Concessões é omissa em relação aos ganhos econômicos, inadimplência do setor público, desempenho do setor privado e em relação às garantias ao financiador, já as PPP contemplam todos estes condicionantes. As referidas leis apresentam diferenças no que tange ao compartilhamento de risco, remuneração do setor privado, garantias, penalidades, soluções de controvérsias, bens reversíveis, reajustes e constituição da SPE.

Em relação ao risco, existe na PPP a determinação da repartição de riscos extraordinários e operacionais, enquanto nas concessões a repartição se limita aos riscos extraordinários. A PPP permite a remuneração do setor privado pelo setor público, a concessão não permite. Na PPP as garantias são fornecidas pelos setores público e privado, nas concessões apenas pelo setor privado. As PPP contemplam penalidades proporcionais ao setor privado e ao setor público, de forma contrária as concessões contemplam apenas penalidades ao setor privado. Para a solução de controvérsias, nas PPP é permitido o uso de mecanismos de arbitragem, para concessões só pode ser utilizado o aparato judicial. Os bens reversíveis também são tratados de forma diferente. Em uma PPP é possível reter pagamentos ao setor privado para garantir a reversão dos bens em estado adequado, já nas concessões não há previsão legal. Para reajustes, as PPP não dependem da homologação do setor público, são automáticos conforme forem acordados nos contratos, nas concessões os reajustes dependem da homologação do poder concedente. Outra diferença entre as leis é a criação da Sociedade de Propósito Específico (SPE) exigida para a realização de uma PPP

Em síntese, a Lei das PPP apresenta um conjunto de especificidades associadas ao respeito aos direitos do consumidor e do parceiro privado; ao fato das funções estatais permanecerem indelegáveis (regulação, jurisdicional, poder de polícia e outras) e à exigência do empreendimento ser acompanhado de um estudo de viabilidade financeira, comprovando que também haverá benefícios sociais e econômicos.

4. O método Delphi

Conforme Adams (1980), a primeira experiência com o método Delphi remonta a 1948 e relaciona-se com predições de resultados de corridas de cavalo. Posteriormente a técnica foi disseminada por Dalkey e Helmer (1963), no início dos anos 60, com o objetivo de aprimorar a utilização da opinião de especialistas na previsão tecnológica. Seu nome refere-se ao antigo oráculo grego Delphi que oferecia visões do futuro para quem procurava seus conselhos.

Segundo Woundenberg (1991), a técnica Delphi foi elaborada como um método para aumentar a eficiência das pesquisas relacionadas à predição de eventos futuros como também à estimação de parâmetros desconhecidos. Sua aplicação tem sido verificada em diversos setores como pesquisas tecnológicas, planejamentos regionais, pesquisas médicas, planejamento educacional e sistemas de informação.

Trata-se de uma série de questionários para organizar opiniões e respostas de um grupo formado por especialistas da área em estudo, sendo muito utilizada como instrumento para agregar julgamentos individuais. Este questionário interativo circula repetidas vezes por este grupo de especialistas. As respostas das questões quantitativas são tabuladas, recebendo um tratamento estatístico simples, definindo a média, mediana, moda, quartil, coeficiente de variação e os resultados são devolvidos aos participantes para reavaliação de suas respostas comparando-as com as respostas de todo o grupo.

Para Giovinazzo (2001), o método Delphi é recomendado quando não se dispõe de dados quantitativos, ou os dados não podem ser projetados para o futuro com segurança, devido à experiência recente do estudo em questão e da expectativa de mudanças estruturais nos fatores determinantes das tendências e, conforme Gupta e Clarke (1996), diferentemente de

outros métodos de pesquisa e planejamento, o objetivo da técnica Delphi não é deduzir uma simples resposta ou chegar ao consenso, mas obter respostas e opiniões de alto nível de qualidade para uma dada questão apresentada ao painel de especialistas.

As características básicas da técnica foram resumidas por Woudenberg (1991) desta forma: anonimato, *feedback* e interações. Os especialistas participantes não se interagem diretamente mantendo-se desconhecidos perante o grupo. Este anonimato permite evitar a tendência dos membros com baixo "*status*" seguirem as opiniões daqueles com alto "*status*", mesmo sendo contrárias as suas. As respostas dos questionários são resumidas, tabuladas e devolvidas aos especialistas para que estes validem novamente suas opiniões. O objetivo é distribuir todas as informações disponíveis e geradas pelo grupo entre seus participantes. Cada vez que os especialistas respondem ao questionário tem-se uma rodada. A técnica consiste de sucessivas rodadas cuja quantidade é fixada antecipadamente ou de acordo com um critério de consenso do grupo ou de subgrupos. O consenso pode ser importante, mas não deve ser considerado como objetivo principal da técnica. A literatura sugere que número de rodadas varie entre 2 e 10.

Diversas vantagens e desvantagens podem ser relacionadas à técnica Delphi, com destaque para a vantagem econômica (baixo custo de aplicação) e a condução ao pensamento independente e evolução gradual das opiniões. Sobre as desvantagens destaca-se a possibilidade da seleção de entrevistados que não são especialistas representativos (Carter e Beaulieu 1992).

Em relação aos especialistas escolhidos para formar o painel, Adams (1980) observa que estes devem sentir-se pessoalmente envolvidos com problema em questão; possuir informações e experiências relevantes para o processo; estar motivados a participar e perceberem que os resultados fornecerão informações por eles valorizadas;

Também sobre a seleção dos especialistas, Giovinazzo (2001) argumenta que os especialistas devem ser selecionados de diferentes setores e entidades, como universidades, institutos e indústrias. Um resultado de qualidade depende principalmente dos especialistas escolhidos. O autor recomenda que o número de especialistas envolvidos deva situar-se entre 10 e 15, e desaconselha a utilização de um número maior, uma vez que o benefício proporcionado pela inclusão de muitos especialistas ao grupo é muito pequeno e a administração é mais complexa.

Sobre a elaboração do questionário, Kayo e Securato (1997), observam que a estruturação do primeiro modelo de questionário deve ser elaborada como qualquer outro questionário, utilizando-se uma revisão da literatura sobre o tema. As questões devem ser claras e exigir fundamentação de cada resposta. A elaboração do questionário a ser usado na rodada seguinte deve levar em consideração as respostas do primeiro levantamento. Existe muita discussão sobre o tamanho ideal do questionário, a maioria dos autores defende algo em torno de 15 questões, que levem de 2 a 3 minutos para serem respondidas. O importante é que seja disponibilizado espaço no questionário para eventuais comentários dos especialistas.

A técnica Delphi utiliza um painel como amostra da população. No caso desta pesquisa, foi formado por profissionais especialistas que atuam em organizações ligadas aos setores mais comuns no ambiente de Parcerias Público-Privada, buscando uma distribuição equilibrada dos participantes, inclusive entre o setor público e o privado.

5. Procedimentos

Os especialistas envolvidos nesta pesquisa foram selecionados entre os principais grupos de *stakeholders* inseridos no ambiente das PPP. Foram selecionados doze especialistas.

As empresas de construção civil pesada são os agentes mais atuantes em projetos de PPP, pois, como afirma Archanjo (2006), os principais projetos de PPP são voltados ao fornecimento de infraestrutura como: construção e operação de rodovias, ferrovias, portos; fornecimento de energia; construção e operação de hospitais e presídios.

Foi selecionada, também, uma amostra de agentes do setor público e do setor privado que participam diretamente e indiretamente dos projetos de PPP. Desta forma, o quadro de *stakeholders* especialistas no tema tratado ficou com três representantes do setor privado, especificamente do setor da construção civil pesada, Odebrecht, Andrade Gutierrez e ABDIB; três representantes do setor público, especificamente de empresas estatais e órgãos de administração pública responsáveis pela gestão de projetos de PPP, Sabesp, Unidade de PPP da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo e Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; três representantes do setor financeiro, BNDES, Bradesco (BBI) e IFC; três representantes do setor jurídico, Escritório Azevedo Sette, Escritório Pinheiro Neto e um Advogado especialista no tema e professor da Universidade de São Paulo.

O critério de escolha destes stakeholders foi o de representatividade em seus respectivos setores de atuação e experiência em projetos de PPP, conforme veremos a seguir.

A construtora Norberto Odebrecht S.A. é a empresa líder no setor de construção civil brasileiro, pois obteve, em 2006, uma receita operacional bruta de R\$1.133,90 milhões, o que equivale a 21,63% da receita das dez maiores empresas do setor, conforme aponta a publicação Exame Melhores e Maiores 2007 – As 500 maiores empresas do país.

A Andrade Gutierrez é a segunda maior empresa da Construção Civil brasileira, com uma receita bruta de R\$827,5 milhões, em 2006, equivalente a 15,79% da receita das dez maiores empresas do setor, conforme aponta a publicação Exame Melhores e Maiores 2007 – As 500 maiores empresas do país.

A ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base é a principal entidade de representação das empresas de construção civil pesada, que abriga, desde 1995, empresas que se dedicam à implantação, operação, agenciamento e financiamento de empreendimentos, sistemas e instalações na área da infraestrutura.

A Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo ocupou em 2006 a primeira posição em receita líquida no setor de água e saneamento, representando 38,61% da receita das dez maiores empresas do setor, dados do IBGE. A Sabesp possui atualmente um projeto de PPP para aprimoramento e ampliação do Sistema Produtor Alto Tietê, envolvendo investimentos no valor de R\$310 milhões, que está em processo licitatório.

A Unidade de PPP da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo Órgão é responsável pela administração de projetos de PPP, que foi escolhido para a realização desta pesquisa devido ao seu estágio de desenvolvimento de PPP e devido à sua representatividade em relação aos outros Estados da federação. O Estado de São Paulo é um dos pioneiros em programas de PPP no Brasil, possuindo legislação específica complementar à lei federal 11.079/04, possuindo, inclusive, um contrato assinado e em andamento para a construção da Linha 4 do metrô, com o consórcio Metro Quatro.

A Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é um departamento criado pela assessoria econômica deste ministério para realizar a gestão das PPP no âmbito federal. A missão da Unidade PPP Brasil é atuar como um centro de excelência em Parceria Público-Privada, disseminando a metodologia dos projetos em PPP e o marco legal pertinente. A Unidade tem, ainda, o papel de estabelecer um ambiente propício às PPP no Brasil, em especial no que tange a: regulamentação legal; condução dos estudos dos primeiros projetos a serem licitados na modalidade PPP; promoção de treinamentos e disseminação de informações acerca do andamento dos contratos.

Conforme comenta Rodrigues Júnior (1997), o maior agente financiador de projetos de Infraestrutura no Brasil é o BNDES, responsável por 19% do crédito total da economia e desembolsou um valor de R\$15 bilhões em financiamentos para a infraestrutura em 2005. Sendo que o maior volume de financiamento é direcionado para o setor de petróleo e gás.

Dos representantes internacionais o agente escolhido foi a Agência Multilateral *International Finance Corporation* (IFC), que é o ramo do setor privado do Banco Mundial que realiza

investimentos em nações em desenvolvimento.

O BBI é o Banco de Investimento do Grupo Bradesco, Banco este que se consolidou no ano de 2007 como líder no ranking da Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID) de assessoramento financeiro em operações de *Project Finance*, tipo de operação financeira mais comum em projetos de PPP.

O escritório Azevedo Sette é considerado uma das dez maiores firmas de advocacia da América Latina, segundo estudos e levantamentos da *International Guide on Law Firms "Latin Lawyer 250"*. Este escritório já assessorou diversos clientes sobre projetos de PPP, como a Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR) e o governo do Estado de Minas Gerais. Possui uma publicação sobre este tema chamada Guia Legal PPP - Parcerias Público-Privadas para Empresários, Executivos e Agentes de Governo.

O escritório de advocacia Pinheiro Neto é reconhecido como um dos maiores escritórios de advocacia da América Latina e um dos mais tradicionais do País. O escritório ocupa a primeira posição nos rankings "*Any Latin American Involvement*" e "*Any Brazilian Involvement*" das operações anunciadas no ano de 2009.

O advogado especialista em direito civil leciona na Universidade de São Paulo, principal universidade do país.

Estes *stakeholders* perfizeram cinco representantes do setor público e sete representantes do setor privado. Todos os especialistas participantes possuem formação universitária e exercem cargos de gerência ou diretoria em suas organizações. Também estiveram recentemente envolvidos em projetos, consultoria ou estudos de Parceria Público-Privada e, como aponta as diretrizes de aplicação da técnica Delphi, permaneceram em anonimato.

6. Resultados

Na primeira rodada de entrevistas foi solicitado aos especialistas entrevistados que expressassem sua concordância ou discordância em relação à hipótese levantada neste trabalho de que o atraso no desenvolvimento dos projetos de PPP, tendo a legislação federal já completado seis anos, é devido ao desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos.

Em seguida foi solicitado aos especialistas sugestões quanto a outros fatores potenciais que contribuem para o atraso no desenvolvimento dos projetos de PPP, segundo a sua própria experiência e conhecimento. A comissão de especialistas fez várias sugestões, que foram agrupadas e sintetizadas em um número de 10 fatores. Os fatores e uma síntese da explicação deles são apresentados a seguir:

- Risco político. O risco político é uma fraqueza do Estado Brasileiro, pois a PPP precisa da contrapartida do Estado, diferentemente da concessão comum. Como o risco político historicamente é alto no Brasil, isto afeta o interesse dos investidores. É maior especialmente para as empresas estrangeiras;
- Risco jurídico. O marco regulatório de PPP não possui jurisprudência. Os processos judiciais são pouco eficientes, lentos e a quantidade de recursos disponíveis é muito grande;
- Restrições ambientais. A legislação ambiental atrapalha, pois representa um custo elevado, frequentemente difícil de ser calculado. A burocracia é excessiva e existe uma grande lentidão na liberação de licenças ambientais;
- Desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos. O governo Lula não tem interesse em desenvolver as PPP por existir a contrapartida do setor público ao setor privado;
- Baixa rentabilidade deste tipo de projeto. Projetos de longo prazo com baixa rentabilidade se comparados a outros setores econômicos;
- Dificuldade na obtenção de financiamento bancário. Financiamento bancário para projeto de infraestrutura e de longo prazo excessivamente concentrado no BNDES. Pouca presença de bancos estrangeiros neste segmento;
- Tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o

setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP. As PPP representam uma nova forma de atuação do papel do Estado que requer um tempo para assimilação, divulgação e estruturação. Os projetos de PPP são complexos e de longo prazo;

- Falta de preparo técnico dos gestores do setor público. A PPP é uma novidade no Brasil que requer conhecimentos da legislação, análise das experiências internacionais e conhecimento de produtos avançados do mercado financeiro como *Project Finance* e derivativos;
- Falta de um órgão central para gerenciar as PPP. Atualmente a gestão das PPP, no nível do governo federal, está dividida em três órgãos: Comissão técnica de PPP; Comitê Gestor de PPP e a Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Conflito de interesse entre os setores público e privado. É difícil e complexo desenvolver a modelagem financeira do projeto, adequando fatores como taxa de retorno e liquidez com objetivos das políticas públicas do governo, com seus interesses sociais.

Foi realizada uma segunda rodada de entrevistas com estes 10 fatores elencados e solicitado aos especialistas que avaliassem e atribuísem uma nota de 0 a 10 para cada um dos fatores, de acordo com o grau de importância que, segundo seu entendimento, aquele fator representa no atraso das PPP. Neste mesmo questionário foi apresentada a síntese de cada fator. O resultado desta segunda rodada está apresentado na tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Resultado da 2ª rodada de entrevistas

Fatores explicativos do atraso no desenvolvimento dos projetos de PPP	Média	Mediana	Moda	Coefficiente de variação
Risco político	7,08	7,50	8,00	29,16%
Risco jurídico	6,58	7,00	7,00	27,06%
Restrições ambientais	5,25	5,00	5,00	36,44%
Desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos	7,33	8,50	10,00	47,63%
Baixa rentabilidade deste tipo de projeto	4,08	3,00	3,00	52,69%
Dificuldade na obtenção de financiamento bancário	4,08	4,50	5,00	43,63%
Tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre os setores público e privado, envolvendo as PPP	7,75	8,00	8,00	9,73%
Falta de preparo técnico dos gestores do setor público	4,75	4,00	4,00	45,00%
Falta de um órgão central par gerenciar as PPP	4,42	4,00	3,00	45,75%
Conflito de interesse entre os setores público e privado	2,25	2,00	2,00	78,42%

Os fatores com baixa aceitação foram excluídos da lista para a próxima rodada do questionário, foi considerado como nota de corte a média ou a mediana mínima de 5,0. Desta forma, foram excluídos os seguintes fatores: baixa rentabilidade dos projetos; dificuldade na obtenção de financiamento bancário; falta de preparo técnico dos gestores do setor público; falta de um órgão central para gerenciar as PPP e conflito de interesses entre o setor público e privado.

Observa-se na tabela 1 que os três fatores com a avaliação mais elevada pelos especialistas foram: risco político; desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos e tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP. Fatores apresentando as respectivas notas das medianas de 7,5; 8,5; 8,0.

Os fatores que apresentaram menos consenso entre os especialistas foram: conflito de interesse entre o setor público e privado, baixa rentabilidade deste tipo de projeto e desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos. Estes fatores apresentaram um coeficiente de variação de 78,42%, 52,69% e 47,63% respectivamente. De

outro lado, os fatores que apresentaram mais consenso foram: tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP, risco jurídico e risco político. Estes três fatores apresentaram um coeficiente de variação menor que 30%.

Os fatores que tiveram as melhores avaliações, mais frequentemente atribuídas pelos especialistas foram: risco político, desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos e tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP, apresentando a moda entre 8 e 10, com destaque para o motivo desinteresse político com moda de 10. Os fatores com as piores avaliações mais frequentemente atribuídas foram: conflito de interesses entre os setores público e privado, falta de um órgão central para gestão das PPP e baixa rentabilidade deste tipo de projeto, apresentando a moda de 2, 3 e 3 respectivamente.

Para a terceira rodada foram apresentados aos *stakeholders* os cinco fatores com maior aceitação (média e mediana acima de 5,0): risco político; risco jurídico; restrições ambientais; desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos e tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP.

A terceira rodada serviu como confirmação ou alteração da nota atribuída na segunda rodada em face dos resultados agregados com tratamento estatístico que foi apresentado novamente aos especialistas. O resultado é apresentado na tabela 2.

Tabela 2. Resultado da 3ª rodada de entrevistas

Fatores explicativos do atraso no desenvolvimento dos projetos de PPP	Média	Mediana	Moda	Coefficiente de variação
Risco político	7,08	7,50	8,00	29,16%
Risco jurídico	6,58	7,00	7,00	27,06%
Restrições ambientais	5,25	5,00	5,00	36,44%
Desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos	7,33	8,50	10,00	47,36%
Tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre os setores público e privado, envolvendo o novo arranjo das PPP	7,75	8,00	8,00	9,73%

Cerca de três especialistas mantiveram as suas avaliações e nove alteraram em direção à convergência dos resultados a eles apresentados. Dos cinco fatores apresentados, quatro receberam novas avaliações, permanecendo sem alteração nas notas apenas o fator Risco Jurídico.

Observa-se na tabela 1, segunda rodada, que os três primeiros fatores com as maiores avaliações, de acordo com a mediana, foram tempo decorrido insuficiente, risco político e desinteresse político. Nesta nova rodada estes três fatores se mantiveram nas três primeiras posições, alterando apenas a sua ordem. Em primeiro lugar ficou o desinteresse político, em segundo lugar empatados, tempo decorrido insuficiente e risco político, apresentando as respectivas medianas de 9,0; 8,0 e 8,0.

O fator restrições ambientais teve a classificação mais baixa, entre os cinco fatores aprovados, na segunda rodada também se manteve com a menor classificação na terceira rodada.

Nesta nova rodada o fator que apresentou menos consenso entre os *stakeholders* foi restrição ambiental, destacando-se dos demais em 42,11%. O fator com o maior consenso foi o risco jurídico, apresentando o menor coeficiente de variação 26,65%. Em comparação com a

segunda rodada, o fator restrição ambiental não figurou entre os que tiveram menos consenso, da mesma forma risco jurídico não era o de maior consenso.

Constatou-se nesta terceira rodada de entrevistas que aumentou o consenso entre os especialistas, em comparação com a segunda rodada. Na segunda houve uma diferença muito grande entre os coeficientes de variação. Pois, o fator que apresentou mais consenso, tempo decorrido insuficiente, obteve um coeficiente de variação de 9,73% e o que apresentou menos consenso, conflito de interesse entre o setor público e privado, obteve um coeficiente de variação de 78,42%. Na terceira rodada a diferença entre os coeficientes de variação foi muito menor, pois, o fator que apresentou maior consenso, risco jurídico, com 26,65%, e o que obteve menor consenso, restrições ambientais, obteve um coeficiente de variação de 42,11%.

Nesta terceira rodada os fatores que tiveram as maiores avaliações mais frequentemente atribuídas pelos especialistas foram os mesmos da rodada anterior: desinteresse político do setor público, risco político e tempo decorrido insuficiente, com respectivas notas de moda de 9, 8 e 8.

Os fatores com as menores avaliações mais frequentemente atribuídas foram risco jurídico e restrições ambientais, ambos com moda de sete, que não são os mesmos fatores da segunda rodada.

Na segunda rodada, a moda mais alta foi 10 e a mais baixa foi 2, nesta terceira rodada foi 9 e 7 respectivamente. Comprovando o aumento do consenso entre os stakeholders.

7. Considerações finais

A necessidade de novos investimentos, principalmente em infraestrutura, sempre motivou o desenvolvimento de parcerias entre o setor público e o setor privado. No Brasil temos exemplos de parcerias desde 1822 com investimento privado no setor de ferrovia, iluminação e telecomunicações. Em um período mais recente, principalmente na década de 70 do século XX, o investimento em infraestrutura se confunde com a identificação do papel do Estado, que foi o condutor do processo de desenvolvimento econômico, cuja base estava no investimento principalmente nos setores de energia, transporte e comunicações.

Mudando esta tendência, a capacidade de investimento fixo em infraestrutura por parte do Estado diminuiu em função de um novo contexto de crise fiscal sofrido na década de 80 do século XX. Este contexto de crise fiscal se caracterizou pelo déficit público, poupança pública negativa ou muito pequena, falta de crédito do Estado e pela falta de credibilidade do governo. A taxa de investimento em infraestrutura passou de 27% em 1976 para 2,45% em 1995.

Para superar esta crise fiscal a economia brasileira passou por uma série de ajustes. Baseado principalmente na expansão da carga tributária no período de 1995 a 2003 a receita corrente do Estado aumentou de 31,5% para 38,8%, também na redução dos investimentos fixos em infraestrutura.

Os anos 90 do século XX no Brasil foram marcados pela reforma do Estado, este processo se caracterizou pela transformação do seu papel, na produção de bens e serviços. Onde antes o Estado era um ativo participante e interventor neste setor da economia, foi substituído pela iniciativa privada, através das terceirizações, privatizações e parcerias. O Estado redefiniu seu papel tradicional, passando a especificar problemas, contratando outros para resolver estes problemas, assumindo o papel de catalisador, empreendedor e descentralizador.

As Parcerias Público-Privadas se enquadram no processo de transformação do papel do Estado, constituem uma modalidade de contratação, entre o setor público e o setor privado, mediante compartilhamento dos riscos, para a execução de projetos ou prestação de serviços públicos. Normalmente, os principais projetos de PPP estão voltados à infraestrutura e outros serviços de utilidade pública, como: construção e operação de rodovias, ferrovias, portos; fornecimento de energia; construção e operação de hospitais e presídios.

A presente pesquisa teve como objetivo identificar os fatores responsáveis pelo atraso no

desenvolvimento dos projetos de PPP.

Para atingir o objetivo principal desta pesquisa, investigar os fatores responsáveis pelo atraso nos projetos de PPP foi aplicado o método Delphi de entrevistas junto aos *stakeholders*. A hipótese inicial que orientou este estudo fez supor que o motivo para o atraso no desenvolvimento dos projetos de PPP é a falta de interesse do setor público, motivado por fatores ideológicos.

Na primeira rodada de entrevistas foi perguntado aos *stakeholders*, além da hipótese levantada pela pesquisa, quais os outros possíveis fatores responsáveis pelo atraso no desenvolvimento dos projetos de PPP.

Como resultado desta primeira rodada de entrevistas, o grupo de especialistas fez várias sugestões, que foram agrupadas e sintetizadas em um número de 10 fatores: risco político; risco jurídico; restrições ambientais; desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos; baixa rentabilidade deste tipo de projeto; dificuldade na obtenção de financiamento bancário; tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP; falta de preparo técnico dos gestores do setor público; falta de um órgão central para gerenciar as PPP e conflitos de interesse entre os setores público e privado.

Em uma segunda rodada de entrevistas foi solicitado aos *stakeholders* que atribuíssem uma nota de 0 a 10, sobre cada um dos fatores de acordo com o grau de importância que aquele fator representa na influência no atraso das PPP. Os fatores com a avaliação mais elevada foram risco político; risco jurídico; restrições ambientais; tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP e desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos. Estes fatores obtiveram uma média ou mediana com avaliação mínima de 5 (nota definida como ponto de corte).

Com o intuito de aplicar efetivamente a técnica Delphi, foi realizado uma terceira rodada de entrevistas submetendo ao grupo apenas os cinco fatores com as avaliações mais altas já citadas, com o respectivo tratamento estatístico. Os fatores com baixa aceitação foram excluídos da lista.

A terceira e última rodada serviu para confirmação ou alteração da nota atribuída na segunda rodada em face dos resultados agregados com tratamento estatístico. O resultado foi que dos cinco fatores listados, quatro receberam novas avaliações e apenas o fator risco jurídico permaneceu inalterado. Do total de doze especialistas entrevistados, três mantiveram suas notas nesta última rodada e nove alteraram em direção a convergência dos resultados a eles apresentados.

Em relação à avaliação dos *stakeholders* e os seus respectivos setores de atuação, público ou privado, observou-se uma clara divisão. Sobre os fatores risco político, risco jurídico e desinteresse político do setor público, o setor privado registrou as maiores avaliações, incluindo neste grupo o entrevistado da Sabesp, que apesar de ser uma estatal está mais sensível aos anseios e dificuldades do setor privado por ter ações negociadas na bolsa de valores de São Paulo e de Nova Iorque. De forma contrária o setor público apresentou as menores avaliações destes fatores.

Não houve divisão entre os setores público e privado na avaliação dos fatores restrição ambiental e tempo decorrido insuficiente para criação de uma cultura empreendedora envolvendo PPP.

Constatou-se que os fatores com a avaliação mais elevada foram desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos, risco político e o tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP, com média de respectivamente 8,42, 7,25 e 7,17.

Desta forma, através da metodologia Delphi comprovou-se que a hipótese inicial levantada

nesta pesquisa é verdadeira, hipótese de que o atraso no desenvolvimento dos projetos de PPP está relacionado com o desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos. Também ampliamos o entendimento sobre o tema, de acordo com a visão dos *stakeholders*, adicionando outros quatro fatores como corresponsáveis pelo atraso nos projetos de PPP, devido à alta complexidade dos projetos e do contexto político e econômico envolvido dificilmente haveria apenas um único fator responsável pelo atraso. Sendo estes outros quatro fatores: risco político; risco jurídico; restrições ambientais e o tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parecerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP. Merecendo destaque três fatores com a avaliação mais elevada: desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos, risco político tempo decorrido ainda não foi suficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parecerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP.

Referências

- Adams, L. A. (1980). Delphi forecasting: future issues in grievance arbitration. *Technological Forecasting and Social Change*, 18(2), 151-160.
- Archanjo, P. F. (2006). A regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido. *São Paulo: PUC*.
- Brito, B. M. B. D., & Silveira, A. H. P. (2005). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro.
- Carter, K. A., & Beaulieu, L. J. (1992). Conducting a Community Needs Assessment; Primary Data Collection Techniques. Gainesville, FL University of Florida-Institute of Food and Agriculture Studies.
- Dalkey, N., & Helmer, O. (1963). An experimental application of the Delphi method to the use of experts. *Management science*, 9(3), 458-467.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge University Press.
- Giddens, A. (2000). A terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual da social democracia. *3ª triagem. Rio de Janeiro*.
- Giovinazzo, R. A. (2001). Modelo de aplicação da metodologia Delphi pela internet: vantagens e ressalvas. *Administração on line*, 2(2), 1-11.
- Gupta, U. G., & Clarke, R. E. (1996). Theory and applications of the Delphi technique: A bibliography (1975–1994). *Technological forecasting and social change*, 53(2), 185-211.
- Horbach, C. B. (2006). Parcerias Público-Privadas: aspectos gerais. *Estudo sobre as parcerias público-privadas, José Augusto Dias de Castro e Luciano Benetti Timm (org.)*, São Paulo: IOBThompson.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87-125.
- Kayo, E. K., & Securato, J. R. (1997). Método Delphi: fundamentos, críticas e vieses. *Cadernos de pesquisa em administração*, 1(4), 51-61.
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro*. Ariel.
- Moreira, T., & Carneiro, M. C. F. (1994). A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. *Revista do BNDES, Rio de Janeiro*, 1(2).
- Pasin, J. A. B., & Borges, L. F. X. (2003). A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública. *Revista do BNDES*, 10(20), 173-196.
- Peci, A. (2006, November). construção de marcos regulatórios: uma reflexão acerca das parcerias público-privadas. In *Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma Del Estado Y*

De La Administración Pública (Vol. 11, pp. 1-21).

Rocha, G. E. M., & Horta, J. C. M. (2005). *PPP-Parcerias público-privadas: guia legal para empresários, executivos e agentes de governo*. Prax.

Rodrigues Júnior, W. (1997). A participação privada no investimento em infra-estrutura e o papel do Project Finance. *Texto para Discussão*, (495).

Selltiz, C. (1974). *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. EPU.

Werneck, R. L. F. (2003). PPP, uma velha ideia em nova embalagem–Possibilidades e limitações da proposta de Parceria Público-Privada. *Jornal O Estado de São Paulo, caderno Economia & Negócios*, 24(10).

Woudenberg, F. (1991). An evaluation of Delphi. *Technological forecasting and social change*, 40(2), 131-150.

1. Doutorando em Engenharia Naval e Oceânica pelo Departamento de Engenharia Naval da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: sergio.cutrim@ufma.br

2. Doutor em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: jtristao@pucsp.br

3. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade do Meio Ambiente e Cultura de Paz da Prefeitura do Município de São Paulo. E-mail: vtvalentini@prefeitura.sp.gov.br

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 38 (Nº 22) Año 2017

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a webmaster]

©2017. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados