



***VALUE FOR MONEY: AS PPPs TRAZEM
EFICIÊNCIA? UMA ANÁLISE DO PROJETO DAS
UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO DO
GOVERNO DE MINAS GERAIS***

**ALINE RABELO ASSIS BUCCINI
DANUZA APARECIDA DE PAIVA
THIAGO FERREIRA ALMEIDA**

VALUE FOR MONEY: AS PPPS TRAZEM EFICIÊNCIA? UMA ANÁLISE DO PROJETO DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Aline Rabelo Assis Buccini
Danuza Aparecida de Paiva
Thiago Ferreira Almeida

RESUMO

Nos últimos anos, intensificou-se a celebração de contratos de prestação de serviço público envolvendo Parcerias Público-Privadas (PPP) nos estados brasileiros. O estudo do *Value for Money* (VfM) é uma análise de viabilidade quantitativa e qualitativa que auxilia o gestor público na tomada de decisão de contratação destes arranjos. Usualmente, as técnicas de avaliação apoiam-se em pressupostos de redução de gastos públicos, a maior eficiência do setor privado, e a melhoria na qualidade da prestação do serviço ao cidadão. O presente estudo avalia um caso de PPP identificando as principais justificativas que fundamentaram sua contratação e, em seguida, busca avaliar se esses argumentos se sustentaram ao longo da execução do contrato. Foi empregada a metodologia de análise de conteúdo aplicada aos relatórios de VfM e testes estatísticos para comparar dados reais de custo e desempenho da PPP vis-à-vis o modelo de gestão pública. Os resultados da análise de conteúdo sugerem que as principais vantagens elencadas nos relatórios são baseadas em economicidade e eficiência alocativa e menos frequentemente em termos de efetividade. Contudo, a evidência empírica encontrada indicou que a Parceria apresentou resultados de custos e eficiência semelhantes ao modelo público de prestação de serviço, porém com fortes implicações de longo prazo, gerando custos de transação e custos adicionais que não são levados em consideração no momento de sua contratação.

Palavras-chave: PPP; Value for Money; Avaliação de desempenho, Accountability.

1 INTRODUÇÃO

A pressão por redução de déficits fiscais e aumento do endividamento público em meados da década de 1990, aliados a um cenário de recursos orçamentários restritos e aumento crescente das demandas sociais, favoreceu a ideia do financiamento privado como alternativa para viabilizar grandes projetos de infraestrutura em vários países do mundo. A natureza destes ativos envolvem investimentos de capital intensivo e de tecnologia específica que demandam longos prazos de maturação.

Dentre as principais alternativas de financiamento privado, encontram-se a privatização (alienação) de empresas públicas, os contratos de concessão – com o direito de exploração temporariamente transferido ao investidor privado – e, mais recentemente, os contratos de Parceria Público-Privada (PPP).

Segundo Nishizawa (2011, p.234) em um projeto de PPP, a autoridade pública especifica os requisitos de serviços públicos a serem prestados, mas deixa o setor privado para decidir a forma de atender a essas necessidades específicas. Sobre o ponto de vista do poder público, um dos benefícios potenciais de PPPs seria o compartilhamento de riscos com o setor privado de forma diferenciada em relação a um processo licitatório convencional de uma obra pública. Uma vez que alocam capital em risco, o setor privado e os financiadores envolvidos em um projeto de PPP têm um incentivo financeiro para garantir que o serviço seja prestado com qualidade conforme exigências específicas no contrato.

Desta maneira, um modelo de PPP permite que o Estado enfoque nos seus objetivos principais – o serviço efetivamente prestado – deixando para o setor privado questões táticas e operacionais sobre como prover os serviços ao custo mais baixo possível (CRUZ; MARQUES, 2012).

No Brasil, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) constituem modalidade especial de concessões de recente criação no ordenamento jurídico. A sua regulamentação federal é datada da promulgação da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. As PPPs apresentam a denominação de concessões especiais, que se diferenciam das concessões ordinárias que obedecem aos ditames da Lei Federal nº 8.987/1995 por não serem autossustentáveis. Por isso, demandam

aportes de recursos fiscais do governo – seja porque a receita própria do projeto é insuficiente (concessão patrocinada) seja porque não há outra receita que não aquela provida pelo estado (concessão administrativa).

A título de ilustração, em uma concessão comum, como no caso de concessões rodoviárias, o parceiro privado afere seu retorno financeiro por meio das tarifas cobradas aos usuários das vias (tarifação por pedágios). Nas PPPs, é determinante que o Estado, ou outro ente federado que promova a concessão de serviço público de sua competência, realize o pagamento público ao parceiro privado.

Justamente por envolver um comprometimento de recursos públicos de longo prazo é que surge, sobre a ótica do poder público, a necessidade de avaliação de um contrato de PPP enquanto melhor forma de realizar o investimento em infraestrutura.

Esta avaliação é efetivada por meio da técnica de *Value for Money* (VfM), que busca identificar para o governo se a participação do setor privado cria valor suficiente para compensar o custo incremental de financiamento privado nos arranjos de PPP (FLORES, 2009). O VfM deve conter análises criteriosas pautadas em aspectos tanto quantitativos quanto qualitativos a fim de guiar o ente público em sua tomada de decisão.

No Brasil, a importância dos estudos de VfM é corroborada com o marco legal das PPPs, já que os arts. 4º e 10 da Lei Federal nº 11.079/2004 condicionam a abertura da licitação à demonstração da conveniência e da oportunidade da contratação na forma de PPP:

“(...) O estudo técnico que demonstre (...) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de Parceria Público-Privada”. (Lei Federal no 11.079/ 2004, art. 10, I, "a").

A lei em seu art. 4º também condiciona a contratação de PPPs à observação da sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria, que são outros aspectos relevantes que devem pautar o estudo de VfM.

Delmon (2011) afirma que, no momento da seleção e preparação do projeto de PPP, o estudo de *Value for Money* deve ser capaz de mensurar os benefícios do projeto licitado por PPP em um amplo espectro de “valor”, incluindo abordagens como custo total de vida (*whole-of-life costs*), qualidade e adequação do bem ou serviço em relação às necessidades dos usuários e externalidades (tais como crescimento econômico, impacto ambiental, e mobilização de recursos financeiros, impacto social e governança). Não se trata então de uma simples análise numérica, mas de uma avaliação holística e profunda das entregas do projeto e dos benefícios marginais alocados pelo investimento privado e pelo processo licitatório competitivo empregado.

Segundo Yescombe (2007, p. 58), esta avaliação se inicia com bases na justificativa do investimento em infraestrutura em termos econômicos. Ou seja, a autoridade pública deverá identificar os custos e benefícios do projeto, incluindo seus efeitos indiretos para uma análise de custo-benefício ou, alternativamente, calcular o retorno econômico do projeto. Em seguida, o governo deve avaliar se a alternativa de PPP seria a melhor maneira de se viabilizar o projeto. Segundo o autor, isto envolveria avaliar se a PPP entrega valor superior a uma obra pública tradicional. Esta análise está atrelada a análise da *qualidade do gasto público* em projetos de PPP, e em geral envolve três dimensões básicas: a economia, a eficiência alocativa e a eficácia (GRILLO, 2008).

A primeira dimensão levaria em consideração a economia de gastos públicos quando um serviço é externalizado ao parceiro em relação aos gastos caso o mesmo fosse feito pela administração pública. A eficiência alocativa, por sua vez, consistiria em minimizar a quantidade de recursos para produzir um determinado nível de resultados nos serviços públicos. E, finalmente, a eficácia consiste na garantia de que o resultado de determinada atividade atinja os objetivos esperados. Ou seja, ao se contratar uma PPP, o ente público deveria se preocupar, acima de tudo, com os resultados obtidos e pelo desempenho do parceiro privado para alcançar esses resultados com qualidade no atendimento do serviço público.

Seja qual for a linha de argumentação do estudo, o estudo de VfM deve ser fundamentado em uma *avaliação qualitativa* das vantagens socioeconômicas do projeto, bem como em *avaliação quantitativa* baseada na sustentabilidade financeira do projeto.

Os argumentos qualitativos são pautados nos benefícios do projeto. Em geral, deveriam refletir se há alinhamento do projeto de PPP com os objetivos estratégicos do governo e o retorno socioeconômico envolvido, as políticas setoriais, os impactos e os riscos orçamentários de longo prazo, as particularidades do projeto e as características dos serviços prestados.

Já a abordagem quantitativa é baseada na estimativa financeira de custos diretos e indiretos e benefícios esperados (tangíveis e intangíveis) dos resultados da atividade a ser contratada (BOURNE, 2007 p. 143). Uma das técnicas quantitativas utiliza um conceito muito simples: comparar quanto o governo dispenderia para construir e operar uma determinada infraestrutura em relação aos gastos caso fosse executado via PPP. Para tal, são feitas projeções de fluxo de caixa, trazidos a valor presente, para viabilizar a comparação entre os custos do fornecimento dos serviços no âmbito do governo e por meio da PPP no âmbito privado (GRILLO; ALVES; 2012).

Em geral, esta análise implica na construção de um Projeto Público de Comparação (ou *Public Sector Comparator* – PSC), onde se levantam o custo provável da prestação do serviço pela Administração Pública, que em seguida é comparado ao modelo de gestão privada via PPP. No modelo público, muitas vezes são necessárias adaptações para que sejam considerados todos os gastos com investimentos e despesas operacionais, riscos, tributos e seguros a fim de se manter a comparabilidade das duas abordagens. Esta modelagem financeira permite avaliar se há vantagem econômica para o Estado ao se contratar uma PPP.

Yescombe (2007) assinala a dificuldade da construção do PSC no estabelecimento de parâmetros comparáveis dos custos públicos com aqueles de uma gestão privada. A taxa de desconto a ser utilizada no cálculo do valor presente, os ajustes de transferência de risco e ajustes do tratamento fiscal são exemplos de fragilidades que o método está exposto. A ausência de um quadro metodológico transparente e detalhado para o cálculo do PSC torna este instrumento de avaliação financeira vulnerável a um enviesamento da análise do mérito da decisão a favor de uma PPP (CRUZ; MARQUES, 2012).

Estes vieses só poderiam ser avaliados se houvesse um acompanhamento do VfM após a assinatura do contrato da PPP. Desta maneira, poderia se comparar os gastos inicialmente previstos com os realizados, num

contexto de *life-cycle cost* para o Estado, assegurando um maior controle sobre a efetividade da Parceria (CRUZ; MARQUES, 2012). Bem como, o acompanhamento de VfM ao longo do contrato permitiria analisar a real execução contratual e proporcionaria maior informação na modelagem de futuros contratos de PPP.

No Brasil, apesar o estudo de VfM ser um item condicionante para contratação de PPPs, só é disponibilizado ao público por meio de um pedido conforme a Lei de Acesso à Informação pela Lei Federal nº 12.527 (BRASIL, 2011). Além disso, não existe nenhum dispositivo legal no Brasil que obrigue o poder público de acompanhar o VfM após a contratação da PPP. Para cumprir com os princípios norteadores dos processos licitatórios de moralidade, publicidade e transparência, seria recomendável que a legislação exigisse que contratos, estudos e justificativas de contratação fossem diretamente fornecidos aos cidadãos, por exemplo, pela disponibilização *online* para *download*, contribuindo para a aproximação da sociedade com as ações governamentais.

2 OBJETIVOS

Diante da importância desses estudos na decisão do poder público, o presente artigo busca identificar quais foram os principais elementos que embasaram a opção de contratação de PPPs para prestação de um determinado serviço público, avaliando em seguida se esses argumentos se sustentaram ao longo da execução do contrato.

O estudo selecionou a iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais em transformar as Unidades de Atendimento Integrado (UAI), que prestam atendimento de serviços burocráticos ao cidadão (como fornecimento de documentos oficiais), em um modelo de prestação de serviço privado por meio de PPP. Essas Unidades passaram recentemente por um processo de transferência para à iniciativa privada mediante três processos licitatórios distintos de PPPs ocorridos entre 2009 a 2014.

3 METODOLOGIA

A primeira fase da análise é pautada na metodologia de análise de conteúdo, visando identificar, de acordo com a teoria sugerida por Grilo (2008) se as principais dimensões do estudo foram pautadas em elementos como economia do gasto público, eficiência e eficácia. Na segunda etapa, a partir dos dados reais de desempenho das Unidades de Atendimento do modelo de gestão público e do modelo PPP, foram realizados testes estatísticos buscando-se avaliar se os pressupostos da análise de VfM de fato se confirmaram após a implementação da PPP.

3.1 Caracterização do objeto de estudo: Um breve histórico das UAI

Segundo o relatório de *Value For Money* do Projeto de PPP das UAI Fase 3 (MINAS GERAIS, 2014), o histórico de atendimento integrado ao cidadão tem seu início no ano de 1995, mas se tornou conhecido em Minas Gerais apenas em 1998, com o lançamento dos Postos de Serviços Integrados Urbanos – PSIU. Naquele momento, a implementação de tais agilizou as demandas dos cidadãos, que passaram a dispor, de forma centralizada, de serviços essenciais para o exercício da cidadania e para seu bem-estar.

Ao longo do tempo ocorreram diversas modificações, dentre as quais o relatório destaca a ampliação do número de postos de atendimento, ampliação dos serviços ofertados ao cidadão e a modificação do nome destas unidades para Unidade de Atendimento Integrado – UAI. A gestão pública foi terceirizada para uma empresa pública de capital fechado chamada MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A.

Paralelamente à implementação do modelo MGS descrito acima, o governo implementou um modelo privado de atendimento firmado por Parcerias Público-Privada. O primeiro contrato foi assinado em 2010, na modalidade concessão administrativa, para a implantação, operação, manutenção e gestão de 6 UAIs no interior do estado.

A modelagem desenvolvida para o projeto em 2010, conhecido como Projeto de PPP UAI Fase 1, elaborou estudos os quais demonstravam a economicidade para o erário ao contratar um privado para operação dos mesmos serviços anteriormente prestados pela MGS. Em 2013, o governo lançou o projeto de PPP UAI Fase 2, para mais 23 UAI no estado. Finalmente em 2014, iniciou-se o processo licitatório da UAI da Praça Sete, a Unidade de Atendimento com maior volume de atendimentos ao cidadão no estado.

3.2 Metodologia de análise de conteúdo

Vergara (2005) afirma que a análise de conteúdo é uma técnica utilizada para tratamento de dados e que tem como objetivo observar o que está sendo enunciado sobre determinado tema. Para Bardin (1977) a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas cujo objetivo é descrever o conteúdo de mensagens à medida que seja possível a dedução de conhecimentos, observados o modo de recepção/produção dessas mensagens.

Define-se que a análise de conteúdo qualitativa pode ser definida como “*a research method for the subjective interpretation of the content of text data through the systematic classification process of coding and identifying themes or patterns*” (HSIEH; SHANON, 2005, p. 1278).

No presente estudo, adotou-se a abordagem acumulativa da análise de conteúdo. Esta se inicia com a identificação e a quantificação de certas palavras ou conteúdo do texto com o propósito de compreender a utilização desta palavra ou conteúdo selecionado. Torna-se assim uma tentativa de não inferir o que significa e sim explorar o seu uso. Para tal analisa-se o surgimento de uma palavra ou conteúdo específico, utilizando da frequência dos mesmos (HSEIH; SHANNON, 2005).

Com relação à definição de categorias relacionadas ao objetivo da pesquisa, buscou-se identificar nos relatórios de VfM, argumentos baseados nas três dimensões usualmente presentes neste tipo de estudo conforme sugerido por Grilo (2008):

- *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.

Grilo (2008) argumenta que, em serviços essenciais como energia e saúde, por exemplo, as dimensões de *Value For Money* de eficiência e a eficácia são fatores fundamentais para justificativa de uma contratação de PPP. Contudo, para áreas sociais, o governo pode focar o aumento da eficiência alocativa, sem grande impacto para a eficácia.

Para o objeto de estudo, que são as Unidades de Atendimento Integrado, o fato de já existir um modelo de gestão pública em operação permite uma comparação direta entre este modelo vis-à-vis o modelo de Parceria Público-Privada. Sendo assim, para a decisão de externalizar o serviço a uma empresa privada, espera-se que as justificativas do VfM sejam embasadas não somente nas dimensões de economia e eficiência como também pautadas na eficácia e qualidade da prestação do serviço. Além disso, a disponibilidade de dados do PSC após operação do modelo PPP permite comparar os resultados efetivos do modelo de gestão público (MGS) com o modelo privado (PPP).

Como ferramenta para proceder com a análise de conteúdo, utilizou-se o Atlas TI, software ideal para trabalhar grandes quantidades de dados textuais, organizados em diferentes arquivos e tipos de formatos. Na etapa subsequente, onde se utilizou testes estatísticos de diferença de médias, as análises foram rodadas em planilhas de Excel.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

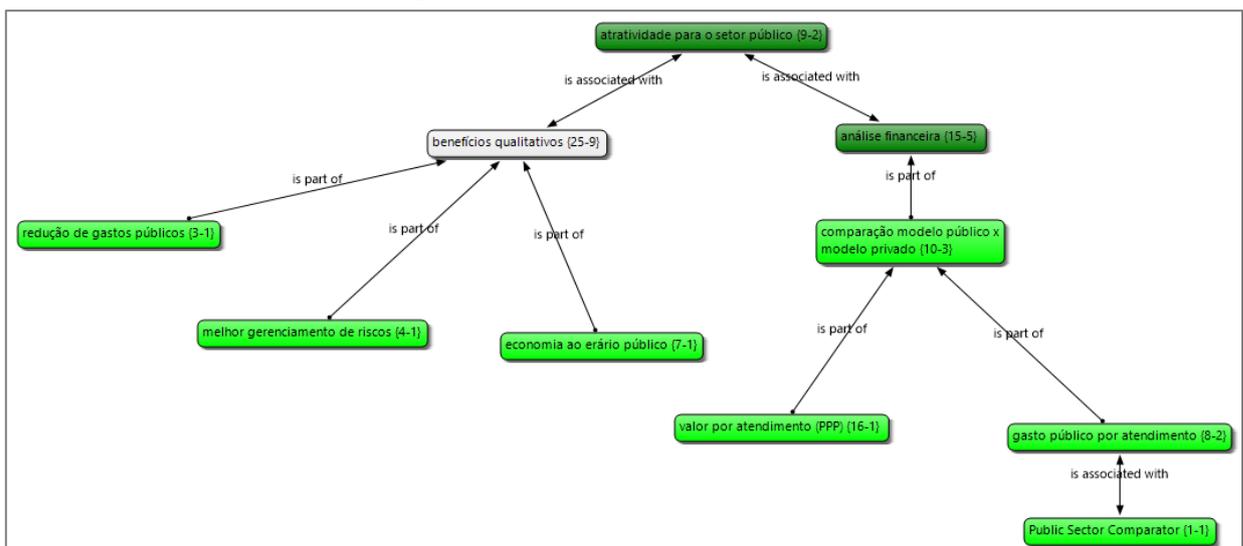
4.1 Identificação das redes semânticas

As informações analisadas são advindas de três relatórios de *Value for Money* que compuseram três licitações de Parceira Público-Privadas relativas às Unidades de Atendimento Integrado – UAI (MINAS GERAIS, 2009; 2013; 2014). A preparação para a pesquisa procedeu-se com a leitura destes relatórios, buscando identificar dados significativos e relevantes aos objetos de análise, que abrange as dimensões utilizadas como justificativa para a licitação (economia, eficiência e eficácia).

Na sequência, buscou-se a partir da exploração dos documentos, transformar seu conteúdo em unidades de análise conforme as dimensões já mencionadas. Como consequência desse processo, obteve-se diferentes mensagens divididas em elementos menores, devidamente codificados.

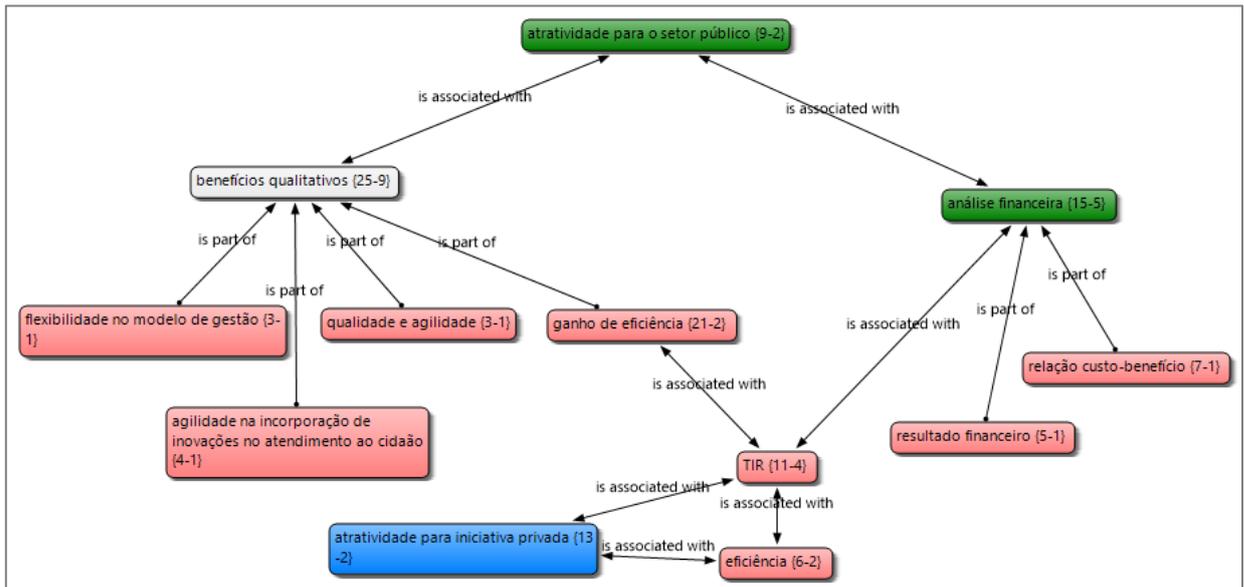
A partir da codificação dos elementos textuais, procedeu-se com o traçado de redes semânticas, que permitem visualizar graficamente as relações entre os códigos para cada dimensão investigada. Os Gráficos 1 a 3 exibem o resultado dessa análise segundo as dimensões.

Gráfico 1: Rede semântica para dimensão de economia



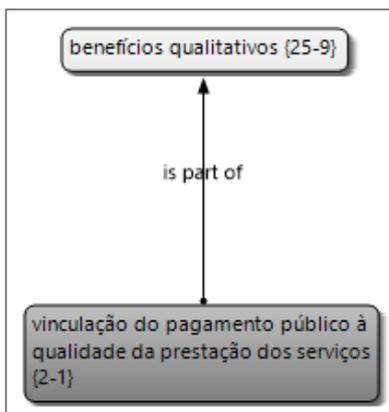
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Gráfico 2: Rede semântica para dimensão de eficiência



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Gráfico 3: Rede semântica para dimensão de eficácia



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A análise geral dos gráficos sugere que as principais justificativas contidas nos VfMs são embasadas em argumentos da dimensão de economia e de eficiência, posto que estas redes são mais extensas do que a rede de eficácia, que apresenta apenas uma relação entre benefícios qualitativos e um argumento de qualidade na prestação do serviço pela empresa privada.

Com relação à dimensão de economia, percebe-se que os estudos de VfM demonstram a atratividade para o Setor Público em externalizar o serviço para um parceiro privado devido a benefícios qualitativos (citados em 25 trechos dos três

estudos e com 9 argumentos correlacionados a estes) tanto como devido ao resultado da análise financeira (citado 15 vezes e correlacionado a 5 argumentos ao longo dos documentos).

A análise econômica é pautada na avaliação financeira de custos e benefícios do PSC com o modelo privado. O conteúdo dos relatórios aponta para a economia de gastos públicos, ou seja, os números comprovam que os custos da PPP seriam menores em relação aos do modelo MGS. É interessante notar que a quantidade de citações do valor por atendimento no modelo privado é duas vezes maior do que as citações do gasto público por atendimento, talvez sugerindo a importância em se demonstrar sua relevância para consubstanciar a preferência pelo modelo privado.

Na dimensão de eficiência, observa-se que as justificativas são fundamentadas mais em benefícios qualitativos do que em aspectos financeiros. A atratividade do Poder Público em contratar uma Parceria Público-Privada assume que o privado é mais eficiente do que o público ao prover os serviços. Além disso, justifica-se um certo grau de eficiência no processo licitatório, em termos de preço do privado que torna o projeto atrativo em termos de remuneração. Estas justificativas se baseiam em simulações relacionando a Taxa Interna de Retorno (TIR) ao grau de eficiência (desconto de preço) ao qual o parceiro privado poderia assumir na licitação.

Finalmente, a dimensão de eficácia é a menos abordada ao longo dos estudos de VfM, sendo citada apenas duas vezes nos três documentos analisados neste estudo. Considerado um dos benefícios qualitativos da PPP, esta dimensão é expressa pela vinculação do pagamento público à qualidade da prestação dos serviços.

Poucos argumentos de eficácia sugerem que, no momento da contratação de uma PPP, é muito difícil de estabelecer parâmetros de avaliação da efetividade do projeto, que só poderia ser comprovada ao longo da operação da Parceria. Esta pode ser uma lacuna da legislação brasileira no que tange às PPPs, posto que não há nenhum aparato legal que obrigue testar o VfM ao longo da gestão do contrato. Desta maneira, é difícil de verificar na prática se o projeto, ao longo de sua execução, comprova a sua viabilidade de acordo com o estudo que consubstanciou a decisão de se fazê-lo através de uma PPP.

4.2 Avaliação do desempenho real do modelo MGS x modelo PPP

Uma vez que a presença de argumentos de economia e eficiência foram mais presentes nos relatórios avaliados, nessa seção buscou-se testar estatisticamente dois aspectos das UAI: o valor pago por atendimento e a eficiência do desempenho, medida pelo indicador mensal denominado Coeficiente de Eficiência – COEF¹.

O valor pago por atendimento é a relação entre o total de gastos aferidos em cada uma das UAI sobre o total de senhas atendidas. No modelo MGS, os gastos se referem aos custos de pessoal (terceirização de mão de obra), utilidades públicas como água, luz, telefone, condomínio e impostos. No modelo PPP, refere-se ao valor dos pagamentos de contraprestações públicas efetivamente pagas pelo governo ao operador privado, deduzidas de multas e descontos de desempenho. Já no denominador considerou-se o total de atendimentos através de senhas efetivamente atendidas.

A avaliação do custo médio por atendimento público e privado foi avaliada no período de 2011 a 2014. Os dados foram obtidos na Coordenadoria Especial de Gestão das UAI – CEGUAI, órgão da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais que controla a operação e gestão de todas as UAI do estado. Avaliou-se os dados da PPP da UAI fase 1, que iniciou sua operação em 2011 com o modelo MGS das demais UAI. As fases 2 e 3 da PPP não foram testadas porque ainda não entraram em operação pelos consórcios vencedores das licitações (a assinatura de ambos os contratos ocorreram em dezembro de 2014).

¹ Segundo o Anexo VII - Índices de Desempenho e Qualidade do Contrato de PPP de concessão administrativa para a implantação, operação, manutenção e gestão de Unidades de Atendimento Integrado (UAI), considerando o conceito de uma central de atendimento foram elencados os três pilares: Grau de Satisfação, Tempo Médio de Espera e o Percentual de Senhas Efetivamente Atendidas. O Grau de Satisfação (GS), que tem peso de 50% no COEF, é medido por meio de informação registrada pelo cidadão usando o teclado de avaliação ao término do atendimento no guichê, que pode variar em: “Ótimo”, “Bom”, “Regular” e “Ruim”. Já o Tempo Médio de Espera (TME), com peso de 40% sobre o COEF, é calculado a partir da emissão da senha até o momento em que a senha é chamada no painel para ser atendida no guichê, sendo que a obtenção da sua pontuação é distribuída da seguinte forma: $0 < TE \leq 8 \text{ min}$, Nota 1; $8 \text{ min} < TE \leq 16 \text{ min}$, Nota 0,8; $16 \text{ min} < TE \leq 24 \text{ min}$, Nota 0,6; $24 \text{ min} < TE \leq 32 \text{ min}$, Nota 0,4; $32 \text{ min} < TE \leq 40 \text{ min}$, Nota 0,2; e, acima de 40 min, Nota igual 0. Por fim, o Percentual de Senhas Efetivamente Atendidas (QS) é medido pela Quantidade de Senhas Atendidas (SA) em relação às senhas emitidas (SE), sendo pontuado da seguinte maneira: $92\% \leq QS \leq 100\%$, Nota 1; $86\% \leq QS < 92\%$, Nota 0,8; $78\% \leq QS < 86\%$, Nota 0,6; $70\% \leq QS < 78\%$, Nota 0,4; $62\% \leq QS < 70\%$, Nota 0,2; e, QS menor que 62%, Nota 0. O indicador mensura a eficiência, no que tange a prestação de serviços públicos e a satisfação dos clientes atendidos pelas UAI.

Levantaram-se as seguintes hipóteses para serem testadas na avaliação real do modelo público com o modelo privado:

- H0: *Não há diferenças estatisticamente significativas para o custo médio por atendimento do modelo MGS em relação ao modelo privado de PPP.*
- H1: *Há diferenças estatisticamente significativas para o custo médio por atendimento do modelo MGS em relação ao modelo privado de PPP.*

Estas hipóteses foram avaliadas através de um teste *t* de diferença de médias das duas amostras presumindo variâncias diferentes. A tabela 1 os resultados encontrados para a análise nos anos de 2011 a 2014:

Tabela 1: Comparação do custo médio por atendimento do modelo público x modelo PPP

	2011		2012		2013		2014	
	PPP	MGS	PPP	MGS	PPP	MGS	PPP	MGS
Média (em R\$)	11,75	10,60	12,37	12,87	12,91	13,94	13,67	13,08
Variância	0,031	22,315	0,001	16,427	0,046	17,925	0,008	11,821
Observações	6	22	6	22	6	21	6	23
Hipótese da diferença de média	0		0		0		0	
gl	21		21		20		22	
Stat t	1,133		-0,580		-1,111		0,824	
P(T<=t) uni-caudal	13,5%		28,4%		14,0%		20,9%	
t crítico uni-caudal	1,721		1,721		1,725		1,717	
P(T<=t) bi-caudal	27,0%		56,8%		28,0%		41,9%	
t crítico bi-caudal	2,080		2,080		2,086		2,074	

Fonte: CEGUAI e Dados da pesquisa (2015).

A hipótese nula não é rejeitada em todos os anos, o que significa que o custo médio do modelo público é estatisticamente igual a média do modelo privado. Assim, a pressuposição de que o modelo de PPP é menos oneroso do que o modelo MGS apresentada nos relatórios de VfM não se verifica na realidade.

Há pelo menos dois fatores que não foram computados nesta avaliação e que implicam em um nível de gastos públicos maior no modelo PPP em relação ao custo da prestação de serviço prestado pelo próprio estado.

O primeiro se refere aos custos de transação maiores que o governo tem ao se contratar uma PPP, já que surgem custos adicionais de regulação do contrato como o gasto de contratação do Verificador Independente², alocação de servidores exclusivamente na fiscalização do contrato, além de análises e pedidos de renegociação contratual que surgem ao longo da execução contratual da PPP. Para uma melhor compreensão desses custos adicionais, temos que o Verificador Independente da UAI vigente de março de 2013 a março de 2016 representou um custo de R\$ 4.497.000,00 (em valores de 2013). Sendo assim, fazendo-se uma projeção de que existirá um VI contratado até o fim da vigência do contrato de PPP, qual seja dezembro de 2030, o modelo PPP tem um custo de monitoramento e fiscalização adicional de R\$ 30 milhões a mais em relação ao modelo MGS, se considerarmos que o valor do verificador independente continue o mesmo montante até o ano de 2030.

O segundo fator está relacionado à diferença do modelo de remuneração da PPP em relação ao modelo de contratação da MGS. Neste último, o estado repassa um valor fixo pela disponibilização da infraestrutura, materiais e funcionários e, sendo assim, o governo terá ganho de escala na medida em que o número de atendimentos for crescendo. Isso porque a estrutura estará disponível independente do número de atendimentos que forem realizados, sendo que quanto maior o número de atendimentos, menor o seu custo. Já no modelo PPP, o estado paga por quantidade de atendimentos realizados, portanto, não há benefício de ganhos de escala. Além disso, o governo ainda assegura uma demanda mínima de atendimentos a ser paga à concessionária privada. Mesmo que a concessionária faça poucos atendimentos, o Estado pagará o mínimo de 70% da demanda garantida no contrato. Esta é uma diferença que, caso o total de atendimentos real

² Verificador independente é uma empresa que atua aferindo os resultados obtidos pela Concessionária, garantindo a fidedignidade das informações prestadas e orientando o pagamento da remuneração pelo Poder Concedente. Vale ressaltar que a complicada trama de alocação de riscos e encargos, a complexidade dos contratos e os extensos impactos sociais dos serviços públicos requerem precisão e qualidade na regulação e no controle da parceria entre Poder Público e setor privado, não só para a sua viabilização, como também para preservar o interesse público e garantir a contrapartida justa pelos serviços prestados pelo parceiro privado. Com o intuito de promover o alinhamento entre tais interesses, vinculou-se a remuneração do parceiro privado ao desempenho almejado pelo ente público na execução do objeto da PPP. Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais entendeu ser relevante a instituição de um terceiro ator no cenário de execução contratual da parceria público-privada, que possa realizar a avaliação de desempenho do concessionário de forma íntegra e transparente, também conferindo imparcialidade ao processo. Tal ator é denominado "Verificador Independente" (VI).

supere aquele inicialmente projetado no estudo de VfM, poderá implicar em maiores sobrecustos para o governo.

Se o modelo PPP é mais caro, este poderia ser justificado em termos da eficiência no atendimento ao cidadão. Isto é possível de ser medido através do COEF.

Uma vez que este indicador é comum ao modelo MGS e PPP, buscou-se também averiguar se o desempenho das unidades geridas pelo parceiro privado é superior ao verificado nas unidades do modelo MGS. Novamente, utilizou-se um teste de diferença de médias, cujas hipóteses investigadas foram:

- H_0 : Não há diferenças estatisticamente significativas entre o desempenho medido pelo COEF das Unidades de Atendimento do modelo PPP em relação àquelas geridas pela MGS.
- H_1 : Há diferenças estatisticamente significativas entre o desempenho medido pelo COEF das Unidades de Atendimento do modelo PPP em relação àquelas geridas pela MGS.

Os resultados do teste encontram-se na tabela 2 e avaliam todo o período entre 2011 e 2014.

Tabela 2: Comparação do COEF do modelo público x modelo PPP

	PPP	MGS
Média do COEF	0,957798	0,947967
Variância	0,005411	0,005103
Observações	218	836
Hipótese da diferença de média	0	
gl	332	
Stat t	1,767982	
P(T<=t) uni-caudal	3,90%	
t crítico uni-caudal	1,649456	
P(T<=t) bi-caudal	7,80%	
t crítico bi-caudal	1,967135	

Fonte: CEGUAI e Dados da pesquisa (2015).

Mais uma vez, apesar da média simples do COEF das unidades da PPP serem levemente superiores à média das UAI geridas pela MGS, observa-se que o teste t a um nível de 5% de significância não rejeita a hipótese nula, sugerindo também que o desempenho na prestação do serviço na gestão privada é equivalente ao da gestão pública.

Assim, essa análise sugere que nos primeiros quatro anos da PPP, o privado não foi capaz de ser mais eficiente do que o público na prestação do serviço. Seria mais correto afirmar que o desempenho foi *tão bom quanto* o do governo.

Ainda, cumpre observar que no modelo PPP, em que pese o Contrato estabelecer obrigações à Concessionária, conforme publicação no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais em 30 de julho de 2014, foi verificado o atraso total de 354 dias na implantação das Unidades de Atendimento Integrado e da Central UAI, inadimplemento esse que gerou ao Poder Concedente a obrigatoriedade de apuração dos fatos por meio do Processo Administrativo instaurado em 08/02/2013 e conseqüentemente a aplicação de multa no valor de R\$ 1.265.162,56.

5 CONCLUSÕES

Conforme descrito nesse artigo, os requisitos de economia do gasto público, eficiência e eficácia são indicadores básicos para a comprovação, conforme previsão legal específica na Lei de PPPs. Contudo, é possível observar que o argumento comumente veiculado de que as parcerias público-privadas são mais eficientes que a prestação de serviço público diretamente pelo poder público nem sempre procede. Faz-se necessário a comprovação da eficiência por meio de estudos pormenorizados e uma avaliação *ex-post* de cada contrato celebrado.

No caso do projeto de PPP das Unidades de Atendimento Integrado, o que se pode verificar foi que apesar dos argumentos de economia e eficiência massivamente citados nos estudos de VfM, na prática o modelo de PPP apresentou um custo médio por atendimento e um nível de qualidade do atendimento semelhante a prestação de serviço pelo estado. Se forem considerados os custos de transação para regulação do contrato de PPP e o mecanismo de pagamento baseado em demanda, os custos da PPP tornam-se superiores, tornando o modelo público mais eficiente do que o modelo privado. Desta maneira, verificou-se que não houve economia real ao erário público.

Dado o ineditismo dos projetos de PPP no Brasil, os gestores públicos devem ater-se à análise de inauditos aspectos da administração e gestão do contrato, sem afastar a compatibilização dos interesses: o público (satisfação,

atendimento e prestação de serviços ao cidadão) e o privado (eficiência na prestação dos serviços e sua remuneração), em estrito atendimento dos princípios régios do Direito Administrativo de manutenção das condições efetivas da proposta vencedora da licitação (art. 37, XXI, CF/88), de legalidade, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa (art. 3º, Lei 8666/93).

Para isso, cabe ao administrador público utilizar o estudo de VfM como uma ferramenta efetiva de acompanhamento dos custos do projeto de PPP e fazer com que o aprendizado na implementação de cada contrato possa aumentar o seu *expertise* no desenvolvimento de novos projetos de PPP, mais efetivos sobre o ponto de vista da qualidade do gasto público.

Segundo a literatura internacional, para análise do mérito de projetos de PPP, recomenda-se que o VfM seja um instrumento de gestão, que deveria ser acompanhado ao longo da execução do contrato, comparando as projeções iniciais com o que efetivamente foi gasto ao longo do tempo (OECD, 2008; YESCOMBE, 2007; CRUZ; MARQUES, 2012). Somente desta maneira o VfM setornará um instrumento de acompanhamento financeiro e qualitativo efetivo para justificar a escolha de uma PPP.

Dentre as implicações da ausência de acompanhamento do VfM, tem-se a experiência recente das PPPs de Portugal, que de forma semelhante ao modelo brasileiro, não demandavam estudos sobre as economias (poupanças) reais após a implementação de PPPs. Após uma série de problemas como pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, desenhos de incentivo mal sucedidos e um aumento de gastos públicos com pagamento de PPPs, recentemente o governo português decidiu que todos os programas de infraestrutura devem incluir um comparador público a ser acompanhado a fim de entender qual a melhor opção para construir e financiar bens públicos. (ARAÚJO; SILVESTRE; 2014).

Esse é um campo de pesquisa recente e com poucas evidências empíricas em projetos no Brasil. Fica o convite aos novos pesquisadores contribuírem para o enriquecimento das discussões e implicações econômico-financeiras e sociais dos projetos de PPPs no contexto brasileiro.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. F. F. E.; SILVESTRE, H. C.. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente de Portugal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 48(3): 571-593, maio/jun. 2014.

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004, p. 6.

_____. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro 2005*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14/fev/1995, p. 1917.

CRUZ, C. O.; MARQUES, R. C. *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Editora Sílabo, 2012.

DELMON, J. *Public-Private Partnership Projects In Infrastructure: An Essential Guide For Policy Makers*. Cambridge University Press, 2011.

FLORES, J. L. The Value of the “Value for Money” Approach When There’s no Money. *Smart Lessons: IFC Advisory services in Public-Private Partnerships*. IFC Publications, 2010.

GRANEHEIN, U.H.; LUNDMAN, B. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24, 105-112, 2004.

HSEIH, H.; SHANNON, S. E. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, v. 15, n. 9, p. 1277-1288, 2005.

MINAS GERAIS. *Planilhas Estudos PPP UAI 2010*. Belo Horizonte, 2010.

_____. *Relatório de value for money: Projeto PPP UAI fase 2*. Belo Horizonte, 2013.

_____. *Relatório de value for money: Projeto PPP UAI fase 3*. Belo Horizonte, 2014.

NISHIZAWA, T. Changes in Development Finance in Asia: Trends, Challenges, and Policy Implications. *Asian Economic Policy Review*, v. 6, n. 2, p. 225–244, 6 dez. 2011.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

YESCOMBE, E. *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. London: Editora Elsevier, 2007.



AUTORIA

Aline Rabelo Assis Buccini – IBMEC-MG.
Endereço eletrônico: aline.rabelo@ibmecmg.br

Danuza Aparecida de Paiva – Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.
Endereço eletrônico: danuza.paiva@planejamento.mg.gov.br

Thiago Ferreira Almeida – Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais.
Endereço eletrônico: thiago.almeira@ppp.mg.gov.br