

3º Rodada de Discussão do tema “Captação de recursos em bancos oficiais e outras fontes”, em 12/09/2022

Convidado: Mara Clécia Dantas Souza (SECTI)

Mara Clécia Dantas Souza é Doutora em Saúde Coletiva pela UFBA (2007), mestre em Engenharia Biomédica pela UFPB (2000), especialista em Segurança do Trabalho (1997), Engenharia Clínica (2001) e Parcerias Público-Privadas (PPP) e Concessões (2018), graduada em Engenharia Elétrica pela UFBA (1992).

Começamos a Rodada com Handerson Leite (SECTI) apresentando Mara Clécia Souza. Especialista em PPP, Mara Clécia trabalhou com a PPP do Hospital do Subúrbio e o Hospital Couto Maia, recebendo prêmio internacional por seu trabalho.

Mara Clécia Souza

- Internacionalmente a concepção de PPP é de qualquer relação público-privada, no Brasil há um recorte bastante definido sobre isso.
- Existe uma noção equivocada de que em falta de dinheiro público uma PPP solucionará o problema.
- Mara apresenta o conceito de Infraestrutura como uma prestação de serviço que às vezes vem galgado numa obra, não é apenas uma obra (ex.: a construção de uma estrada é a viabilização de um transporte). O conceito de PPP vem na prestação de um serviço. A infraestrutura não é apenas econômica, é também social (hospitais, escolas, etc.).
- Para que uma infraestrutura funcione corretamente é necessário que haja capital físico, humano e social, não funcionando isoladamente.
- Como é o racional de uma PPP no Brasil?
 - Uma mudança no papel do estado. O estado atua como regulador, um regulador que está presente, definindo as regras de funcionamento e continua implicado no projeto. Ele monitora, acompanha, fiscaliza e paga uma parte desse recurso (regulador-pagador).
 - Características: ligados a necessidades básicas da população, tende a trabalhar com monopólios naturais e intensivos em capital (no caso de infraestruturas econômicas).

- As regulações podem ser: discricionárias (modelos de concessões) e por contrato (mais comum no Brasil).
- Desenho institucional: por agências reguladoras.
- Diferença entre PPP e o modelo tradicional. O modelo tradicional tem mais trabalho burocrático, são várias fases de desenvolvimento do projeto (licitações e aditivos). Com as PPPs pode-se fazer uma contratação conjunta do projeto, da construção, do serviço e da manutenção. O contrato de manutenção cria um incentivo a um projeto de boa qualidade, caso contrário geraria um prejuízo ao contratado.
- O Hospital do Subúrbio é um exemplo de PPP que vai desde a concepção da infraestrutura até a provisão de serviços ao usuário final.
- Esse tipo de arranjo proporciona uma disponibilização da infraestrutura de forma mais acelerada, além da entrada de mais recursos. A PPP é um tipo de financiamento que é captado pelo privado, que receberá esse dinheiro a longo prazo.
- No conceito mais puro de PPP, o pagamento só é feito ao privado após a conclusão da infraestrutura. No Brasil, devido aos juros altos, o pagamento é realizado por marcos de entrega do projeto.
- PPPs são contratos de longo prazo, não se faz PPPs para projetos de menos de cinco anos (podendo ser de até 35 anos). Possuindo, inclusive, autonomia e responsabilidade empresarial. Há também flexibilização de arranjos e preocupação com o financiamento.
- Características:
 - Nas PPPs sempre haverá um pagamento do setor público: integral (hospitais) ou parcial (metrô).
 - Compartilhamento de riscos técnicos, financeiros e operacionais, definidos no contrato.
 - Serviço prestado por quem investe, incentivando o aumento da eficiência.
 - Os contratos não podem custar menos de R\$ 10 milhões. Já existe um projeto para reduzir esse valor para R\$ 5 milhões, para que, dessa forma, cidades pequenas possam realizar contratos de PPPs (para iluminação pública, por exemplo).
 - A PPP é um contrato de prestação de serviço que pode vir acoplado à construção de uma infraestrutura.

- Também existe um limite de utilização do orçamento público (até 1% da sua receita líquida para União e 5% para estados e municípios), para que não prejudique o orçamento dos próximos governantes. Ainda assim, recomenda-se que não se chegue aos 5%, que uma parte fique reservada para a possibilidade de passivos contingentes.
- Por que todo contrato de PPP precisa de uma garantia pública? Nenhum banco financia uma PPP se não houver uma garantia pública, por medo de não quitação da dívida.
- Necessidades preliminares para internacionalização de projetos de PPP:
 - Os governos precisam desenvolver capacidades e competências para identificar, preparar, licitar e gerir tais contratos.
 - Ressalta-se a importância de capacitação do corpo técnico do estado e mudança na forma de pensar.
 - Necessita-se de uma organização institucional mais robusta e qualificada.
- Prós no uso de PPPs: aumento da eficiência na operação e manutenção da infraestrutura; ajuda a canalizar investimentos para infraestrutura; redução dos custos; acesso a fontes adicionais de financiamento; uso eficiente dos fundos públicos; além da melhor gestão e repartição de riscos.
- Contras: diminuição da qualidade do serviço se não houver calibragem nos incentivos; lentidão na estruturação do projeto; risco fiscal; perda de flexibilidade do governo.

Aberto para debate

Romeu Temporal:

- Falamos de um sistema de financiamento de longo prazo, que sofreu uma destruição nos últimos anos, o BNDES é um exemplo disso. A estruturação de projetos, lá do BNDES era feita por uma empresa criada para estruturação de projetos? Como está a cesta de projetos da Bahia? A quem foi delegada essa competência, de estruturação de projetos no estado? Já que se falou em infraestrutura *lato sensu*, a falta de entendimento dos governantes de que cultura é uma necessidade básica e precisamos de um sistema de financiamento de longo prazo (não se constrói um museu em um ano). O que é hoje infraestrutura relevante no mundo de *Block Chain* e fibras óticas?

Mara Clécia Souza:

- Em relação ao BNDES é uma mudança de concepção. Eles entendem que o sistema de financiamento do Brasil é incipiente e que era necessário retirar da frente desses financiamentos e colocar a iniciativa privada. Guedes achou que a iniciativa privada resolveria tudo e depois percebeu que não era assim que funcionava. Houve essa mudança, essa saída do BNDES, o que dificultou muito porque continuamos com juros altos e o BNDES conseguia mediar essa situação.
- Na Bahia temos dois modelos que não parece ser o melhor. As concessões e PPPs deveriam estar no mesmo lugar, não em secretarias distintas. Há muito espaço para melhoria desse arranjo. A Bahia Investe poderia ser esse banco de projetos e a SEFAZ poderia ficar com a operação em parceria com outras secretarias ou concentrar tudo em um único ente.
- É complicado na Bahia trabalhar com PPPs, até mesmo para o privado devido a esta separação e possibilidades de divergências entre as secretarias.
- Contudo, a nova Lei de Concessões e PPPs porque junta tudo em um só conceito. Uma parte significativa da estruturação de contratos passa por essa lei, facilitando uma forma de pensar mais conjunta.
- Em relação à questão da cultura, Mara não conhece projetos de PPPs nessa área.

Edgard Porto:

- Nós tivemos as experiências das PPPs desenvolvidas por setoriais (com certa fragmentação). Qual é a sua avaliação e o que você mudaria se lhe coubesse uma pergunta do tipo “você está à frente do processo, como as coisas poderiam ser feitas?”. Pareceu-me que você insinuou que seria conveniente que estas PPPs estivessem inseridas dentro de um processo de planejamento. Onde as coisas fossem pensadas, articuladas, priorizadas.

Mara Clécia Souza:

- Quando falamos em estruturar projetos de PPPs, devemos ter em conta que não temos uma ferramenta de panaceia que resolve todos os problemas. O ideal é ter um estudo de quais são as estruturas que se pretende desenvolver e, a partir disso, ver quais as ferramentas cabem (construção tradicional, concessões ou PPPs).

- Quando o instrumento do PPA for elaborado de forma que mostre onde queremos chegar no longo prazo, será possível ter mais sucesso. Precisamos de um plano de desenvolvimento socioeconômico. Isso não é feito no Brasil. O ideal seria esse desenho macro e identificar os técnicos (SEPLAN, SEFAZ) que tenham vocação para PPP, Concessão ou qualquer outra forma de contratação possível.
- Esse arranjo institucional é feito, por exemplo, na África do Sul. Eles possuem um sistema de avaliação, fazendo um ranqueamento de onde se encaixa cada projeto, ou seja, há uma priorização de projetos. Esse é um modelo a ser seguido.

Marco Valério Viana:

- Tendo em vista a experiência recente e em curso, além das perspectivas de futuro, quais seriam os maiores desafios ao modelo de gestão de serviço via PPP e, pois, aos novos projetos?

Mara Clécia Souza:

- Temos no Brasil dois modelos de gestão (discricionário ou por contrato). Aqui na Bahia todos os projetos de PPPs são por regulação de contrato. Dentro do modelo de gestão de contratos temos uma subdivisão: um modelo é como o nosso, onde quem faz a gestão do contrato é a secretaria sistêmica, finalística, que é a dona do projeto. E tem o modelo de Minas, que vigora na maioria do Brasil. Quando o projeto passa a ser uma PPP, ele é gerido pela unidade de PPP.
- O maior desafio que temos é melhorar o modelo que temos. Em Minas há a vantagem de ter uma escola para formação de servidores, de lá saem técnicos preparados para as unidades de PPP do Estado.
- Não precisamos ter esse modelo centralizado, mas seria interessante ter mais pessoas com formação de EPPGG na gestão de contratos. Pessoas com boa remuneração e estabilidade para manter uma consistência na área. Necessitamos de um grande programa de capacitação.

Ronald Lobato:

- A opção por termos como ferramenta principal de planejamento uma lista de projetos hierarquizados é, na prática um abandono do planejamento territorial e estratégico. Uma PPP não articulada com o planejamento estratégico também

padece de limitações. Por último, as PPP transformadas em doutrina de formato prioritário de solução de investimentos, me parece inadequado porque desconsidera a possibilidade de melhores soluções de investimento, principalmente para serviços públicos.

Mara Clécia Souza:

- Concordo que o planejamento deve ser territorial, mas é possível pensar as estruturas dentro da lógica do recorte territorial. A priorização pode ser feita, inclusive, dentro dos territórios.
- Em relação às PPPs como ferramenta prioritária: não deve ser. Deve haver um estudo que analise que ferramenta deve ser aplicada para cada projeto. A PPP é um instrumento e não um fim. Todos os modelos possuem vantagens e desvantagens, desvendar isso é que garante a possibilidade de sucesso.

Handerson Leite:

- Mara trouxe duas contribuições muito importantes: a primeira é o pensamento da infraestrutura não somente como obra, mas também como recurso humano e ação social. A segunda contribuição, e que é uma falha grande nossa, que com a Lei de Ciência, Tecnologia e Informação deixamos de avaliar o detalhe e avaliamos o resultado.
- A questão da visão dos órgãos de controle. Qual a sua experiência com os órgãos de controle?

Mara Clécia Souza:

- Eu não permaneci nas atividades de PPP quando os órgãos de controle começaram a fazer as fiscalizações, mas acompanhei de perto. No início foi difícil porque não havia a compreensão do seu funcionamento. Contudo, atualmente, os órgãos de controle têm especializado seus técnicos, diferente das unidades finalística anteriores.
- O problema está nas interferências dos órgãos de controle, sobretudo a nível federal, sobre as competências das agências. Não fazem uma análise jurídica e técnica, mas usurpando as competências das agências e dos gestores. Esse comportamento melhora com capacitação dos órgãos de controle.