

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
POLO DE SAPUCAIA DO SUL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**Parceria Público-Privada no Setor de Presídios: Um
diagnóstico da evolução orçamentária de
Penitenciárias com e sem a utilização de Parcerias-
Públicas.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Andrei Felipe da Silva Nunes

Santa Maria, RS, Brasil

2011

Parceria Público-Privada no Setor de Presídios: Um diagnóstico da evolução orçamentária de Penitenciárias com e sem a utilização de Parcerias-Públicas.

por

Andrei Felipe da Silva Nunes

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de

Especialista em Gestão Pública

Orientador: Breno Augusto Diniz Pereira

Santa Maria, RS, Brasil

2011

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Pólo de Sapucaia do Sul
Curso de Especialização em Gestão Pública
modalidade EAD

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a monografia de especialização

**Parceria Público-Privada no Setor de Presídios: Um diagnóstico da evolução
orçamentária de Penitenciárias com e sem a utilização de Parcerias-Públicas.**

elaborada por

Andrei Felipe da Silva Nunes

como requisito parcial para obtenção do grau de

Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Breno Augusto Diniz Pereira, Dr.

(Presidente/Orientador)

Gilnei Luiz de Moura, Dr.

(UFSM)

Juliano Nunes Alves, Me.

(UNICRUZ)

Santa Maria, 09 de julho de 2011.

"Planos não são nada; planejamento é tudo."

Dwight D. Eisenhower

RESUMO

Monografia de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

Parceria Público-Privada no Setor de Presídios: Um diagnóstico da evolução orçamentária de Penitenciárias com e sem a utilização de Parcerias-Públicas.

AUTOR: ANDREI FELIPE DA SILVA NUNES

ORIENTADOR: PROFESSOR BRENO AUGUSTO DINIZ PEREIRA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 09 de Julho de 2011

O presente trabalho tem como objetivo diagnosticar a evolução orçamentária de cada uma das opções apresentadas aos gestores públicos e analisar as razões que os levam a optar pela parceria público privada ou aplicação direta de recursos na construção e manutenção de presídios. Inicialmente foram abordados os objetivos e a estruturação desse estudo, a justificativa para a realização desse trabalho e a definição do problema de pesquisa. Em etapa posterior serão analisados os aspectos legais e estudos realizados sobre o tema. No último capítulo, será apresentado o método utilizado no decorrer deste estudo para o levantamento de dados que respondam a problemática desta pesquisa. Os resultados foram colhidos e montados em tabelas e gráficos para uma melhor visualização e análise. As conclusões feitas não apontam para uma ou outra escolha como a melhor opção, apenas colocam quais diagnósticos podem ser feitos por meio dos resultados e os melhores cenários para cada escolha. Enfatiza-se que a escolha final é uma decisão política, porém o melhor embasamento técnico deve balizar a decisão.

Palavras-chave: Orçamento; Parceria Público-Privada; Gestão Pública.

ABSTRACT

Monograph Graduate
Graduate Program in Public Management
Universidade Federal de Santa Maria

Public-Private Partnership in the Department of Prisons: A diagnosis of the evolution of Prisons budget with and without the use of Public-Partnerships.

AUTHOR: ANDREI FELIPE DA SILVA NUNES

SUPERVISOR: BRENO AUGUSTO DINIZ PEREIRA

Date and Location of Defense: Santa Maria, July 09, 2011

This study aims to diagnose the development budget of each of the options presented for public managers and analyze the reasons that lead them to opt for public-private partnership or direct application of resources in building and maintaining prisons. Initially we discussed the objectives and structure of the study, the rationale for conducting this work and defining the research problem. In later stage will consider the legal aspects and studies on the subject. In the last chapter will present the method used throughout this study for data collection to answer the question of this research. The results were collected and assembled in tables and graphs for better visualization and analysis. The conclusions drawn do not point to one or another choice as the best option, just put which diagnoses can be made through the results and best case scenarios for each choice. It is emphasized that the final choice is a political decision, but the best technical foundation should mark out the decision.

Keywords: Budget, Public-Private Partnership, Public Management.

Siglas e Abreviações

SUSEPE - Superintendência de Serviços Penitenciários

SSP - Secretaria de segurança Pública

UO - Unidade orçamentária

SEPLAG - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão

PPP - Parceria Público-Privada

SUMÁRIO

Conteúdo

Siglas e Abreviações	7
I. INTRODUÇÃO	9
1.1 Problemática	9
1.2 Objetivos	10
1.3.1 Objetivo Geral	10
1.3.2 Objetivos Específicos.....	10
1.3 Justificativa	11
1.4 Estrutura do Trabalho	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1 Contextualização Histórica das Parcerias Público Privadas.....	13
2.2 Norma Geral Federal sobre PPPs	15
2.3 Norma Específica Estadual sobre PPPs.....	17
2.4 Estudos Realizados sobre Parcerias Público Privadas no Âmbito Federal nos anos de 2006 e 2007.....	22
2.4.1 Parcerias Público-Privadas - Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle	22
2.4.2 Investimento Público ou Parceria Público Privada? -Proposta a Regra de Decisão com Base na Curva de Indiferença da Ineficiência Pública e Prêmio ao Risco Privado	25
III PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
3.1 Tipo de Pesquisa	31
3.2 População e Amostra	31
3.3 Coleta de Dados	31
3.4 Definição de Termos	32
3.5 Análise dos Dados.....	33
IV RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS	34
V CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS	41

I. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca demonstrar a forma de evolução do orçamento público quando financia o gasto com a construção e manutenção de penitenciárias, quer seja na forma de parceria público-privada, quer seja de forma direta. A parceria público-privada vem sendo amplamente utilizada como forma de alavancar os investimentos em infraestrutura, utilizar a expertise do setor privado ou utilizá-lo como agente captador de recursos no mercado. Para utilizar este tipo de ferramenta é de primária importância a adequação do gasto ao orçamento público, pois isto refere-se a despesa de caráter continuado. Este tipo de despesa deve ser acompanhado de um estudo de estimativa de impacto orçamentário e a origem dos recursos para custeá-la o que remete ao cumprimento de determinação legal descrita na intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.1 Problemática

Devido ao forte ajuste fiscal a que foi submetido o Estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos, para poder retomar os investimentos próprios em níveis aceitáveis, e ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal que, entre outras coisas, limitou o endividamento dos entes federados e esses buscaram novas formas de se financiar. Além desse problema de financiamento próprio temos a entravada e burocrática máquina estatal que, como já visto em muitos estudos, apresenta problemas para contratação e prestação de serviços. Esses problemas aliados a corrupção; pouca eficiência na aplicação dos recursos e baixa eficácia na execução dos investimentos, que acabam saindo por um custo muito maior do que foi orçado originalmente ou nunca sendo terminados por uma descontinuidade de gestão, geraram um déficit na atuação governamental em diversas áreas.

Para amenizar essa situação uma alternativa encontrada foi a Parceria Público Privada, na qual o ente público contrata com o setor privado, por uma espécie de concessão por tempo determinado, e este investe em setores específicos buscando financiamento por meios próprios. Neste caso existe uma contraprestação do Estado ao parceiro privado por meio de tarifas ao usuário, mistas (tarifa+prestação) ou por ônus integral do Estado. Esta forma de parceria já é feita na Europa e na América atingindo bons resultados em algumas áreas. Uma das vantagens é a aplicação de recursos diretos da iniciativa privada no investimento e o pagamento de contraprestação estatal apenas quando a sociedade usufruir do bem

demandado, diminuindo assim o risco da aplicação direta de recursos para o estado, pois ele é dividido com a iniciativa privada.

Com este cenário em vista apresenta-se um problema social que demanda de solução por parte do Estado: a falta de vagas no sistema prisional. Para solucionar este problema o gestor público precisa de ferramentas de informação para balizar sua decisão sobre qual a maneira mais viável de resolver a questão, seja ela contratando com o setor privado ou executando e mantendo o sistema por meios próprios. Tudo isso a luz da legislação vigente que prega reiteradamente o equilíbrio orçamentário como um de seus princípios básicos.

Desta constatação surge uma indagação:

- Qual o impacto orçamentário da construção e manutenção de uma penitenciária no estado do Rio Grande do Sul utilizando a parceria público-privada ou executando de forma direta através do setor público?

Ao responder esta pergunta o gestor poderá tomar uma decisão com maior propriedade sobre onde aplicar seus esforços na solução da demanda social de forma eficiente.

1.2 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Com relação ao objetivo principal, o presente trabalho visa diagnosticar a evolução orçamentária de cada uma das opções apresentadas aos gestores públicos e analisar as razões que os levam a optar pela parceria público privada ou aplicação direta de recursos na construção e manutenção de presídios.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) identificar como evoluem os orçamentos de cada aplicação; e
- b) conhecer os motivos que levam a determinada escolha, sobre o prisma financeiro.

1.3 Justificativa

O presente trabalho visa dar maior embasamento ao gestor público para uma tomada de decisão sobre contratar com a iniciativa privada, por meio das parcerias público privadas, ou utilizar a máquina estatal para ofertar determinado serviço à população. Trataremos aqui, mais especificamente, da concessão para construção e manutenção de Presídios.

Esse tema se torna relevante pela atual conjuntura na qual o judiciário brasileiro é obrigado a libertar criminosos condenados por não haver espaço físico para que eles cumpram suas penas e possam ser reabilitados. Nos últimos dez anos, 50 mil presos fugiram das cadeias do Rio Grande do Sul, que tem uma população carcerária de 28 mil detentos. Só na região metropolitana de Porto Alegre, a média de fugas é de 274 presos por mês e os números são usados pelo governo estadual como novas vagas abertas no sistema prisional, que tem, na realidade- sem considerar as fugas - um déficit nos mapas da Justiça de 10,5 mil vagas no Estado.

“É como se, aproximadamente, nos últimos 10 anos, quase todos os presos tivessem fugido duas vezes” - afirmou BRIZUSKA (2006). Ele é o encarregado da fiscalização dos presídios da região metropolitana de Porto Alegre e disse que o caos é provocado, principalmente, pela falta de investimentos do governo estadual na construção de presídios, o que levou os juízes gaúchos, por ampla maioria, a decidirem não assinar mandatos de prisão por um período de tempo, a não ser para os autores de crimes como latrocínio, estupro, sequestro, tráfico de drogas e homicídio qualificado

Além do déficit de vagas citado temos ainda a superlotação que no Presídio Central de Porto Alegre, por exemplo, seria necessário construir seis penitenciárias com 500 vagas cada uma. Isso porque lá vivem 4,8 mil detentos, quando a capacidade máxima é para 1.550. Existem no Estado cerca de 90

presídios e quase todos enfrentam problema idêntico, segundo Brizuska, o que levou os 60 juizes de execuções criminais a reduzirem as ordens de prisão.

Para enfrentar este cenário criou-se uma nova forma de contrato entre a iniciativa privada e o setor público que , no Rio grande do Sul, é regulado pela lei 12.234 de 13 de janeiro de 2005. Essa lei dispõe sobre as normas de contratação de parcerias público-privadas no estado e abre uma oportunidade para o estado utilizar o setor privado para se financiar e dividir os riscos de um empreendimento. Porém, como dito anteriormente, é preciso escolher de forma adequada para que esta forma de financiamento não se torne demasiado onerosa para os cofres públicos e alcance os resultados propostos.

1.4 Estrutura do Trabalho

Como objetivo principal deste estudo, o diagnóstico da evolução orçamentária de cada uma das opções apresentadas aos gestores públicos e análise das razões que os leva a optar pela parceria público privada ou aplicação direta de recursos na construção e manutenção de presídios, o presente estudo irá se estruturar nas partes que se seguem.

No primeiro capítulo apresentado, foram abordados os objetivos e a estruturação desse estudo, a justificativa para a realização desse trabalho e a definição do problema de pesquisa. Nesta etapa, foi apresentada, de forma sucinta, um cenário atual do sistema carcerário e os desafios a serem vencidos.

No capítulo segundo serão analisados os aspectos legais e estudos realizados sobre o tema, através da fundamentação dos tópicos:a)Contextualização Histórica b) Norma Geral Federal sobre PPPs; c) Norma Específica Estadual; e d) Estudos Realizados sobre Parcerias Público-Privadas.

No terceiro capítulo, será apresentado o método utilizado no decorrer deste estudo para o levantamento de dados que respondam a problemática desta pesquisa. Assim, será relacionado o método de pesquisa, a população e amostra, a coleta e análise dos dados e a definição de termos e variáveis.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Contextualização Histórica das Parcerias Público Privadas

O desenvolvimento econômico brasileiro está atualmente entravado na capacidade da Administração Pública em prover infra-estrutura. Assim a promulgação da Lei 11.079/04 vem no intuito de reduzir as deficiências no financiamento das obras necessárias, já que desobriga o Estado de arcar sozinho no setor de infra-estrutura. Mas tal modalidade de colaboração entre o setor público e o particular não é novidade no Direito Administrativo pátrio, várias parcerias, nestes moldes, foram e são feitas desde a metade do século XIX, conforme Gonzales (2005).

Assim durante o período imperial uma parceria produziu uma verdadeira drenagem dos cofres públicos, como aborda Juruá (2004):

“ferrovias e portos foram construídos com base em um sistema de parceria público-privada que assegurava retorno atraente ao capital privado, nacional ou estrangeiro, investido nessas atividades. Esse sistema ficou conhecido como de garantia de juros”

Conforme Alvarenga (2005), posteriormente, nos idos dos anos 80, o Estado adotou uma política com menor intervenção na economia, buscando através das privatizações uma maior competitividade e eficiência, que seria prejudicada pela incapacidade do poder público para administrar empresas. Desta forma, o setor público poderia concentrar os seus gastos em atividades fins.

A adoção da política de privatização não obteve o sucesso desejado pela Administração Pública, e, então, na década de 90, ainda no intuito de alcançar o objetivo de custear apenas atividades fins, o Estado permitiu que a iniciativa privada gerisse setores mal explorados pela Administração Pública. Essa política ficou conhecida como estatização segundo Gonzales (2005).

Como terceiro ato desta política, iniciada na década de 80, foi criada a lei das parcerias público-privadas, que mesmo não sendo uma novidade no campo dos ajustes entre os setores públicos e privados, criou duas novas espécies de concessões, a patrocinada e a administrativa, além de garantias que visam a maior atração de investimentos.

Criada no Reino Unido, as parcerias entre os entes públicos e privados estão presentes em quase todos os continentes, tendo movimentado um total de 200 bilhões de dólares até o ano de 2003. Na Europa, além da Inglaterra, países como França, Portugal, Itália, Irlanda e Holanda, já adotaram com sucesso tal modalidade de parceria. Na América do norte, o Canadá (British Columbia e Ontaro) também já realizou tais parcerias, segundo Greg Haddock em debate nacional parceria público-privada realizado em 31 de março de 2004. Porém a “PPP não é exclusividade de países desenvolvidos, constituindo uma realidade importante nos países da Europa Central e na própria América Latina, onde se destacam México e Chile” (MEYER, 2004).

Em Portugal, por exemplo, as parcerias foram utilizadas para melhoria do sistema rodoviário, enquanto, na França, Itália e Holanda, serviram para aumentar a capacidade carcerária.

Conforme Gonzales (2005), a parceria público-privada não é uma criação brasileira, foi concebida inicialmente na Inglaterra, no início dos anos noventa, mais precisamente durante o governo de Margareth Thatcher, com o intuito de contornar a escassez de recursos do Estado, fazendo com que se retomassem os investimentos nos setores de infra-estrutura.

A modalidade inglesa de associação público-privada é conhecida como Private Finance Initiative (PFI), sendo o setor público responsável pela provisão de parte dos serviços, enquanto, o parceiro privado constrói e mantém a infra-estrutura da obra, o que ocorre, por exemplo, na construção de hospitais, onde o Estado fornece o pessoal necessário para atividade-fim e o particular realiza a manutenção para o bom funcionamento da empreitada.

Na Inglaterra, onde encontramos a experiência mais positiva, de 1992 a 2002, já foram executados 564 projetos de Private Finance Initiative, sendo que destes, setenta e cinco por cento foram concluídos dentro do prazo, e oitenta por cento dentro do orçamento previsto, contra um percentual muito baixo das obras realizadas de forma convencional, totalizando um investimento de US\$ 54 bilhões, com excelentes números em relação à satisfação dos usuários, segundo Antonio Azevedo Sodré em debate nacional sobre parcerias público-privadas (PPPs) – modelos e experiências internacionais março de 2004, conforme Gonzales (2005).

De acordo com Borges e Neves (2005), a idéia de PPP deve ser comparada à de um arrendamento mercantil ou leasing, em que o Estado apenas aluga um serviço que contratou para alguém prover, mesmo que, caso necessário, o parceiro privado tenha que construir antes de operar. O parceiro privado só deve ser remunerado quando o serviço for prestado a contento e os bens, em princípio, sendo reversíveis ao poder concedente na finalização do prazo contratual. Esse é o modelo built operate and transfer (BOT).

Entendendo que investimentos em infra-estrutura geram crescimento econômico, consegue-se explicar o porquê que o Brasil tem números muito menores que os outros países também com economia em desenvolvimento. Segundo Cláudio Roberto Frischtak, Presidente Inter B consultoria internacional e ex “Principal Economist” para Indústria e Energia do Banco Mundial no no 4º Seminário ANBID de Mercado de Capitais, os investimentos em infra-estrutura do Brasil estão em torno de 2% do PIB nos últimos anos. Esse patamar deveria ser de 3% PIB, para manter a capacidade instalada, entre 4-6% do PIB, para alcançar países do leste Asiático ou acompanhar o nível chinês, e entre 5-7% do PIB para alcançar os níveis desses países, segundo o mesmo autor.

Portanto para continuar a crescer, será necessário que se incremente o setor de infra-estrutura, para que se alavanque o crescimento econômico e melhore a competitividade do setor privado, não havendo outro meio a não ser pela captação de recursos do setor privado.

2.2 Norma Geral Federal sobre PPPs

A Parceria Público Privada se insere no rol de instrumentos administrativos para contratação com o setor privado com o advento da lei federal 11.079, de 30 de Dezembro de 2004. Esta lei dita, conforme estabelecem as competências concorrentes arroladas no TÍTULO III - Da Organização do Estado, CAPÍTULO II - DA UNIÃO, Art. 24, as normas gerais que regulam os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas contratações de Parcerias público Privadas.

Esta norma federal classifica as parcerias em dois tipos:

- Concessão patrocinada: a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado;

- Concessão administrativa: o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Adicionalmente a isso ela cria várias restrições ou limites para este tipo de contratação como aquelas cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos e nem superiores a 35 (trinta e cinco) anos ou que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Em um outro capítulo trata-se das cláusulas que devem constar no contrato firmado entre os parceiros. Alguns incisos deste art. 5º merecem ser citados:

“II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;”

Nesses incisos percebe-se a busca pela divisão dos ônus e bônus de determinada concessão, foi baseada nessa divisão de risco entre as esferas privadas e públicas que chegou-se a esta norma reguladora. Observa-se ainda a

inserção da avaliação de desempenho do parceiro privado buscando uma melhor eficiência do serviço prestado. Essa avaliação, normalmente, reflete na contraprestação pecuniária estatal, ou seja, se o parceiro não executar de forma satisfatória o contrato ele sofrerá redução em sua receita.

A norma geral traz as garantias, a constituição de sociedade de fim específico, a licitação, disposições aplicadas a União e as disposições finais. Nota-se que por ser uma norma geral a União já inseriu um capítulo a parte para suas próprias especificidades. O artigo 26 das disposições finais traz uma alteração na lei de licitações, a 8.666/93, para que esta se adéqüe ao novo modelo de contratação, conforme segue:

Art. 26. O inciso I do § 1o do art. 56 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; " (NR)

O art. 28 determina o estabelecimento do limite de 1% da RCL aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse caso, a União não concederá garantias ou realizará transferências voluntárias aos entes que não respeitarem essa restrição. É importante ressaltar que esse artigo não veda os entes federados de ultrapassarem o limite. O Senado e o Tesouro Nacional devem receber as informações necessárias ao cumprimento deste artigo previamente à contratação da PPP.

Sendo a PPP uma forma de expandir as despesas públicas intertemporalmente, é importante o estabelecimento de limites para o comprometimento do setor público com a sustentabilidade fiscal. Neste aspecto o Brasil foi mais rígido que os demais países em sua legislação.

2.3 Norma Específica Estadual sobre PPPs

Para atender as particularidades do estado do Rio Grande do Sul, utilizando sua competência complementar as normas gerais editadas pela União

neste assunto, foi editada a lei 12.234 de 13 de janeiro de 2005 que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas. Esta lei obriga todos os poderes dentro do Estado do Rio Grande do Sul regulando, assim, esse tipo de contratação neste ente federado, respeitadas as normas gerais da União.

Na referida norma estadual têm-se postado as diretrizes básicas para a formação da parceria no âmbito estadual, como por exemplo eficiência na prestação do serviço, responsabilidade fiscal, transparência nos procedimentos, preservação do equilíbrio econômico-financeiro, entre outros. Define-se o que poderá ser objeto de parceria e ao que se obrigam os parceiros privados. Essas obrigações tendem a dar o controle de resultados para o estado, pois assim obrigam o parceiro privado a buscar a excelência do serviço, sendo esse controle por meio de fiscalização e aplicação de multas, inclusive as que afetam a contraprestação por parte estatal.

As regras de contratação seguem a lei 8.666/93, lei de licitações, e no artigo sexto da lei temos:

“Art. 6º - A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação, na modalidade de concorrência, observado o seguinte:

I - edital indicará expressamente a submissão da licitação e do contrato às normas da legislação pertinente;

II - a concorrência será promovida com a exigência de pré-qualificação;

III - edital de licitação poderá exigir:

a) garantia de proposta e de execução de contrato superiores às estabelecidas na legislação em vigor, desde que compatível com o ônus decorrente do seu descumprimento;

b) que o licitante apresente promessa de financiamento, por empresas ou instituições financeiras que atendam aos requisitos de solidez e segurança definidos no edital;

c) como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor adote contabilidade e demonstração financeira padronizadas;

d) adoção da arbitragem, em relação a aspectos previamente delimitados, para solução dos conflitos decorrentes da execução do contrato.” Grifo próprio

Percebemos que na lei já é definida a modalidade de licitação a ser executada e as regras que deverão ser observadas, no caso a modalidade

determinada é a concorrência com pré-qualificação. Importante notar que nesta lei está presente, também, a obrigatoriedade de demonstração da taxa de retorno utilizada pelo parceiro privado para evitar a utilização da máquina pública para o enriquecimento desproporcional.

A publicidade e a participação popular, por meio de audiência pública, são colocados como obrigatórios pela lei, que estabelece em seu parágrafo terceiro do artigo sexto “§ 3º - O projeto de parceria público-privada será objeto de audiência pública, com antecedência mínima de trinta dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante a publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para oferecimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos uma semana antes da data em que for publicado o edital.”. Percebe-se que todas as características importantes do contrato devem ser especificadas para claro entendimento da sociedade.

Seguindo os ditames dados pela Lei de Responsabilidade Fiscal o artigo sétimo condiciona a abertura do processo licitatório ao cumprimento das seguintes regras, conforme a letra da lei:

“I - elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar a parceria público-privada, de cada projeto e do conjunto dos projetos assinados até então;

II - demonstração da origem dos recursos para seu custeio;

III - declaração do ordenador da despesa de que as despesas a serem realizadas pela Administração Pública em razão do contrato estão previstas na lei orçamentária anual e são compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

Fica demonstrado que a busca pelo equilíbrio orçamentário deve ser respeitada, como já indicou a lei complementar federal 101 de 2000.

Os critérios de julgamento das propostas devem ser o de melhor preço ou melhor preço e técnica. A proposta econômica pode abranger as tarifas a serem cobradas dos usuários, a contraprestação estatal, o pagamento para a

administração de valores pela concessão e os benefícios e utilidades a serem garantidos aos beneficiários da parceria.

Esta lei propicia muitas proteções ao estado como reajuste do contrato por ganhos em diminuições de taxa de financiamento, penalidades por quebras de contrato, forma de atualização do contrato, entre outras. O pagamento da contraprestação estatal pode ser feito por meio de recursos orçamentários, cessão de créditos e direitos para exploração de bem público. Tanto o ente público quanto o privado devem oferecer garantias sobre os objetos contratados, podendo ser instituído fundo para tal finalidade.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul será criado um conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas composto na forma do art. 19, como segue:

“Art. 19 - Ato do Poder Executivo designará o Conselho Gestor do Programa, presidido pelo Governador do Estado e integrado pelos seguintes membros permanentes:

I - o Chefe da Casa Civil;

II - o Secretário de Estado da Fazenda;

III - o Secretário de Estado do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais;

IV - o Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento;

V - o Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos;

VI - o Secretário de Estado do Meio Ambiente;

VII - o Procurador-Geral do Estado;

VIII - e por até 3 (três) membros do governo de livre escolha do Governador do Estado.”

A esse conselho competirá, entre outras, conforme o art.20 da lei:

“II - definir outras condições para inclusão de projetos no Programa PPP/RS;

III - aprovar os projetos e deliberar sobre sua inclusão no Programa, observadas as diretrizes legais e governamentais, bem como as condições para sua inclusão no PPP/RS;

IV - regulamentar a matéria relativa à parceria público-privada, definindo e revisando os procedimentos envolvidos no âmbito da Administração Estadual;

V - suspender, por ato próprio, qualquer processo administrativo vinculado e no âmbito do Programa, bem como deliberar sobre casos omissos, controvérsias e conflitos de competência;

VI - deliberar sobre qualquer alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação de contrato de parceria público-privada vinculado ao PPP/RS;

VII - deliberar a respeito da política tarifária, dos reajustes, dos conceitos e metodologias próprios dos contratos vinculados ao Programa PPP/RS;

VIII - intervir na prestação de serviço, nos casos e condições previstos em lei, regulamentando o serviço objeto de parceria público-privada e supervisionando o monitoramento realizado permanentemente pela Unidade Executiva de que trata o artigo 22, conforme disposto em contrato;

IX - deliberar quanto ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de parceria público-privada, à adequação da contraprestação e da garantia adicional contratadas, bem como quanto ao atingimento de metas e a conseqüente adequação dos prazos de execução e de amortização de investimentos;

X - interagir com fundos especiais, fiduciário ou imobiliário, com vistas a conceder garantia adicional às parcerias público-privadas.”

Com isso teremos um colegiado que decidirá quais são os setores prioritários para este tipo de concessão, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e outras atribuições. Tendo a Secretaria de Planejamento a função de coordenação e execução das fases pertinentes a PPP.

São condições básicas para inclusão de projetos no PPP/RS conforme a lei:

I - efetivo interesse público, considerando a natureza e a relevância de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes legais e governamentais;

II - estudo técnico de sua viabilidade, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados;

III - a forma de remuneração do parceiro privado pelos bens ou serviços disponibilizados e, observada a natureza do instituto escolhido para viabilizar a parceria, o prazo necessário à amortização dos investimentos, mediante indicadores de resultado;

IV - a fonte dos recursos públicos e privados necessários à viabilidade do projeto, inclusive os destinados à garantia a ser oferecida ao parceiro privado;

V - a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do projeto.

Além dessas premissas o conselho Gestor pode determinar condições adicionais para inclusão de projeto no programa e deve emitir todas diretrizes para os órgãos envolvidos com o projeto aprovado. Percebe-se aqui a importância da estimativa do impacto orçamentário, pois isso obriga o gestor a demonstrar de onde irá o recurso para custear o empreendimento e mantê-lo ao longo dos anos.

A Controladoria Geral do Estado fará o controle contábil-financeiro dos contratos firmados nesta modalidade. Para isso editará normas gerais de consolidação das contas públicas. A regulação deste setor, por força da lei, cabe a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS que, conjuntamente com os demais órgãos competentes, fiscalizará a execução dos contratos em seus ditames legais.

2.4 Estudos Realizados sobre Parcerias Público Privadas no Âmbito Federal nos anos de 2006 e 2007

2.4.1 Parcerias Público-Privadas - Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle

Este é o trabalho de conclusão de curso de pós-graduação lato senso em Direito Público e Controle Externo, sob a orientação do Professor Benjamin Zymler, do Especialista Carlos Eduardo de Queiroz Pereira da Universidade de Brasília – UnB no ano de 2006. Neste artigo, tecem-se algumas considerações sobre a nova modelagem de contrato administrativo de concessão introduzida pela Lei 11.079/2004 (Lei das PPP), com vistas a identificar inovações, diante do atual regime, e novos desafios impostos ao controle.

Inicialmente Pereira (2006, p.4) faz um apanhado histórico da relação entre o público e o privado na economia mundial culminando na:

“[...]crescente demanda por alocação prioritária de recursos públicos na implementação de políticas sociais (saúde, educação e segurança pública), coligada à necessidade de investimentos em infra-estrutura, peça fundamental para o crescimento econômico sustentável, vê-se reprimida diante do esgotamento das fontes internacionais de recursos públicos, bem como da renda nacional expressivamente apropriada mediante tributos.”

Conforme nos apresenta Pereira (2006, p.4), temos que:

“Culminam, na década de 1980, fortes ondas inflacionárias e estagnação da economia mundial. Com a crise do Estado do Bem Estar Social, surgem com grande intensidade os debates neoliberais. Impõe-se ao Estado contemporâneo o desempenho de um novo papel: sai o protagonista absoluto do desenvolvimento econômico e social e surge a **personagem copartícipe na prestação dos serviços públicos em associação com o setor privado**.” Grifos próprios.

Nesta passagem do texto temos o início da colaboração entre o público e o privado, um equilíbrio alcançado após termos os experimentado os dois extremos econômicos: - O estado Liberal; e – O Estado do Bem Estar Social. Surgem, então, as práticas genericamente conhecidas por desestatizações, como concessões para exploração de serviços públicos, privatizações e terceirizações, em cujo contexto inserem-se as denominadas parcerias público-privadas.

Neste trabalho encontra-se uma explicação das experiências estrangeiras com as parcerias e suas diferenças com o modelo adotado no Brasil. Segundo Pereira (2006) o termo public-private partnership (PPP), na experiência internacional, nem sempre tem correspondência com o conceito legal brasileiro de parceria público-privada (PPP), pois o conceito estrangeiro, em muitos casos, engloba concessões em geral, sociedade de economia mista, joint ventures e até privatizações. O que aqui denominamos PPP, para os britânicos equivale a private finance initiative (PFI), ou iniciativa para o financiamento privado, ou seja o nome usualmente usado no nosso país não se confunde com o originalmente utilizado pelos Ingleses. (Pereira, 2006)

Deste estudo retira-se ainda pesquisa realizada nos Estados Unidos que elenca os motivos pelos quais os americanos contratam a parceria público-privada, sendo eles, em ordem de importância, à redução de custos, à ausência de mão de-

obra especializada no setor público e expertise do setor privado, à falta de suporte e apoio do Governo, excesso de procedimentos burocráticos, necessidade de implementação rápida de projetos e de inovação e qualidade nos serviços.

Conforme o estudo de Pereira (2006, p.14):

“Antes da celebração do contrato de PPP, os parceiros privados deverão constituir sociedade de propósito específico (SPE), incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, com personalidade jurídica própria e distinta da dos sócios empreendedores. Também inova a lei da PPP ao prever a possibilidade de o parceiro público autorizar a transferência do controle da SPE para os seus financiadores, sem que importe na caducidade da concessão, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços. São os direitos de ingresso (step-in rights), exercidos em caso de inadimplência nos contratos de financiamento ou de queda nos níveis de retorno do empreendimento a patamares que comprometam o cumprimento das obrigações futuras.”

Isso é mais um avanço desta parceria buscando a divisão de riscos e a continuidade dos serviços prestados desvinculando os investidores do objeto da parceria, propiciando possibilidade de troca de controle para a manutenção do serviço.

Consiste em característica do private finance initiative (PFI), modelo a partir do qual foi concebida a parceria público-privada, o compartilhamento de riscos entre os interessados. Dada a magnitude dos riscos envolvidos, seria impraticável e imprudente que uma única parte os assumisse. Isso é mais um atrativo para que os particulares possam ingressar em áreas que existem os denominados monopólio naturais.

Além de outros meios admitidos em lei, a contraprestação do parceiro público poderá ser feita mediante ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública ou sobre bens públicos dominicais. Cumpre, entretanto, que sejam observadas as limitações fiscais e as previsões orçamentárias. Neste último ponto deve-se debruçar especial esforço para que não seja quebrado o equilíbrio orçamentário.

2.4.2 Investimento Público ou Parceria Público Privada? -Proposta a Regra de Decisão com Base na Curva de Indiferença da Ineficiência Pública e Prêmio ao Risco Privado

O estudo Investimento Público ou Parceria Público Privada? foi agraciado com o XII PRÊMIO DO TESOURO NACIONAL, oferecido pelo governo Federal a projetos e estudos que auxiliem o estado com idéias inovadoras em diversas áreas de atuação da administração. O trabalho procurou demonstrar um modelo racional para comparar o gasto público com o da iniciativa privada e, desta maneira, ter uma ferramenta objetiva de escolha entre as alternativas.

Segundo o Maciel (2007, p.5) :

“[...] no momento em que o governo analisa qual o método que deve ser utilizado para o financiamento e gestão do investimento (público ou PPP), deve-se fazer a análise do value for money (VFM). VFM é definido por Borges e Neves (2005) como a mensuração da diferença apurada entre o que seria fazer a mesma obra através do Estado ou de um particular contratado para assumir riscos e custos. De acordo com o Department of Finance and Administration of the Australian Government (2007), o value for money pode-se manifestar como: (i) entrega dos serviços e da obra a um custo menor; (ii) aumento dos benefícios de utilização do serviço ao usuário final através do foco na realização do serviço ao invés da obtenção do ativo e (iii) certeza do retorno financeiro devido a menor exposição ao risco”.

Por meio desta análise é feita a classificação do risco x retorno pelo setor público e pelo setor privado. A grande diferença é a quantificação da taxa de desconto do fluxo de caixa futuro entre os dois setores.

Essa diferença se dá por causa do acréscimo do prêmio de risco a taxa de desconto pelo setor privado. Ao fazer a análise, sem esse acréscimo, o parceiro público vê como mais vantajosa a aplicação direta de recursos. No entanto, o argumento da maior eficiência do setor privado (menor custo) para a construção e gestão do projeto de investimento pode ser usado como justificativa para a defesa da opção da PPP, mesmo que essa opção tenha um custo financeiro mais elevado.

Cita-se como a grande vantagem da criação de uma Sociedade de Propósito Específico-SPE sendo, conforme Maciel (2007, p.8):

“[...] a permissão de diversificar as fontes de financiamentos. De acordo com Borges e Neves (2005) há uma semelhança entre a estruturação financeira

de uma PPP e um project finance nos quais os agentes envolvidos estão dispostos a montar sofisticadas estruturas financeiras para a obtenção das metas pretendidas. São elementos comuns a essas estruturas: a securitização da receita futura em títulos que possam ser negociados, o foco em infra-estrutura com as regras de concessão e as técnicas de diluição e mitigação de risco.”

Isso ajuda a garantir o financiamento do projeto e sua manutenção ao longo do tempo.

Em um segundo momento faz-se uma revisão dos principais indicadores da análise de viabilidade financeira de projetos. De acordo com Contador (1981), a decisão sobre a viabilidade de um projeto isolado ou comparado à de outros projetos exige o emprego de critérios e regras que devem ser obedecidos para que os projetos possam ser aceitos e ordenados por preferência.

Os principais critérios utilizados para a avaliação financeira de projetos, segundo este estudo, são: Payback, Valor Presente Líquido (VPL) e Taxa Interna de Retorno (TIR). O trabalho revisa também o método do Capital Asset Pricing Model (CAPM) para a determinação do prêmio ao risco exigido pelos investidores na taxa de desconto dos fluxos financeiros do projeto. Tem-se a noção do significado de cada um deles, conforme Maciel (2007, p.11-12):

“- Pay Back: tem o objetivo de determinar o número de períodos necessário para recuperar os recursos despendidos na implantação do projeto. É um indicador de grande aceitação pela sua simplicidade e tempestividade de cálculo. Além disso, esse indicador fornece uma idéia de liquidez e segurança dos projetos. Quanto menor o payback, maior a liquidez e menor o risco envolvido;

- Valor Presente Líquido (VPL): é a fórmula matemático-financeira utilizada para a determinação do valor presente dos pagamentos futuros (ou recebimentos) descontados a uma taxa de juros apropriada (taxa de desconto). O método calcula o valor monetário atual dos futuros pagamentos somados a um custo inicial, levando-se em consideração o custo de oportunidade do recurso empregado para o financiamento do projeto. O VPL é o método recomendado para a análise do orçamento dos projetos de investimentos de longo prazo;

- Taxa Interna de Retorno (TIR): é a taxa necessária para igualar o valor presente de um projeto a zero. Sendo usada em análise de investimentos significa a taxa de retorno de um projeto (rentabilidade). O critério adotado

diz que um projeto é viável caso a taxa encontrada seja maior do que o custo de oportunidade do capital empregado no projeto. Além disso, esse método serve para ordenar os projetos em uma carteira de opções de investimento. O melhor investimento será aquele que tiver a melhor TIR; e

- CAPITAL ASSET PRICING MODEL (CAPM): serve para avaliar ações, derivativos e o capital empregado em projetos de investimento relacionando o risco e o resultado previsto. Segundo Assaf Neto (2003) o CAPM encontra grandes aplicações no campo das finanças, determinando, preliminarmente, o retorno esperado e o risco de um ativo. De acordo com Damodaran (1997), o CAPM mede o risco em termos de variância não-diversificável e relaciona os retornos esperados a essa medida de risco.”

Neste estudo sugere-se a utilização da Curva de Indiferença entre Ineficiência X Prêmio ao Risco. De acordo com Afonso (2007), a eficiência econômica pode ser dividida em: eficiência técnica e eficiência alocativa.

A eficiência técnica é definida quando uma unidade de decisão (país, agência governamental, empresa, etc) for capaz de obter um máximo output com base num determinado conjunto de inputs, ou se for capaz de minimizar os inputs usados na produção, para um dado nível de output. A metodologia mais utilizada para essa finalidade é o modelo DEA (Data Envelopment Analysis). A eficiência alocativa reflete a capacidade da unidade de decisão na utilização de vários inputs em proporções ótimas para a produção de um determinado output.

Afonso, Schucknecht e Tanzi (2006) calcularam a eficiência de 24 países em desenvolvimento. As variáveis escolhidas como input foram as despesas governamentais em: custeio, transferências, pagamento de juros, investimento e gastos com educação e saúde. Para os outputs foi definido um indicador de eficiência do setor público, com base na ponderação das seguintes variáveis: (i) administrativa (corrupção, burocracia, informalidade da economia e eficiência do judiciário), (ii) educacional (qualidade da matemática e ciências), (iii) saúde (mortalidade infantil e expectativa de vida), (iv) distributiva (coeficiente de Gini), (v) estabilidade econômica (inflação e estabilidade do crescimento econômico) e (vi) desempenho econômico (desemprego e crescimento do PIB).

Corroborando com isso os autores Ribeiro e Rodrigues Júnior (2007) fazem uma extensão do modelo de Afonso, Schucknecht e Tanzi (2006) e aplicam a metodologia a 21 países da América Latina. Os resultados encontrados foram

semelhantes, classificando o Brasil em uma das piores colocações em termos de eficiência do gasto público (0,613), perdendo apenas para a Colômbia (0,505). Os resultados indicam que o Brasil poderia economizar 40% dos seus recursos sem alterar os resultados dos seus indicadores.

Por fim o objetivo do modelo proposto no trabalho apresentado é quantificar a ineficiência assumida, conforme tabela de ineficiência observada na Figura 1, ao setor público para um determinado prêmio ao risco exigido pelo setor privado, ou seja, montar uma curva de indiferença entre prêmio ao risco e ineficiência pública. “Dessa forma, pretende-se disponibilizar ao governo um instrumento que sirva como parâmetro no momento da avaliação financeira do projeto, podendo indicar a melhor estrutura de financiamento: investimento público tradicional ou PPP” (Maciel, 2007, p.24). Percebe-se que este modelo não pretende ser um método final na escolha do gestor, mas mais um instrumento para subsidiar esta decisão que, por muitas vezes, pode ter outros fatores além dos financeiros envolvidos.

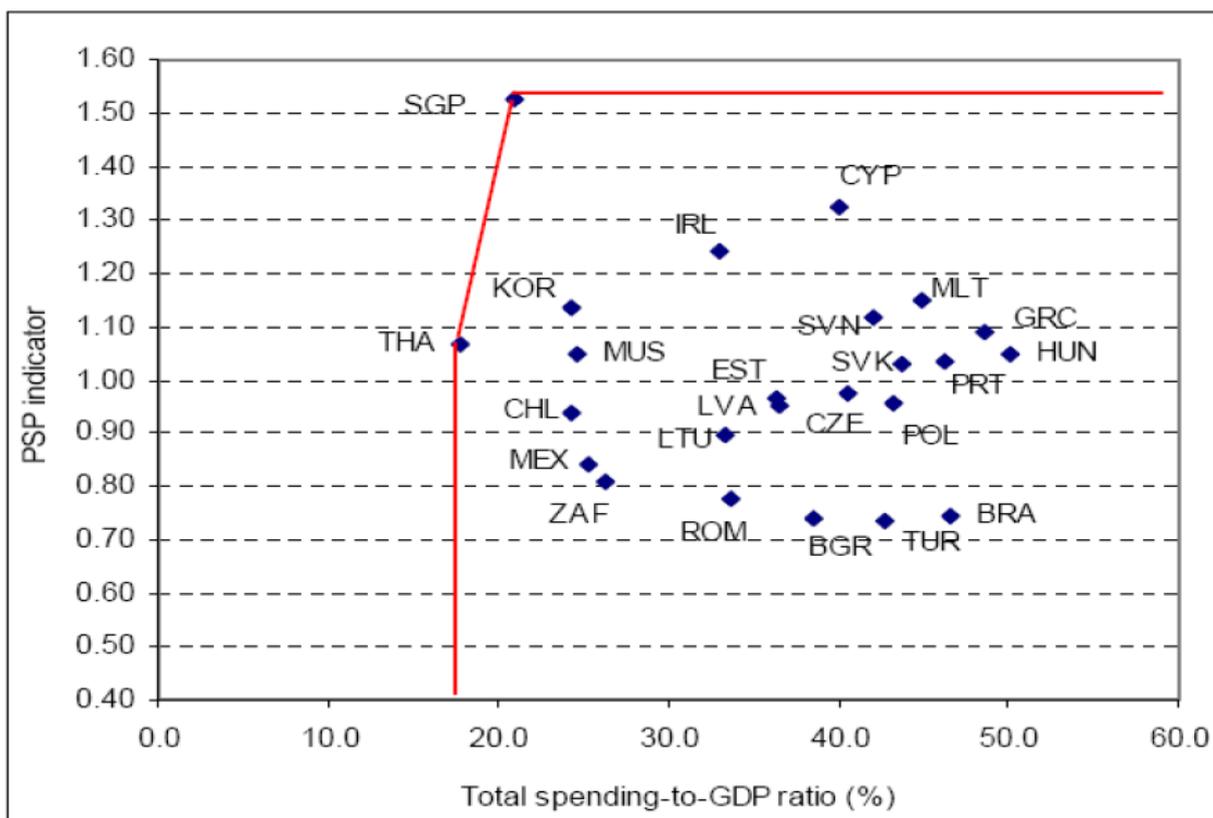


Figura 1 - Fronteira de Possibilidade de Produção (2001 – 2003)

Fonte: Afonso, Schucknecht e Tanzi (2006)

Ribeiro e Rodrigues Júnior (2007) supõem um caso em que o estado precisa fazer um investimento e após mantê-lo. Eles simulam duas opções do estado:

- Construção e Manutenção via PPP; e
- Construção via Investimento Público e Manutenção via Concessão.

Ao projetar os custos para o governo com uma ou outra opção encontra-se uma equação relacionando a ineficiência do governo em investir e o prêmio de risco cobrado pela iniciativa privada.

Por meio desta relação pode-se simular vários cenários e decidir, por este método, a melhor maneira de se executar um investimento. Esta é uma maneira embasada em um método que pressupõem algumas premissas como:

- o conhecimento pelo governo de sua ineficiência;
- o prêmio de risco cobrado pela iniciativa privada; e
- o governo não tem custo ou receitas após a concessão.

As simulações realizadas apresentam as curvas de indiferença entre ineficiência e prêmio ao risco para diferentes valores da taxa de juros básica da

economia em diferentes períodos. Ao serem analisados, cada gráfico elaborado no trabalho, pode-se verificar que, para um determinado período de concessão, sempre que a situação estiver em um quadrante superior a curva tem-se vantagem em contratar uma PPP, ao contrário, se estiver abaixo da curva, a situação ótima é o investimento próprio seguido de concessão.

Isso se dá pela ordenada (eixo y) representar a ineficiência do governo, ou seja, quanto maior ela for melhor será contratar uma PPP. Do outro lado, na abscissa (eixo x), temos o prêmio requerido pela iniciativa privada que quanto maior for menos vantajoso se torna a contratação de uma PPP.

III PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Tipo de Pesquisa

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa exploratória, pois tem a finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno. Segundo Gil (2007), esse tipo de pesquisa, aparentemente simples, explora a realidade buscando maior conhecimento, para depois planejar uma pesquisa descritiva. O planejamento da pesquisa exploratória é bastante flexível, já que o pesquisador não possui clareza do problema nem da hipótese a serem investigados.

A abordagem da pesquisa será do tipo quantitativa - qualitativa, ou seja, pretende quantificar, verificar e analisar o impacto orçamentário, quer seja ao longo da PPP ou ao longo da construção e manutenção pelo Estado de uma mesma quantidade de vagas prisionais.

3.2 População e Amostra

A população do estudo foi o orçamento do estado do Rio Grande do Sul e a proposta vencedora do estudo de viabilidade do Projeto de Parceria Público-Privada de Penitenciárias. Por estar estudando um caso específico de aplicação de PPPs em penitenciárias neste estado o presente estudo alcançou o total da população alvo.

A definição desta esfera estadual para a pesquisa teve como fatores preponderantes: 1) a facilidade de acesso aos dados para a análise, o que viabiliza este estudo; e 2) a intenção de que as comparações sirvam de base para um início de discussão do referido tema no estado.

3.3 Coleta de Dados

Os dados foram retirados do Orçamento Público Estadual, de estudos técnicos realizados pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão com base nos dados da execução da despesa e em estudos realizados pelo departamento de

Planejamento da Superintendência dos Serviços Penitenciários. O estudo se baseou nos anos de 2005 e 2010 e projetou os demais no período total da concessão.

3.4 Definição de Termos

Por ser uma pesquisa do tipo documental não houve variáveis a serem analisadas e sim dados documentais, de natureza quantitativa e qualitativa. Esses dados podem ser encontrados junto ao governo do estado e são dados que já foram coletados, tabulados, ordenados, sistematizados e, algumas vezes, já analisados. Como as publicações da lei orçamentária e os resultados de sua execução. Cabem algumas definições de termos padronizados pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de Maio de 2001, norma federal em questões orçamentárias, sejam elas:

- Orçamento Público - O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício (geralmente um ano);

- Despesas Correntes

Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

- Despesas de Capital

Classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

E outras definidas pela lei Lei N° 4.320, de 17 de Março de 1964, que estatui normas gerais para o orçamento público:

- Empenho de despesa: é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

3.5 Análise dos Dados

Os dados recolhidos foram analisados baseados na evolução do fluxo de desembolso simulado para cada situação proposta na visão da despesa pública.

IV RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente compilou-se os dados do orçamento do estado, de 2005 até 2010, da Superintendência de Serviços Penitenciários – SUSEPE para demonstrar o seu comportamento. A SUSEPE é uma unidade orçamentária da Secretaria de segurança Pública - SSP. No orçamento, a SSP é o órgão representado pelo número 12 e a SUSEPE é a unidade orçamentária (UO) 02, formando o código 12.02. As penitenciárias são, também, financiadas por um Fundo Penitenciário que possui UO própria, de número 96. Na tabela 1 tem-se um quadro da evolução do orçamento por tipo de despesa:

Tabela 1 – Evolução orçamentária dos gastos com penitenciárias

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Empenhado	Empenhado	Empenhado	Empenhado	Empenhado	Empenhado
1202 - SUSEPE	143.310.930,53	157.658.759,65	169.276.410,06	189.869.359,55	196.846.696,95	344.637.500,17
3 - DESPESA CORRENTE	132.574.514,03	138.082.115,05	162.795.790,38	184.574.569,37	186.657.738,67	264.433.878,92
4 - DESPESA CAPITAL	10.736.416,50	19.576.644,60	6.480.619,68	5.294.790,18	10.188.958,28	80.203.621,25
1296 - FUNDO PENITENCIARIO	9.159.664,50	10.602.776,02	5.504.848,00	7.413.666,07	4.550.706,43	9.763.690,72
3 - DESPESA CORRENTE	8.646.521,33	9.806.857,80	5.504.848,00	6.057.752,06	4.471.474,25	7.856.143,41
4 - DESPESA CAPITAL	513.143,17	795.918,22		1.355.914,01	79.232,18	1.907.547,31
TOTAL	152.470.595,03	168.261.535,67	174.781.258,06	197.283.025,62	201.397.403,38	354.401.190,89

Fonte: Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul de 2005 até 2010.

Postos os dados de como evoluem os gastos totais com a manutenção e investimento em penitenciárias pode-se perceber que a taxa média de aumento dos gastos com despesa corrente na SUSEPE é de 15,65% ao ano. Para encontrar essa taxa de variação média calcula-se a diferença percentual de um ano para o imediatamente anterior, feito isso para cada um dos anos tira-se a média aritmética simples entre as porcentagens encontradas.

Os gastos em investimento, ou despesa de capital, evoluem de uma forma diferenciada, pois dependem de vontade política para acontecer e não serão analisados neste aspecto. Utilizar-se-á como ponto de partida para a análise o total de gasto fixo da SUSEPE (sendo isso a soma entre as despesas correntes da UO

12.02 e 12.96) no ano de 2010, ou seja, R\$ 277.290.000,00 (duzentos e setenta e sete milhões e duzentos e noventa mil reais). Os demais anos projetados terão um reajuste de 15,65% sempre que o gasto for gerado pelo Estado e pelo INPC, com índice acumulado de 6,46 % em Dez/2010 segundo o IBGE, na contraprestação ao parceiro privado, conforme regulado em contrato.

O Projeto PPP Presídios objetiva a construção de um complexo prisional com capacidade para cerca de 3.000 (três mil) apenados, englobando presídios masculinos e femininos, nos regimes semi-aberto e fechado, buscando reduzir o déficit de vagas prisionais atualmente existente no Estado do Rio Grande do Sul.

O custo de construção de um presídio padrão no Estado do Rio Grande do Sul, segundo os valores da Lei Orçamentária, é de aproximadamente R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), abrigando até 600 apenados em regime e, baseado em dados atuais, com custo corrente por preso de R\$ 1.430,00 (mil quatrocentos e trinta reais) ao mês, baseado em estudos da Assessoria Técnica da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG. É importante ressaltar que esse custo está diluído nas precárias condições em que se encontram nossos presídios, pois em uma penitenciária que comportaria 1500 detentos hoje se abriga 4800 diluindo o custo fixo no excesso de presidiários. Por este motivo a simples comparação de custo unitário não deve ser feita para balizar uma decisão.

Na esfera privada, para efeito de comparação da evolução do gasto, utilizar-se-á a proposta escolhida como vencedora em um estudo de viabilidade ,realizado pela SEPLAG/RS, apresentado pelo Consórcio GPA. Nesse projeto o custo do apenado é de R\$ 2.745,00 (dois mil setecentos e quarenta e cinco reais) por preso atendido mensalmente na penitenciária, que por sua vez terá capacidade máxima de 3040 apenados. Isso perfaz um total de R\$ 8.344.800,00 de despesa mensal.

A disponibilização de vagas ocorrerá da seguinte maneira:

- Estado (SUSEPE)= 600 em 2011, 1200 em 2012, 600 em 2013 e 600 em 2014. Totalizando 3000 vagas;
- Consórcio GPA=3040 vagas a partir de 2013.

Isso está exemplificado na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Cronograma de geração de vagas

Vagas Geradas	2010	2011	2012	2013	2014
SUSEPE		600	1.200	600	600
GPA				3.040	

Fonte: Elaborada pelo próprio autor (2011)

Utilizando esses dados montar-se-á um gráfico da evolução do orçamento de despesas correntes para o período de concessão de vinte anos. Na Tabela 3 tem-se um exemplo dessa evolução até o ano de 2014 com valores em reais.

Tabela 3 – Simulação da evolução de despesas correntes

	2010	2011	2012	2013	2014
Acréscimo da PPP-GPA				100.137.600	106.606.489
3-despesa corrente	277.290.000	320.685.885	370.873.226	428.914.886	496.040.066
Total GPA	277.290.000	320.685.885	370.873.226	529.052.486	602.646.554
Investimento SUSEPE		20.000.000	40.000.000	20.000.000	20.000.000
Acréscimo SUSEPE		10.296.000	20.592.000	10.296.000	10.296.000
3-despesa corrente	277.290.000	320.685.885	382.780.550	466.500.354	551.414.983
Total SUSEPE	277.290.000	350.981.885	443.372.550	496.796.354	581.710.983

Fonte: Elaborada pelo próprio autor (2011)

Percebe-se que a disponibilização de vagas ocorre de forma gradual no estado e de forma única na PPP. O desembolso de investimentos só ocorre na aplicação direta do estado, na parceria a amortização está diluída ao longo do tempo, passando a incorporar o patrimônio do Estado ao final da concessão. Então, como vantagem para o estado, a partir de 2011 estariam disponíveis as primeiras vagas do sistema prisional. Essa disponibilização iria ocorrendo de forma progressiva para que em 2014 todas as três mil vagas propostas estivessem disponíveis.

No modelo privado as mais de três mil vagas oferecidas pela parceira estariam disponíveis apenas em 2013 e não haveria um desembolso prévio de investimentos por parte do estado. Neste modelo o estado só pagaria por vaga disponibilizada, como se fosse uma hospedagem de presos, e pela parcela do investimento feita. Por esse método o estado estaria se financiando por meio da iniciativa privada.

Na Figura 2 tem-se a evolução da despesa corrente, e a de capital no caso da SUSEPE, para o período de concessão:

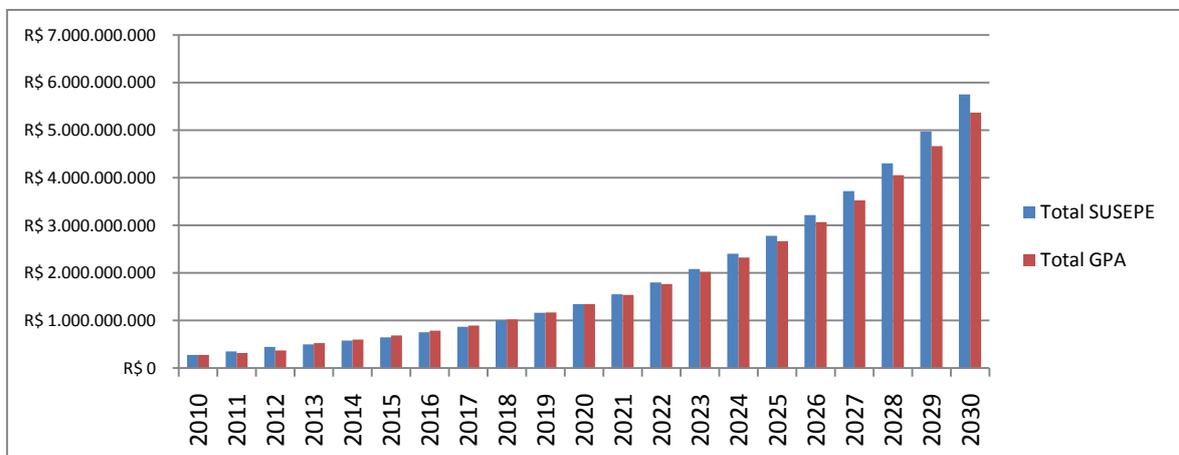


Figura 2 – Gráfico da evolução orçamentária dos dois modelos propostos

Fonte: Elaborada pelo próprio autor (2011)

Percebe-se que a evolução do orçamento da SUSEPE com a criação das vagas prisionais é diferente para cada uma das opções escolhidas. No modelo de construção por meios próprios, após incorporado ao patrimônio público, o presídio começa a gerar dispêndios do grupo de natureza de despesa 3 (outras despesas correntes) que são regidas pela taxa média calculada anteriormente. Esse tipo de taxa ocorre pela intitulada ineficiência alocativa, conforme Afonso (2007). A eficiência alocativa reflete a capacidade da unidade de decisão na utilização de vários inputs em proporções ótimas para a produção de um determinado output, por não conseguir fazer isso de forma eficiente o estado tem altas taxas de crescimento de sua despesa.

Essa taxa faz com que no longo prazo qualquer investimento feito diretamente pelo estado, com custo menor inicialmente, se torne mais oneroso. O fornecimento de vagas por meio de PPP tem um crescimento menor, porém com aporte inicial de maior envergadura. O fluxo de desembolso inicia com valores iguais e, devido ao aporte de recursos para investimento, o do estado passa a ser maior já em 2011, persistindo tal situação até 2014. Nesse ano inicia a contraprestação do estado fazendo com que o modelo de PPP se torne mais oneroso, devido à

diferença de percentual de reajuste os dois modelos praticamente se igualam no ano de 2020, sofrendo uma inversão a partir de 2021. Após esta invertida a diferença entre o desembolso dos modelos só aumenta, pelos motivos já expostos. Considera-se que o índice de inflação utilizado para reajuste da PPP não varie com o passar do tempo e que a economia se mantenha estável.

Em termos numéricos, a diferença entre os desembolsos fica em torno de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) a partir de 2025, estando maior o gasto feito pelo estado diretamente. Essa diferença, ao final da concessão, atinge a marca de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). Como já explicado anteriormente isso se deve ao fator de reajuste adotado para cada um dos modelos, conforme a teoria de ineficiência do estado e o cálculo da média percentual de evolução do gasto público dessa natureza.

A diferença entre os desembolsos implica na diminuição na capacidade de investimento do estado. Isso poderia estar sendo utilizado na melhoria do próprio sistema carcerário ou em vários outros tipos de melhorias para o cidadão. Essa diferença significaria construir, em um primeiro momento, quatro penitenciárias com capacidade para seiscentos apenados por ano.

V CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho é diagnosticar a evolução orçamentária de cada uma das opções apresentadas aos gestores públicos e analisar as razões que os levam a optar pela parceria público privada ou aplicação direta de recursos na construção e manutenção de presídios. Por meio da simulação de evolução orçamentária em cada um dos modelos pode-se obter algumas conclusões sobre as vantagens em adotar um ou outro modelo.

No modelo de investimento e manutenção própria o orçamento se mantém menor no curto prazo e apresenta um custo por preso, sem levar em consideração o serviço prestado, mais baixo. Nesse modelo o estado necessita aportar recursos de investimento para construir as penitenciárias, conforme o projeto padrão estabelecido. Por existir uma ineficiência na utilização direta de recursos pelo estado no longo prazo este empreendimento pode vir a onerar de forma demasiada os cofres públicos. As taxas de correção para o estado, da maneira que está posta, torna dispendioso o empreendimento no longo prazo.

O modelo de contratação de serviços e construção via parceria privada apresenta um custo por preso de R\$ 2.745,00 (dois mil setecentos e quarenta e cinco reais), ou seja, R\$ 1.315,00 (mil trezentos e quinze reais) a mais do que o custo do estado, o que equivale ao dobro do preço. É importante ressaltar que esse custo está diluído devido a superlotação dos presídios, que comporta mais presos que sua capacidade diluindo o custo fixo no excesso de presidiários. Por este motivo a simples comparação de custo unitário não deve ser feita para balizar uma decisão. Isso torna a simples comparação de valores um uma forma enganosa de se balizar.

As vagas nesse sistema estariam disponíveis apenas 2 anos após o estado iniciar a disponibilização. O aporte de recursos, devido ao alto custo do apenado, é maior nesse modelo no início da prestação, mas no longo prazo, devido à taxa de inflação atualmente ser menor que a taxa de ineficiência do estado, se torna mais vantajoso orçamentariamente.

Os fatores que levam o gestor a optar pelo modelo de investimento próprio são, do prisma orçamentário, o menor desembolso inicial e o custo por apenado "menor". Em cenários em que o governo não dispõe de meios para financiamento próprio ele pode se utilizar da iniciativa privada para se financiar. Com

isso ele não precisaria assumir o risco da construção e dos encargos de financiamentos dela decorrentes. Além disso, no longo prazo, a PPP se torna mais vantajosa, apesar de seu custo por detento ser quase o dobro do oferecido pelo setor público.

Por meio de simulação de evolução do orçamento pode-se evidenciar como se comportam as contas do governo utilizando cada uma das propostas. Quando colocada em forma de gráfico, como na Figura 1, percebe-se que a diferença entre as propostas no longo prazo deixam a proposta privada em vantagem, porém a ineficiência do governo pode ser corrigida. Deve-se levar em consideração as limitações do presente trabalho no que tange a qualidade do serviço prestado. Em nenhum momento foi feita uma análise do tipo de serviço que seria prestado ao apenado ou se ele estaria atingindo o objetivo de ressocialização.

Um futuro trabalho poderia abordar o custo benefício de cada uma das formas de aplicação. Uma demonstração dos tipos de serviços prestados pelo estado e suas implicações no retorno do indivíduo ao convívio em sociedade associadas a seu custo financeiro, demonstrando o custo social daquele apenado. Isso poderia ser confrontado com as expertises trazidas pelo setor privado e as inovações propostas por esse segmento, juntamente com o custo benefício dessa abordagem.

O ponto importante deste trabalho é demonstrar as possibilidades que o gestor tem ao se deparar com o problema prisional e, dependendo da circunstância, escolher a melhor forma de resolver o problema. Cada modelo apresenta vantagens e desvantagens e a opção por um ou por outro depende da conjuntura e da capacidade de investimento do estado. Um estado com boa capacidade de captar recursos e possibilidade de controlar sua ineficiência deve optar pela construção por meios próprios, já um que esteja sem limites para endividamentos e não consiga ser eficiente pode optar por utilizar a expertise do setor privado para gerenciar o presídio e captar recursos.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, José Eduardo de. Parceria Público-Privadas: breves comentários. REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo nº 2. Salvador. Bahia. Maio/junho/julho 2005.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; NEVES, César das. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura. Revista do BNDES.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acessado em: 15/06/2010.

BRASIL. Lei 4.320 de 17/03/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial – República Federativa do Brasil, DF, Brasília, 09/04/1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acessado em: 15/06/2010.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04/05/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial – República Federativa do Brasil, DF, Brasília, 05/05/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em: 15/06/2010.

BRASIL. Lei 11.079 de 30/12/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial – República Federativa do Brasil, DF, Brasília, 31/12/2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>.

Acessado em: 15/06/2010.

BRIZUSKA, Juiz Sidnei ao Jornal Zero - Hora em 11/06/2010. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1§ion=Geral&newsID=a2542175.xml>> Acessado em: 30/07/2010.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONZALES, Dr. Andres Garcia. Disponível em: <
<http://www.advogado.adv.br/artigos/2005/andresgarciagonzalez/parceria.htm>>

Acessado em: 30/07/2010.

HADDOCK, Greg. Debate nacional parceria público-privada. 31 de março de 2004.

JURUÁ, Ceci Vieira. PPP – Os contratos de parceria público-privada, abril 2004.

MACIEL, Pedro Jucá. Investimento Público ou Parceria Público Privada? Proposta à regra de decisão com base na curva de indiferença da ineficiência pública e prêmio ao risco privado. Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada com o segundo lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Qualidade do Gasto Público. Brasília (DF).

MEYER, Antonio Corrêa; ENEI, José Virgilio Lopes. Experiências internacionais em parcerias público-privadas. Revista Valor. Rio de Janeiro. Terça-feira, 9 de março de 2004.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. Parcerias Público-Privadas Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle. Brasília: UnB, 2006. Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Público e Controle Externo, Universidade de Brasília, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 12.234 de 13/01/2005. Dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui o programa de parcerias público-privadas do estado do rio grande do sul - PPP/RS - e dá outras providências. Diário Oficial do Estado– República Federativa do Brasil, RS, Porto Alegre, 14/01/2005. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=48330&hTexto=&Hid_IDNorma=48330>. Acessado em: 15/06/2010.

SODRÉ, Antonio Azevedo. Debate nacional sobre parcerias público-privadas (PPPs) – modelos e experiências internacionais. AMCHAM, março de 2004.