

O BNDES E A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Rodolfo Torres

Cleverson Aroeira¹

A necessidade de investimentos em infraestrutura é tema amplamente difundido no país. Apesar de avanços recentes, ainda há um hiato significativo entre o ritmo da expansão da oferta e a ambição de crescimento de longo prazo do Brasil. Se a aceleração desses investimentos depende, em parte significativa, do setor privado, que demonstra ter fontes de recursos e propensão a investir nessas atividades, pergunta-se por que não há uma redução expressiva do hiato oferta-demanda de infraestrutura. O crescimento do investimento privado depende da celebração de contratos de longo prazo entre os setores público e privado – concessões e parcerias público-privadas.² No entanto, para que seja assinado, um contrato de concessão é antecedido de uma atividade complexa. Essa atividade é a estruturação de projeto e nela pode estar a resposta para a questão aqui levantada.

Neste artigo, será discutido o papel que pode ser desempenhado pelo BNDES na atividade de estruturação de projetos de infraestrutura. Para tanto, depois desta breve introdução, na próxima seção apresentam-se as complexidades envolvidas e o ciclo de estruturação de projetos. Posteriormente, mostra-se o funcionamento dessa atividade no país. Na última seção, debatem-se as funções que podem ser exercidas pelo BNDES na estruturação de projetos e expõem-se as ações já iniciadas.

¹ Respectivamente, gerente da Área de Inclusão Social e chefe de departamento da Área de Estruturação de Projetos.

² Neste artigo, a expressão “concessão” será utilizada de forma genérica para designar as diferentes espécies de concessão existentes no ordenamento jurídico brasileiro: concessão comum e parceria público-privada (concessão patrocinada e concessão administrativa).

DEFININDO A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS

Nesta seção, busca-se traçar os contornos da estruturação de projetos por meio do detalhamento das atividades que a envolvem, bem como do ciclo de trabalho para promover a celebração de um contrato de concessão.

AS ATIVIDADES REQUERIDAS PARA A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS

Um contrato de concessão é uma relação de longo prazo entre o poder concedente, titular do serviço público, e o setor privado. Diferentemente de uma transação *spot*, trata-se de estabelecer complexas estruturas contratuais. Segundo o referencial teórico da literatura da economia dos contratos,³ pode-se dizer que há considerável custo de transação *ex ante*, ou seja, o custo de elaborar contratos com adequados incentivos econômicos entre as partes que estabelecem os mecanismos de eliminação de barganhas *a posteriori*.

A definição de estruturação de projetos aqui proposta é todo o esforço para a elaboração dos termos (contrato) da transação de longo prazo entre os setores público e privado para a realização de investimentos, operação e manutenção de infraestruturas de interesse coletivo.

Ao contrário do que à primeira vista se possa esperar, um contrato de concessão não surge somente do esforço no campo jurídico. A concessão de um determinado projeto envolve uma multiplicidade de áreas de conhecimento, o que requer realizar estudos de engenharia, análises de mercado, projeções de demanda, estudos socioambientais, avaliação econômico-financeira e análise jurídico-institucional do contexto no qual o projeto se insere.

Uma singularidade da estruturação de projetos de infraestrutura é que, após a assinatura do contrato de concessão, a margem para renegociação é muito pequena e de difícil utilização. Dessa feita, a qualidade na coordenação entre as diferentes áreas envolvidas é o que poderá determinar a adaptabilidade do contrato ao horizonte futuro e a redução de barganhas entre as partes.⁴ Novamente recorrendo à terminologia da economia dos contratos, o dispêndio de recursos *ex ante* na elaboração do contrato pode ser uma peça que mitigue os custos de transação *ex post*.

Diante das múltiplas ações requeridas para a estruturação de um projeto de infraestrutura, é natural intuir pela necessidade de uma organização dedicada que destaque um coordenador responsável por concatenar as diversas atividades que serão desenvolvidas pelos diferentes grupos.

³ Economia dos custos de transação.

⁴ Um caso limite é aquele em que o leilão para a concessão não apresenta nenhum interessado, por causa do mau dimensionamento de riscos e ou da inadequada mensuração de valores de investimentos e custos.

Além da importância da figura de uma coordenação central das atividades, outra peça fundamental é a condução da estruturação de forma equilibrada entre as funções, objetivo de agentes públicos e privados. Esse tema será discutido posteriormente. Agora, na sequência, aprofunda-se o detalhamento do processo de estruturação de projetos.

O CICLO PARA A GERAÇÃO DE UM PROJETO DE CONCESSÃO (PPP)

Propõe-se agrupar as atividades que compõem a estruturação de um projeto de concessão em quatro etapas: prospecção, contratação de estudos, acompanhamento dos estudos e implementação. Em linhas gerais, essa sequência aplica-se à estruturação de projetos em qualquer parte do mundo.

Na etapa de *prospecção*, cabe ao poder concedente definir o empreendimento cuja implantação e/ou operação será delegada ao setor privado. Essa escolha pode não ser trivial, pois requer estabelecer prioridades e concentrar esforços em uma iniciativa com resultados no médio e no longo prazos. É necessário identificar uma demanda que reflita convergência entre anseios da sociedade, agenda de governo e atratividade para o setor privado.

A prospecção de projetos depende de planejamento governamental. Exige uma gestão pública organizada e muitas vezes requer a realização de estudos prévios para orientar a identificação de projetos. Além disso, é necessário assegurar que o governo tenha uma estrutura institucional e um arcabouço jurídico apto à viabilização e ao acompanhamento do projeto. Daí concluir-se que não constitui etapa fácil de ser vencida, o que se verifica com muitas necessidades de investimento que, embora sejam de conhecimento público, permanecem anos sem implementação.

Uma vez definido o projeto, a fase de *contratação de estudos* começa com a análise das informações disponíveis e a especificação de estudos técnicos adicionais. A estruturação de projetos requer análises de viabilidade técnica, econômica, ambiental e jurídica que possam subsidiar o processo de outorga. O objetivo é obter estimativas consistentes dos investimentos necessários ao longo da concessão, da estrutura operacional e das receitas previstas, além da elaboração das minutas do edital e do contrato de concessão.

Depois de contratado, o *acompanhamento dos estudos* é um processo interativo de troca de informações para a obtenção dos produtos definidos no termo de referência. Cabe ao poder concedente prover diretrizes e estabelecer as premissas dos estudos. Informações cruciais começam a ser produzidas, como os elementos para a elaboração da matriz de riscos, que necessitam ser validados para a continuidade do processo. As definições sobre obrigações

do futuro concessionário, qualidade de serviço desejada, prazo da concessão e possibilidade de cobrar tarifas dos usuários, por exemplo, são determinantes para o dimensionamento do investimento e das receitas.

O trabalho culmina com a obtenção de respostas para algumas questões-chave para a modelagem do projeto: em que condições o empreendimento seria sustentável financeiramente? Se houver cobrança de tarifa, qual seria o valor adequado? Se houver algum tipo de subsídio ou contrapartida pública, qual seria o valor máximo? Qual será o critério para o julgamento das propostas? As respostas a essas e outras perguntas podem gerar novas questões e implicar ajustes das premissas estabelecidas anteriormente. É somente a partir desse processo recursivo que se chega à modelagem final do projeto.⁵

A fase de *implementação* abrange a validação da modelagem perante a sociedade e os investidores, por intermédio de consultas e audiências públicas, e a obtenção das aprovações formais. Nesse ponto, normalmente são recebidas contribuições para o aperfeiçoamento do projeto e determinações de ajustes, a serem realizados antes da publicação do instrumento convocatório para o recebimento das propostas. O ciclo de estruturação de um projeto estará concluído com a finalização do processo seletivo e a celebração do contrato de concessão, o que finalmente permitirá o início dos investimentos.

A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS NO BRASIL

Serão descritos adiante o arcabouço legal e a estrutura institucional envolvida com a estruturação de projetos no Brasil. Em seguida, os meios disponíveis para que os governos executem tais atividades.

O ARCABOUÇO LEGAL

O arcabouço legal para a viabilização de projetos públicos com investimentos privados foi consolidado mediante três ações legislativas.

A primeira delas foi o Programa Nacional de Desestatização (PND), criado na esfera federal em 1990, pela Lei 8.031/90, posteriormente consolidado na Lei 9.491/97. Muitos estados brasileiros também criaram seus respectivos programas. De forma geral, as leis de privatização destinavam-se à alienação de participações acionárias e à venda de ativos. Embora tais leis considerassem a delegação de serviços públicos uma espécie de desestatização, caberia a uma

⁵ Não é incomum observar notícias sobre pretensões governamentais de celebrar contratos de PPP para realizar determinados investimentos. No entanto, do ponto de vista técnico, é precipitado definir a modelagem de qualquer projeto – se PPP ou concessão comum – antes que os estudos técnicos forneçam elementos para responder às questões mencionadas.

lei específica dispor sobre a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, conforme previsto no artigo 175 da Constituição Federal.

Nesse sentido, a publicação das Leis 8.987/95 (Lei das Concessões) e 9.074/95 constituíram a segunda ação legislativa para a consolidação do arcabouço legal. Por meio delas, ficaram estabelecidos, entre outras condições, o conceito de serviço adequado, os direitos e as obrigações dos usuários, a política tarifária, os encargos da concessionária e do poder concedente, conteúdo mínimo do contrato de concessão e os procedimentos específicos para a licitação.

A última ação legislativa veio em 2004, com a Lei 11.079 [Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs)]. Destinada a viabilizar projetos que não apresentem sustentabilidade financeira, permite ao poder concedente pagar contraprestações por serviços prestados pelas concessionárias – e/ou oferecer-lhes algum tipo de garantia.⁶

A legislação sobre desestatização, concessão de serviços públicos e parcerias público-privadas constituiu a base legal para a estruturação de projetos de concessão no Brasil, criando a estrutura institucional, os procedimentos e as aprovações necessárias.

PROCEDIMENTOS E ATORES ENVOLVIDOS

Para visualizar o ciclo de estruturação de um projeto no Brasil, pode-se tomar como exemplo uma concessão federal⁷ para a exploração de uma rodovia:

- a. Na fase de **prospecção**, o projeto é definido pelo poder concedente – a União, por meio do Ministério dos Transportes –, que submete ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) sua inclusão no PND. O CND expede resolução recomendando ao presidente da República a inclusão do projeto no programa, com designação do seu gestor, mediante decreto federal.
- b. Na fase seguinte, o gestor deve especificar e **contratar os estudos** necessários. Além da avaliação financeira e elaboração da modelagem do leilão, comuns a qualquer desestatização, é necessário elaborar as minutas de edital e de contrato, com as condições em que o serviço público será prestado e regulado. A legislação exige ainda que as estimativas de investimentos contenham “elementos de projeto básico”, o que pressupõe a realização de estudos técnicos de engenharia mais aprofundados.

⁶ Até a edição da Lei de PPPs, a viabilização de empreendimentos sem sustentabilidade financeira exigia que o poder público reduzisse os encargos da concessionária, assumindo parte dos investimentos ou sacrificando o escopo da prestação de serviços. O pagamento de qualquer subsídio para a concessionária requeria a edição de uma lei específica para cada projeto, o que impunha um altíssimo custo de transação.

⁷ Nas esferas estaduais ou municipais, o sequenciamento de atividades é basicamente o mesmo, mas as legislações normalmente estabelecem procedimentos mais simplificados, com menor número de instâncias decisórias.

- É importante ressaltar que a contratação dos estudos representa uma das principais dificuldades na estruturação de projetos no Brasil, tendo em vista a complexidade e as incertezas associadas à operacionalização das regras de contratação pública (Lei 8.666/93), que demanda um longo procedimento, com a utilização intensiva de recursos técnicos e financeiros.
- c. Durante o **acompanhamento dos estudos**, o gestor reunirá elementos para apresentar alternativas de modelagem do projeto: trecho a ser concedido, prazo da concessão, valores de tarifa a serem cobradas pela concessionária e eventual contraprestação a ser paga pelo poder concedente ou outorga a ser paga pela concessionária. Ao final dessa etapa, poder-se-á definir pelo encaminhamento de uma concessão comum (apenas cobrança de tarifas), patrocinada (pagamento de contraprestação pública adicionalmente à cobrança de tarifas) ou administrativa (apenas o pagamento de contraprestação pública).
 - d. Na etapa de **implementação**, antes de ser levada à consulta pública e submetida à aprovação do TCU, a modelagem proposta será aprovada pelo CND. No caso de uma PPP, também é necessário envolver o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, unidade de PPP do governo federal e coordenador do Conselho Gestor de Parcerias (CGP).

O Quadro 1 resume os atores envolvidos, as instâncias decisórias e os prazos estimados em cada etapa.

Quadro1: Etapas necessárias para a estruturação de projetos no Brasil			
	Atores envolvidos	Decisões	Prazos (meses)
Prospecção	• Poder concedente (ministério setorial) • Gestor do projeto (agência reguladora)	• CND • Presidência da República	• 1 a 2: formalizar projeto e definir responsável pela contratação
Contratação	• Gestor do projeto	• Poder concedente	• 1 a 2: especificar estudos necessários • 6 a 12: licitar e contratar (Lei 8.666/93)
Acompanhamento	• Poder concedente • Gestor do projeto • Unidade de PPP (Min. Planejamento) • Min. Fazenda • Consultores	• CND • CGP	• 6 a 12: coordenar a realização dos estudos e estruturar a modelagem
Implementação	• Poder concedente • Gestor do projeto • Consultores	• TCU • CND • CGP	• 1: consulta pública • 2 a 3: avaliação do TCU • 1: aprovações • 6 a 12: de processo licitatório da concessão • 1 a 3: assinatura do contrato com a SPE

É fácil constatar a complexidade da estruturação de projetos no Brasil. Com os melhores esforços de todos os atores envolvidos, o ciclo dura cerca de dois anos, da identificação do projeto até a assinatura do contrato de concessão. No entanto, tem-se observado que o prazo para a contratação dos estudos, as necessidades de definições intermediárias, a obtenção de aprovações e os ajustes aos estudos já concluídos podem até duplicar essa estimativa.

A OFERTA DA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS

A legislação de concessões trouxe um dispositivo inovador para contribuir com a abreviação do prazo para a contratação dos estudos: o artigo 21 da Lei 8.987/95.⁸ Adotando um conceito diverso da legislação administrativa vigente, este artigo cria uma nova possibilidade de parceria entre o poder concedente e a iniciativa privada, por meio da qual o setor privado pode desenvolver estudos por sua conta e risco e fornecê-los ao poder concedente.

Dado que o parceiro privado não se sujeita às regras de contratação da Lei 8.666/93, o prazo para a contratação e o início dos estudos é significativamente reduzido. Além disso, considerando que não há desembolso pelo poder concedente – pois o parceiro privado receberá o valor dos estudos diretamente do futuro concessionário –, resolve-se também a questão de insuficiência de recursos financeiros para a contratação dos estudos.

É inegável que a realização de estudos pela iniciativa privada representou avanço importante para permitir escala na estruturação de projetos no Brasil. O poder concedente continua sendo peça *sine qua non* para a elaboração de um contrato de concessão. No entanto, atribuir a atividade de estruturação de projeto exclusivamente ao setor público não é a alternativa mais eficiente. A complexidade dessa atividade, que exige articulação e coordenação multidisciplinar, demanda uma *expertise* dedicada para a função. Em outras palavras, pode-se considerar que exista uma escala mínima para justificar uma organicidade no ente público voltada à estruturação de projetos.

Além dessa possível deseconomia de escala para que o setor público conduza de forma exclusiva os processos de estruturação de projetos, outra característica negativa é o possível viés na estruturação, culminando com o desbalanceamento de riscos e a eliminação de interesse do setor privado para a celebração de um contrato de longo prazo. Assim, a participação do setor privado na estruturação do projeto é importante para garantir sua atratividade.

⁸ “Artigo 21. “Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.”

Naturalmente, os principais interessados em ofertar ao setor público a estruturação de projetos – propondo-se elaborar estudos por sua conta e risco – são as empresas atuantes no setor do empreendimento: os potenciais licitantes da concessão.⁹ Para essas empresas, a questão da escala para justificar a atuação na estruturação de projetos justifica-se na medida em que uma mesma empresa pode estruturar projetos para diferentes entes públicos.

Por outro lado, o potencial conflito de interesse pode ser muito elevado nesse caso. A empresa encarregada da estruturação terá meios para a geração de assimetrias de informação que se traduzem em condições desiguais de competitividade no leilão. O fato é que as empresas dos setores de infraestrutura não visam à atividade de estruturação de projetos como um mercado em si, mas como meio de acessar seu mercado principal. E, nesse caso, poderão buscar condições diferenciadas no leilão das concessões.

A consequência disso é que a faculdade legal de receber projetos da iniciativa privada não altera a responsabilidade do poder concedente, que permanece com o encargo de analisar criticamente os estudos recebidos para aproveitá-los de acordo com a modelagem adequada ao projeto.

Diante das ineficiências tanto do setor público quanto das empresas do setor de infraestrutura¹⁰ na oferta de estruturação de projetos, a conclusão natural é que a presença de atores independentes é o caminho para a correção dessa falha de mercado.

O BNDES E A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS NO BRASIL

A existência de uma “falha de mercado” para a oferta de estruturação de projetos é um gargalo relevante para a expansão da infraestrutura no Brasil. Nesse contexto, em linha com sua missão institucional de promover as condições para o desenvolvimento econômico no país, o BNDES pode desempenhar um papel muito importante, assessorando governos e desenvolvendo iniciativas e parcerias para alavancar essas atividades. A seguir serão expostos o potencial dessa atuação e as iniciativas já desenvolvidas.

⁹ Conforme prevê o artigo 21 da Lei 8.987/95, o ressarcimento dos dispêndios com a estruturação dos projetos ficará a cargo do vencedor da licitação. A remuneração associada ao sucesso do leilão é um risco que arrefece o interesse de empresas independentes para a oferta de estruturação de projetos.

¹⁰ Empresas que têm interesse específico no setor que será objeto de concessão pública.

POTENCIAL DE ATUAÇÃO DO BNDES NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS

O BNDES pode contribuir para superar as falhas de mercado na oferta de estruturação de projetos no Brasil? Como poderia fazê-lo?

A atuação do Banco nesse sentido se justifica por ser uma atividade de elevada externalidade econômica positiva. Além de ser justificável, a tese defendida aqui é que a atuação do BNDES para impulsionar a oferta de projetos, visando promover novos contratos de concessão, é necessária.

A necessidade de uma atuação maior do BNDES, diretamente ou por meio de parcerias, decorre das limitações, tanto do ser público como do setor privado, no desempenho dessas atividades. O seu diferencial é ser um importante interlocutor entre os setores público e privado, uma vez que sua atuação busca harmonizar o interesse público envolvido no projeto e as restrições de viabilidade econômica e financeira para o sucesso da concessão.

Na perspectiva do **setor público**, foram elencadas as seguintes dificuldades na oferta de estruturação de projetos:

- a. dificuldades na contratação dos estudos, com restrições financeiras e ineficiência na operacionalização;
- b. escala mínima insuficiente; e
- c. potencial viés na estruturação que estabeleça condições excessivamente favoráveis ao setor público, restringindo a viabilidade financeira e a atratividade do projeto.

A questão da escala pode não ser um problema para o BNDES, na medida em que sua atuação abrange tanto o governo federal, quanto estados e municípios em diferentes setores de infraestrutura. Nos aspectos operacionais, embora o BNDES como empresa pública sujeite-se às mesmas regras para a contratação de estudos, algumas iniciativas e parcerias, que serão exploradas na seção seguinte, podem aumentar a eficiência na estruturação de projetos.

Na ótica do **setor privado**, a principal dificuldade é o potencial conflito de interesses, já que a empresa interessada na estruturação do projeto seria a mesma (ou pertence ao mesmo grupo econômico) que disputará o leilão pela concessão. A implicação direta é um viés na estruturação, mas em sentido oposto ao esperado no setor público: elaboração de um projeto demasiadamente atrativo aos investidores e, em consequência, excessivamente oneroso para o setor público ou para os usuários.

As dificuldades para se identificar um potencial viés podem ser elevadas e a assimetria de informação entre o poder concedente e a empresa que realizou a estruturação é acentuada. Em alguns casos, o tempo despendido pelo poder público na revisão de um projeto visando eliminar

o viés potencial pode ser tão elevado quanto a realização de um estudo novo, sem a segurança de que o resultado permitirá uma concorrência equilibrada no leilão pela concessão.

Por seu caráter voltado à execução de políticas públicas, o BNDES não enfrentaria esse potencial conflito de interesses do setor privado, sem prejuízo de sua preocupação com viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos.

O espaço para a contribuição do BNDES na estruturação de projetos de concessão não se limita às etapas de contratação e acompanhamento de estudos, mas abrange também a fase anterior, de prospecção. A dificuldade que os entes públicos têm para identificar projetos que possam ser viabilizados mediante investimentos privados e caracterizar adequadamente o escopo desses projetos também constitui entrave a ser superado. Auxiliar entes públicos na etapa de prospecção é um trabalho de fomento, que precede a estruturação de projetos e pode trazer grande externalidade positiva. Nessa etapa, o BNDES pode desempenhar um papel importante, patrocinando estudos setoriais que tracem diagnósticos, restrições e potencialidades para a execução de contratos de concessão e PPP.

Diante dessas considerações, constata-se um amplo espectro de atuação do BNDES: auxiliar as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) na prospecção de projetos e, posteriormente, na contratação e acompanhamento de estudos. Evidentemente, dada a dimensão desse desafio, não caberia ao BNDES arcar sozinho com toda a oferta de estruturação de projetos de infraestrutura. Nesse sentido, as iniciativas descritas a seguir também consideram ações em parceria, envolvendo instituições que possam prover soluções com imparcialidade, visando atender aos objetivos de políticas públicas sem perder o foco na viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos.

INICIATIVAS RECENTES DO BNDES NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS

Desde a publicação da Lei de PPPs, o BNDES vem desenvolvendo algumas iniciativas para contribuir com a estruturação de projetos públicos e acelerar a realização de investimentos em parceria com a iniciativa privada. Inicialmente, foi criado um grupo de trabalho que atuou com o governo federal na estruturação da concessão do sistema rodoviário formado por trechos das rodovias BR-116 e BR-324 no estado da Bahia. O Banco contribuiu para a contratação dos estudos e participou da modelagem do projeto.

Nos anos seguintes, o grupo de trabalho expandiu-se e atualmente constitui uma unidade para a estruturação de projetos. Essa atividade passou a figurar explicitamente no Estatuto Social do Banco: contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do país ou sua integração à América Latina.

Em 2008, foi criado o Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), com parte de seus recursos destinados à estruturação de concessões e à identificação de potenciais projetos. Uma de suas categorias, a prospecção de projetos, visa fomentar e identificar novos empreendimentos, suprimindo a lacuna de informações que precede a estruturação dos projetos. Com recursos do FEP, por exemplo, encontram-se em elaboração estudos de prospecção envolvendo o desenvolvimento do setor de transporte aéreo no país e o estabelecimento de ligações ferroviárias para o transporte de cargas entre os oceanos Atlântico e Pacífico na América do Sul.

Para a estruturação de cada projeto específico, procurou-se envolver instituições que tenham capacidade e interesse de investir recursos técnicos e financeiros, tomando o risco dessa atividade. Nesse intuito, o BNDES firmou duas parcerias para alavancar sua capacidade de apoio na contratação e acompanhamento de estudos técnicos. Uma delas foi o Brazil PSP Development Program, fundo multilateral para a estruturação de projetos públicos no Brasil, com dotação inicial de US\$ 3,99 milhões. Essa iniciativa contou com recursos do BNDES, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Internacional Finance Corporation (IFC), que ficou responsável pela operacionalização dos recursos.

A outra parceria foi a constituição da Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP), sociedade constituída com R\$ 32 milhões, tendo como sócios o Banco do Brasil, Banco Espírito Santo, Banco Votorantim, BNDESPAR, Bradesco, Citibank, Itaú Unibanco e Santander. Os bancos se uniram com o propósito de acelerar a geração de projetos públicos, fomentando o mercado em que atuam. A empresa desenvolve estudos mediante autorização do poder concedente, na forma do artigo 21 da Lei 8.987/95, atuando por sua conta e risco para posterior ressarcimento dos dispêndios pelo futuro concessionário.

Utilizando seus instrumentos e parcerias, a cooperação do BNDES estendeu-se para outros projetos federais nos setores rodoviário (BR-040 – MG, BR-116 – MG, BR-381 – MG, BR-101 – ES, BR-101 – BA, BR-470 – SC e o arco rodoviário de Belo Horizonte), ferroviário (construção do Ferroanel – SP), aeroportuário (Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – RN) e portuário (estudo setorial para a prospecção de projetos). O apoio já atinge também as esferas municipais e estaduais, em projetos de rodovia (sistema BR-093 – BA) e hospital (Hospital do Subúrbio, em Salvador – BA), além de potenciais projetos em diferentes estados e municípios nas áreas de saneamento e transporte urbano.

PERSPECTIVAS E CONCLUSÕES

A experiência adquirida com a estruturação de projetos no Brasil tem demonstrado que ainda existe um longo caminho a ser percorrido na utilização das concessões e das PPPs como solução para os gargalos de infraestrutura. Nos diversos setores, a maioria dos entes públicos carece de recursos técnicos, financeiros e estrutura institucional para identificar prioridades e concentrar esforços na realização de um trabalho com tal complexidade.

Como debatido anteriormente, o BNDES pode ter um papel de destaque no fomento de novas concessões e PPPs não só por meio de sua assessoria direta ao setor público, mas também pelo apoio a iniciativas de novos atores na oferta de estruturação de projetos. Sobretudo, o BNDES pode ter um papel ímpar no fomento e na prospecção de projetos. Tal função pode se desdobrar no diagnóstico econômico e jurídico-institucional de setores que não possuam histórico de concessões ou PPPs no Brasil.

Intensificar a atividade de estruturação de projetos, apoiar estados e municípios no desenvolvimento e fortalecimento da institucionalidade de concessões e PPPs e, finalmente, fomentar a formação de parcerias entre o poder público e o setor privado em setores sem histórico no país serão ações que marcarão o papel do BNDES na economia brasileira nos próximos anos.