



A Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-Estrutura Pública

JORGE ANTONIO BOZOTI PASIN
LUIZ FERREIRA XAVIER BORGES*

RESUMO A parceria público-privada (PPP) é um conceito em formação no Brasil. Nos países onde é aplicada, possui definições e características bastante diferentes, diversidade essa oriunda das especificidades culturais e da legislação. Este artigo sistematiza as informações existentes sobre o tema, aponta as diferenças básicas entre PPP e *project finance* e trata de contextualizar sua importância, as condições e os instrumentos para sua aplicação. São ainda examinadas as experiências internacionais e domésticas com as modalidades de parceria entre os setores público e privado. O objetivo é situar a PPP como uma alternativa possível para a realização de empreendimentos de infraestrutura social ou estrategicamente prioritários, com retorno financeiro desconhecido ou de baixa expectativa, em um contexto de restrição à realização de gastos públicos, contribuindo para sua discussão com os setores público e privado.

ABSTRACT *Public private partnership (PPP) is a concept of investment under development in Brazil. PPP has different definitions and features throughout the countries where it was already used, this diversity being resultant from each country's particularities of culture and legislation. This article organizes the existing information about the theme, pointing the basic differences between PPP and project finance and evaluating its importance, conditions and instruments for application. International and domestic experience with PPP is revisited. The aim of the present paper is to focus PPP as a viable alternative to execute infrastructure projects, with social or strategically priority, in scenery of public expenditure contention, contributing to its discussion among public and private financial institutions.*

* Respectivamente, gerente do Departamento de Desenvolvimento Urbano e gerente executivo da Consultoria Jurídica da Área de Inclusão Social do BNDES. Os autores agradecem a Alfredo Maciel da Silva pelos debates e contribuições e à equipe da AP/COPED-BNDES pelo apoio bibliográfico e de pesquisa.

1. Introdução

O interesse recente, no Brasil, pela utilização de arranjos de parceria público-privada (PPP) – entendida em seu sentido mais estrito – foi despertado pelo sucesso da experiência internacional. Além disso, no plano doméstico, alguns casos bem-sucedidos, embora envolvessem pequena monta de recursos, permitiram que se vislumbrassem possibilidades de aplicação em grandes obras de infra-estrutura, como estradas e geração de energia, bem como em projetos de desenvolvimento urbano no sistema viário, no saneamento, na instalação de equipamentos públicos e na habitação.

A PPP envolve, por um lado, a utilização de recursos privados para que o Estado atinja seus objetivos e, por outro, permite que o setor privado realize negócios em atividades cuja natureza sempre foi mais afeita, exclusivamente, ao setor público. O mecanismo catalisador da parceria é a garantia prestada pelo setor público ao setor privado sobre suas possibilidades de retorno.

No âmbito público, os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; dos Transportes; das Cidades e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior vêm se interessando pela PPP e suas possibilidades de aplicação. Também o setor privado está atento ao tema. Tal interesse deve gerar propostas e projetos de alteração legislativa que afetarão a maneira como os investimentos em infra-estrutura são realizados no Brasil. Dessa forma, tem-se mais que justificada a importância de os provedores de fontes para investimentos de longo prazo, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estarem envolvidos e atuantes.

A possibilidade de atração de capitais privados em um cenário de relativa escassez de recursos públicos viabiliza a realização de investimentos e permite a redução de gargalos da infra-estrutura econômica, podendo implicar alterações no tocante a garantias e à eventual responsabilidade solidária dos parceiros privados das colaborações financeiras que venham a ser requeridas. Interfere também na própria estruturação do financiamento que será demandado ao mercado de capitais e a investidores institucionais. Este artigo privilegia a ótica do gestor público para analisar a oportunidade, a legalidade e a operacionalização de uma PPP.

Ao longo do presente texto, o assunto PPP é examinado de forma indutiva e comparativa. Assim, na segunda seção, são recuperados diversos casos de aplicação internacional e contextualizada sua conceituação teórica. Na terceira seção, são examinados o histórico, o contexto nacional e as possibilidades efetivas de aplicação da PPP no Brasil. Na quarta seção, o artigo dedica-se a qualificar o tema da PPP, apontando as particularidades de sua nova definição. A quinta seção cuida da utilização prática de um modelo genérico e ressalta suas diferenças em relação ao *project finance*. Na sexta seção, são examinados os condicionantes à aplicação da PPP, dado que o tema exige adaptações à realidade brasileira e suas especificidades. A sétima seção traz propostas de soluções localizadas e, finalmente, na oitava seção, encontra-se a conclusão.

2. A PPP: Origens e Experiência Internacional

A PPP teve origem na Europa, diante dos desafios encontrados pela Inglaterra na busca de caminhos para fomentar investimentos sem comprometer os escassos recursos públicos. Nos países de herança anglo-saxônica, ela foi vista como um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização.

Um dos países que mais tem lançado mão dessa forma de realização de empreendimento é a Irlanda, onde o National Development Plan (NDP) de 2000-2006 identificou a PPP como um componente necessário para a realização dos investimentos prioritizados [National Roads Authority (2003)]. No caso irlandês, como em muitos dos casos europeus [Ecosoc (2003)], a justificativa para o uso da PPP envolveu:

- o compartilhamento de risco com o setor privado;
- a redução do prazo para a implantação dos empreendimentos (uma vez que, ao contar com recursos privados, as inversões deixavam de estar sujeitas exclusivamente às possibilidades de aporte do setor público);
- o estímulo à introdução de inovações, modernizações e melhorias por parte do setor privado;
- a possibilidade de realização de um maior número de projetos;
- a liberação de recursos públicos para outros projetos prioritários sem condições de retorno financeiro e sem capacidade de serem realizados por meio da PPP; e

- o asseguramento da qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo.

O caso de aproveitamento da PPP pela Irlanda foi paradigmático, pois havia uma clara necessidade da realização de investimentos em infra-estrutura [OECD (2001) e World Economic Forum (2000)]. No caso particular das estradas (quadro a seguir), as inversões realizadas seriam em grande parte recuperadas através da cobrança de pedágio.

RODOVIA	TRECHO	COMPRIMENTO (KM)*
N1/M1 Dublin Border Route	Contorno de Dundalk Western	12 (Nova Construção) 55
N3 Cavan to Dublin Route	Clonee–Kells	48
N4/N6 Galway to Dublin Route	Kinnegad–Kilcock (N4) Oranmore–N6 East (N6)	35 50
N7 Limerick to Dublin Route	Portlaoise–Castletown** Nenagh–Limerick	40 38
N8 Cork to Dublin Route	Portlaoise–Culahill** Contorno de Fermoy	40 18
Contornos de Cidades	Contorno de Waterford Limerick South Ring II	23 8
Extensão de PPP Existente	Liffey Valley–2nd West Link Bridge	Ponte (Dado não Informado).

Fonte: *National Roads Authority (2003)*.

* Dados referentes à manutenção, a reformas e à operação, exceto onde indicado.

** Unificadas em uma mesma PPP de 40 km.

Também em Portugal, utilizou-se largamente a PPP na construção de estradas. Nesse país, em diversas rodovias, lançou-se mão do modelo de pedágio-sombra (sem cobrança do usuário). Nas estradas onde o volume de tráfego não confere retorno suficiente aos projetos, a viabilidade da rodovia é garantida pelo Estado.

Em 1994, a Polônia anunciou um programa de construção e revitalização de rodovias através de parcerias público-privadas. As leis foram revistas para permitir concessões de rodovias *pedagiadas*. A partir de concorrência internacional, houve, em 1997, a seleção das melhores propostas para a construção de diversos trechos da Rodovia A2 (com 364 km) e para a manutenção de um tramo já existente da Rodovia A4 (Krakow–Katowice, com 65 km).

No início da década de 90, a Hungria aprovou uma regulação específica para concessões, de modo que o setor privado pudesse participar da provisão de serviços públicos, como a construção e a operação de estradas. Em abril de

1993, através de uma concorrência internacional, um contrato de concessão do tipo BOT (*Build, Operate and Transfer* ou Construção, Operação e Transferência à propriedade do Estado) foi assinado com investidores estrangeiros, com prazo de 35 anos. O objetivo era executar a construção da Rodovia M1/M15, cujo retorno previsto dos investimentos seria realizado através da cobrança de pedágio. Em janeiro de 1996, o quilômetro 34 da M1 foi inaugurado. O segundo contrato de concessão foi assinado com um consórcio internacional, em maio de 1994, para construir e operar a Rodovia M5, também através da cobrança de pedágio, de Budapeste até a fronteira com a Sérvia. O apoio governamental, através da desapropriação das terras que foram aproveitadas pela rodovia e da concessão de subsídios operacionais para os casos em que se observasse receita operacional abaixo de uma certa cota, foi fundamental para viabilizar o projeto [Ecosoc (2003)].

A utilização da PPP, porém, não se restringiu às estradas. Na cidade de Maribor, Eslovênia, um consórcio liderado pela companhia francesa Lyon-naise des Eaux foi selecionado para a construção de uma estação de tratamento de esgotos, que anteriormente eram lançados diretamente ao Rio Drava. A estação foi orçada em 65 milhões de marcos alemães, a serem aportados pelo European Bank for Reconstruction and Development e pelo município. A companhia foi encarregada do desenho, da construção, operação, manutenção e renovação da planta. A cidade paga à companhia uma remuneração periódica, com recursos gerados através da tributação dos moradores da cidade.

Há exemplos de PPP também no setor de telecomunicações. Na República Tcheca, em meados dos anos 90, a venda de 27% da companhia de telecomunicações estatal, SPT Telecom, se constituiu no maior conjunto de investimentos estrangeiros para o setor em um projeto específico da região. A participação foi adquirida por meio do aumento de capital de US\$ 1,45 bilhão, realizado pelo consórcio formado pelo grupo alemão de telecomunicações e correio KPN e a Swiss Telecom. O objetivo era a modernização da SPT. A companhia manteve o monopólio sobre as redes de serviço nacionais e internacionais, mas deveria cumprir diversas obrigações e metas de qualidade e abrangência de serviço, como, por exemplo, dobrar o número de telefones instalados (duplicando os 2 milhões até então existentes). Apesar de o consórcio manter o controle da companhia, o governo detém uma *golden share* (ação de classe especial que permite interferência em certas deliberações de assembléia de acionistas), preservando seu direito de decisão sobre questões estratégicas.

Na América do Sul, a PPP também vem sendo estudada e, em alguns casos, implantada experimentalmente pelos governos. A necessidade histórica de contenção de despesas governamentais, seja decorrente de restrição orçamentária associada a acordos com o FMI, seja em face das próprias leis domésticas de responsabilidade fiscal, restringe a capacidade de investimento dos Estados. O Chile foi o país sul-americano onde mais se utilizou a PPP em seu sentido amplo. Nesse país, o modelo de concessões de serviços públicos e de infra-estrutura passou a vigorar em múltiplos setores a partir de 1990. O Peru tem em tramitação um projeto de lei (de número 5.852) que visa permitir o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, com o objetivo de realizar inversões em infra-estrutura de transportes rodoviários.

Apesar do interesse crescente pelo uso da PPP como instrumento para viabilizar a realização de investimentos em infra-estrutura, há países em que a PPP nunca foi estimulada, pelas mais diferentes razões. Nos países escandinavos, por exemplo, considera-se que os investimentos em infra-estrutura devam ser realizados somente pelo Estado, suportados por tributação e pela participação política das comunidades afetadas, que definem as obras prioritárias.

Enfim, a parceria público-privada é uma proposta que possui variantes bastante distintas, de acordo com o país onde é aplicada, com a sua legislação e com a sua cultura. É vista com diferentes características em países onde a escolha de aplicações de recursos públicos é decidida em conselhos ou legislativos e onde os desembolsos são feitos exclusivamente através do Poder Executivo. Em diversos países, a definição de PPP abrange o que está regulado no Brasil como concessão e em outros está, ainda, associada a um processo de licitação privatizado através de consultorias.

Em alguns países, como no caso do México, o Estado criou um órgão central para cuidar da estrutura da PPP (federal, estadual ou municipal). Essa política poderia ser entendida como guardando algumas semelhanças com a experiência brasileira do Programa Nacional de Desestatização (PND), que será explorado adiante como referência ilustrativa para a realização de PPPs no Brasil.

Para julgar a conveniência da utilização da PPP no caso brasileiro, é importante empreender uma análise das principais questões concernentes à aplicação dessa modalidade de parceria no país. Essa tarefa se inicia na próxima seção.

3. O Caso Brasileiro

O Brasil já teve, em épocas antigas e recentes, práticas que poderiam ser definidas como PPP, em uma concepção abrangente. Desde os tempos de colônia, passando pelo Império, as ordens e irmandades religiosas cuidam de assistência social, cemitérios, orfanatos e educação, recebendo dotações de cofres públicos e contribuições privadas. Sindicatos e órgãos de classe ou patronais também atuaram e ainda atuam assim. Empresários recebiam títulos de nobreza em função de investimentos em áreas de atuação do Estado.

Operações como a da Usina Hidroelétrica de Itaipu, envolvendo parceria internacional, e, posteriormente, a da Hidroelétrica de Machadinho, em que os demandantes de energia receberam o arrendamento da usina no lugar de um contrato de garantia firme de compra da energia (*power purchase agreement*), também poderiam ser vistas como exemplos de PPP, em seu sentido mais amplo. Diversos programas de financiamento a universidades privadas, através da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), poderiam também ser assim classificados.

A legislação brasileira, voltada para dar anteparo e regular as diversas iniciativas de parceria entre os setores público e privado, buscou acompanhar a necessidade da realização dos investimentos ao longo dos anos. Nesse contexto, surge o PND, cujo conceito pode ser entendido como abrangendo iniciativas desde a venda de ativos – chamada de privatização – até a instrumentalização de operações nas quais o Estado se afastaria de atividades até então exclusivamente por ele realizadas, passando sua operação à iniciativa privada.

Para a realização, em âmbito federal, de investimentos em serviços de interesse público, a experiência do PND pode ser de imenso valor, merecendo ser considerada para a definição dos fatores que podem determinar a escolha de um modelo bem-sucedido de PPP. O respeito a processos licitatórios e a diluição de responsabilidades por órgãos colegiados devem ser utilizados pelos responsáveis se esse modelo de gestão de PPP vier a ser aplicado no Brasil. Isso permite maior transparência perante a sociedade e defesa consistente em questionamentos em juízo.

Essa transparência é, sem sombra de dúvida, fator importante a ser levado em consideração. À época do PND, desde o início do processo, centenas de trabalhos acadêmicos foram escritos no Brasil e no exterior sobre o tema,

com ampla pesquisa dos documentos e acesso aos profissionais do BNDES, através de questionários e entrevistas. Até hoje, o acervo dos processos de privatização executados pelo Banco é de livre consulta para quaisquer interessados. Essa transparência é, na realidade, vital para futuras PPPs, em processos em que haverá comprometimento de recursos ou transferência de ativos públicos para entes privados.

Avançando nessa recuperação do histórico nacional de parceria entre os setores público e privado, a legislação mais recente sobre concessões, de meados da década de 90, definiu, de forma mais clara que a legislação anterior, a transferência de atividades do Estado para entes privados. Nesse sentido, é provável que quase toda PPP venha a ocorrer no âmbito das concessões. O modelo de formação de sociedades privadas de propósito específico, como as concessionárias de serviços públicos, que podem acessar os mercados financeiro e de capitais, permitiu avanços após o esgotamento da capacidade de investimento e de endividamento do setor público. O BNDES vem tendo uma participação expressiva na provisão de fontes e mesmo na estruturação dessas operações.

Não obstante os avanços já obtidos, permanecem ainda alguns obstáculos para a realização de importantes investimentos em infra-estrutura, grande parte deles, inclusive, com dificuldades de auto-sustentação.

Essa grande necessidade do Brasil de realizar investimentos em infra-estrutura torna o país ainda mais sensível à pouca disponibilidade pública de efetuar desembolsos, tendo em vista as constantes restrições fiscais e orçamentárias. O Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 demonstra que o governo está atento a esses aspectos e a PPP tem sido apontada como um caminho viável para que muitos dos empreendimentos priorizados possam acontecer.

Em outubro de 2003, foi colocado para consulta pública, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um projeto de lei tratando do conceito e dos princípios do contrato da PPP. Esse projeto de lei procura delimitar seu objeto, os critérios para sua utilização, sua remuneração, as garantias e a forma de licitação a ser utilizada.

Embora esse seja apenas o início do processo de discussão na sociedade, o projeto de lei trata indiscriminadamente de parcerias de qualquer escala. Seria PPP o contrato que estabelecesse “vínculo obrigacional entre as partes para a implantação e gestão de serviços e atividades do interesse público,

em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao ente privado”, observados os princípios de eficiência, respeito aos usuários, indelegabilidade de regulação e poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos e sustentabilidade econômica do projeto de parceria.

O objeto da PPP pode ser a prestação total ou parcial de serviço, o desempenho de atividade de competência da administração pública (precedida ou não da execução de obra pública) e a realização de obra para a administração pública ou para ser-lhe alienada, locada ou arrendada.

Esse projeto de lei foca o debate nos aspectos jurídicos, mas a discussão do tema extravasa em muito a mera definição legal, por influir em aspectos culturais e financeiros sobre a gestão e as fontes de financiamento para investimentos do setor público.

Parece importante que a PPP seja uma opção final, quando não for possível transferir o risco comercial para o parceiro privado. Não existe a menor dúvida de que, se não for assim, a PPP será não uma alternativa, mas a única opção aceitável pelas empreiteiras do setor privado, que só consentirão em participar de concessões sem risco de mercado. Foi assim em outros lugares do mundo e não será diferente no Brasil.

Outro aspecto que traz mais luz sobre o tema da PPP é o exame das esferas de poder em que o processo pode ser executado. Existiram e existem PPPs no Brasil no âmbito tanto federal quanto estadual e municipal. Os processos podem ser completamente diferentes, dependendo da esfera de competência e ainda em uma mesma esfera legal, estando sujeitos a sucessivos programas em diferentes governos.

Assim, diversos casos de PPP se repetem nos estados. Há experiências em Mato Grosso, na revitalização de rodovias com a participação de grandes agricultores. Nesse exemplo, os plantadores de soja locais mantêm, com máquinas e insumos estatais, algumas estradas estaduais, o que lhes permite ganhos no escoamento da produção. Os estados de Minas Gerais e da Bahia montaram grupos de trabalho e estão implantando programas estaduais de PPP (para rodovias), procurando ouvir diferentes áreas do BNDES para avaliar a possibilidade de a instituição participar como financiador das parcerias. Há experiências diversas de presídios construídos no Paraná que tiveram a prestação de serviços de administração das unidades terceirizada; na Bahia e no Ceará, também existem experiências de PPP carcerária. Há

um intenso envolvimento dos setores hospitalares estaduais e a Fundação Oswaldo Cruz para a produção de farmoquímicos. O estado do Rio de Janeiro vem obtendo sucesso nas parcerias existentes com os pólos de tecnologia na Região Serrana e de fruticultura no Norte Fluminense.

O que se observa na esfera estadual é também visível nos âmbitos regional e municipal. O Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, com seu arranjo produtivo local para a produção de calçados, contou com a aliança entre os interesses dos setores público e privado para a introdução de inovações e para a coordenação entre os diversos agentes econômicos envolvidos no processo industrial [Schmitz (1999)]. O município do Rio de Janeiro tem como exemplos a parceria com a operadora da Linha Amarela, para projetos ambientais de controle de enchentes nas suas margens, a garagem-estacionamento na Cinelândia e a construção das vilas olímpicas destinadas aos Jogos Pan-Americanos de 2007 (essas em fase inicial).

4. A Nova Definição de PPP

Como visto, diversas iniciativas poderiam ser qualificadas como PPP, tomada em seu sentido mais amplo. Para se atingir a definição que melhor se aplica ao caso brasileiro e ao momento presente, porém, é interessante estabelecer um escalonamento das diversas espécies de parcerias entre os poderes públicos e o setor privado. A listagem a seguir apresenta uma gradação das formas de atuação conjunta, a partir do ponto de vista do comprometimento do setor público, da maior (a) para a menor (f) atuação:¹

- a) o Estado compra, diretamente ou através de terceirizados, produtos e serviços do setor privado (no Brasil, por meio de licitação – Lei 8.666/93);
- b) o Estado cria entes privados estatais (empresas públicas, como o BNDES, ou sociedades de economia mista, como a Petrobras);
- c) o Estado contrata entes do setor privado, com controle estatal, misto ou totalmente privado, para o exercício de uma atividade afeita ao setor público (através de autorização, permissão ou concessão);
- d) o Estado transfere uma atividade própria ou não (não necessariamente através de concessão), com retorno insuficiente ou desconhecido, ga-

¹ É interessante observar que, mesmo dentro dos grupamentos listados, é possível estabelecer subgradações.

rantindo ao setor privado a atratividade do empreendimento por meio de recursos públicos (essa é a nova definição de PPP, em seu sentido estrito, que integra a agenda do novo governo);

- e) o Estado transfere uma atividade auto-sustentável, com viabilidade econômica própria, e essa passagem de atividade do setor público para o privado se dá através de um *project finance*;² e
- f) o Estado, por desinteresse, estratégia ou novo marco regulatório (legalmente validados, no Brasil), transfere ativos ao setor privado, mantendo ou não compromisso com os resultados de sua operação (privatização).

Com base na experiência da desestatização, os itens mais sensíveis para a PPP, que devem ser conhecidos através de análise legislativa, são os que tratam da definição:

- a) do marco legislativo do que é estratégico e do que pode ser objeto de parceria com o setor privado;
- b) da forma para essas transferências poderem ocorrer, inclusive afetando a ordem econômica e a defesa da livre concorrência;
- c) das metas que serão usadas para mensurar o sucesso e os pagamentos ao parceiro privado; e
- d) dos instrumentos de controle da sociedade civil sobre o processo.

Segundo essa definição, a PPP pode ser, de fato, um instrumento importante para o Estado, tendo em vista suas necessidades estratégicas, otimizando o uso dos recursos disponíveis. Pode ser uma solução para projetos pequenos (hospitais, escolas), médios (redes de saneamento e esgotamento municipais) ou grandes (rodovias, hidrovias ou ferrovias). Entretanto, as experiências podem variar em termos de sucesso, de acordo com a vontade política ou com o envolvimento das comunidades atingidas. Podem ser úteis em uma região, para projetos de pequena escala, pela mobilização ativa que geram junto à população, e ser inviáveis em grandes projetos, pelos seus custos ou complexidades ou inércia política dos beneficiários. Em outras regiões e com outros agentes, o panorama pode ser inverso.

Para que a PPP traga, de fato, vantagens representativas à sociedade, em relação à sua alternativa, que seria a pura e simples realização de gastos públicos pelo Estado, alguns aspectos devem ser observados. A PPP deve proporcionar ao setor público alguma economia mensurável ou ganho

² Embora nem todo *project finance* derive de atividade afeita ao setor público.

identificado de eficiência; em caso contrário, corre o risco de se tornar apenas uma forma de deslocar gastos presentes para uma necessidade de fluxo de desembolsos futuros. Assim, é preciso muita atenção ao serem analisados eventuais projetos que considerem a utilização da PPP no sentido empregado.

Como, neste momento, a caracterização da PPP para o arcabouço legal brasileiro ainda não está sedimentada, podem ser propostos como elementos essenciais de uma tomada de decisão de um gestor público em favor de uma PPP:

- a) a existência de definição legal de objeto e metas pelo poder público, garantindo-lhe a primazia de direitos;
- b) a verificação da existência de resultados positivos para a comunidade, preferencialmente mensuráveis em comparação à atuação direta do Estado;
- c) a necessidade de adoção de tarifas socialmente justas, embora não necessariamente geradoras de auto-sustentação para o empreendimento;
- d) a possibilidade de captação expressiva de recursos (financeiros, humanos etc.) privados;
- e) o comprometimento do parceiro privado com a implantação e a operação (verificado caso a caso) do empreendimento;
- f) a possibilidade de comprometimento efetivo dos recursos públicos contratados prévia ou parceladamente durante o prazo do empreendimento;
- g) a verificação de atratividade econômica ou financeira para o parceiro privado;
- h) a possibilidade de condicionamento do pagamento pelo setor público ao parceiro privado, em função do cumprimento das metas definidas contratualmente e verificadas por agente independente (preferencialmente); e
- i) a aceitação da operação do empreendimento sob a ótica privada e de direito privado, mas com regulação e fiscalização do ente público (inclusive quanto à tarifa) concedente ou não.

Os casos que, tipicamente, merecem que se estude a possibilidade da aplicação da PPP envolvem, por exemplo, projetos urgentes e essenciais. A PPP permite antecipar investimentos que exigiriam muito tempo para serem feitos apenas com recursos públicos, dando ao parceiro privado a obrigação de adiantar recursos a serem recebidos no futuro, de uma vez ou em parcelas.

Se o Estado tiver condições de realizar diretamente os investimentos desejados em tempo hábil, para que faça sentido optar pela realização de uma PPP, ela deverá envolver significativos ganhos esperados de eficiência, como, por exemplo, através da incorporação de técnicas de gestão mais flexíveis, de algum insumo ou de tecnologias não-disponíveis ou acessíveis ao setor público.³

São também fatores positivos envolvidos numa PPP o compartilhamento de risco com o setor privado e um menor grau de incerteza sobre a conclusão e redução do prazo esperado para a implantação dos empreendimentos (com recursos privados, as inversões deixariam de estar exclusivamente sujeitas à capacidade de aporte do setor público).

5. Instrumentalização da PPP e Diferenças para o *Project Finance*

Um caminho interessante para se viabilizar a PPP é a utilização de sociedades de propósito específico (SPE), de condomínio ou de consórcio (como na Hidroelétrica de Itaipu, por exemplo) como instrumento jurídico. No caso brasileiro, em função das restrições legislativas para a criação de subsidiárias estatais, as SPEs poderiam ser *joint ventures* sem participação estatal representativa. Uma solução para aumentar o poder do Estado seria o uso de *golden shares*. Entretanto, essa mesma providência pode enfraquecer a credibilidade da parceria, pela possibilidade de seu uso político, em detrimento de critérios de mercado. Uma solução para esse caso seria uma clara definição das questões estratégicas que estariam sujeitas ao uso da *golden share*.

Na experiência internacional, o Estado ou ente estatal interessado realiza concorrências com suas equipes próprias ou contrata consultoras, que fornecem comissões de licitação profissionais. O processo licitatório passa pelas fases de verificação de regularidade jurídico-fiscal e depois pela abertura de propostas técnicas. Em geral, as licitantes que passem por essas etapas são chamadas a abrir suas propostas de preço e a comissão negocia entre elas, ganhando a que oferece a melhor oferta final (*best and final offer* – BAFO). Essa sistemática encontraria dificuldades na cultura e experiência de operação do direito administrativo brasileiro e provavelmente implicaria restrições levantadas pelos Tribunais de Contas federal e estaduais.

³ Por exemplo, o Estado brasileiro pode preferir distribuir os medicamentos que produz através da rede privada de farmácias, em vez de criar uma rede estatal concorrente.

Assim, no Brasil, o processo licitatório deverá envolver a oferta de um valor diferido alocado ao projeto em troca do melhor serviço para o usuário ou do menor custo para o Estado, nas modalidades de menor preço, de melhor técnica ou de técnica e preço (Lei 8.666/93). Como observado, além do ganho financeiro para o setor público, a PPP deve estimular e envolver outras vantagens, como o acesso a novas tecnologias. É importante que se possa definir *a priori* os resultados esperados dessa incorporação de melhorias (por via da modernização e ou inovação), sendo interessante que se tenha um conhecimento mensurável das necessidades de investimento para tal. Além disso, se for possível avaliar os benefícios associados ao aspecto inovador trazido por uma determinada PPP, essa avaliação deve, de alguma forma, ser incorporada ao critério de escolha do processo de licitação.

Os instrumentos mais importantes de operação da PPP são os contratos elaborados entre as partes, que envolvem os mais diversos aspectos técnicos, de acordo com a natureza do projeto em questão (de artesanato a infra-estrutura de interligação internacional). Só na parte jurídica, isso envolve aspectos ligados aos direitos administrativo, civil, comercial, tributário, trabalhista e internacional (quando houver matéria envolvendo ativos ou parceiros de mais de um país).

Idealmente, as cláusulas contratuais devem indicar eventos ou medições que, muito comumente, exijam a contratação de empresas especializadas para medir o resultado estabelecido, permitindo o pagamento, pelo Estado, dos valores devidos aos parceiros privados (exemplo do pedágio-sombra). Essas estruturas paralelas envolvem consultoras e auditoras, firmas de engenharia e outros prestadores de serviços, cujos custos devem ser alocados pelos parceiros de acordo com as características do projeto.

Os agentes financeiros envolvidos deverão fazer a classificação de seu risco pela análise da qualidade (credibilidade) das obrigações do setor público, com o pagamento das contribuições devidas; afinal, a nova definição de PPP implica a garantia de retorno pelo Estado. A partir desse princípio, serão quantificados pelos agentes financeiros os custos da colaboração a ser negociada com os parceiros privados do projeto. Fica nítida aqui a importância da estabilidade do marco regulatório. A regulação clara e definida minimiza os riscos privados do empreendimento, tornando os projetos mais baratos.

Naturalmente, também os agentes do Estado, ao convidarem ou licitarem os parceiros privados (de acordo com o marco regulatório), deverão fazer, por

meio de licitação ou classificação de risco, uma avaliação de sua credibilidade, para se eximirem de responsabilidade no evento de inadimplemento por culpa desses parceiros.

É comum haver dificuldade para se distinguir os conceitos das diferentes formas de parceria entre o setor público e o setor privado, diante de diferentes sistemas institucionais, legais e culturais, especialmente entre PPP e *project finance*.

O *project finance* é uma forma de engenharia financeira que tem um desenho mais voltado para a realização de um fluxo de caixa previsível ou estipulado, calcado nos ativos do próprio projeto, com baixa ou nenhuma solidariedade dos patrocinadores, cabendo às partes identificar e tentar mitigar os riscos previsíveis. O seu ideal de aplicação é nas atividades de serviço público com retorno viável e monopólio legal ou natural (energia, telecomunicações etc.). Na PPP, como impera o interesse público, pode não haver qualquer fluxo de caixa ou ele ser pouco previsível ou até insuficiente para considerar-se sua implementação.

No *project finance*, o interesse público pode ser neutro em relação ao sucesso do empreendimento, como, por exemplo, em alguns dos casos em que esse *project finance* não envolva qualquer Estado nacional ou unidade federada. Tal característica é inconcebível em uma PPP, que exige a prevalência do interesse público sobre o individual, segundo nossas normas do direito público (administrativo), enquanto o *project finance* exige a equivalência entre os participantes, seguindo normas do direito privado.

Outra diferença entre a PPP e o *project finance*, não desprovida de importância, é que na PPP os parceiros privados devem assumir total responsabilidade pela conclusão e operação do projeto, nos termos definidos pelo interesse público, independentemente de considerações de mercado.

A maior semelhança entre ambos os tipos de parceria é que não há transferência de ativos para o setor privado, como na privatização, mas uma busca de melhor gestão de ativos públicos, através dos parceiros privados, com a otimização dos desembolsos orçamentários. Além disso, a modelagem, a identificação, a alocação e a mitigação de riscos tornam-se, em ambos, elementos fundamentais da análise, da negociação e do acompanhamento dos contratos.

6. Condicionantes para a Aplicação da PPP

Para que uma PPP tenha lugar, o parceiro privado exigirá que lhe seja assegurado o retorno do capital investido. Se essas taxas não forem atrativas, o Estado deverá cobrir a diferença até torná-las competitivas com outras atividades. No projeto de lei levado a consulta pública em outubro de 2003, esse retorno pode ser através de pagamentos diretamente em dinheiro, cessão de créditos não-tributários, outorga de direitos sobre bens públicos ou em face da administração pública e outros admitidos em lei. Entre esses últimos, podem ser citados o pagamento de dividendos, vantagens fiscais ou parafiscais e ganhos na cadeia de produção do parceiro privado. Na verdade, a literatura lista tantas formas quanto a criatividade, a legislação e os valores culturais consigam enumerar.

A experiência internacional menciona a existência de um mercado de capitais maduro como um dos fatores de sucesso da PPP, permitindo o uso de instrumentos financeiros criados sob medida, como operações de securitização dos créditos contra o setor público para a divisão do risco com investidores institucionais, e a existência de um mercado securitário sofisticado e complexo para a mitigação de riscos – infelizmente, dois fatores que não são suficientemente desenvolvidos no Brasil.

Além de estabilidade macroeconômica, se for o caso de haver regulação estatal, a PPP necessita, para ser uma iniciativa de sucesso, de estabilidade, clareza e transparência do marco regulatório setorial, cuja operação não deve ser hostil aos interesses de qualquer das partes envolvidas. Credibilidade é um fator-chave em toda parceria.

Como a PPP exige a prevalência do interesse público sobre o individual, o primeiro passo de qualquer PPP é a definição precisa dos objetivos a serem alcançados pelo Estado, seguindo-se a escolha da forma mais eficiente para atender aos agentes beneficiados.

A PPP exige um longo período de negociações e de maturação dos acordos, o que, em geral, não é percebido ou bem recebido por todos os interessados. Tal como no *project finance*, deverá haver um ganho no tempo com a curva de aprendizado, sentida pelas partes privadas e pelos diferentes entes do setor estatal. Também os períodos de operação devem ser compatíveis com o retorno desejado, lembrando que a Lei de Licitações estabelece limites temporais (cinco anos para a prestação de serviços) e procedimentos de

pagamento não necessariamente adequados a essa condicionante, particularmente nos casos de infra-estrutura.

O método definido para a solução de eventuais controvérsias não pode interromper a execução do projeto, devendo ser rápido e seguro (condições normalmente não-atendidas pelas lides no Judiciário), induzindo (não-obrigatoriamente) ao uso de arbitragem, mediação e conciliação. Quanto a esse aspecto de solução de conflitos, os Tribunais de Contas não aceitam a submissão das metas públicas ao arbitramento (mais adequadas aos ministérios ou às agências reguladoras, de acordo com a legislação vigente), mas podem vir a aceitá-lo para as questões econômico-financeiras, dependendo de análise, caso a caso. A utilização de instrumentos mais sofisticados como esses costuma demandar que as equipes representantes do Estado responsáveis pelo planejamento e acompanhamento de uma PPP sejam especializadas, multidisciplinares e próximas ao poder decisório.

Outra condição para a PPP é a transparência não só do objetivo final do contrato, como das metas a serem observadas e das condições em que serão medidas. Essa condição, no âmbito público, exige a manutenção da responsabilidade fiscal e ampla fiscalização pelos órgãos competentes. No âmbito privado, a PPP agrega-se à discussão sobre a efetividade de instrumentos de segregação de risco e de securitização, sendo essenciais boas práticas de mercado e, especialmente, de governança corporativa.

A soma dessas providências gera necessidades que têm de ser previamente identificadas, caso a caso. Embora cada um dos projetos tenha suas particularidades, alguns dos desafios a serem enfrentados são típicos e podem ser apontados e trabalhados de antemão.

Um desafio primordial consiste em identificar quando e se a responsabilidade dos parceiros privados será solidária ou não. A lógica técnica de garantir a consecução do interesse público exigiria a previsão de responsabilidade solidária, dada pelos parceiros privados com a conclusão e a operação do projeto. Essa definição, contudo, é contratual, estabelecida individualmente, na ausência de lei específica.

Cabe atentar para o fato de que uma PPP exigirá, em geral, prazos dilatados de planejamento, elaboração, implantação e operação (em alguns países, chegaram a ser de seis a dez anos para os grandes projetos), que não condizem com as esperanças, que o tema PPP desperta hoje, de constituir-se em uma ampla solução para todos os problemas de investimento do país. Sua

complexidade de estruturação em projetos de infra-estrutura deverá ser muito grande, havendo de ser o primeiro ponto a ser cuidado logo após a enunciação dos objetivos do setor público.

A definição legal sobre a possibilidade de os credores terem o direito de ingresso (*step-in-rights*) no projeto, em caso de insucesso da SPE, seria interessante para a segurança dos agentes financeiros. Embora não exista previsão legal, isso poderia ser defendido com base no interesse público na conclusão ou na operação do produto ou da prestação do serviço.

Sem a utilização de instrumentos de crédito do mercado financeiro e de capitais, os parceiros privados tenderão a procurar o BNDES a fim de solicitar colaboração financeira para os investimentos de maior porte. Para garantir o efetivo compartilhamento de responsabilidades entre os setores público e privado, é importante que a participação do BNDES no financiamento das PPPs se limite ao montante necessário para viabilizar a realização dos empreendimentos.

Também não existe ainda uma modelagem perfeita de garantias para as PPPs, exigindo-se flexibilidade e criatividade para encontrar formas de mitigação do risco de mercado e, especialmente, do risco político. Os agentes financeiros requererão que o risco residual seja dos sócios, se as metas acertadas contratualmente não tiverem sido atingidas e o parceiro público interromper os pagamentos, deixando a SPE sem condições de solvência imediata e para a continuação do contrato.

Como observado, os projetos não podem estar sujeitos a longas paralisações, como as que ocorrem por força de lides judiciais. A permissão clara e definida de acesso ao juízo arbitral não só pelo Judiciário, mas também pelos órgãos de fiscalização, como o caso do Tribunal de Contas, poderia permitir alguma mitigação desse risco, uma vez estabelecidos os casos em que se poderia lançar mão dessa forma de discussão de contratos. A prevalência do interesse público nessa matéria pode amadurecer a aceitação do juízo arbitral no tocante à PPP.

Falta jurisprudência em institutos do novo Código Civil que possa ajudar a PPP, como no caso do direito de superfície. Toda ausência de certeza será vista como risco pelos parceiros privados, assim como toda falta de confiança no marco regulatório e em sua operacionalização também será analisada pelos interessados na parceria.

Além disso, há algumas restrições culturais sérias para a implementação da PPP tal como é feita no exterior, como foi apontado neste texto (utilização

de comissões de licitação profissionais, por exemplo). Já foi identificado um receio de que, uma vez implementada uma regulamentação de PPP, todas as concessões de serviços públicos só atrairiam interessados privados nessas bases, esvaziando as demais formas, sem garantias do Estado.

7. Propostas de Soluções Localizadas

Mesmo sem pretender esgotar o leque de respostas, o presente artigo visa contribuir para a discussão apontando algumas soluções aplicadas no exterior ou em casos análogos no Brasil. Além disso, é preciso lembrar que o desafio já vem sendo enfrentado, na prática, pelos agentes que utilizam modelos de parceria, mesmo com toda a fragilidade dos experimentos, como é descrito adiante.

A proposta mais comum de solução para a incerteza quanto à existência dos recursos é a utilização de fundos setoriais específicos para cada projeto, aplicando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal quando envolver recursos públicos. É o caso da Medida Provisória 122, de 25.6.2003, que criou o Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e o Fundo de Investimento em Direitos Creditórios. No exterior, esses fundos representam uma forma de mitigar o risco da PPP, seja criando um colchão de liquidez para cobrir desembolsos não-previstos na fase de construção, seja para cobrir dificuldades de caixa visando remunerar o parceiro privado durante a fase de operação. No Brasil, tais questões ainda não estão definidas.

O fundo pode ter receitas orçamentárias ou outras diversas resultantes da própria operação do projeto. Pode haver um teto para os ganhos do parceiro privado na PPP, além do qual esse fundo se alimentaria para cobrir, por exemplo, ampliações e despesas extraordinárias em operação e manutenção. Pode também contribuir para que os pagamentos feitos pelo ente público ao parceiro privado não se situem abaixo de um patamar de equilíbrio, fixado em contrato. Esses fundos seriam geridos por agentes fiduciários (bancos), que se responsabilizariam pela aplicação dos recursos e pelo seu uso, seja em despesas, seja em pagamentos aos parceiros. Devem, ainda, ser analisadas as implicações de natureza orçamentária associadas às contas públicas brasileiras.

Nos casos em que haja receita futura prevista no projeto, pode ser recuperada a idéia do Título de Participação em Receita de Serviços Públicos Concedidos (TPR), para a captação de recursos para obra pública a ser executada ou para equipamento a ser adquirido e montado, relacionado a serviço objeto

de concessão. O TPR é um título a ser emitido pela concessionária, que gera aos seus tomadores direitos de crédito sobre um percentual, fixado contratualmente, da receita da concessão por um prazo determinado. Esse título daria a seus tomadores a prioridade dos pagamentos do crédito da PPP antes de quaisquer outros credores, assegurando a possibilidade de um agente fiduciário cuidar dos interesses dos beneficiários. Em caso de cassação da concessão e a sua assunção por outro agente privado, o edital e o contrato exigiriam que fosse garantido o resgate dos TPRs emitidos, dando a segurança necessária para atrair investidores institucionais internos e externos.

Projeto de lei a respeito do TPR já foi aprovado no Senado, mas hoje se encontra com a tramitação paralisada na Câmara. Segundo as informações mais recentes, o projeto teria tido sua tramitação interrompida porque haveria preferência no pagamento de seus tomadores, antes mesmo da entrada dos recursos no caixa da concessionária, com elisão de seus créditos trabalhistas e fiscais, gerando um crédito privado privilegiado em relação ao Tesouro. Esse precedente pareceu inaceitável à equipe da gestão econômica de fins dos anos 90. Talvez novos estudos permitissem o aprofundamento dos conceitos e a definição de seus limites, provando sua utilidade, pois esse valor mobiliário cobriria uma lacuna não-atendida por debêntures ou *commercial papers*.

Embora não se tenham mostrado factíveis em outros cenários em nosso passado, alguns países criaram leis especiais que permitiram a vinculação de certas receitas públicas ao pagamento dos créditos da PPP ou a autorização para a troca de débitos tributários por créditos de contratos de PPP, frente à administração pública.

Pode-se mesmo iniciar a PPP através de uma utilização maior de *leasing* e de securitização (até mesmo de derivativos), também com base em experiências externas. Os fundos de pensão no Brasil vêm utilizando derivativos com sucesso para manter suas obrigações atuariais. A prática de criar uma gestão de riscos por meio de seguros deve ser repensada para que o uso de modalidades de seguro-garantia possa ser barateado pelo volume das contratações pelo setor público, maior interessado na redução dos custos, visando atrair os parceiros privados. Considerando-se que há casos de PPP no Brasil, é importante aprofundar o estudo dessas experiências.

8. Conclusão

A definição de PPP ainda não foi concluída, em termos acadêmicos nacionais, em todas as ciências afetadas, confundindo-se, por força da literatura

estrangeira (que tem outras bases legais e culturais), ora com concessão, ora com *project finance*, ora designando toda atividade que envolva parceiros públicos e privados. As descrições também não traduzem suas técnicas específicas, diante da diversidade das experiências. Não se deve confundir, ainda, escalas, pois misturar soluções de projetos locais com aquelas direcionadas para projetos de grande envergadura gera o risco de generalizações perigosas, diante dos diferentes graus de fiscalização e de envolvimento das comunidades atingidas.

O ideal seria haver denominações diferenciadas para elementos distintos. Talvez a PPP devesse ser guardada para todo o gênero, buscando-se nomes próprios para cada uma de suas espécies. Há um esforço de definir a PPP como instrumento em pequenos projetos assistenciais, que são importantes e interessam às organizações não-governamentais e às prefeituras e lideranças locais da sociedade civil.

É possível que a atual legislação de concessões já atenda, com alguns aperfeiçoamentos, aos objetivos de algumas variantes de PPP, o que provavelmente vem permitindo a sua aplicação imediata nos exemplos citados.

A PPP já tem aplicação garantida em pequenos projetos descentralizados e de âmbito local, especialmente aqueles que despertam a mobilização da população, como nos investimentos de desenvolvimento urbano (escolas, hospitais, saneamento básico, saneamento ambiental, tratamento de lixo, entre outros). Essas intervenções se caracterizam pela flexibilidade, pelos graus e pelas formas diferentes de atuação do setor privado.

A migração do conceito de PPP para os projetos de infra-estrutura mais relevantes para a economia, parece mais problemática pelo porte, volume de recursos, instrumentos de fiscalização e atuação política direta.

A semelhança empírica mais expressiva entre uma PPP e um *project finance* reside no comprometimento efetivo das partes em agir em conjunto e estar dispostas à obtenção das metas pretendidas. São elementos comuns às sociedades de propósito específico, as regras das concessões (quando aplicáveis) e as técnicas de diluição e mitigação de risco.

Há um outro esforço para difundir a PPP para grandes projetos de infra-estrutura e que interessa de empreiteiras aos altos escalões do Poder Executivo em todas as suas esferas, passando naturalmente pelos contribuintes-consumidores. Essas parcerias deveriam ser identificadas como PPP de

grande escala ou de gestão de infra-estrutura pública. Enquanto isso não ocorre, a discussão, que está se avolumando, sobre o tema dos projetos de grande escala vem chamando de PPP as modalidades de projetos de inspiração pública ou privada que atendam a interesses públicos predefinidos como objeto de licitação, identificados em suas metas e nas formas de medir sua realização, sem auto-sustentação – pelo menos, suficiente. Além dessas, são chamadas de PPP as modalidades que exijam, necessariamente, o aporte, total ou parcial, de recursos orçamentários, cujos pagamentos serão feitos exclusivamente em função do atendimento de indicadores acertados e contratados entre as partes, com o uso da legislação sobre responsabilidade fiscal. Em face de poderem ser contratados outros agentes privados para as tarefas acessórias, os instrumentos de engenharia financeira (SPE, securitização, licitação profissional etc.), a criação de fundos específicos e outros adendos devem ser encarados como adaptações a serem avaliadas caso a caso.

Para que sua aplicação seja coroada de sucesso, a PPP deve proporcionar ao setor público alguma economia mensurável de recursos, ganho identificado de eficiência ou geração de relevante externalidade positiva com sua realização.

Os casos que merecem que se estude a possibilidade de aplicação de PPP envolvem, por exemplo, projetos urgentes e essenciais, uma vez que a PPP permite antecipar investimentos que exigiriam muito tempo para serem feitos apenas com recursos públicos. Contudo, se o Estado tiver condições de realizar diretamente os investimentos desejados em tempo hábil, não há que se falar em PPP.

A eventual escolha de um órgão centralizador para cuidar da PPP, na órbita dos investimentos federais, pode utilizar a experiência do PND e de seus órgãos gestores para as adaptações que sejam julgadas pertinentes em sua implantação. As formas de estruturação e de fornecimento de garantias devem ser suficientes para permitir a busca de colaboração financeira de bancos públicos e privados, nacionais e internacionais, para seus investimentos.

Aproveitando o projeto de lei aberto à consulta pública em outubro de 2003, deve ser feito um esforço para estudar as experiências em curso e aprofundar rapidamente a discussão sobre legislação, cultura e regulação referente à PPP, de modo a permitir a sua aplicação com segurança. O objetivo da PPP é meritório (investimentos e empregos em saneamento, transportes, entre

outros) e o Estado deve buscar formas de engenharia financeira para atingir esses objetivos, com ou sem o uso do instrumento. Se a PPP puder contornar suas limitações de risco político quanto à credibilidade da garantia do uso dos recursos públicos como fonte essencial de projetos para a assunção de riscos por dez, 20 ou 30 anos, nas bases atuais (seu verdadeiro calcanhar-de-aquiles), poderá se tornar uma importante ferramenta do Estado em seu objetivo de retomar o crescimento econômico e social.

Referências Bibliográficas

- BENNET, Elizabeth; SELDOM, James; e GROHMANN, Peter. Joint venture public-private partnerships for urban environmental services. Report on UNDP/PPPUEs Project Development Facility (PDF), 1995-1999. *PPPUE Working Series*, v. II, New York, United Nations and Yale University, 2000.
- ECOSOC – ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Public/private partnerships: a new concept for development*. Committee for Trade, Industry and Enterprise Development, 2003.
- FINGERMANN, H.; BERNAREGGI, G. M.; e LODOVICI, E. S. *Parceria público-privada. Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. V. 1: *Teoria e prática*. São Paulo, Summus Editorial, 1992a.
- _____. *Parceria público-privada. Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. V. 2: *Experiências em confronto*. São Paulo, Summus Editorial, 1992b.
- MOREIRA, T. e CARNEIRO, M. C. F. A parceria público-privada na infraestrutura econômica. *Revista do BNDES*, v. 1, n. 2, p. 27-46. Rio de Janeiro, BNDES, dezembro 1994.
- NATIONAL ROADS AUTHORITY. *Site da internet*: <http://www.nra.ie>, 2003.
- OECD. *Regulatory report in Ireland*. Paris, April 2001.
- SAMII, R.; WASSENHOVE, L.; e BHATTACHARYA, S. An innovative public-private partnership: new approach to development. *World Development Journal*, n. 6, p. 991-1008. Great Britain, 2002.
- SCHMITZ, H. Responding to global pressure: the role of private partnership and public agencies in the Sinos Valley, Brazil. Paper for the conference of the BID, “Building a Modern and Effective Business Development

Services Industry in Latin America and the Caribbean”. Rio de Janeiro, March 1999.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The global competitiveness report*. Geneva, 2000.