



Guia Prático de Parcerias em Parques



SEMEIA



O Instituto SEMEIA

Nossa razão de existir surge da necessidade de ampla de contribuir com a sociedade no que diz respeito a melhorias nos serviços públicos, mostrando ao País soluções de desenvolvimento que não coloquem em risco a qualidade de vida das próximas gerações.

Nesse sentido, vemos em nosso trabalho uma maneira de conscientizar a população sobre a relevância dos parques e áreas protegidas. Quanto mais pessoas puderem visitar essas áreas e compreenderem a importância delas em suas próprias vidas, mais esses espaços serão valorizados e, conseqüentemente, conservados.

Uma aspiração ousada. Planejada no presente para possibilitar que no futuro as pessoas acessem um patrimônio imprescindível e que, por isso, precisa ser bem-cuidado.

O QUE NOS MOVE?

Acreditamos que os parques naturais e urbanos podem ser fontes de riqueza para o país, contribuindo para a geração de oportunidades de lazer, emprego, renda e bem-estar para a população. A construção dos mais variados modelos de parcerias entre os setores públi-



co e privado permite aportar novos recursos e ferramentas para a gestão desses espaços, a fim de tornar esse potencial uma realidade.

Afinal, essas parcerias possibilitam a oferta de um serviço de qualidade à sociedade, além de garantir que os parques cumpram seu papel de desenvolvimento econômico e social.

COMO VAMOS CHEGAR LÁ?

Apoiamos governos na concepção e implementação de projetos de parcerias em parques, atuamos como um *think tank* – com a coleta, sistematização e divulgação de conhecimento específico relevante, e promovemos a articulação entre os setores público e privado. Buscamos fortalecer nossa causa junto à rede de apoiadores para alavancar vocações complementares e ampliar nosso impacto, contribuindo também para que a sociedade compreenda o potencial das parcerias e dos próprios parques.



Objetivo deste Guia

Este Guia tem por objetivo ajudar os gestores públicos que trabalham nos diversos níveis de governo e que enfrentam o desafio de buscar e estabelecer parcerias com a iniciativa privada para reformar, manter e administrar parques públicos¹.

Com o Guia, acreditamos que os gestores terão em suas mãos um ponto de partida para entender os princípios básicos de projetos que firmam relações público-privadas para a implantação, renovação e manutenção da infraestrutura dos parques brasileiros.

¹ Os parques públicos são compreendidos neste Guia como dois tipos, os naturais e os urbanos. Os parques naturais constituem unidades de conservação destinadas à proteção de áreas representativas de ecossistemas, podendo também ser áreas dotadas de atributos naturais ou paisagísticos notáveis, sítios geológicos de grande interesse científico, educacional, recreativo ou turístico, cuja finalidade é resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos científicos, educacionais e recreativos. Já os parques urbanos são áreas com muito verde dentro das cidades, sendo usualmente frequentados pela população para a prática de esportes, atividades de lazer e entretenimento, e como opção de contato com a natureza nos centros urbanos.



A proposta é difundir o marco conceitual dos projetos e trazer referências para contextualizar cada um dos modelos de documentos necessários à estruturação e condução de processos licitatórios ou de seleção para o estabelecimento de parcerias em parques.

O leitor poderá ter uma compreensão prática sobre os passos necessários para conduzir empreendimentos desta natureza, pois terá à disposição uma série de documentos e ferramentas requeridos para implementá-los.

Acreditamos que a utilização das práticas apontadas neste documento pode trazer benefícios tangíveis para todas as partes interessadas, tais como:

- Controle de processos com consequentes ganhos de produtividade;
- Facilitação do engajamento das partes envolvidas nas iniciativas;
- Redução de custos e dos prazos de implementação das parcerias;
- Aumento da taxa de sucesso dos projetos lançados pelo Poder Público.

Sumário

1.	MODALIDADES DE PARCERIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO	10
2.	CICLO DE VIDA DE PROJETOS	14
3.	PRÉ-AVALIAÇÃO E CONDIÇÕES PRECEDENTES	16
3.1.	Diagnóstico das Condições Precedentes	17
3.2.	Pré-avaliação do Projeto de Parceria de um Parque	18
4.	ESTRUTURAÇÃO E PREPARAÇÃO DOS DOCUMENTOS LICITATÓRIOS	20
4.1.	Competências Necessárias às Equipes de Governo	21
4.2.	Formas de Obtenção de Estudos	24
4.2.1.	Contratação de Consultores Externos	24
4.2.2.	Manifestação de Interesse	25
4.2.3.	Comparativo dos Métodos para Contratação de Estudos	26

4.3.	Elaboração dos Documentos Editalícios	28
4.3.1.	Minuta de Edital	29
4.3.2.	Minuta de Contrato	29
4.3.3.	Obrigações do Parceiro Privado	30
4.3.4.	Sistema de Mensuração de Desempenho	32
4.3.5.	Plano de Negócios Referencial	33
4.3.6.	Banco de Dados e Informações	33
4.4.	Gerenciamento das Partes Interessadas	34
5.	LICITAÇÃO E DEFINIÇÃO DO VENCEDOR	36
6.	GESTÃO DO CONTRATO	40
7.	REFERÊNCIAS	44

Figuras

FIGURA 1	Grupos e Modalidades de Parcerias	11
FIGURA 2	Modalidades de Parcerias Público-Privadas em Sentido Amplo	13
FIGURA 3	Ciclo de Vida Típico de um Projeto de Parceria	15
FIGURA 4	Perspectivas para Avaliação de uma Parceria	18
FIGURA 5	Perfis Profissionais Necessários para Estruturação da Parceria	21
FIGURA 6	Governança de Projeto para Estruturação da Parceria	23
FIGURA 7	Formas de Contratação de Estudos para Estruturar a Parceria	24
FIGURA 8	Elementos que Compõem o Edital de Licitação	28
FIGURA 9	Matriz de Poder x Interesse	35
FIGURA 10	Matriz de Poder x Influência	35
FIGURA 11	Principais Etapas do Processo Licitatório	37

Quadros

QUADRO 1	Ferramentas Utilizadas na Fase de Pré-avaliação da Viabilidade do Projeto	19
QUADRO 2	Elementos de Autorização para Manifestação de Interesse	26
QUADRO 3	Comparativo entre Diferentes Formas de Obtenção de Estudos de Concessões	27
QUADRO 4	Elementos de um Edital de Parceria	29
QUADRO 5	Elementos do Contrato de Parceria	30
QUADRO 6	Elementos do Caderno de Encargos	31
QUADRO 7	Elementos do Sistema de Mensuração de Desempenho	32
QUADRO 8	Elementos de um Plano de Negócios	33
QUADRO 9	Elementos do Banco de Dados e Informações	33
QUADRO 10	Exemplos de Atores em Projetos de Parceria	34
QUADRO 11	Planejamento e Engajamento das Partes Interessadas	35
QUADRO 12	Rodada de Apresentações para Investidores	38

Imagens

Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	Carol Da Riva		Capa
Parque Estadual dos Três Picos	Titaflash	CC BY-SA 3.0	2
Parque Nacional da Serra dos Órgãos	Carlos Perez Couto	CC BY-SA 3.0	4
Parque Nacional de Sete Cidades	Elcio Ferreira	CC BY-SA 3.0	10
Parque Nacional da Serra da Canastra	Fabianni Luiz Ribeiro	CC BY-SA 3.0	12
Parque Jardim da Luz	Leorodrez	CC BY-SA 4.0	14
Parque Nacional da Chapada Diamantina	Adelano Lázaro	Domínio Público	16
Parque Nacional Itatiaia	Germano Viegas	CC BY-SA 3.0	17
Parque Nacional da Serra Geral	Francielle G. Moreira	CC BY-SA 3.0	18
Parque Nacional da Serra da Capivara	Artur Warchavchik	CC BY-SA 3.0	20
Parque Nacional de Jericoacoara	Nakinn	CC BY-SA 2.0	22
Parque Nacional de Jericoacoara	Anderps	CC BY-SA 3.0	26
Parque Nacional de Jericoacoara	Marcos Bonfim	CC BY-SA 2.0	28
Parque Nacional da Serra da Bodoquena	Lauro Sirgado	CC BY-SA 3.0	29
Parque Nacional dos Campos Gerais	Daniel Fotografo	CC BY-SA 3.0	30
Parque Nacional das Emas	Luciano Thomazelli	CC BY-SA 3.0	32
Parque Nacional da Chapada Diamantina	Alexandre F. Filho	CC BY-SA 3.0	35
Parque Nacional de Ubajara	Otávio Nogueira	CC BY-SA 2.0	36
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	Julius Dadalti	CC BY-SA 4.0	38
Parque Nacional da Chapada Diamantina	Carlos Perez Couto	CC BY-SA 3.0	40
Parque Nacional de Aparados da Serra	Valdiney Pimenta	CC BY-SA 2.0	42

O Instituto Semeia agradece a contribuição de diversas pessoas que tiveram a gentileza de compartilhar seus pontos de vista sobre as práticas e questões a serem consideradas na elaboração de contratos de parceria para a gestão de parques, enriquecendo enormemente o conteúdo deste guia:

Andréia Moraes (ABETA)
 Bernardo Bahia (UNOPS)
 Erika Hingst-Zaher (Instituto Butantan)
 Eurípedes Ferreira Brasil Jr. (Socicam)
 Fernando Henrique de Sousa (Grupo Cataratas)
 Guto Carvalho (Avistar Brasil)
 Kika Bradford (Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada)

Luiz Del Vigna (ABETA)
 Luiz Francisco Vasco de Toledo (SP Parcerias)
 Marco Aurélio de Barcelos Silva (Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República)
 Mauro Castex (Fundação Florestal do Estado de São Paulo)
 Pedro Paes Lira (Natureza Urbana)
 Rafael Ferraz (Parquetur)
 Ricardo Costa V. Silva (RCVS Empresarial)
 Rodrigo Reis (Radar PPP)
 Thiago Straus Rabello (ICMBio)

A despeito dessas contribuições, todas as informações, proposições e modelos contidos neste documento são de exclusiva responsabilidade do Instituto Semeia.



1.

Modalidades de Parcerias entre os Setores Público e Privado

As parcerias público-privadas são compreendidas, em um sentido amplo, como todas as formas de inter-relação entre o Poder Público e as organizações particulares nas quais haja a conjugação de esforços para o alcance de um objetivo comum. Nesse contexto, é usual que essa expressão seja utilizada para designar a associação entre governos e particulares em projetos nos quais as duas partes assumem obrigações com o objetivo de disponibilizar bens/serviços de interesse da população.

Na realidade brasileira há um conjunto de arranjos jurídicos e negociais que disciplina as parcerias entre o setor público e os particulares para construção e manutenção de infraestrutura ligada ou não à prestação de um serviço². No contexto das parcerias para a gestão de parques, esses arranjos podem ser agrupados em quatro categorias: (I) as parcerias público-privadas³; (II) as concessões; (III) as parcerias com o terceiro setor; e (IV) as adoções.

Na Figura 1, a seguir, podem ser identificadas essas quatro categorias e os seus respectivos arranjos contratuais:

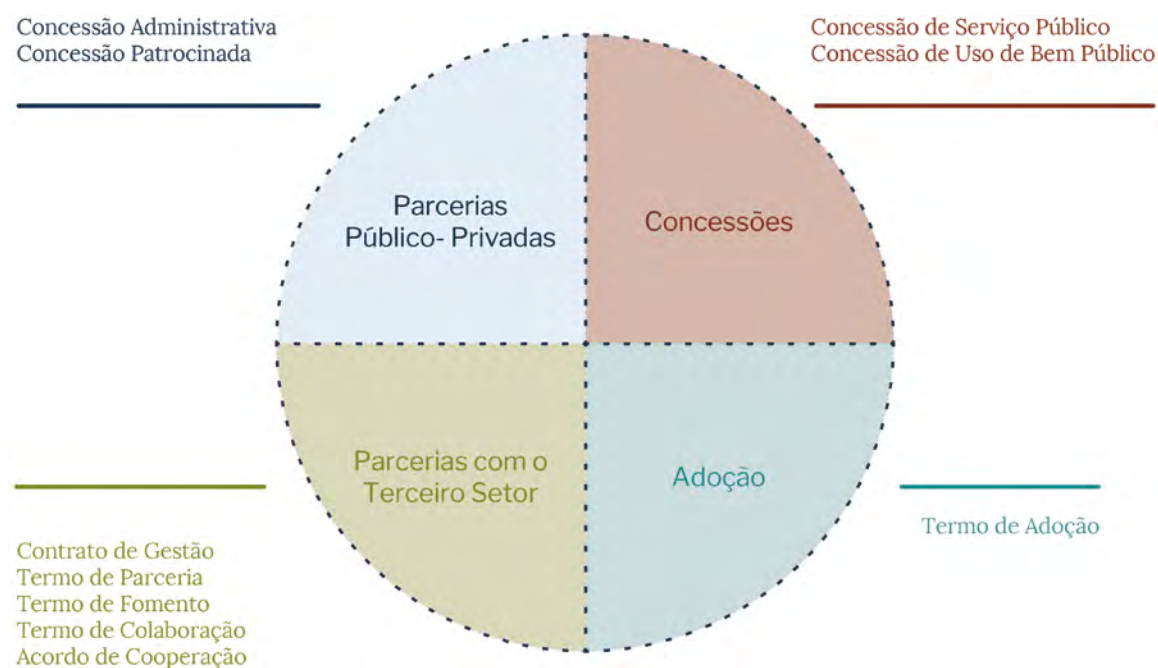


Figura 1 - Grupos e Modalidades de Parcerias

² De forma geral, este Guia, quando se refere a parcerias, as trata no sentido amplo, ou seja, as definindo como contratos entre os setores público e privado de um determinado serviço ou infraestrutura. Do ponto de vista estritamente legal, no Brasil somente são consideradas Parcerias Público-Privadas aquelas iniciativas cujos contratos foram firmados com base na Lei Federal nº 11.079/04.

³ Ainda que as parcerias público-privadas sejam formas de concessão, decidimos separá-las das outras espécies apenas para fins didáticos, para, assim, proporcionar uma melhor compreensão da temática deste Guia.



As **Parcerias Público-Privadas** são os mecanismos adotados para gerir iniciativas que necessitem de investimentos consideráveis em sua construção ou reforma, seguidos da prestação de serviços e/ou atividades econômicas, cujas receitas produzidas (por exemplo, a cobrança de tarifas dos usuários) não são suficientes para cobrir os recursos empregados pelo particular, exigindo, portanto, a participação financeira do Poder Público para a sua viabilização.

As **Concessões** são os arranjos contratuais utilizados em atividades que necessitam também de investimentos consideráveis e que são, ainda, seguidos pela prestação de serviços e/ou atividades econômicas. Entretanto, as receitas do empreendimento são suficientes para arcar com os recursos investidos pelo privado e, portanto, não exigem participação financeira do Poder Público.

As **Parcerias com o Terceiro Setor** envolvem, na maior parte dos casos, pouco ou nenhum investimento. São contratos formatados para a execução de atividades de interesse comum entre as partes. Podem contar, frequentemente, com a transferência de recursos públicos para que entidades como Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ofereçam serviços baseados em metas e resultados.

As **Adoções**, por fim, consistem em arranjos em que entidades privadas assumem o custeio da implantação, operação e/ou manutenção de um equipamento ou área pública de forma gratuita, sem contrapartida do Governo.

Na figura a seguir encontram-se mais detalhes sobre as principais formas jurídicas possíveis para a viabilização de projetos e serviços em parques por meio de parcerias⁴:

⁴ As principais normas que regem as parcerias da Administração Pública no Brasil são:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei Federal nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei Federal nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de Concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- Lei Federal nº 9.074/95, que estabelece regras adicionais sobre concessões, autorizações e permissões de serviços públicos;
- Lei Federal nº 9.637/98, que dispõe sobre o regime das Organizações Sociais (OS);
- Lei Federal nº 9.790/99, que dispõe sobre o regime das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);
- Lei Federal nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública;
- Lei Federal nº 13.019/14, que estabelece o regime das parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC);
- Estados e municípios podem criar as suas próprias leis de PPPs. Normalmente o fazem com referência à lei federal, com pequenas variações;
- Concessões e permissões de uso normalmente estão ligadas à utilização de espaços municipais e são regidas por leis orgânicas e ordinárias municipais.

Figura 2 - Modalidades de Parcerias Público-Privadas em Sentido Amplo⁵

Concessão Administrativa (PPP)

É o contrato de prestação de serviços firmado com o concessionário, em que a remuneração é oriunda de contra-prestações públicas desembolsadas pelo Poder Concedente, sem prejuízo da obtenção de outras receitas a partir da prestação de serviços complementares ou acessórios ao objeto do contrato. Os pagamentos podem variar em função do desempenho no cumprimento das obrigações contratuais. O tempo de contrato vai de 5 a 35 anos e seu valor mínimo é de R\$ 20 milhões.

Concessão Patrocinada (PPP)

É uma concessão de serviços públicos em que a remuneração da concessionária advém da cobrança de tarifa dos usuários pelo serviço prestado, complementada por contraprestação pública, como forma de viabilizar economicamente o empreendimento. Os pagamentos podem variar em função do desempenho no cumprimento das obrigações contratuais. O tempo de contrato vai de 5 a 35 anos e seu valor mínimo é de R\$ 20 milhões.

Concessão de Serviço Público

É o contrato administrativo por meio do qual o Estado delega ao particular a oferta de determinado serviço público, o qual será remunerado pela cobrança de tarifas dos usuários ou por receitas complementares e assessórias. A lei não estabelece limite de prazo, sendo sua duração estabelecida no próprio contrato. Em geral, são períodos longos para viabilizar o retorno dos investimentos realizados.

Concessão de Uso de Bem Público

É o contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública concede ao particular a utilização de determinado bem público, segundo a sua destinação específica. A remuneração do particular é oriunda da exploração comercial do referido bem. A lei não estabelece limite de prazo, sendo sua duração estabelecida no próprio contrato. Podem ser períodos longos para viabilizar o retorno dos investimentos realizados.

Contratos de Gestão

Trata-se de um acordo operacional celebrado entre a Administração Pública e Organizações Sociais (OS) com o objetivo de atribuir direitos e deveres entre as partes, além de formas de controle para o desempenho das atividades que o parceiro deve desempenhar, como metas e limites de despesas com remuneração do pessoal. A OS recebe recursos da Administração pelo desenvolvimento das atividades.

Termos de Parceria

Instrumento celebrado com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com o objetivo de fomentar e executar atividades de interesse público. Esses termos devem prever expressamente indicadores de resultado como critérios objetivos para a avaliação do desempenho. A Administração Pública repassa recursos para que a entidade parceira desenvolva as atividades objeto da parceria.

Termos de Fomento

Termo adotado para pactuação de planos de trabalho de iniciativa das Organizações da Sociedade Civil com a Administração Pública, que envolvam a transferência de recursos financeiros para o desempenho de atividades de interesse público.

Acordos de Cooperação

Forma de parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil que não envolve a transferência de recursos financeiros, não importando quem tenha a iniciativa da sua celebração.

Termos de Colaboração

Termos utilizados para a consecução de planos de trabalho de iniciativa da Administração Pública, para celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Adoção

Acordo para o custeio da implantação, operação e/ou manutenção de um equipamento ou área pública por uma entidade privada de forma gratuita, sem contrapartida institucional. Natureza eminentemente precária, embora possa haver prazo estabelecido.

⁵ Outros tipos de relacionamento entre a Administração Pública e a iniciativa privada são a permissão de uso e a autorização. Tratam-se de instrumentos precários e unilaterais que viabilizam o uso de um bem público ou a prática de uma atividade nesse tipo de bem, respectivamente. Não foram categorizados neste Guia por serem soluções pontuais que se aplicam, por exemplo, a elementos específicos do parque, como uma lanchonete ou um vendedor de água de coco, mas não à gestão integrada do equipamento.



2.

Ciclo de Vida de Projetos

De forma simplificada, os projetos de parceria possuem um ciclo de vida estabelecido em quatro etapas:



Figura 3 - Ciclo de Vida Típico de um Projeto de Parceria

Na etapa de **Pré-avaliação**, é primeiro realizado um diagnóstico inicial dos limites técnicos e regulatórios do empreendimento que será viabilizado. Em seguida, são assumidas premissas para que se tenha uma perspectiva inicial sobre a viabilidade do projeto. O principal objetivo dessa fase é entender se o empreendimento aparenta ser custeável, eficiente no longo prazo, e se gera retornos suficientes tanto para a sociedade quanto para o privado, antes de se investir mais recursos em sua estruturação.

Na fase de **Estruturação**, são elaborados diversos estudos de ordem técnica, jurídica e econômica para ajudar o Poder Público a definir as melhores diretrizes e políticas públicas que balizarão a atividade do futuro parceiro e a refinar o próprio escopo do projeto a ser licitado. Também é nessa fase que são desenvolvidas as minutas de edital, contrato e o plano de negócios referencial. Ao final desta etapa, os documentos estarão prontos para a audiência e consulta pública e, se for o caso, até mesmo para a publicação do edital do projeto.

Na **Licitação**⁶, é conduzida a escolha da empresa, ou consórcio de empresas, que executará os serviços objeto da parceria. Inicia-se com os procedimentos de consulta e audiência pública, seguindo-se pela publicação do edital, passando pela prestação de esclarecimentos, recebimento e análise das propostas e declaração do vencedor do certame, para, então, finalizar com a assinatura do contrato de parceria.

Por fim, a parte da **Gestão Contratual** é aquela com a maior duração, uma vez que irá transcorrer desde a assinatura do contrato até o final da parceria. Nessa etapa, o parceiro privado implementa as intervenções previstas no contrato, sejam reformas, novos equipamentos ou adequações, além de operar os serviços a ele atribuídos, cabendo ao Poder Público a regulação e a fiscalização das atividades exploradas, certificando-se de que as obrigações pactuadas estão sendo cumpridas.

As seções seguintes apresentam mais informações sobre cada uma das etapas do ciclo de vida das parcerias e indicam as principais atividades a serem desenvolvidas em cada uma delas.

⁶ A escolha do parceiro privado é realizada por meio de processos de licitação, no caso de concessões e parcerias público-privadas, ou processos de seleção, no caso de parcerias com o terceiro setor. Por motivos de simplificação, trataremos ambos os casos como licitação nesse documento.



3.

Pré-avaliação e Condições Precedentes

Realizar uma avaliação qualificada das condições de contorno nas quais a iniciativa de parceria está inserida aumenta consideravelmente as chances de sucesso do empreendimento. Da mesma forma, isso auxilia o processo de tomada de decisão sobre a implementação do projeto, visto que a opção de ir em frente com a parceria implicará o empenho de recursos humanos e financeiros.

Para assegurar a efetividade dessa fase, dois pontos devem ser observados: (I) o diagnóstico das condições que precedem a realização do projeto; e (II) a pré-avaliação da viabilidade da sua implantação no formato desejado. Esses dois aspectos são detalhados a seguir.

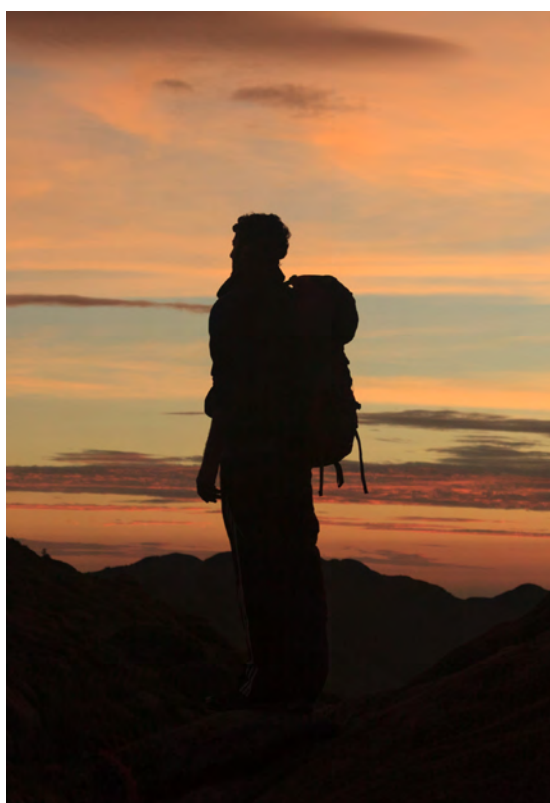
3.1. DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES PRECEDENTES

O primeiro passo dessa fase inicial é levantar e organizar informações relevantes a respeito do projeto. Deve ser realizada uma investigação preliminar que permita identificar as necessidades (infraestruturas e serviços públicos envolvidos) e entender o potencial do empreendimento para que seja realizado na forma de parceria com a iniciativa privada.

Nesse sentido, deve ser analisada a situação fundiária do parque, o perfil de visitação, o interesse privado em eventual parceria e o ambiente institucional do ente governamental dono do parque. Pretende-se, ao término dessa fase de diagnóstico inicial,

que se tenha uma clareza mínima sobre as seguintes dimensões:

- A. Situação ambiental da área objeto e de influência do parque;
- B. Legislação municipal, estadual e federal afetas ao projeto;
- C. Condicionantes legais, regulatórias e normativas, apontando eventuais necessidades de alterações legais e infralegais para a realização do projeto;
- D. Situação da infraestrutura física existente;
- E. Situação dos sistemas técnicos e equipamentos; e
- F. Diagnóstico de acessibilidade (viária e de circulação de pedestres).



3.2. PRÉ-AVALIAÇÃO DO PROJETO DE PARCERIA DE UM PARQUE

Uma vez definido o projeto objeto da parceria e compreendidas as condições de contorno que o cercam, passa-se à análise prévia da sua viabilidade, que envolve aspectos

econômico-financeiros, técnicos e também jurídicos. O objetivo dessa etapa é evitar que sejam investidos mais esforços na estruturação da iniciativa, sem que haja sinais de que ela é exequível na forma de parceria com a iniciativa privada.

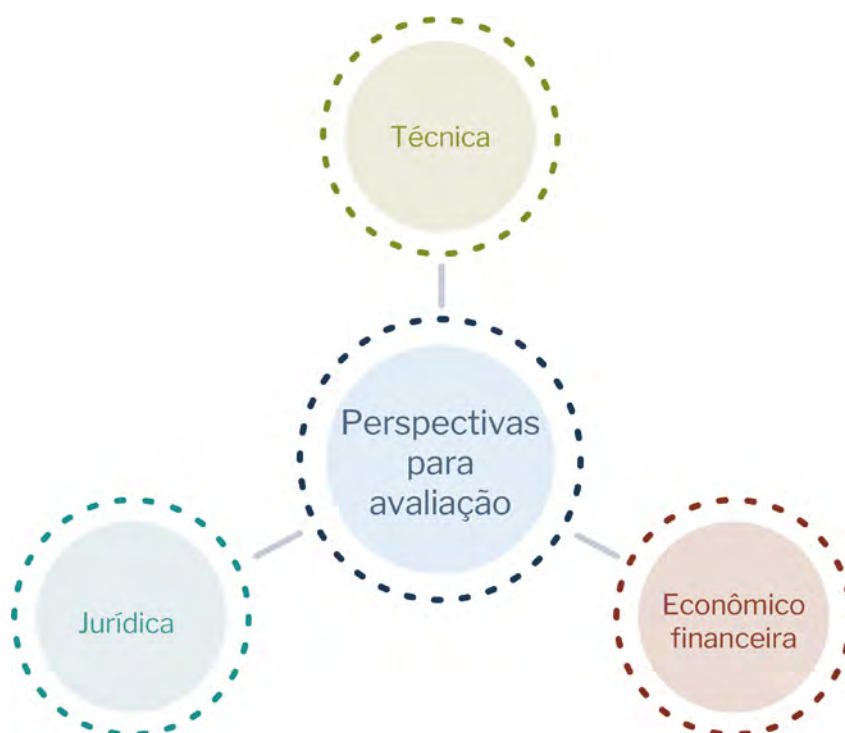
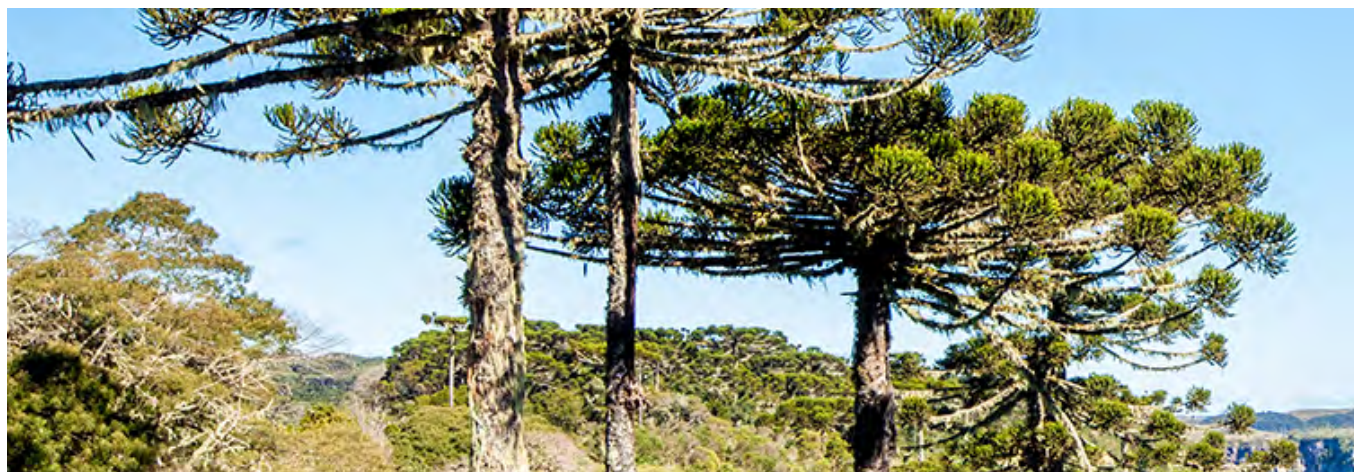


Figura 4 - Perspectivas para Avaliação de uma Parceria



O quadro a seguir apresenta de forma geral as ferramentas utilizadas na fase de pré-avaliação da viabilidade do projeto:

Viabilidade Técnica:

Os principais objetivos da análise de viabilidade técnica são:

- Assegurar que a parceria seja factível do ponto de vista técnico;
- Facilitar o gerenciamento de riscos técnicos;
- Evitar problemas no desenvolvimento e implementação da iniciativa;
- Avaliar preliminarmente a demanda potencial do projeto.

Viabilidade Jurídica:

Os propósitos essenciais da análise de viabilidade legal são:

- Afiançar que o projeto é juridicamente possível;
- Promover o gerenciamento de riscos;
- Identificar impasses jurídicos que possam comprometer o desenvolvimento e a implementação da iniciativa.

Obs: Os aspectos legais podem se relacionar com outros tópicos da viabilidade como as questões ambientais ou as consequências trabalhistas, por exemplo.

Viabilidade Financeira:

O exame da viabilidade financeira possui o seguinte intuito:

- Entender preliminarmente se as receitas esperadas são consideradas suficientes para cobrir os investimentos, custos e despesas do projeto e proporcionar remuneração adequada ao investidor.

Obs: A viabilidade financeira normalmente é refletida em uma planilha, e os entendimentos decorrentes dela podem gerar revisões tanto nos estudos jurídicos quanto nos técnicos, a depender dos resultados.

Quadro 1 - Ferramentas Utilizadas na Fase de Pré-avaliação da Viabilidade do Projeto





4.

Estruturação e Preparação dos Documentos Licitatórios

Na etapa de Estruturação as investigações e análises realizadas são aprofundadas e transformadas em documentos licitatórios.

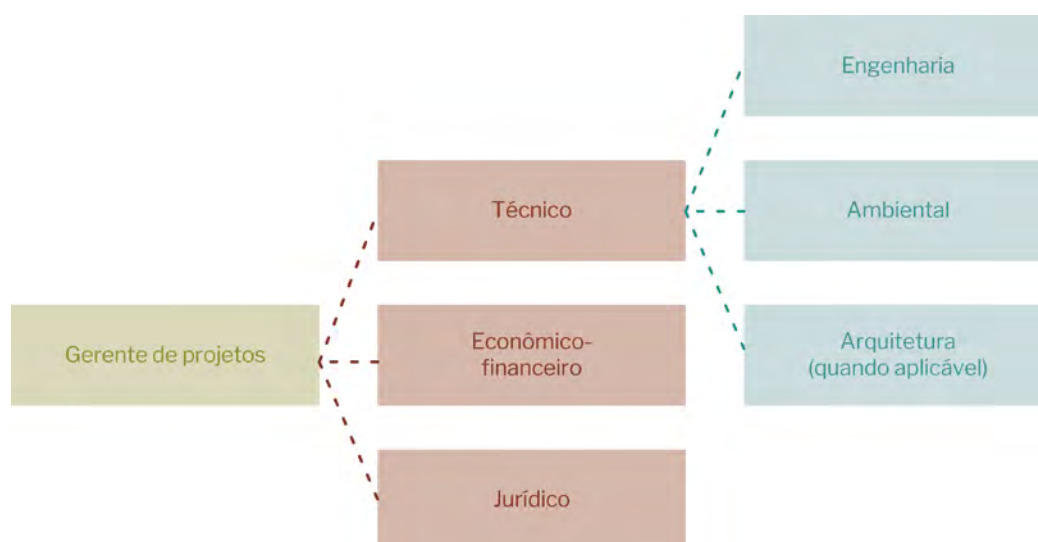
Para que isso ocorra é essencial que os órgãos do Poder Público possam contar com pessoas capacitadas para conduzir projetos complexos, devendo, portanto, mobilizar as competências técnicas necessárias à realização dos estudos, seja por meio de equipe própria ou de apoio externo. Esses estudos subsidiarão a elaboração dos documentos editalícios que conduzirão tanto a seleção do parceiro privado quanto o relacionamento entre as partes ao longo do contrato.

Para que se alcancem os resultados pretendidos é necessário, ainda, que se gerenciem as diversas partes interessadas que serão impactadas pelo projeto, positiva ou negativamente, e que, dessa forma, podem se tornar seus eventuais apoiadores ou opositores.

4.1. COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS ÀS EQUIPES DE GOVERNO

Embora possa haver variações que dependam das características dos parques e da modalidade de arranjo contratual escolhido, a estruturação de parceria entre o Poder Público e entidades privadas é, via de regra, complexa e multidisciplinar. Nesse sentido, é fundamental que as equipes de governo envolvidas na estruturação contem, por exemplo, com um gerente de projetos, que deve estar engajado desde as discussões preliminares da iniciativa. Também é importante que a equipe possua outros profissionais de perfil técnico sobre as principais áreas de conhecimento relacionadas à modelagem dos projetos – técnico, econômico-financeiro e jurídico.

Figura 5 - Perfis Profissionais Necessários para Estruturação da Parceria



Resumidamente, o gerente do projeto deve ter formação e experiência para minimamente desempenhar as seguintes funções e responsabilidades:

- Gerente de projetos
 - › Coordenar os estudos a serem elaborados por especialistas de diferentes áreas;
 - › Controlar e supervisionar os resultados dos estudos;
 - › Realizar a gestão de partes interessadas desde o início;
 - › Fazer a interface entre a equipe de projeto formada tanto por pessoas de diversos órgãos do próprio ente público quanto por consultores externos, quando for o caso;
 - › Controlar o cronograma e o escopo do projeto.

- › Ambiental
 - Experiência em gestão de parques, manejo, análise ambiental e licenciamento.
- › Arquitetura
 - Experiência em uso, ocupação do solo e características presentes em parques, além de desenho arquitetônico de edificações.

- Econômico-financeiro
 - › Experiência em avaliação econômica;
 - › Experiência em avaliação financeira de parcerias entre setor público e privado;
 - › Experiência na estruturação de riscos em contratos e mecanismos de pagamento;
 - › Experiência no desenvolvimento de contratos de parceria.

As capacitações de cada um dos três grupos de perfil técnico, por sua vez, são resumidamente descritas a seguir:

- Técnico
 - › Engenharia
 - Experiência com infraestrutura de parques;
 - Experiência com os serviços típicos de parques;
 - Experiência com a orçamentação.

- Jurídico
 - › Experiência em Direito Público ou Administrativo;
 - › Experiência em Direito Imobiliário (pode ser necessária para a avaliação dos aspectos de disponibilidade do terreno);
 - › Experiência em Direito Ambiental (pode ser necessário um especialista nessa área caso existam questões ambientais).



Uma vez determinada a equipe que será responsável pela condução do projeto, é necessário estabelecer uma estrutura de governança mínima junto às demais instâncias dentro do Poder Público. O objetivo é facilitar a adequada integração das perspectivas técnicas e políticas que influenciam a sua concepção, além

de prever instâncias de validação de resultados e tomada de decisões estratégicas. Sem essa governança, é muito provável que em algum momento ao longo do processo ocorram desalinhamentos e retrocessos que venham a comprometer o sucesso das iniciativas.

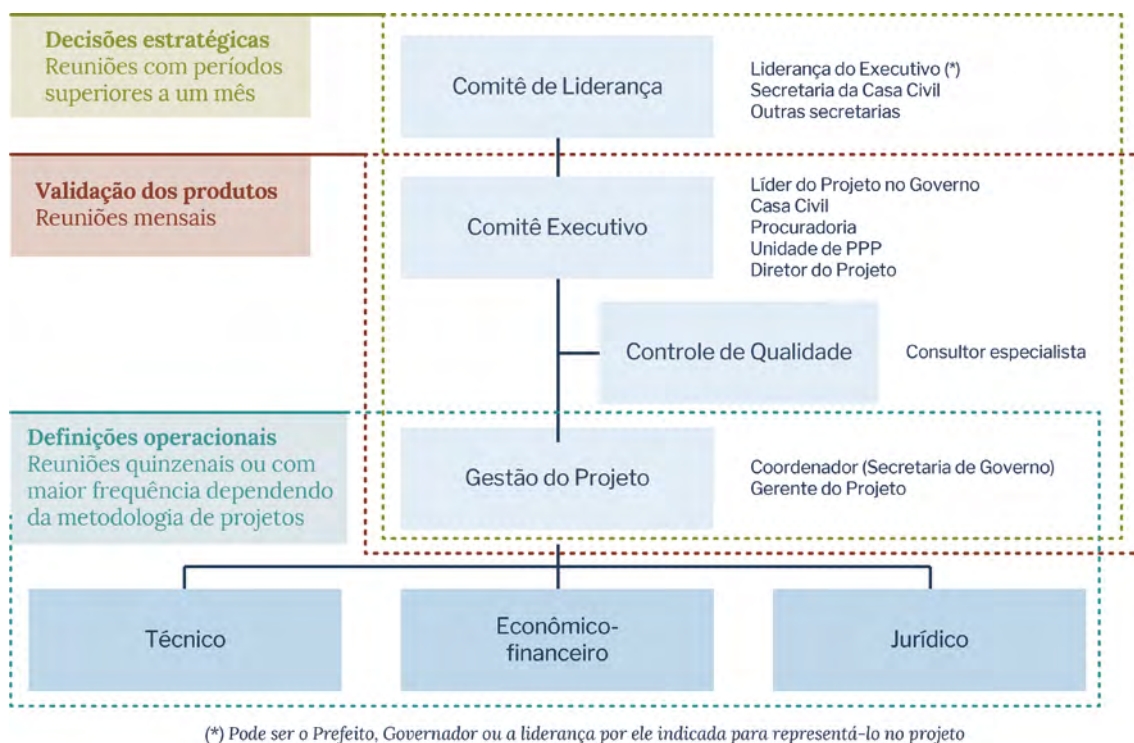
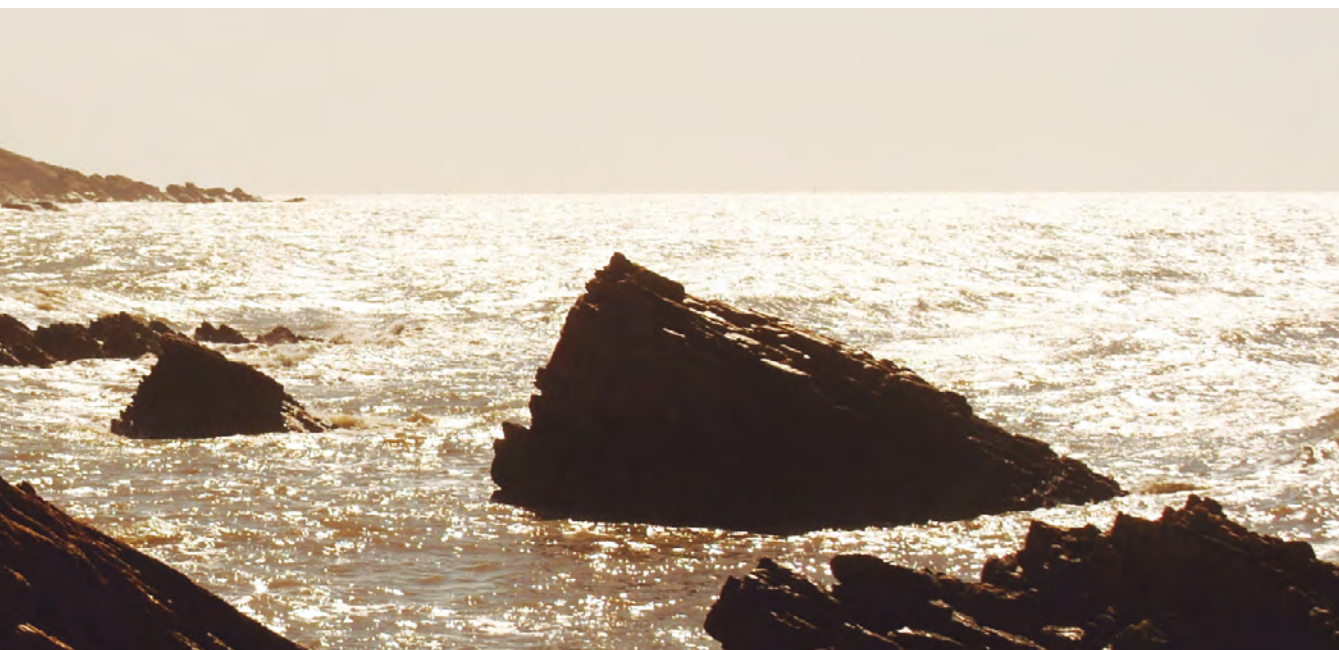


Figura 6 - Governança de Projeto para Estruturação da Parceria



4.2. FORMAS DE OBTENÇÃO DE ESTUDOS

A estruturação das parcerias pode ser realizada com ou sem apoio externo, e, ainda, este apoio pode ser necessário para todos os estudos e análises ou apenas para parte deles. Pode também ser limitado ou bastante específico (por exemplo, orçamentação, apoio metodológico para determinadas análises econômicas etc.) ou substancial (por exemplo, desenvolvimento completo das avaliações econômica, financeira e legal). Esta última abordagem é a mais comum.

Existem duas vias principais para a obtenção dos estudos externamente: **contratação de consultores externos** ou via **manifestação de interesse**.

No caso da contratação de consultores, a legislação brasileira prevê quatro principais modalidades: (I) licitação; (II) contratação direta; (III) contratação por meio de crédito de compensação ambiental; e (IV) convênio.

A manifestação de interesse, por sua vez, pode ser entendida de duas formas: a Manifestação de Interesse Privado (MIP) ou Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

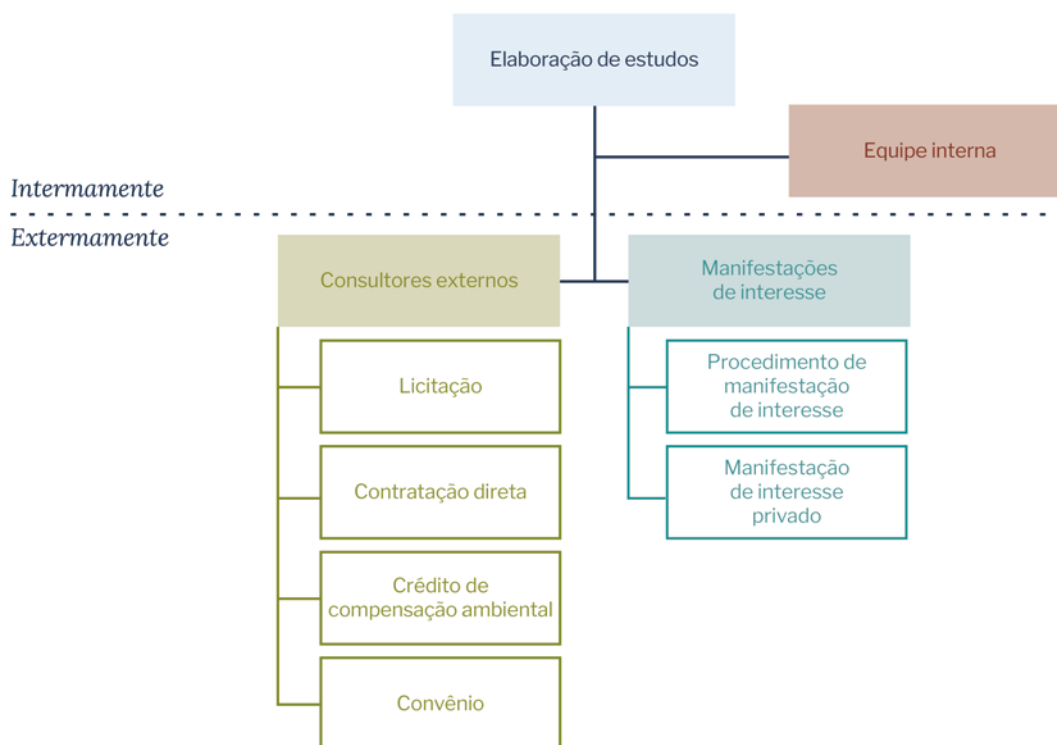


Figura 7 - Formas de Contratação de Estudos para Estruturar a Parceria

4.2.1. CONTRATAÇÃO DE CONSULTORES EXTERNOS

A) Licitação

A contratação por licitação segue a regra geral estabelecida na Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações) para a definição das empresas, consórcios ou pessoas responsáveis pela realização dos estudos técnicos especializados. Via de regra, essas contratações

são feitas pelo menor preço. Entretanto, é recomendável que, além do preço, sejam especificados critérios técnicos para apoiar na definição do melhor consultor, tais como atestados de experiência, currículos da equipe técnica, plano de trabalho e metodologia proposta.

Pode-se optar por contratar os estudos de forma individualizada (um consultor ou em-

presa para cada especialidade) ou por pacote fechado de uma empresa ou consórcio, que deverá reunir toda a *expertise* necessária.

B) Contratação Direta

Como exceção à regra geral da exigência do procedimento licitatório, a Lei de Licitações permite a contratação direta para serviços nas hipóteses listadas nos seus arts. 24 e 25. Os artigos tratam da dispensa e da inexigibilidade de licitação. São os casos, por exemplo, da: (I) contratação de órgão integrante da Administração Pública (dispensa); ou (II) aquisição de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (inexigibilidade).

Diante da particularidade desse processo de contratação, sua aplicação tem sido restrita a casos muito específicos em que as condições de dispensa ou inexigibilidade possam ser mais objetivamente demonstradas.

C) Crédito de Compensação Ambiental

Quando os estudos para a modelagem dos projetos são enquadrados como conhecimento técnico voltado à implantação, gestão, monitoramento e proteção de áreas protegidas, é possível considerar a possibilidade de sua contratação por meio de créditos de compensação ambiental, resultados do ressarcimento financeiro dos impactos provocados ao meio ambiente por obras de infraestrutura e afins.

Essa modalidade de aquisição segue regramento próprio do ente governamental e sua realização pode ocorrer tanto diretamente, pelos devedores de créditos de compensação, como indiretamente, por entidade designada pelo poder público para esse fim. Nesse caso, os recursos são depositados pelo devedor dos créditos ambientais em um fundo específico.

D) Convênio

A aquisição de estudos pode também ser realizada por meio de convênios com instituições multilaterais, que muitas vezes possuem departamentos e serviços específicos

de apoio aos governos (ex.: Banco Mundial, IFC – *International Finance Corporation*, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou UNOPS – Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos).

Nessa modalidade, a entidade com quem o convênio é firmado irá: (I) elaborar diretamente, total ou parcialmente, os estudos; (II) contratar consultores externos para a sua elaboração, total ou parcialmente; ou, (III) disponibilizar recursos para que o ente público contrate diretamente sob a égide das regras de contratação dos bancos multilaterais.

4.2.2. MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

Na manifestação de interesse, os estudos são elaborados por terceiros autorizados pelo Poder Público, sem que haja uma contratação ou pagamentos pelos serviços prestados.

Nessa modalidade, os custos incorridos na elaboração dos estudos poderão ou não ser ressarcidos pelo vencedor da licitação no momento da assinatura do contrato de parceria.

Esse ressarcimento será definido pelo próprio governo com base no nível de aproveitamento dos estudos na modelagem final do edital de licitação.

Existem dois caminhos para o recebimento dos estudos via Manifestação de Interesse: o “Chamamento Público de Manifestação de Interesse” (ou “PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse”) e a “Apresentação de Manifestação de Interesse Privado” (ou “MIP”).

PARA SABER MAIS:

Na manifestação de interesse, a depender do regramento, os estudos podem ser apresentados por uma empresa que pretenda disputar a licitação para o contrato de parceria ou por consultores externos independentes.



Elementos da Autorização para Manifestação de Interesse

- É concedida pelo Chefe do Executivo ou autoridade por ele delegada;
- Em geral, será sem exclusividade e revogável a qualquer momento;
- Não gerará direito de preferência;
- Não obrigará a abertura da licitação;
- Não criará por si só direito ao ressarcimento dos valores envolvidos na elaboração dos estudos;
- Não importará aporte de recursos públicos por parte do Poder Público.

Quadro 2 - Elementos de Autorização para Manifestação de Interesse

A) Chamamento Público de Manifestação de Interesse (PMI)

Ocorre quando o órgão ou entidade responsável pelo empreendimento torna público o aviso convocando pessoas físicas ou jurídicas interessadas a apresentarem os estudos. O chamamento público deve indicar quais pesquisas, levantamentos e análises devem ser apresentados para a estruturação e a implementação do projeto.

B) Apresentação de Manifestação de Interesse Privado (MIP)

O segundo caminho é a chamada “MIP – Manifestação de Interesse Privado”, que se dá quando um particular, pessoa física ou jurídica, apresenta sua Manifestação de Interes-

se para o órgão ou entidade do Poder Público responsável pelo projeto. Havendo desejo no recebimento dos estudos, o Poder Público, daí sim, promoverá um chamamento público para notificar os demais interessados a apresentarem produtos semelhantes, quando então o processo passará a ser regulado pelas regras do PMI.

4.2.3. COMPARATIVO DOS MÉTODOS PARA AQUISIÇÃO DE ESTUDOS

A tabela a seguir apresenta um comparativo entre as várias alternativas de obtenção de estudos, ressaltando suas vantagens e desvantagens:

Quadro 3 - Comparativo entre Diferentes Formas de Obtenção de Estudos de Concessões

Tipo de Aquisição	Vantagens	Desvantagens
Licitação	Esse é o método no qual o Poder Público possui maior controle da agenda a ser definida para a condução do projeto.	<p>O tempo para estruturação de uma licitação para contratação de estudos pode levar de 4 a 8 meses.</p> <p>Normalmente as contratações são feitas por preços e torna-se difícil obter estudos de qualidade dado que as melhores consultorias poucas vezes se qualificam em processo de concorrência somente por preço.</p>
Contratação direta	Esse método possui as vantagens da alternativa anterior e adicionalmente oferece grande rapidez para contratação, além da possibilidade de se escolher diretamente o contratado.	Tipo de contratação muito questionado pelos órgãos de controle, podendo o gestor público ser responsabilizado diretamente na pessoa física.
Crédito de Compensação Ambiental	Processo mais célere de contratação, por não seguir estritamente os ritos processuais da Lei de Licitações.	<p>Depende do enquadramento do projeto nas hipóteses de uso.</p> <p>Condicionalizada ao enquadramento nas regras de execução estabelecidas pelo próprio ente público.</p> <p>Necessita da existência dos créditos de compensação.</p>
Convênio	<p>Os convênios com instituições multilaterais possuem uma rapidez média de contratação, algo entre a direta e por licitação.</p> <p>Uma vez estabelecidos os convênios com as instituições multilaterais, o Poder Público pode contratar rapidamente por lista curta em prazos de algumas semanas.</p> <p>O Poder Público consegue ter acesso a consultores altamente especializados nos temas de seu interesse.</p>	<p>As instituições multilaterais devem seguir políticas internas quanto ao tipo de projeto que desejam conduzir, tais como aqueles com grande caráter de inovação, redução de emissões climáticas, e nível de capacidade institucional dos governos.</p> <p>Em alguns casos, devido à limitação orçamentária, a iniciativa pretendida acaba não sendo priorizada pela instituição multilateral, frente a outras.</p>
PMI	<p>Acesso muito rápido aos estudos.</p> <p>Aporte de conhecimento privado especializado no tema de interesse do Poder Público.</p> <p>Não requer desembolso por parte dos governos.</p> <p>Definição das regras de aceitação e remuneração dos estudos pelo Poder Concedente.</p>	<p>Proponentes dos estudos podem estar sujeitos à conflitos de interesse por, provavelmente, desejarem participar da concorrência relacionada ao projeto.</p> <p>Necessidade de o Poder Público ter equipe interna que tenha qualificação para selecionar as partes a serem aproveitadas dos estudos para construir uma versão para licitação.</p> <p>Elevada taxa de mortalidade dos projetos.</p> <p>Risco de os parceiros privados não se interessarem pelo estudo em função da baixa competitividade do projeto apresentado pelo Poder Público.</p>
MIP	<p>Acesso muito rápido aos estudos.</p> <p>Aporte de conhecimento privado especializado no tema de interesse do Poder Público.</p> <p>Não requer desembolso por parte dos governos.</p> <p>Pode haver ou não definição das regras de aceitação e remuneração dos estudos pelo Poder Concedente.</p>	<p>Política pública pode acabar sendo pautada por interessados privados que não necessariamente maximizem o benefício coletivo.</p> <p>Proponentes dos estudos podem estar sujeitos à conflitos de interesse por, provavelmente, desejarem participar da concorrência relacionada ao projeto.</p> <p>Necessidade de o Poder Público ter equipe interna que tenha qualificação para selecionar as partes a serem aproveitadas dos estudos para construir uma versão para licitação.</p> <p>Elevada taxa de mortalidade dos projetos.</p>



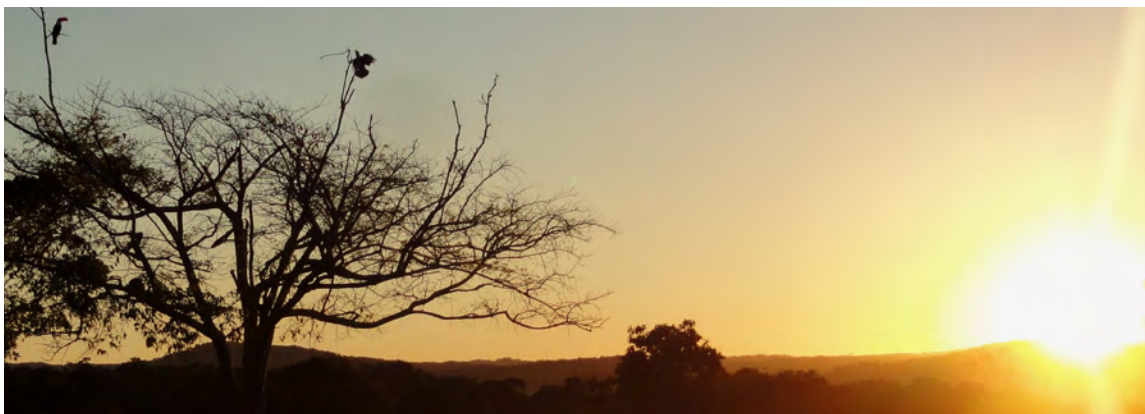
4.3. ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS EDITALÍCIOS

Desenvolvidos os estudos técnicos relatados anteriormente, o Poder Público passa então ao desafio da estruturação dos documentos que irão conduzir tanto a seleção do parceiro privado quanto o relacionamento entre as partes ao longo do contrato. Nessa fase, são definidas as estratégias de licitação que melhor se ajustam às características específicas do projeto.

São elaboradas as minutas do edital, do contrato e dos anexos técnicos, dentre os quais se destacam o caderno de encargos da concessionária e o sistema de mensuração de desempenho dos serviços que ela deverá prestar. É comum o edital estar acompanhado, ainda, do plano de negócios referencial e de outras informações relevantes à celebração da parceria, mas que não constituem anexos dos documentos licitatórios, pois não são vinculantes.



Figura 8 - Elementos que Compõem o Edital de Licitação



4.3.1. MINUTA DE EDITAL

O edital é o documento que regula o processo de escolha e a contratação do parceiro que será responsável pela execução dos serviços objeto do contrato. A elaboração do edital deve observar as diretrizes contidas nos estudos técnicos e na legislação aplicável.

No detalhamento do procedimento de licitação, devem-se estabelecer aspectos como o procedimento para a análise das propostas e os critérios de julgamento (apresentação de propostas técnicas e econômicas ou apenas econômicas). É importante notar que a estrutura da licitação influencia em sua eficiência.

Elementos de um Edital

- Objeto da parceria;
- Prazos e condições para assinatura do contrato;
- Sanções para o caso de inadimplemento;
- Onde e como poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- Onde e como poderá ser examinado e adquirido o projeto executivo (quando aplicável);
- Requisitos de habilitação;
- Requerimentos de qualificação;
- Critérios de julgamento;
- Prazo para preparação e entrega das ofertas;
- Instruções e normas para recursos;
- Condições de recebimento do objeto;
- Condições de pagamento (quando aplicável).

Quadro 4 - Elementos de um Edital de Parceria

4.3.2. MINUTA DE CONTRATO

O contrato é o documento que formaliza de fato a parceria entre o Poder Público e a organização privada, gerando direitos e obrigações entre ambas. Como as formas de parce-

ria são distintas, o conteúdo final do acordo entre as partes pode variar, mas, de forma geral, existe um conjunto mínimo de elementos desejáveis para conferir maior segurança jurídica às partes envolvidas no processo.

Elementos de um Contrato de Parceria

- Natureza e escopo dos direitos de parceria (por exemplo, área geográfica, obras, serviços, nível de exclusividade);
- Condições precedentes para entrada em vigor;
- Prazo de vigência do contrato;
- Natureza dos interesses de propriedade das partes nos ativos da parceria (por exemplo, direito de usar uma área específica ou infraestrutura);
- Manutenção dos ativos da parceria;
- Mecanismos de pagamento ou remuneração;
- Seguros exigidos;
- Limitações de responsabilidade e indenização da autoridade de área protegida;
- Regras de compartilhamento dos riscos (força maior, ambientais, alterações normativas, cambial, dentre outros);
- Permissão ou restrição para atribuir direitos da parceria a terceiros;
- Restrições / condições de transferência da parceria;
- Restrições / condições sobre transações com partes relacionadas (por exemplo, se o parceiro privado fizer parte de um grupo maior);
- Processos de punição para descumprimento de regras e rescisão do contrato;
- Disposições de resolução de litígios;
- Circunstâncias nas quais um terceiro ou a Administração possa assumir a operação (por exemplo, temporariamente, se houver uma falha grave);
- Tributação e outras questões fiscais.

Quadro 5 - Elementos do Contrato de Parceria

4.3.3. OBRIGAÇÕES DO PARCEIRO PRIVADO

Uma das partes mais relevantes dos documentos licitatórios é a descrição dos serviços a serem executados pelo parceiro privado, bem como os investimentos necessários à prestação de tais serviços. Esse é o frag-

mento do contrato que evidencia as políticas públicas que estão nele embarcadas. Devido à importância do seu conteúdo e ao tamanho (que na maior parte dos casos é extenso), essas obrigações acabam se tornando um documento à parte denominado Caderno de Encargos.



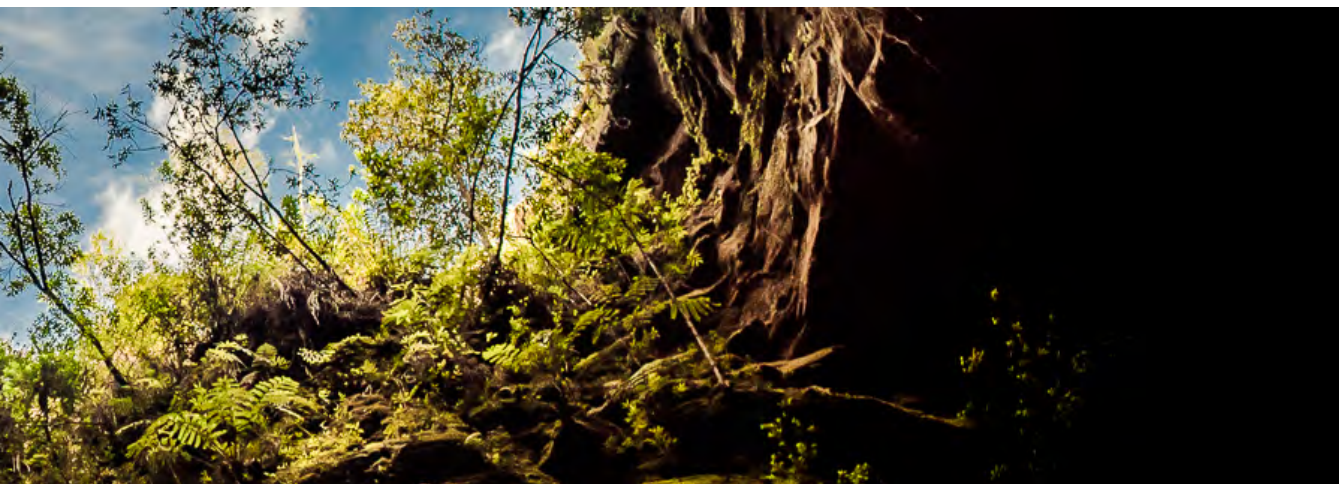
O parceiro privado é obrigado a seguir todas as diretrizes descritas neste documento. Deve ser conferida atenção especial ao nível de detalhamento dos encargos, pois eles não podem ser demasiadamente espe-

cíficos a ponto de tolher a criatividade do empreendedor, mas também não podem ser superficiais a ponto de não conseguirem regerar os interesses públicos a serem atendidos na parceria.

Elementos de um Caderno de Encargos em Parques

- Obras de reforma necessárias;
- Implantação de novas infraestruturas;
- Manutenção das infraestruturas novas e existentes;
- Descrição dos serviços de limpeza e conservação;
- Gerenciamento de resíduos;
- Vigilância e segurança patrimonial;
- Prevenção e combate de incêndio;
- Controle de acesso e bilheteria (quando aplicável);
- Atendimento e orientação ao usuário;
- Estacionamento;
- Atividades de aventura;
- Eventos;
- Hospedagem;
- Alimentação e comércio;
- Monitoramento de impactos da visitação;
- Atendimento ambulatorial e remoção emergencial;
- Encargos de conhecimento;
- Pesquisa científica;
- Educação ambiental;
- Apoio ao poder concedente;
- Manejo e conservação de recursos naturais;
- Auxílio ao desenvolvimento local.

Quadro 6 – Elementos do Caderno de Encargos



4.3.4. SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO

Os indicadores de desempenho ajudam no monitoramento da execução contratual. No caso dos contratos de parceria eles servem como ferramenta para detectar eventuais falhas operacionais (má qualidade da limpeza e da gestão de resíduos, por exemplo) e para incentivar o parceiro a realizar condutas desejáveis (como, por exemplo, atividades de educação ambiental).

Para que o mecanismo de aferição de desempenho tenha efetividade, dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, a performance do privado deve estar atrelada à remuneração dos serviços. Quando o serviço for ruim, o parceiro deve automaticamente pagar a mais, ou receber a menos, conforme o tipo de contrato. O segundo quesito é a existência de uma entidade isenta para realizar a verificação do desempenho, de forma a assegurar que não haja nenhum viés na medição e os resultados sejam incontestes.

Elementos de um Sistema de Mensuração de Desempenho

- Lista de indicadores e seus pesos para o cálculo do desempenho;
- Forma de mensuração dos indicadores;
- Diretrizes para a pesquisa com o usuário do parque;
- Proporção do impacto dos indicadores e da pesquisa de satisfação com usuários;
- Diretrizes para a seleção do verificador independente (quando aplicável).

Quadro 7 – Elementos do Sistema de Mensuração de Desempenho



4.3.5. PLANO DE NEGÓCIOS REFERENCIAL

Na execução dos estudos de viabilidade da parceria desenvolvidos pelo Poder Público, faz-se necessário simular a atratividade do projeto, considerando os custos, impostos, taxas, equipes técnicas, exigências con-

tratuais, ou seja, todo o ambiente e os requisitos para o cumprimento dos serviços acordados. Essa simulação pode ou não ser tornada pública com o objetivo de indicar a viabilidade do projeto a potenciais investidores⁷ na forma de Plano de Negócios Referencial, que deve minimamente conter as seguintes informações:

Elementos de um Plano de Negócios Referencial

- Objetivos da empresa (compreensão do objeto do contrato);
- Produtos e serviços a serem desenvolvidos, assegurando que sejam compatíveis com a sensibilidade ambiental e social do destino;
- O modelo de negócios;
- Análise do mercado e da indústria em que o negócio está inserido;
- Cronograma do projeto;
- Plano de *marketing*, incluindo produto, preço, promoção e praça;
- Plano e projeções financeiras, incluindo cenário conservador, melhor e pior caso;
- Riscos e premissas críticos e um plano de mitigação.

Quadro 8 - Elementos de um Plano de Negócios

4.3.6. BANCO DE DADOS E INFORMAÇÕES

Outro aspecto importante da fase de estruturação é a disponibilização dos dados existentes relacionados ao projeto de forma isonômica para todos os interessados na

parceria. Trata-se de uma boa prática, visto que tais informações acabam por influenciar a elaboração das propostas a serem apresentadas na licitação.

No quadro a seguir estão listados exemplos de informações a serem disponibilizadas:

Elementos de um Banco de Dados e Informações

- Mapas;
- Plantas;
- Estudos;
- Plano de manejo ou documento similar;
- Textos;
- Imagens;
- Informações sobre volume de energia e água utilizado.

Quadro 9 - Elementos do Banco de Dados e Informações

⁷ Ter o Plano de Negócios Referencial como anexo do edital da parceria é uma discussão complexa: se, por um lado, ele chama a atenção do mercado para a viabilidade daquele empreendimento, podendo atrair mais participantes para o certame, por outro, pode ancorar as propostas em um determinado modelo, limitando a criatividade para outras possibilidades não imaginadas pelo Poder Público.

4.4. GERENCIAMENTO DAS PARTES INTERESSADAS

As partes interessadas constituem-se dos indivíduos que são impactados pelo projeto positiva ou negativamente e que, dessa maneira, podem se posicionar como seus apoiadores ou opositores, exercendo influência sobre o seu sucesso e resultados pretendidos. Sua gestão envolve o desenvolvimento de estratégias apropriadas para lidar adequadamente com elas.

O gerenciamento das partes interessadas compreende públicos internos e externos às equipes do Poder Público e se traduz nas seguintes atividades:

- Identificação das partes interessadas e dos seus interesses em relação ao empreendimento;
- Planejamento do engajamento das partes interessadas;
- Gestão do engajamento das partes interessadas;
- Monitoramento do engajamento das partes interessadas.

O público interno é bastante heterogêneo e a sua composição decorre das decisões do Poder Público sobre quais áreas e profissionais participarão do desenvolvimento da

parceria. De modo geral, pode-se considerar que ele é formado por todos os executivos e funcionários do Poder Público relacionados, direta ou indiretamente, à sua modelagem ou que vão acompanhá-la ao longo de suas diversas fases, além de interagir, em algum grau, com a grande variedade de componentes dos atores externos.

Tais atores, por sua vez, constituem-se de todos os interessados no empreendimento fora do ambiente do Poder Público ou dos fornecedores por ele credenciados para atuar no processo. Aí se incluem os investidores, financiadores (bancos privados e estatais, assim como fundos de investimento), empresas candidatas às obras, parlamentares (incluindo aqueles que possam se opor ao projeto), escritórios de advocacia, União, Estado, Tribunal de Contas, agências reguladoras, órgãos de fiscalização, imprensa, usuários dos serviços e representantes da população em geral, como associações de classe, sindicatos de trabalhadores e Organizações Não Governamentais (ONGs).

Em todos os casos, é fundamental que exista uma comunicação frequente e o envolvimento desses interessados ao longo do projeto, de forma a considerar seus anseios e conciliar eventuais conflitos, observado o papel que cada um deles exerce em relação à parceria.

Exemplos de atores e respectivos papéis no projeto de parceria

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Avalizadores <ul style="list-style-type: none"> > <i>Imprensa</i> > <i>Blogueiros</i> • Apoiadores <ul style="list-style-type: none"> > <i>Organismos internacionais</i> > <i>ONGs</i> > <i>Sociedade civil em geral</i> > <i>Entidades representativas e associações</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Promotores <ul style="list-style-type: none"> > <i>Governo (municipal, estadual ou federal)</i> > <i>Setor privado (empresas concessionárias potenciais licitantes)</i> > <i>Financiadores</i> > <i>Gestores de Unidades de Conservação</i> > <i>Parceiros</i> > <i>Colaboradores e fornecedores</i> • Usuários <ul style="list-style-type: none"> > <i>Visitantes</i> > <i>Pesquisadores e academia</i> |
|--|---|

Quadro 10 – Exemplos de Atores em Projetos de Parceria

PARA SABER MAIS:

Planejamento e Engajamento das Partes Interessadas

Na etapa de planejamento do engajamento das partes interessadas, de acordo com o Instituto de Gerenciamento de Projetos (PMI), é possível utilizar as matrizes Poder x Interesse e Poder x Influência. Em ambas as situações, a variável de Poder encontra-se no eixo vertical enquanto que Interesse ou Influência encontram-se no eixo horizontal.

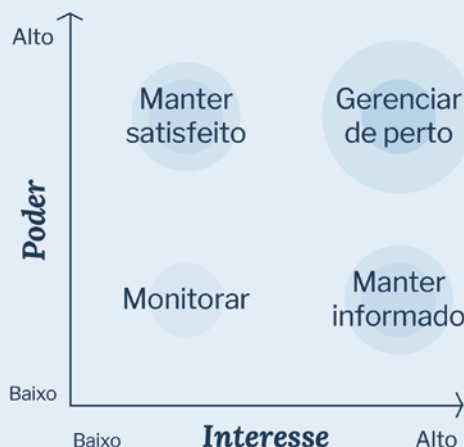


Figura 9 - Matriz de Poder x Interesse

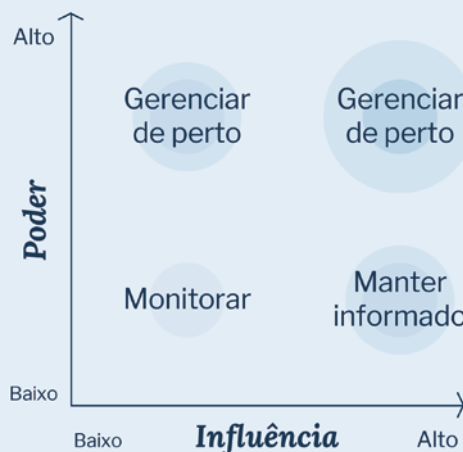


Figura 10 - Matriz de Poder x Influência

Uma vez identificadas as partes interessadas, atribui-se uma nota Alta ou Baixa para os critérios: Poder, Interesse e Influência relativos ao projeto de Parceria do Parque. A seguir plota-se tais resultados em ambos os gráficos e obtêm-se as ações que o gerente do projeto deve tomar ao longo do ciclo de vida da iniciativa para maximizar as chances de sucesso.

Para cada parte interessada é necessário identificar o nível de engajamento que é apropriado (isto é, informar, consultar, envolver, colaborar ou capacitar) e estabelecer mecanismos para envolver e comunicar de forma eficaz. A partir de então inicia-se a sensibilização das partes interessadas sobre o processo e os progressos realizados pelo projeto por meio de reuniões e/ou outras formas de comunicação. As boas práticas devem assegurar que as expectativas das partes interessadas são gerenciadas e notificadas das eventuais atualizações realizadas no projeto em consideração aos seus comentários.

Quadro 11 – Planejamento e Engajamento das Partes Interessadas





5.

Licitação e Definição do Vencedor

O objetivo desta fase é gerenciar o processo licitatório de forma transparente e criteriosa para selecionar a melhor proposta para o Poder Público em um ambiente competitivo e regulamentado, possibilitando

a execução do contrato com o proponente mais adequado e confiável.

A figura a seguir descreve de maneira simplificada o processo licitatório de uma Parceria.

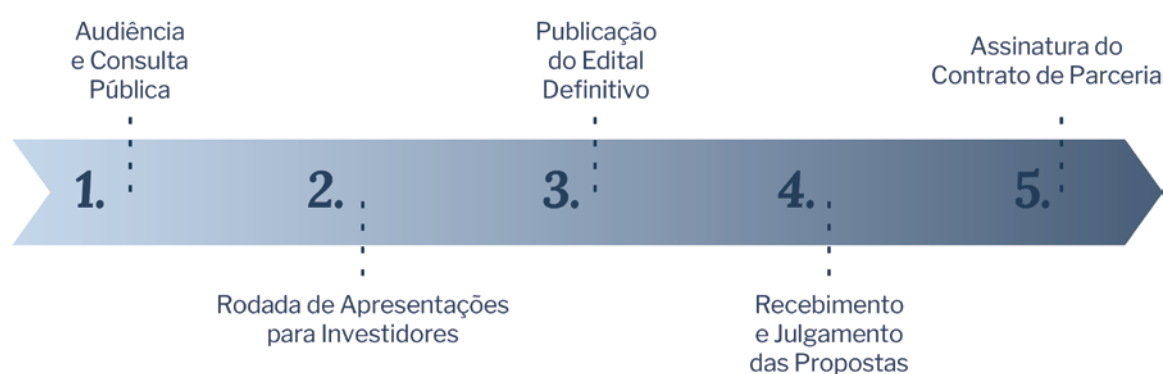


Figura 11 - Principais Etapas do Processo Licitatório

O processo licitatório é geralmente iniciado com a realização de **Audiência e/ou Consulta Pública** sobre a minuta de edital e respectivos anexos da parceria. Diferentemente daquilo que é previsto para as Parcerias Público-Privadas, a legislação federal não torna obrigatória a realização de audiência e consulta pública para todas as modalidades de parceria⁷. Contudo, as melhores práticas indicam que a realização de ambos os processos após a elaboração do edital e contrato permite que o mercado e todas as partes interessadas no projeto possam avaliá-los de modo a fornecer informações valiosas para que o Poder Público possa tornar a iniciativa mais aderente aos interesses da sociedade e atraente para eventuais licitantes.

Após a realização da audiência e consulta públicas, o órgão ou entidade responsável pelo projeto deverá analisar os comentários e sugestões recebidos, procedendo com as alterações que entenderem pertinentes para o edital, contrato e seus anexos.

Além de dar publicidade aos documentos licitatórios por meio das audiências, é necessário chamar a atenção dos potenciais interessados para o projeto como oportunidade de investimento.

⁷ Em alguns casos as legislações estaduais ou municipais preveem a necessidade de audiência e/ou consulta pública para projetos dessa natureza ou dessa monta. Importante o gestor atentar-se a esse aspecto.

Assim, recomenda-se realizar um teste de mercado sobre os fundamentos do empreendimento, a fim de confirmar sua aceitação comercial e técnica, especialmente quanto ao perfil de risco, sendo possível realizar ajustes finais na sua estrutura e nas minutas de edital e contrato.

Para tanto, se realiza o que se chama de “Road Show” ou, numa tradução livre, de **Rodada de Apresentações para Investidores**. Deve ser realizada uma ou mais reuniões com as empresas do setor, e em seu agendamento e condução devem ser garantidas a ampla publicidade e a isonomia como princípios.

PARA SABER MAIS:

Rodada de Apresentações para Investidores

A agenda das reuniões pode ser divulgada em diário oficial, por exemplo, concedendo aos interessados horário específico, com reuniões preferencialmente gravadas, apresentando e explicando o projeto, incluindo a estrutura da parceria, com o objetivo de:

- A. Atrair o maior número de investidores possível para participar da licitação;
- B. Solucionar suas dúvidas e questionamentos num ambiente razoavelmente seguro;
- C. Entender o posicionamento de mercado e os diversos aspectos do projeto com os quais os investidores privados não estão confortáveis e que se constituem como barreira de entrada.

Quadro 12 – Rodada de Apresentações para Investidores



A licitação tem continuidade com a **Publicação do Edital Definitivo**. Antes do recebimento dos envelopes contendo a documentação dos licitantes, a comissão de licitação deverá: (I) responder aos eventuais pedidos de esclarecimentos apresentados pelos interessados no tempo determinado no instrumento convocatório; e (II) julgar eventuais pedidos de impugnações eventualmente também recebidos.

Na data indicada no edital há o **Recebimento e Julgamento das Propostas**: em sessão pública, são abertos os envelopes e inicia-se o julgamento pela comissão, conforme os termos do instrumento convocatório. Após o julgamento

é declarado o licitante ou consórcio vencedor do certame pela autoridade competente.

Cumpridos os ritos anteriores, segue-se com a **Assinatura do Contrato de Parceria**. É comum que o vencedor da licitação seja obrigado a constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) com a finalidade de executar os serviços objeto do contrato. A separação entre os negócios dá mais segurança tanto para o Poder Público quanto para eventuais financiadores de que não haverá contaminação entre os diferentes negócios geridos pela vencedora, seja ela uma empresa isolada ou consórcio.





6.

Gestão do Contrato



Com relação à Gestão do Contrato, este Guia tem por objetivo trazer somente uma visão geral do que ela representa como importante etapa no ciclo de vida de um projeto de parceria.

Há duas fases relevantes que possuem naturezas distintas quando se trata da gestão contratual: (I) o gerenciamento das obras e os investimentos necessários; e (II) a operação e a manutenção do parque. De acordo com o Guia da Certificação de PPP do Banco Mundial, há objetivos a serem alcançados e um conjunto de atividades a serem realizadas de forma a se alcançarem tais metas.

A etapa de gerenciamento das obras e investimentos tem por objetivos:

- Gerenciar proativamente o contrato, de modo a evitar ou minimizar o impacto de riscos e ameaças (durante a fase de construção) associado a alterações, reclamações e disputas;
- Monitorar a conformidade com os requisitos de construção.

As tarefas que devem ser realizadas durante a etapa de gerenciamento das obras e investimentos são as seguintes:

- Estabelecer a governança e equipe de gerenciamento de contratos;
- Estabelecer e executar a administração e manual de gerenciamento do contrato;
- Supervisionar e gerenciar a entrega do site, autorizações e projeto;
- Monitorar a conformidade e o desempenho da parte privada durante a construção;

- Gerenciar eventuais atrasos;
- Gerenciar a comunicação e as partes interessadas;
- Gerenciar alterações devido a pedidos de alteração propostos pelo Poder Público ou sugeridos pelo parceiro privado, reivindicações devido a eventos de risco retidos ou compartilhados e disputas;
- Comissionamento, aceitação e início das operações.

Para tanto, algumas atividades são importantes de serem realizadas logo no início da fase de gestão dos contratos: desenvolver um manual de gerenciamento, definir a equipe responsável por sua implementação e estabelecer a governança relacionada ao seu processo decisório (fluxos de decisão). A preparação para essas tarefas deve começar antes da assinatura da parceria.

É uma boa prática desenvolver o manual de gerenciamento em “linguagem comum”, como uma ferramenta mais amigável. Ele não deve substituir o contrato como um documento de referência, mas deve ajudar a equipe encarregada de sua gestão a desenvolver suas tarefas.

A etapa de gerenciamento da operação do parque tem por objetivos:

- Gerenciar proativamente o contrato para evitar ou minimizar o impacto de riscos e ameaças (durante a fase de operação) associados a alterações, reclamações e disputas;
- Monitorar especialmente o desempenho e controlar a reversão do parque e dos bens a ele vinculados, ao final do contrato.



Vale chamar a atenção para dois aspectos especiais da fase de gestão do contrato: (I) a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão; e (II) a resolução dos conflitos ao longo da parceria. O primeiro tópico é elemento vital dos contratos administrativos. É muito comum em acordos dessa extensão que os riscos inicialmente alocados entre as partes sejam materializados ao longo do tempo, produzindo eventuais desequilíbrios que devem ser corrigidos à luz da fórmula prevista em contrato, permitindo, assim, que os serviços continuem a ser prestados de forma adequada.

As divergências, por sua vez, também são comuns em contratos longos. Não raras vezes parceiros entram em conflito em razão de discordâncias de entendimentos sobre a qualidade dos serviços, ou mesmo sobre a redação de cláusulas contratuais. Por isso, é comum se prever instâncias para a solução mais célere de desacordos, sem a necessidade de recorrer ao judiciário. Podem, por exemplo, estarem previstos comitês de resolução de conflitos ou a possibilidade de arbitragem, quando for o caso.



Existem outras tarefas que devem ser realizadas durante a etapa de operação do parque, dentre elas as seguintes:

- Monitorar o desempenho do parceiro privado;
- Gerenciar mudanças, reclamações e disputas;
- Preparar a reversão do parque ao término do contrato de parceria;
- Retornar o parque e encerrar o contrato.

A realidade é que as bases para a gestão contratual são naturalmente as mesmas, tanto para a fase de construção como de operação. No entanto, pela própria natureza das atividades desempenhadas pelo parceiro privado em cada uma delas, algumas situações e riscos são específicos, o que torna uma boa prática a inclusão de seções específicas dedicadas a cada uma das fases.

7.

Referências

Grindle, M.S.; Thomas W. J. (1991). *Public Choices and Policy Change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Prefeitura do Rio de Janeiro (2012). Introdução ao conceito de PPPs e Concessões. Guia de Referência. Prefeitura do Rio de Janeiro/Banco Mundial.

Prefeitura do Rio de Janeiro (2012). Manual para Pré-análise, Avaliação, Estruturação e Implementação de PPPs. Pré-Análise de Projetos (Volume 1). Prefeitura do Rio de Janeiro/Banco Mundial.

Prefeitura do Rio de Janeiro (2012). Manual para Pré-análise, Avaliação, Estruturação e Implementação de PPPs. Avaliação do Projeto, Viabilidade Econômica e Financeira (Volume 2 – Seção I). Prefeitura do Rio de Janeiro/Banco Mundial.

Prefeitura do Rio de Janeiro (2012). Manual para Pré-análise, Avaliação, Estruturação e Implementação de PPPs. Viabilidade Econômica: Diretrizes para Análises Socioeconômicas (Volume 2 – Seção II). Prefeitura do Rio de Janeiro/Banco Mundial.

Project Management Institute (2017). *Project Management Body of Knowledge (6ª edição)*. Capítulo 13. Pensilvânia: Project Management Institute, Inc.

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2016). *PPP Certification Guide*. Capítulo 1. Washington: World Bank Publications.

Public-Private Partnerships – Reference Guide (2012). *PPP Reference Guide*. Washington: World Bank Institute.

Ribeiro, M. P. (2011). *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Atlas.

Spenceley, A.; Snyman S. & Eagles, P. (2017). *Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development*. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN.



Julho | 2019

www.semeia.org.br
facebook.com/institutosemeia
