

**Coletânea**

**Alianças Público-Privadas  
para o Desenvolvimento Local**



**Volume III**

**GUIA DE PROCEDIMENTOS PARA A  
CONSTITUIÇÃO DE UMA ALIANÇA  
PÚBLICO-PRIVADA**

**Coletânea**

**Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento Local**

## **Volume III**

---

**GUIA DE PROCEDIMENTOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE  
UMA ALIANÇA PÚBLICO-PRIVADA**

---

**Janeiro – 2014**

**BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO  
FUNDO MULTILATERAL DE INVESTIMENTOS  
Especialista Setorial**

Ismael Gillio

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
Superintendente Geral**

Paulo Timm

**Coordenador Geral do Programa Micro APP**

Alexandre C. de Albuquerque Santos

**Coordenador Adjunto**

Gil Soares Junior

**Publicação**

**Coordenação Geral**

Karin Segala

**Redação**

Adriana Nascentes

Gil Soares Junior

**Coordenação Editorial**

Sandra Mager

**Revisão**

Ricardo Ditchun

Segala, Karin (Coord.)

S454 Guia de procedimentos para a constituição de uma aliança público-privada. / [coordenação de] Karin Segala; [redação de] Gil Soares Junior [e] Adriana Nascentes – Rio de Janeiro: IBAM; Fomin/BID, 2014. (Coletânea Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento Local, v.3)

71p.

1. Associações, instituições, etc. I. Soares Junior, Gil. II. Nascentes, Adriana. III. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. IV. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Fundo Multilateral de Investimentos. V. Título.

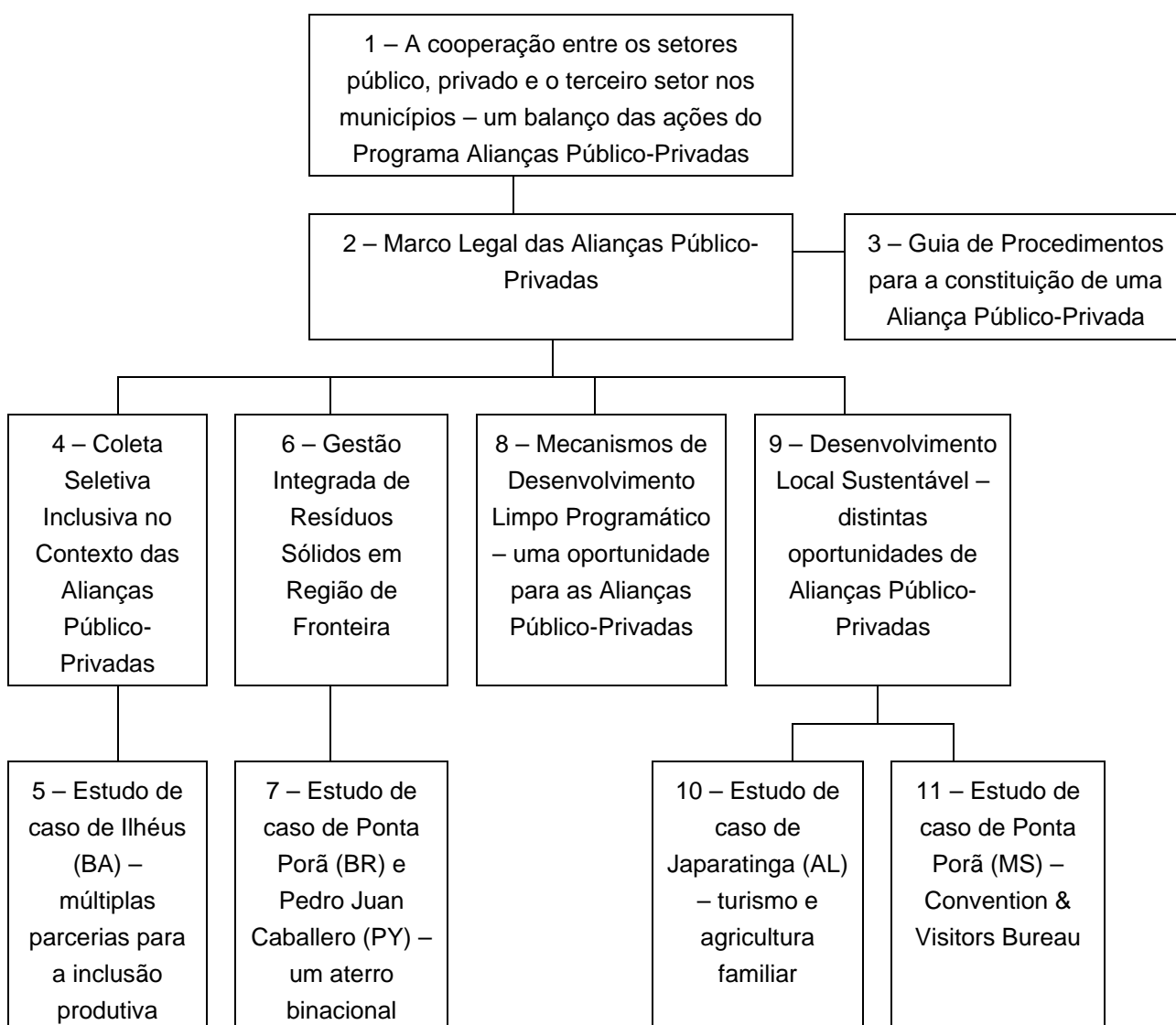
CDU 061

## APRESENTAÇÃO

Este conjunto de publicações sintetiza os mais importantes aprendizados e, sobretudo, informações e conhecimentos produzidos, sistematizados e agregados à experiência do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM decorrentes dos quatro anos de parcerias com o Fomin/BID (Fondo Multilateral de Inversiones/Banco Interamericano de Desenvolvimento) no Programa de Promoção de Microalianças Público-Privadas municipais.

Estruturada em fascículos, a série inclui os estudos e experiências mais expressivos, sobretudo, pelas lições aprendidas e níveis de amadurecimento resultantes das iniciativas. Todas as informações produzidas estão disponíveis no portal do Programa na internet: [www.aliancaspublicoprivadas.org.br](http://www.aliancaspublicoprivadas.org.br)

A **árvore de conhecimento** que orientou a organização da coletânea segue o esquema:



Os três primeiros fascículos tratam dos fundamentos do Programa. O primeiro, introdutório, apresenta os conceitos básicos e a evolução dos trabalhos realizados. O segundo discorre sobre o marco legal, ao mesmo tempo em que traça um panorama geral dos instrumentos jurídicos de cooperação a partir do próprio setor público e até as relações com a iniciativa privada e o terceiro setor. O terceiro é um guia de procedimentos para a construção e implementação de uma Aliança Público-Privada (APP), um instrumento de balizamento geral que deve ser adaptado a cada situação.

Os cinco fascículos seguintes compõem o quadro da Política Nacional de Resíduos Sólidos e afetam diretamente as responsabilidades dos Municípios nesta matéria.

O quarto trata especificamente da implantação da coleta seletiva e das diretrizes associadas à inclusão socioproductiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no âmbito do panorama nacional para o setor. Nesse sentido, destaca-se a possibilidade de uma abordagem inovadora para as APPs, detalhada no estudo de caso de Ilhéus, tema do fascículo cinco. Em outro extremo, no fascículo seis, o foco é a questão da destinação final dos resíduos no cenário desafiante das conurbações existentes em faixa de fronteira. O sétimo texto discute as possibilidades de enfrentamento dessas dificuldades segundo as experiências nas cidades fronteiriças de Ponta Porã, no Brasil, e Pedro Juan Caballero, no Paraguai. Finalmente, ainda no campo dos resíduos sólidos, o fascículo oito examina as oportunidades para ampliar o potencial do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo Programático no âmbito da constituição de APPs.

Os fascículos nove, dez e onze analisam a promoção do desenvolvimento econômico local e territorial dentro da perspectiva de adoção de APPs, entendida como estratégia de inserção socioproductiva de segmentos sociais distintos.

Assim, o fascículo nove trata da questão desde um ponto de vista conceitual e os dois textos finais ilustram situações distintas por meio de estudos de casos realizados no âmbito do Programa. O décimo aborda o segmento social de agricultores familiares e periurbanos em uma região afetada intensamente pela expansão do turismo no litoral norte de Alagoas e apresenta as parcerias constituídas no Município de Japaratinga, fundamentais para a inserção daquelas pessoas na cadeia do turismo. O último fascículo também tem a cadeia produtiva do turismo como pano de fundo, especificamente a estruturação de um Convention&Visitors Bureau em Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul, ação que mobilizou os empresários do *trade* dos Municípios conurbados, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, e abriu caminho para a ação conjunta com o Poder Público Local.

Boa leitura!

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos  
Coordenador Geral  
Programa de Microalianças Público-Privadas

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO</b> .....                                     | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                       | <b>8</b>  |
| <b>O PROGRAMA MICRO APP MUNICIPAL</b> .....                   | <b>9</b>  |
| 1.1. Contexto .....   | 9         |
| 1.2. Conceito .....   | 10        |
| 1.3. Princípios.....  | 10        |
| 1.4. Objetivo .....   | 10        |
| 1.5. Filosofia de Abordagem das Micro APPs.....               | 11        |
| 1.6. Etapas do Programa.....                                  | 12        |
| <b>2. GOVERNANÇA</b> .....                                    | <b>13</b> |
| 2.1. Arranjo Institucional.....                               | 14        |
| 2.2. Mecanismos Participativos .....                          | 15        |
| <b>3. CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS MICRO APPS MUNICIPAIS</b> ..... | <b>16</b> |
| 3.1. Mapeamento da Ambiência .....                            | 17        |
| 3.2. Triagem de Projetos .....                                | 18        |
| 3.3. Seleção de Projeto .....                                 | 20        |
| 3.4. Elaboração Técnica e Financeira do Projeto.....          | 20        |
| 3.5. Construção de Base Jurídica para o Projeto .....         | 21        |
| 3.6. Seleção e Contratação dos Parceiros.....                 | 22        |
| 3.7. Modelo de Gestão de Contratos ou de Acordos .....        | 22        |
| <b>4. MODELOS LEGAIS DE REFERÊNCIA</b> .....                  | <b>23</b> |
| 4.1. Concessões .....   | 23        |
| 4.2. Organizações Sociais e Contrato de Gestão.....           | 32        |
| 4.3. OSCIP e Termo de Parceria .....                          | 35        |
| 4.4. Os Modelos e suas Adaptações .....                       | 38        |
| 4.5. Ilustrações dos Modelos .....                            | 40        |
| <b>5. DIRETRIZES AMBIENTAIS E SOCIAIS</b> .....               | <b>43</b> |
| 5.1. Estudo de Impacto Ambiental e Social .....               | 43        |
| 5.2. Plano de Mitigação de Riscos .....                       | 48        |
| <b>6. ÁREAS DE APLICAÇÃO DE MICRO APP</b> .....               | <b>51</b> |
| 6.1. Saneamento Básico .....                                  | 52        |
| 6.2. Habitação .....  | 56        |
| 6.3. Infraestrutura de Produção e Comercialização .....       | 60        |
| 6.4. Saúde.....   | 61        |
| 6.5. Educação .....   | 64        |
| 6.6. Cultura .....  | 67        |
| <b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b> .....                          | <b>70</b> |

## INTRODUÇÃO

Este Guia Metodológico tem como objetivo reunir informações e indicações básicas sobre Alianças Público-Privadas (APPs), provendo orientação às Prefeituras brasileiras sobre os procedimentos essenciais para a exploração deste espaço de colaboração entre a administração local e entidades privadas com ou sem fins lucrativos.

Tendo em vista que a cooperação público-privada tem sido frequentemente associada às parcerias realizadas através de contratos de longo prazo envolvendo vultosas quantias de investimento e financiamento, estamos enfatizando neste documento a extensão deste conceito até as Micro APPs, iniciativas de cooperação em escala municipal cujo alcance econômico e social lhes confere significativo impacto na prestação de serviços à comunidade, ainda que impliquem em prazos menores e valores contratuais mais reduzidos.

O conteúdo do Guia mantém estreita vinculação com o Programa BID/IBAM, uma vez que foi idealizado como um de seus principais produtos e reflete a preocupação do Programa com a capacitação e a experimentação das Administrações Locais nesta matéria.

O presente Guia está organizado em seis partes, compondo um conjunto integrado de conhecimentos teóricos e práticos sobre o tema das Micro APPs.

O item 1 contém um resumo do geral do “Programa BID/IBAM de Micro APPs” onde estão identificados os objetivos, duração, etapas e linhas gerais de atuação pactuadas por essas entidades no apoio às Prefeituras.

O item 2 indica o que são as Micro APPs e qual a linha de abordagem do tema junto aos municípios que participarem do Programa.

O item 3 evidencia a importância da existência de arranjos institucionais que apoiem a ação empreendida nas Micro APPs e sugere formas desta composição para os períodos prévio e posterior à contratação das alianças.

O item 4 se concentra na sequência de procedimentos para a contratação de uma Micro APP, orientando a administração local nos procedimentos de escolha de projetos e de parceiros para os empreendimentos selecionados.

O item 5 elenca modelos legais de referência que servem de moldura para os procedimentos do item anterior, contemplando tanto os sistemas legais básicos para contratação de alianças com entidades com fins lucrativos, como as alternativas legais para cooperação com entidades sem fins lucrativos. Estes relevantes elementos do



contexto legal estão dispostos em quadros comparativos que permitem melhor identificar suas similaridades e distinções.

O item 6 se propõe a plotar algumas das principais áreas com potencialidades para acolher as Micro APPs e a ilustrar, com exemplos nacionais e internacionais, a experiência já recolhida sobre a matéria.

O anexo contem o texto integral da legislação que fornece a base jurídica para o trabalho com Micro APPs.

## **O PROGRAMA MICRO APP MUNICIPAL**

### **1.1. Contexto**

A colaboração entre o setor público e o setor privado na viabilização de projetos impulsionadores do desenvolvimento econômico e social é hoje reconhecida como um mecanismo útil e viável. Ela amplia a escala de recursos disponíveis para os investimentos que o Estado necessita promover e possibilita conciliar interesse público, eficiência e eficácia de gestão.

Embora a referida colaboração entre os dois setores possa ser identificada em iniciativas históricas de longa data, o tratamento sistematizado do tema ganhou força na década de 80 do século passado, através dos governos liberais de Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (Estados Unidos). A disseminação das associações público-privadas aparece vinculada a projetos de grande envergadura, com grandes somas mobilizadas pelas empresas privadas e esquemas de ressarcimento a cargo da administração pública.

No Brasil, as parcerias público-privadas (PPPs) ganharam regulação específica através da lei 11.079 de 30/12/2004 que consagrou o interesse em se promover grandes projetos de infraestrutura com elevada alavancagem de recursos. Os pressupostos que direcionam a legislação para estes grandes empreendimentos têm até aqui restringido a concretização de parcerias público-privadas a apenas alguns exemplos em Estados da Federação e em uns poucos municípios. As reconhecidas carências dos municípios brasileiros impõem que as colaborações público-privadas possam ser diversificadas, ultrapassando este espaço restrito das PPPs definido na legislação e possibilitando outras formas de ação conjunta e compartilhada entre a administração pública e o setor privado com ou sem fins lucrativos.

O Programa desenvolvido em conjunto pelo BID/FOMIN e pelo IBAM, com sua visão abrangente e seu foco nas administrações locais, fala de alianças público-privadas e

assume que elas podem também estar especialmente voltadas para projetos em escala micro, se comparadas às parcerias público-privadas de que falamos acima. Em termos concretos, o programa se propõe a apoiar os setores público e privado locais para que levem a cabo iniciativas concretas e sustentáveis de aliança, em benefício e com participação da comunidade. Estão nele abrangidos o fortalecimento do processo de colaboração público-privada, o desenvolvimento de aspectos normativos e de governança no ciclo de formulação e contratação de projetos, sempre em sintonia com o marco legal e institucional do país.

As entidades condutoras deste programa desempenharão um papel determinante na catalisação dos interesses e sinergias entre as administrações públicas, lideranças empresariais locais e/ou regionais e organizações da sociedade civil, com o objetivo de consolidar essa iniciativa através do desenvolvimento de um processo técnico eficiente, transparente, de qualidade, sustentável e consistente com as necessidades e limitações locais.

## **1.2. Conceito**

Para os efeitos deste Programa, as alianças público-privadas (APPs) são ações compartilhadas de impacto local, de médio e longo prazo, com delegação significativa de atividades do setor público para o setor privado.

## **1.3. Princípios**

As Micro APPs são norteadas pelos seguintes princípios:

- Priorização do interesse público
- Otimização na prestação dos serviços públicos essenciais
- Comprometimento com eficiência e eficácia no emprego dos recursos
- Compartilhamento de responsabilidades e riscos
- Sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas
- Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços

## **1.4. Objetivo**

O objetivo geral do programa é contribuir para a difusão e adoção de micro alianças público-privadas nas atividades vinculadas à prestação de serviços públicos essenciais em municípios de pequeno e médio porte, o que contribuirá para o incremento da competitividade e melhoria das condições sociais nos referidos municípios. Adicionalmente o programa se propõe a fortalecer o capital técnico, operativo e institucional das administrações públicas municipais e dos pequenos e médios provedores locais.

## 1.5. Filosofia de Abordagem das Micro APPs

As Micro APPs foram conceituadas pelo Programa como “ações compartilhadas de impacto local, de médio e longo prazo, com delegação significativa de atividades do setor público para o setor privado”.

Este conceito nos permite trabalhar a aliança público-privada de um modo extremamente flexível e estimulante, facilitando sua inserção nos contextos dos municípios brasileiros de pequeno e médio portes. Nele estão priorizados três elementos fundamentais: o senso de compartilhamento requerido pela colaboração, a densidade desta colaboração em termos de tempo e a expressividade dos resultados mensuráveis através do impacto produzido nas comunidades beneficiadas.

Com este recorte, estamos nos mantendo distantes tanto da banalização inerente às concepções genéricas que confundem estas alianças com as interações entre o público e o privado estabelecidas nas rotinas das administrações municipais quanto das limitações estabelecidas por concepções que reservam para as alianças apenas espaços muito restritos, vinculados a projetos com valores vultosos e prazos extremamente longos, reduzindo o leque de oportunidades para os municípios de pequeno e médio porte.

A opção por este recorte mais equilibrado e voltado para a sintonia com a realidade dos municípios com os quais se pretende trabalhar, obriga a uma atitude permanente de negociação e ajuste no desenvolvimento dos trabalhos, espírito este que procuramos refletir ao longo das diferentes partes deste guia.

No item governança estamos recomendando estruturas simplificadas do ponto de vista da formalidade organizacional mas com efetiva potencialidade de enriquecimento das contribuições e busca de sinergia e convergências. A acolhida dos mecanismos de participação reforça o sentido do compromisso democrático.

No item de construção da Micro APP, a seqüência de passos indicada, embora componha um caminho linear, certamente pressupõe a possibilidade de recuos estratégicos, idas e vindas e o recurso a atalhos, todos no intuito de favorecer as soluções de consenso e compromisso com as ações a serem desenvolvidas por meio de alianças.

No item relativo aos modelos legais de referência, a preocupação de utilizá-los como apoio e não como fator apriorístico de engessamento está refletida nos comentários que se seguem à apresentação dos modelos.

Finalmente, no item onde são exemplificadas as áreas de aplicação das Micro APPs, a própria variedade da amostra de setores e experiências ali relacionadas é um indicador

da diversidade de possibilidade de composição de alianças público-privadas em projetos de impacto municipal.

## **1.6 Etapas do Programa**

O Programa tem a duração de 4 (quatro) anos, tendo se iniciado em outubro de 2008. Está subdividido em 3 etapas principais: etapa 1 - Estudos e Desenvolvimento Metodológico; etapa 2 - Capacitação de Municípios e Apoio à Contratação de Projetos Piloto; etapa 3 - Difusão das Experiências.

### *1.6.1 Etapa 1 - Desenvolvimento Metodológico (Composição de um Guia)*

A etapa 1, que cobre o primeiro ano do projeto, está voltada para a composição do presente Guia Metodológico que serve de bússola e referência básica para toda a ação municipal na área das alianças público-privadas.

O conteúdo do Guia foi produzido a partir dos insumos fornecidos por 4 (quatro) estudos de mercado e por duas ferramentas de planejamento ambiental e social:

- Melhores Práticas de Alianças Público-Privadas
- Modelos Alternativos de Micro APP no Brasil. Identificação e Análise
- Diagnóstico e Análise das Potencialidades e Riscos das Micro APPs em Saneamento Básico, Habitação e Infraestrutura de Produção e Comercialização.
- Diagnóstico e Análise das Potencialidades e Riscos das Micro APPs em Saúde, Educação e Cultura
- Diretrizes Gerais para Elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Social
- Diretrizes Gerais para Elaboração de Plano de Mitigação de Riscos

### *1.6.2 Etapa 2 - Capacitação e Apoio à Contratação de Projetos Piloto;*

#### *a) Seleção Antecipada de Dois Municípios Piloto*

Com o objetivo de testar e ajustar as formulações teóricas e metodológicas produzidas a partir dos estudos da etapa 1 e possibilitar uma consolidação das orientações esboçadas no guia, optou-se pela seleção prévia de 2 municípios piloto. Estes dois municípios serão os primeiros a receberem os benefícios do apoio e assessoria técnica do programa indicados no Plano de Trabalho.

#### *b) Plano Básico de Trabalho*

O Plano de Trabalho se compõe dos seguintes blocos de atividades:

- *Reconhecimento da Ambiência de Parcerias*

Objetivo: Identificar a situação atual da administração pública, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada no município.

- *Capacitação em Micro APP*

Objetivo: Promover ações de sensibilização e capacitação que possam incorporar as Micro APPs à cultura administrativa local.

- *Seleção de Projeto Piloto*

Objetivo: Identificar, no conjunto de potencialidades de Micro APP levantadas no município, àquela demanda ou projeto que se revela prioritário e factível, para servir como projeto-piloto do Programa.

- *Preparação e Contratação do Projeto Piloto*

Objetivo: Apoiar todos os procedimentos necessários para concretizar a contratação do projeto piloto entre a Administração Local e o parceiro privado.

- *Institucionalização das Micro APPs*

Objetivo: Apoiar a institucionalização, no âmbito do município, do tema Micro APP.

c) *Extensão do Programa a Outros Municípios*

O Programa prevê o apoio e assessoria a outros municípios, tendo como referência de negociação o plano básico de trabalho e as condicionantes de prazos e recursos.

### 1.6.3 Etapa 3 – Difusão dos Resultados

A partir de um planejamento estratégico, o programa se empenhará na difusão dos resultados obtidos no apoio aos municípios e no intercâmbio com entidades nacionais e internacionais ligadas ao tema das colaborações público-privadas.

Os meios de difusão prioritariamente considerados são o Portal do programa, as palestras e apresentações em seminários e eventos sobre o tema e cursos para atores municipais e publicações.

## 2. GOVERNANÇA

Para os efeitos deste guia, governança refere-se a arranjos institucionais e mecanismos que, através de uma determinada conduta, possibilitam a satisfação de necessidades e atendimento de demandas. Estão abrangidos nesta definição aspectos tais como formatos do processo decisório, articulação público-privada na formulação de políticas e o grau de abertura à participação.

Esta conceituação serve de referência para o tratamento de dois elementos essenciais à dinâmica que deve presidir a governança: a ação institucional e seu grau de abrangência.

## **2.1. Arranjo Institucional**

Tendo em vista que as alianças público-privadas, como uma forma sistematizada de viabilizar projetos de interesse das administrações locais, constituem-se em instrumento recente e inovador, é importante que possam ser estimuladas dentro de um contexto institucional específico.

A concepção de arranjos institucionais deve privilegiar o espaço da arena política, onde diversos e distintos agentes se articulam em diferentes momentos do processo de formulação da política pública. Arena política entendida como o espaço da movimentação destes agentes em torno de negociações, embates, disputas e concertações.

Entre os agentes que participam deste jogo encontram-se agentes estatais (presidentes, líderes de partidos, legisladores, juízes, governadores, prefeitos, burocratas etc.), políticos profissionais, assim como grupos privados, sindicatos, associações, movimentos populares, meios de comunicação, entre outros. Estes agentes interagem em diversas arenas, que podem ser formais (o executivo, o legislativo, os conselhos nacionais, a mídia), ou informais (a rua e suas formas de representação social) e podem ter distintos graus de transparência.

### *2.1.1 Arranjo pré-contratação*

As alianças público-privadas que se pretende estabelecer necessitam de um respaldo institucional caracterizador do envolvimento da administração pública no processo. Este respaldo deve se concretizar através da constituição formal de grupo de trabalho e de comitê institucional, de caráter transversal às estruturas montadas para a atuação cotidiana das prefeituras.

O Grupo de Trabalho deve ser constituído por membros representativos das áreas da Administração Local identificadas como setores com maior potencialidade de virem a ter projetos priorizados para viabilização através de alianças público-privadas. Sugere-se que a coordenação do grupo seja feita por representante da área de planejamento e que nele tenham assento, pelo menos, técnicos das áreas de finanças, obras, jurídica e meio ambiente, todos motivados e focados nesta tarefa.

O Grupo terá perfil predominantemente técnico-profissional, facilitando desta forma os procedimentos avaliativos e o embasamento dos encaminhamentos por ela adotados ao longo do desenvolvimento dos trabalhos.

O Grupo de Trabalho deve ter sua forma de funcionamento predefinida, com reuniões regulares e indicação das atribuições gerais a serem desempenhadas, o que inclui cooperação no fornecimento de dados e informações, pesquisas adicionais para diagnóstico e avaliação de possibilidades, acompanhamento e eventual ajustamento dos planos de trabalho, discussões e apresentação de alternativas e/ou prioridades para decisão superior.

Além do Grupo de Trabalho, a Administração Local poderá também se valer da composição de um Comitê Institucional com representantes escolhidos entre os cargos executivos e de assessoria do alto escalão, para acompanhamento político do andamento dos trabalhos.

Este Comitê seria a instância a que recorreria o Grupo de Trabalho para orientação sobre a tomada de decisões de natureza política que tenham sido delegadas pelo Prefeito e para avaliar as linhas de ação que estejam sendo adotadas no curso dos trabalhos.

O Comitê se reuniria em intervalos bem maiores que os estabelecidos para o Grupo de Trabalho e/ou por convocação do próprio grupo com base em agenda predefinida.

### *2.1.2 Arranjo pós-contratação*

A experiência de definição, aprovação e contratação de projetos, dentro do esquema de cooperação proporcionado pela aliança público-privada, recomenda a criação de um espaço institucional específico para a tratativa destas e de futuras cooperações.

Este espaço pode ser constituído por um assessor, um núcleo ou mesmo um órgão dentro da cadeia hierárquica da Administração Local, inteiramente voltado para o acompanhamento da execução dos projetos desenvolvidos com aliança e para a coordenação e supervisão dos novos e futuros espaços de colaboração.

A dimensão deste espaço institucional será moldada pelos modelos de projeto em execução e em perspectiva uma vez que, por exemplo, as parcerias realizadas ou previstas dentro do esquema da concessão patrocinada ou administrativa requerem, por força de lei, estrutura de acompanhamento e fiscalização mais robusta do que a prevista para o acompanhamento das cooperações com o terceiro setor.

## **2.2. Mecanismos Participativos**

Conforme Herbert de Souza (Betinho), “participação é um dos cinco princípios da democracia. Sem ela não é possível transformar em realidade nenhum dos outros princípios: igualdade, liberdade, diversidade e solidariedade. Falamos aqui de participação em todos os níveis, sem exclusão de nenhum grupo social sem limitações

que restrinjam o direito e o dever de cada pessoa tomar parte e se responsabilizar pelo que acontece no planeta”.

Tendo este conceito como referência, podemos constatar que uma nova cultura da participação vem tomando o lugar historicamente ocupado pela cultura autoritária. Neste sentido, as políticas e ações de desenvolvimento econômico e social têm se valido de mecanismo de participação como forma de compartilhamento de informações, responsabilidades e compromissos com as decisões tomadas.

Dentro deste contexto, um processo que pretende identificar e viabilizar alianças entre o Poder Público e o setor privado para levar adiante projetos prioritários para o município não pode abrir mão do caráter participativo, possibilitando que lideranças técnicas, políticas, empresariais e comunitárias, contribuam para uma melhor adequação e representatividade no desenvolvimento dos trabalhos.

Os mecanismos participativos incluem reuniões técnicas, seminários, fóruns, audiências públicas, e canais de comunicação com a população tanto para informar como para colher subsídios que contribuam para o andamento e direcionamento das ações.

### **3. CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS MICRO APPS MUNICIPAIS**

Entende-se por ciclo de construção, o conjunto de procedimentos a serem desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho estabelecido formalmente pela administração local para tratar das Micro APPs Municipais. Estes procedimentos englobam a aquisição de conhecimentos referenciais, a adoção de procedimentos de seleção, desenvolvimento e contratação destes projetos dentro de modelos legais e administrativos pré-estabelecidos e a gestão dos contratos firmados.





### 3.1. Mapeamento da Ambiência

As alianças e parcerias público-privadas são um tema da moda e têm gerado projetos de impacto em diferentes áreas e diferentes países. Entretanto, o recurso a esta associação entre agentes públicos e privados pressupõe uma análise metódica e uma avaliação do ambiente legal, político, econômico e relacional onde se insere a Administração Local que pretende investir nesta cooperação com o setor privado.

#### 3.1.1 Moldura Legal

As alianças público-privadas pressupõem a existência de uma moldura legal que defina os parâmetros e condições gerais que orientarão permanentemente a sua concretização e manutenção. A legislação vigente na esfera federal já proporciona um quadro básico de referência para vários modelos de alianças, quadro este que pode ser complementado ou especificado através de legislação municipal.

#### 3.1.2 Contexto formal

Devem ser analisados os documentos formais regulares de planejamento, de orçamento e de estudos que tenham sido elaborados no âmbito da Prefeitura, no sentido de identificar as orientações e prioridades estabelecidas pela administração local.

### *3.1.3 Contexto Político*

A sensibilidade para o contexto político em que está inserida a administração local é fundamental para a orientação dos espaços em que serão buscadas as alianças público-privadas, tendo em vista que as ações terão que evoluir de forma a manter a sinergia com este contexto, produzindo eventuais ajustamentos e impedindo a geração de ruídos e resistências. A condução de todo o processo vinculado às alianças público-privadas deve ter presente a ocorrência de períodos eleitorais e a necessidade de ajustar o desenvolvimento dos trabalhos a esta circunstância, minimizando eventuais efeitos negativos.

### *3.1.4 Contexto Econômico*

Devem ser considerados como subsídio prévio à constituição de alianças público-privadas diagnósticos e estudos econômicos que possibilitem uma visão de conjunto das potencialidades econômicas do município.

### *3.1.5 Setores potenciais*

Será necessário identificar em que áreas ou setores as potencialidades desta associação são mais claras e quais os meios de que dispõe a Administração local para atrair o interesse do setor privado e/ou do terceiro setor para projetos em comum.

### *3.1.6 Ambiência relacional*

O mapeamento prévio dos relacionamentos existentes e possíveis da Administração Local com entidades privadas e do terceiro setor em âmbito local e/ou regional é de grande importância, já que relações já estabelecidas e sedimentadas colaboram para motivar e prognosticar bom desempenho das alianças que vierem a ser estabelecidas.

## **3.2. Triagem de Projetos**

Tendo como referência o quadro de possibilidades e dificuldades obtido com os resultados da análise da ambiência em que o município está inserido, segue-se um trabalho de avaliação e determinação do universo das iniciativas que poderiam vir a se constituir em projetos de Micro APPs Municipais. Num primeiro momento, há que considerar como “candidatas” todas as iniciativas que formam o inventário de intenções do programa de trabalho do município para um determinado exercício ou ciclo de planejamento. Procede-se, em seguida, a uma depuração desta listagem, de modo a destacar aquelas ações que apresentam maior potencialidade e conformidade com as premissas que orientam a construção de alianças entre o setor público e o setor privado.

Para a realização desta triagem, sugerimos que o Grupo de Trabalho se oriente pelos seguintes critérios:

- *Previsão Orçamentária*  
Identificação de item ou rubrica que possa ancorar o(s) projeto(s) nos documentos formais de planejamento e orçamento.
- *Viabilidade Econômica*  
Custos e fluxos de pagamentos demandados pelo(s) projeto(s) são compatíveis com os quadros de receitas presentes e previstas para o Município ao longo dos exercícios abrangidos pela sua execução.
- *Captação de Recursos Privados*  
O(s) projeto(s) tem condições de atrair parceiros financeiros e/ou técnicos dentro do quadro de empreendedores e de expertise não governamental local e/ou regional.
- *Viabilidade Política*  
Existe um contexto político favorável ao(s) projeto(s) pretendido(s), com boas perspectivas de superação de eventuais percalços no seu tramite legislativo e administrativo.
- *Mobilização*  
O(s) projeto(s) é (são) capaz(es) de mobilizar de forma contínua o capital social existente no município.
- *Efeito Multiplicador*  
O(s) projeto(s) agrega valor a outros projetos em andamento, amplia resultados e gera desdobramentos.
- *Impacto*  
O(s) projeto(s) enfrenta(m) problema reconhecidamente crítico e prioritário para o município e seu êxito tem significativa repercussão na sociedade local, especialmente junto à comunidade de menor renda.

Ao final da triagem, terá sido estabelecido um conjunto especial de propostas que teriam as condições mínimas de se transformarem em projetos viabilizados através de Micro APPs.

### **3.3. Seleção de Projeto**

Os projetos identificados no processo de triagem devem ser submetidos a um segundo nível de análise, pelo Comitê Institucional, no qual eles serão avaliados de acordo com as prioridades do município.

No trabalho de identificação de prioridades, o Comitê Institucional estará reconsiderando os critérios de triagem, no sentido de chegar a uma escolha final do projeto que será desenvolvido pela administração local via Micro APP.

Recomenda-se que a escolha final seja precedida de procedimentos consultivos que possibilitem a participação de potenciais parceiros privados e de representantes da sociedade civil nos segmentos envolvidos pelos projetos, assegurando-se, desta forma, o comprometimento com as decisões tomadas.

### **3.4. Elaboração Técnica e Financeira do Projeto**

Definidos o projeto a ser desenvolvido, cabe transformá-lo num estudo técnico básico que defina as suas características e seja complementado por elementos tais como: objeto, estimativas de custos, prazos, legislação aplicável e limitações legais, necessidade de obtenção de licença ambiental, definição dos níveis de serviço exigidos do parceiro privado com indicadores de desempenho, identificação dos potenciais parceiros privados, análise da viabilidade financeira e social do empreendimento, Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIAS) e Plano de Mitigação de Riscos (PMR) (conforme modelos).

Os aspectos técnicos dizem respeito não só às características do projeto do ponto de vista tecnológico, como também aos fatores que comprovam a adequação da opção por uma aliança público-privada ao invés de um empreendimento com condução unilateral do setor público.

Do ponto de vista financeiro, há que considerar os comprometimentos de valores pela administração local, que podem se estender por muitos exercícios financeiros e orçamentários e as condições de atratividade para captação dos recursos de entidades privadas lucrativas e do *know how* de entidades do terceiro setor.

#### *3.4.1 Consultoria e Assessoria Técnica*

A seleção, contratação e gerenciamento de consultores necessários para desenvolver atividades e produtos específicos dos projetos deve ser guiado por procedimentos que levem a efetiva e eficiente execução dos serviços. Antes de iniciar qualquer processo de seleção de consultoria é necessário verificar a real necessidade frente à capacidade técnica instalada de servidores municipais.

Poderão ser considerados para a execução de serviços específicos de consultoria: empresas, universidades, instituições de pesquisa, organizações não-governamentais (ONG) e consultores individuais.

Algumas questões devem ser avaliadas para decidir sobre contratar ou não uma consultoria. A seleção deve estar calcada em normas e procedimentos que verifiquem a profundidade e a relevância da expertise e que tenham clareza nos requisitos e processos do projeto. Deve-se verificar também a disponibilidade de indivíduos com tal expertise.

Ao preparar o termo de referencia para seleção de consultoria, os requisitos e papeis da consultoria e do Contratante devem estar claros. É importante lembrar também que existem alguns tipos de expertise que é mais importante se avaliar prioritariamente a capacidade técnica do individuo ou empresa, deixando o preço com menor peso na avaliação.

### **3.5. Construção de Base Jurídica para o Projeto**

#### *3.5.1 Articulação Legislativa*

Constatada a conveniência de produzir legislação específica de amparo às alianças e alterar legislação econômico-financeira do município, ganha relevo e importância à articulação com o legislativo, uma vez que projetos desta natureza necessitam do amplo apoio político-institucional local.

#### *3.5.2 Vinculação Orçamentária*

Caso o tema do projeto escolhido para a formação de alianças não esteja previamente acolhido nos documentos formais acima referidos, será necessário providenciar a sua inclusão nos anos subseqüentes, através dos procedimentos de praxe para alterações no planejamento ou produção de emendas orçamentárias, com as usuais interações com o poder legislativo.

#### *3.5.3 Nova Legislação*

Para a viabilização dos projetos e das pretendidas alianças, a elaboração e aprovação de nova legislação poderá estar direcionada para uma lei genérica sobre alianças público-privadas, uma lei que contemple um programa de alianças pré-elaborado ou ainda uma lei voltada para um projeto específico em consideração.

### **3.6. Seleção e Contratação dos Parceiros**

As determinações da legislação vigente perpassam o processo, estabelecendo os princípios gerais a serem observados, os procedimentos de editais, os mecanismos licitatórios e a extensão e natureza dos compromissos assumidos pelas alianças firmadas. Desta forma, caberá relacionar os projetos a modelos legais e à legislação aprovada no município. Estes fornecerão a seqüência de procedimentos para que se obtenha, de forma transparente e democrática, a escolha do(s) parceiro(s) privados que desenvolverão, em cooperação com a administração pública local, a(s) Micro APP(s) municipais.

No item 4 são apresentados os aspectos relevantes de 5 (cinco) modelos legais, que servem de quadro de referência para a definição das formas jurídicas que serão adotados para a escolha do parceiro privado e para a construção da Micro APP.

### **3.7. Modelo de Gestão de Contratos ou de Acordos**

Tendo em vista as características de complexidade que cercam os contratos ou acordos com parceiros privados, são obrigatórios o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

A partir do arranjo institucional estabelecido para a pós-contratação de projetos de micro APP, torna-se necessário indicar uma pessoa neste arranjo que possa funcionar como gestor para o(s) contrato(s) firmados com parceiros privados e, portanto, zelar para que tudo ocorra como foi previsto.

O perfil do gestor engloba qualificações tais como boa reputação, conhecimento específico do objeto a ser fiscalizado, ausência de registros de punições e de responsabilidade por irregularidades.

A base do trabalho de gestão do contrato é o seu plano operacional, aí compreendidos a programação física e a programação financeira e respectivos cronogramas. A partir deste plano, devem ser extraídos os pontos essenciais do projeto a serem prioritariamente controlados.

Cabe ao Gestor garantir que os recursos físicos e financeiros compromissados pela Administração Pública sejam disponibilizados e que os meios e resultados prometidos pelo agente privado também o sejam. O desenvolvimento dos trabalhos deve ser monitorado de perto, por meio de registros e documentação comprobatória do andamento do contrato, para qualquer avaliação em processo de auditoria.

Considerando que o estabelecimento de indicadores de desempenho é uma prática corrente nos contratos com parceiros privados, é muito importante o acompanhamento destes indicadores e a vinculação dos montantes de pagamentos ao atendimento a estes indicadores.

Cabe ainda ao gestor realizar permanente análise crítica do desenvolvimento do contrato, o que lhe possibilitará propor ajustes que o tornem mais adequado a circunstâncias supervenientes. Estão também aí compreendidas as alterações acordadas com o parceiro privado para garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Alguns dos principais instrumentos de que pode se valer o Gestor do Contrato são cronogramas, fluxogramas, check-list, relatórios gerenciais e de progresso. Existem também no mercado softwares que cobrem a gama de controles administrativos regularmente demandados por contratações de projetos.

Sempre que oportuno, o gestor pode se valer de consultoria especializada, para assisti-lo e subsidiá-lo com informações técnicas.

#### **4. MODELOS LEGAIS DE REFERÊNCIA**

As Micro APPs podem surgir de alianças do setor público com entidades privadas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, configurando duas situações jurídicas bem diferenciadas. Na primeira, caracteriza-se a justaposição de interesses, sempre compostos através da relação contratual, o que é tipificado pelas Concessões. Na segunda, ganha destaque a convergência de propósitos, que favorece a celebração de acordos jurídicos, com o espírito dos Convênios. Incluem-se nesta categoria os Contratos de Gestão e os Termos de Parceria.

Em seguida, destacaremos os pontos mais relevantes da regulamentação destes instrumentos jurídicos.

##### **4.1. Concessões**

As Concessões são as alianças contratuais típicas, subdivididas em três formatos: Concessão Comum, Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa. A Concessão Comum é a nova denominação dada para a figura da Concessão criada pela Lei No 8987/05. As Concessões Patrocinada e Administrativa são novas modalidades criadas pela Lei No 11.079/04 e definidas, em caráter restritivo, como as únicas que podem constituir Parcerias Público-Privadas (PPPs).

#### 4.1.1 Concessão Comum

Este modelo de colaboração público-privada, inicialmente chamado de concessão e agora chamado de concessão comum (§ 3º do art. 2º da lei 11.079) representa o primeiro mecanismo de efetiva delegação ao setor privado de parcela significativa das atribuições do Estado na prestação de serviços públicos

Nas décadas de 20 e 30 do século passado grandes empreendimentos foram possibilitados por este regime de concessão tais como a expansão da malha ferroviária, de portos, de energia elétrica e de transportes coletivos, entre outros. A falta de órgão regulador com seus respectivos mecanismos regulamentadores fizeram com que perdesse força este instituto, que só foi redescoberto nos anos 80, em meio à crise fiscal e financeira do estado brasileiro e na esteira das privatizações.

Sua principal característica é possibilitar que, através de um processo concorrencial, o Estado, mantendo seu poder regulador e fiscalizador, possa transferir para o setor privado a execução, a exploração e os riscos de grandes projetos voltados especialmente para a infraestrutura, garantindo sua renovação sem onerar os cofres do Estado. A iniciativa privada propõe soluções para o serviço e ainda associa projetos à sua prestação.

Além da legislação básica, tratada a seguir, observa-se o surgimento de leis específicas regulando as concessões em determinados setores tais como portos, energia e telecomunicações, o que configura diferentes tratativas no sistema de concessões, mas sempre no sentido de favorecer esta ampliação de participação do setor privado nas diversas etapas de atividades vinculadas à prestação destes serviços.

##### a) *Competência*

Todas as esferas da Federação têm competência para realizar este tipo de contratação.

##### b) *Conceitos*

- Concessão de serviço público: delegação de prestação de serviço a Concessionária capacitada, mediante concorrência e por prazo determinado, por sua conta e risco.
- Concessão de serviço público precedida de obra pública: delegação de obra pública a Concessionária capacitada, mediante concorrência e por prazo determinado, possibilitando a amortização e remuneração do seu investimento através da exploração do serviço ou da obra.



c) *Princípios básicos*

Serviço adequado com regularidade, continuidade, eficiência, segurança, modernidade técnica, generalidade, cortesia e modicidade de tarifas.

d) *Tarifas*

Fixadas pelo preço da proposta vencedora, diferenciadas por segmentos de usuários e baseadas em fontes alternativas de receita, para preservar modicidade de tarifas.

e) *Garantia de equilíbrio econômico-financeiro do Contrato*

Alterações para mais ou para menos baseadas em:

- preservação ou revisão do valor das tarifas;
- absorção do impacto de impostos; e
- compensação de alteração unilateral do Contrato.

f) *Escolha de Concessionário*

Deverá ser considerado um dos seguintes critérios para a escolha do Concessionário, com preferência por empresa brasileira, em igualdade de condições:

- menor valor da tarifa;
- maior oferta pela Concessão;
- combinação de a, b e c (previsão obrigatória em Edital);
- melhor proposta técnica com preço fixado no Edital;
- combinação de a e d;
- combinação de b e d; e
- melhor oferta de pagamento pela Concessão após qualificação técnica.

g) *Licitações e Contratos*

As normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (Lei 8666/93) são de aplicação subsidiária em relação a todos os procedimentos de Concessão Comum.

h) *Edital*

i. Disposições Gerais:

- objeto, metas e prazo da Concessão;
- condições de prestação do serviço;
- prazos para propostas, julgamento da licitação e assinatura do Contrato;
- prazo, local e horário de fornecimento de dados, estudos e projetos que lastrearão as propostas;
- critérios e documentos exigidos;
- indicação de fontes de receitas alternativas;
- direitos e obrigações das partes relativas às alterações contratuais;

- critérios de reajuste e revisão de tarifas;
  - critérios de julgamento da proposta;
  - indicação dos bens reversíveis;
  - suas condições;
  - indicação do responsável por desapropriações;
  - condições de liderança em consórcio; e
  - minuta do contrato.
- ii. Disposições Especiais
- Em caso de obras, projeto básico e garantias contratuais.
  - Inversão das fases de habilitação e julgamento.
- i) *Conteúdo Básico do Contrato*
- objeto, área e prazo da Concessão;
  - modo, forma e condições de prestação do serviço;
  - critérios e parâmetros de qualidade dos serviços;
  - preço do serviço e critérios e procedimentos de ajuste e revisão de tarifas;
  - direitos, garantias e obrigações das partes;
  - direitos e deveres dos usuários;
  - critérios de fiscalização;
  - penalidades da Concessionária;
  - casos de extinção da concessão;
  - bens reversíveis;
  - indenizações às Concessionárias;
  - condições de Prorrogação;
  - prestação de contas da Concessionária;
  - publicação de demonstrações financeiras da Concessionária;
  - foro e soluções de conflitos das partes;
  - cronograma físico-financeiro das obras (só para obras públicas); e
  - garantia de execução das obras (só para obras públicas).
- j) *Normas para Consórcio de empresas:*
- Comprovação de compromisso de constituição de consórcio;
  - Indicação da empresa responsável;
  - Apresentação dos documentos específicos;
  - Proibição de participação em mais de um Consórcio;
  - Constituição e registro do Consórcio vencedor antes da assinatura do Contrato;
  - Líder no Consórcio é responsável pelo cumprimento do Contrato, com responsabilidade solidárias das outras empresas.

*k) Compartilhamento de Tarefas do Concessionário*

- Contratação de terceiros, dentro das normas regulamentares, mantidas as responsabilidades da Concessionária.
- Subconcessão, autorizada pelo Poder Público, precedida de concorrência, com direitos e obrigações assumidas pelo Subconcessionário.

*l) Controle da Concessionária*

Financiadores podem assumir controle da Concessionária, desde que tenham regularidade jurídica e fiscal. Concessionária continua responsável juridicamente.

*m) Garantia da Concessionária:*

- Direitos emergentes de concessão, assim entendidas as receitas que serão obtidas pela concessionária ao longo do período de concessão e que podem ser oferecidas em garantia de financiamento.
- Cessão de créditos

*n) Encargos da Concessionária*

- Prestar serviço adequado
- Manter inventário de bens
- Prestar contas
- Contratar com base no direito privado e legislação trabalhista

*o) Encargos do Concedente*

- regulamentar e fiscalizar as ações da Concessionária, por órgão técnico ou entidade conveniada;
- aplicar penalidade;
- intervir na prestação do serviço;
- homologar reajustes e rever tarifas; e
- declarar utilidade pública de bens.

*p) Extinção da Concessão: motivos*

- fim do prazo de Concessão;
- encampação: por interesse público, com lei autorizativa específica e com pagamento de indenização;
- caducidade por inexecução total ou parcial do contrato com sanções contratuais, e também: prestação inadequada e ineficiente, descumprimento de cláusulas contratuais, paralização dos serviços, falta de condições de prestação dos serviços, não cumprimento de penalidades, não atendimento a intimações e condenação por sentença transitada em julgado;

- rescisão: iniciativa da Concessionária por descumprimento de normas pelo Poder Público, mediante ação judicial. Serviços prosseguem até trânsito em julgado;
- anulação; e
- falência da Concessionária.

*q) Solução de Conflitos*

Possibilidade de recurso a mecanismos privados, inclusive arbitragem.

#### *4.1.2 Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa (PPP)*

A Concessão Patrocinada e a Concessão Administrativa configuram dois novos modelos de colaboração entre o setor público e o setor privado, criando novas formas de atrair a iniciativa privada para investimentos onde as condições já não se mostravam tão atraentes. O elemento capital para esta atração é o compromisso financeiro estatal firme e de longo prazo.

A concessão patrocinada representa uma evolução da concessão comum no que respeita ao compartilhamento de obrigações e responsabilidades entre os parceiros público e privado. Na realidade, como assinala Ari Sundfeld (2007), *“a concessão patrocinada já era viável anteriormente, pois adicionais de tarifa podiam ser pagos como receita complementar e cuidados de responsabilidade fiscal já eram devidos”*. O que a lei de PPPs fez foi reafirmar essas exigências e criar limites específicos para as despesas com contratos de PPP, com o objetivo de reforçar a responsabilidade fiscal. O que caracteriza a concessão patrocinada é o esquema de remuneração incluindo tanto a tarifa quanto a contraprestação pecuniária do poder público. As duas formas de contraprestação pecuniária são a ordem bancária e a cessão de créditos não-tributários.

A concessão administrativa surge como uma nova fórmula. Antes dela, para obter um serviço, o poder público tinha que recorrer ao contrato administrativo de serviços, regulado pela lei 8666, no qual a administração definia como seria a prestação do serviço, fazia pagamentos mensais correspondentes ao custo das prestações executadas no período independentemente do resultado final alcançado e dispunha do serviço por apenas um ano, prorrogável até cinco anos. Através da concessão administrativa o poder público consegue que o agente privado invista financeiramente na criação da infraestrutura pública necessária à existência do serviço e ajude a concebê-la.

*a) Competência*

Todas as esferas da Federação têm competência para realizar este tipo de contratação.

*b) Conceitos*

- Concessão Patrocinada: concessão ou concessão precedida de obra pública com contraprestação pecuniária do parceiro público
- Concessão Administrativa: contrato de prestação de serviços em que o Poder Público é usuário direto ou indireto, ainda que envolva a execução de obra e fornecimento e instalação de bens.

*c) Pressupostos Básicos*

- Valor do Contrato deve ser igual ou superior a 20 milhões de reais
- Período de prestação de serviços deve ser igual ou superior a 5 (cinco) anos
- O contrato não pode ter como objeto único:
  - Fornecimento de mão-de-obra
  - Fornecimento e instalação de equipamentos
  - Execução de obra pública

*d) Licitações e Contratos*

As normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (Lei 8666/93) e as disposições sobre Concessões da lei 8.987/95 são de aplicação subsidiária na Concessão Patrocinada e na Concessão Administrativa.

*i. Licitação:*

- Critério Obrigatório - Concorrência
- Condições para abertura da licitação:
  - Estudo técnico autorizado que demonstre: conveniência e oportunidade de contratação, observância das metas e resultados fiscais, observância de limites criados pelas obrigações contraídas pela Administração Pública (Lei 101/2000)
  - Estimativa de impacto orçamentário e financeiro ao longo da execução do Contrato
  - Declaração do ordenador de despesa de que as obrigações contraídas são compatíveis com a LDO e LOA
  - Estimativa do fluxo de recursos para cumprimento das obrigações
  - Previsão no PPA
  - Submeter minuta de Edital e de Contrato a Consulta Pública
  - Licença ambiental Previa (LP) ou Diretrizes para o licenciamento
  - Comprovação das compatibilidades financeiras com base em normas de contas públicas
  - Atualização dos estudos e demonstrações em caso de mudança de exercício financeiro entre Edital e Contrato
  - Concessão Patrocinada em que a remuneração paga pelo governo é maior do que 70% do Contrato é obrigatória autorização do legislativo

- ii. Edital:
  - Itens Obrigatórios
    - minuta do Contrato
    - especificação das garantias dadas pelo parceiro público para pagamento da contraprestação
  - Itens Opcionais:
    - Garantia de proposta do licitante
    - Emprego de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem.
  
- iii. Procedimentos adicionais opcionais:
  - Prévia etapa de qualificação de propostas técnicas, com desclassificação de propostas que não alcançarem pontuação mínima
  - Julgamento baseado nos critérios adicionais de menor contraprestação da Administração Pública ou de combinação deste com o de melhor técnica
  - Abertura para correções e saneamento de falhas do licitante, desde que observados os prazos da licitação
  - Possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento
  
- iv. Forma de apresentação das propostas:
  - Escritas em envelopes lacrados
  - Escritas seguidas de lances de viva-voz: oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas; sem limitação de lances, com possibilidade de restrição para propostas até 20% maior que a melhor proposta.
  
- v. Exame de propostas  
Ato motivado, baseado nas exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto definido no edital.

e) *Contratos*

- i) Cláusulas Essenciais - Mesmas do Contrato de Concessão Comum
- ii) Cláusulas Adicionais Obrigatórias:
  - Prazo: entre 5 e 35 anos, incluindo prorrogação
  - Penalidades para as partes
    - Repartição de riscos entre as partes.
    - Formas de remuneração e atualização de valores.
    - Mecanismos para a preservação da atualidade (*up to date* tecnológico).
    - Caracterização de inadimplência, formas de regularização e acionamento de garantias.

- Critérios de avaliação e desempenho do parceiro privado.
- Garantias de execução do parceiro privado (art. 56-§ 3º e 5º da Lei 8.666 e art. 18 - inciso XV da Lei 8.987).
- Compartilhamento de ganhos econômicos entre as partes.
- Vistoria de bens com possibilidade de retenção de crédito.
- Atualização automática dos valores do contrato, exceto rejeição fundamentada do setor público.
- Efetivação dos Pagamentos ao Concessionário somente após disponibilização da integralidade ou de parcela fruível dos serviços objeto do contrato.

iii) Cláusulas opcionais:

- Requisitos e condições para a transferência do controle da Sociedade de Propósito Específico (SPE) para os financiadores
- Empenho das obrigações pecuniárias do parceiro público em nome dos financiadores do projeto.
- Legitimação dos financiadores para recebimento de indenizações por extinção do contrato
- Formas de contraprestação da Administração Pública: ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direito em face da Administração Pública, outorga de direito sobre bens públicos dominicais, e outros meios admitidos em lei
- Pagamento ao parceiro privado vinculado às metas e padrões de desempenho definidos no contrato

f) *Formas de Garantia das obrigações pecuniárias:*

- Vinculação de receitas, observadas as vedações constitucionais
- Instituição ou utilização de fundos especiais
- Contratação de seguro garantia
- Garantia dada por organismos internacionais ou instituições financeiras
- Fundo garantidor ou empresa estatal criada com esta finalidade
- Outros mecanismos admitidos em lei

g) *Sociedade de Propósito Específico (SPE):*

- Deve ser constituída uma SPE, entidade incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, antes da celebração do contrato
- Transferência do controle da SPE depende de autorização expressa do parceiro público
- SPE pode ser companhia aberta
- SPE deverá observar padrões de governança corporativa e demonstrações financeiras padronizadas

- Administração Pública não pode ser titular da maioria do capital votante da SPE, exceto instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contrato

*h) Limitações no Comprometimento de Receitas Municipais*

- i. União não concederá garantia nem realizará transferência voluntária para estados ou municípios que excederem de 3% da receita corrente líquida do ano anterior e da projetada para os próximos 10 anos em contratações com PPP através de suas entidades de controle direto ou indireto.
- ii. O Senado e a STN deverão ser previamente informados sobre a observância deste percentual nas PPPs a serem contratadas

*i) Incentivos aos Fundos de PPPs*

A União poderá incentivar (Lei 10.735/2003) aplicações em direitos creditórios de fundos de investimento de PPP

*j) Regulamentações Complementares*

- i. Créditos para financiamento de contratos de PPP- Conselho Monetário Nacional (CMN)
- ii. Normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis às PPPs - Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

*k) Limitações nas Operações de Crédito*

- i. Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista: -70% do total das fontes de recursos financeiros da SPE e 80% no caso de áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste onde o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) seja inferior à média nacional.
- ii. Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista cumulativamente com Entidades Fechadas de Previdência Complementar - acréscimo de 10% nos respectivos limites.

## **4.2. Organizações Sociais e Contrato de Gestão**

Os acordos que visam a tirar partido da convergência de propósitos e de linhas de ação de diferentes entidades instrumentando a busca da realização de objetivos comuns nascem dentro do próprio setor público, no quadro do pacto federativo. Os mecanismos de contratos de programa, convênios de cooperação e contratos de gestão tiveram sua origem na necessidade da ação concertada entre a União, Estados e Municípios especialmente no desempenho das atribuições constitucionais concorrentes, na conjugação de recursos técnicos e financeiros e na adoção de padrões de gestão mais adequados às crescentes práticas descentralizadoras na prestação de serviços públicos.



Neste contexto, os contratos de gestão transbordaram este quadro de arranjos restritos ao setor público, possibilitando que a convergência de propósitos e a existência de objetivos comuns pudesse produzir áreas de sinergia também entre o setor público e o setor privado. O seu caráter é o de um acordo administrativo organizatório. A necessidade impulsionadora dos processos de descentralização do Estado, qual seja a de transferir suas ações operacionais para os espaços mais próximos aos beneficiários, desencadeia também, como contrapartida, os controles de resultados a partir de metas e indicadores de desempenho. Tratando-se de um instrumento característico do espaço dos acordos, cabe registrar a inadequação de sua associação à nomenclatura contrato, reconhecida pela doutrina jurídica.

A celebração de contratos de gestão tem como pressuposto a qualificação da entidade privada como Organização Social (OS). Tratando-se de entidade que embora privada, tem clara origem estatal, as OS atuam dentro de uma lógica estatal, de dependência dos recursos públicos. Não é por acaso que, pelo menos no âmbito federal, as OS constituídas resultaram de extinção de entidades públicas.

A qualificação de entidades privadas como Organizações Sociais (OS) e os Contratos de Gestão estão disciplinados pela Lei 9.637/98.

a) *Organizações Sociais (OS)*

i. Competência

A Competência para qualificar entidades como Organizações Sociais (OS) e para firmar Contratos de Gestão é de todas as esferas da Federação.

ii. Conceitos

Organização Social (OS): pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

iii. Requisitos para Qualificação de entidade como OS:

- Objetivos Sociais
- Finalidade Não Lucrativa
- Conselho de Administração e Diretoria
- Participação do Poder Público e da Comunidade no Conselho de Administração
- Publicidade anual de relatórios
- Mecanismos de aceitação de novos associados, se associação civil
- Proibição de distribuição de bens
- Em caso de extinção, incorporação a outra OS ou ao patrimônio público

iv. Autoridade Qualificadora

Em nível federal- Ministro da área de atividade e Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado  
em nível estadual e municipal- definida em legislação específica.

v. Conseqüência da Qualificação

Reconhecimento como entidade de interesse social e utilidade pública e habilitação para recebimento de recursos orçamentários (créditos e liberações financeiras), bens públicos (permissão de uso, permuta de bens) e servidores públicos (mediante cessão com ônus para o cedente).

vi. Desqualificação

Por descumprimento de contrato, mediante processo administrativo, responsabilização dos dirigentes e reversão de bens e valores.

vii. Conselho de Administração:

a. Atribuições:

- Fixar âmbito de atuação da entidade
- Aprovar a proposta de contrato de gestão
- Aprovar orçamento e programa de investimentos
- Designar, fixar a remuneração e dispensar membros da diretoria
- Dispor sobre estatutos e extinção da entidade
- Aprovar regimento interno e regulamento
- Aprovar relatórios da Diretoria
- Fiscalizar a administração e aprovar contas

b. Composição:

- 20% a 40% - membros natos do Poder Público
- 20% a 30% - membros natos da sociedade civil
- até 10% - associados eleitos pela associação civil
- 10% a 30% - pessoas de notória capacidade e idoneidade moral
- i e ii tem que somar mais de 50%

c. Duração dos mandatos:

- 4 anos para membros admitida uma recondução
- primeiro mandato de metade dos conselheiros deve ser de 2 anos
- dirigente máximo participa sem direito a voto

d. Outras disposições:

- 3 reuniões ordinárias anuais, no mínimo
- vedada remuneração a Conselheiros, salvo ajuda de custo por reunião

- conselheiros não podem assumir funções executivas

*b) Contrato de Gestão*

i. Conceito

Instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução das atividades relacionadas na lei.

ii. Conteúdo do Contrato:

- atribuições, responsabilidades e obrigações das partes
- programa de trabalho: metas, prazo de execução, critérios de avaliação e desempenho, indicadores de qualidade e produtividade
- limites e critérios de remuneração de dirigentes e empregados

iii. Aprovação e Fiscalização do Contrato

Autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada

iv. Resultados

A OS apresentará relatório anual de desempenho em relação a metas e resultados, que será avaliado por comissão de avaliação.

v. Irregularidades Contratuais

Serão comunicadas ao Tribunal de Contas e Ministério Público, AGU e Procuradoria para indisponibilidade e sequestro de bens. Neste caso, o Poder Público velará pela continuidade das atividades.

vi. Critérios para Absorção de Atividades Públicas

Servidores comporão quadro em extinção e não poderão recusar cessão à OS Inventário de bens, contratos e convênios para medidas de manutenção das atividades sociais.

Recursos orçamentários serão utilizados para inventário e manutenção das atividades até firmar contrato de gestão.

#### **4.3. OSCIP e Termo de Parceria**

O último modelo de colaboração do setor público com o setor privado na linha da sinergia e convergência de interesses é o Termo de Parceria. A exemplo do Contrato de Gestão com o setor privado, que está vinculado à caracterização da entidade privada como Organização Social (OS), o Termo de Parceria pressupõe que a entidade privada tenha sido caracterizada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

A partir dos anos 80, ao lado dos agentes públicos com fins públicos (primeiro setor) e dos agentes privados com fins de lucro (segundo setor), surgiram entidades privadas não lucrativas e com fins de interesse público. Estas novas entidades atuam especialmente na área social, em setores como saúde, meio ambiente, assistência social e direitos humanos. Suas formas jurídicas mais comuns são as associações civis e as fundações de direito privado. Estas instituições, pelas finalidades sociais beneficentes e altruísticas, podem gozar de privilégios ou isenções fiscais e receber subsídios governamentais, em função de certificados de utilidade pública ou de entidade beneficente. Estão voltadas para o atendimento a parcelas significativas e difusas da população ou defesa das minorias.

Despertado o interesse do governo pelo estabelecimento de formas de cooperação com estas entidades, foi necessário estabelecer parâmetros que pudessem balizar esta parceria, entre os quais se incluem: a) separar as entidades de fins públicos das entidades de benefício mútuo, já que estas últimas visam beneficiar os próprios membros ou associados; b) dar transparência ao processo de escolha das entidades não lucrativas que receberiam recursos do governo via convênio; c) responsabilizar os dirigentes destas entidades nos casos de desvio na aplicação dos recursos; d) avaliação da prestação de contas destas entidades dentro de critérios mais técnicos que burocráticos; e) incremento dos recursos públicos repassados pelo poder público para cobertura dos custos assumidos por estas entidades.

Uma tentativa de resposta a estes desafios é a Lei 9790/99, que trata da qualificação de entidades privadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e dos Termos de Parceria.

## **OSCIP**

- i. Conceito de OSCIP  
Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, voltada para finalidades sociais e não enquadrável nas restrições legais.
- ii. Objetivos Sociais  
Assistência social, cultura e patrimônio histórico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, assessoria jurídica, cidadania e tecnologia.
- iii. Tipo de atuação  
Execução direta de projetos ou prestação de serviços intermediários a outras entidades
- iv. Restrições Legais  
Sociedades Comerciais/ Sindicatos/ Associações de Classe/ Instituições Religiosas/ Organizações Partidárias/ Entidades de Benefício Mútuo/ Entidades de Planos de Saúde/ Instituições Hospitalares/ Escolas Privadas/

OS/ Cooperativas/ Fundações Públicas/ Fundações criadas por órgão público/ Organizações Creditícias vinculadas ao SFN.

- v. Autoridade Qualificadora  
Ministério da Justiça, que aprova ou não o pedido de qualificação em 30 dias.
- vi. Procedimentos para qualificação:  
Requerimento contendo registro do Estatuto, ata de eleição da diretoria, balanços e resultados do exercício, declaração de imposto de renda e inscrição no CGC.
- vii. Simultaneidade de qualificações:  
Pode ser mantida por até dois anos quando a entidade tem que optar entre OSCIP e outras qualificações que possui.
- viii. Desqualificação
  - Denúncia dos órgãos de fiscalização ao Tribunal de Contas e Ministério Público
  - Indisponibilidade dos bens da entidade e sequestro dos bens dos dirigentes e terceiros envolvidos
  - Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores sequestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira
- ix. Conteúdo estatutário obrigatório  
Princípios da administração pública, coibir vantagens pessoais, existência de conselho fiscal, transferência do patrimônio para outra entidade congênere em caso de extinção ou de perda da qualificação, remuneração de dirigentes em nível de mercado, observância das normas brasileiras de contabilidade, publicidade de relatórios, auditoria e prestação de contas.

## **TERMO DE PARCERIA**

- i. Conceito  
Instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e a OSCIP, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público.
- ii. Condição Prévia  
Consulta a Conselho de Políticas Públicas da área
- iii. Cláusulas essenciais:  
Objeto/ metas e resultados/ critérios de avaliação e desempenho/ previsão de receitas e despesas/ emissão de relatórios de acompanhamento e de prestação de contas/ publicidade do Contrato

Acompanhamento e fiscalização: realizado através de órgão público da área de atuação e pelo Conselho, mediante relatório de avaliação produzido por comissão mista (governo + OSCIP).

#### **4.4. Os Modelos e suas Adaptações**

Creemos que neste ponto devemos abordar as efetivas vinculações entre os modelos de colaboração público-privada que identificamos e as especificidades que cercam as circunstâncias estruturais e conjunturais em que se inserem os municípios que demandem Micro APPs.

Os processos de transformação pelos quais passou o Estado Brasileiro tornaram-no consciente de suas limitações e dificuldades e da necessidade de contar com o concurso das forças complementares representadas pela iniciativa privada e pela sociedade civil organizada para atender ao interesse público que se reconfigura com crescente complexidade.

Este contexto impôs ao Estado um perfil negociador e contratualista, que expande e prolonga seus espaços, incorporando diferentes formas participativas nos processos decisórios e operacionais, impulsionados seja pela inevitabilidade da estratégia descentralizadora na operação da ação pública, seja pela consciência social e de cidadania presente numa sociedade que consolida sua vocação democrática.

As alianças com o setor privado e com a sociedade civil organizada se referenciam nos modelos de atuação conjunta desenhados pelo ordenamento jurídico e é certo que as leis que mencionamos funcionam como moldes orientadores das possibilidades de configuração da cooperação entre o setor público e estes bem-vindos parceiros.

Ocorre que, no esforço de vencer os desafios e concretizar estas alianças dentro da organização federativa, as forças políticas, que até aqui têm se destacado, estão centradas nos níveis da União e dos Estados. As respostas são concebidas em grande escala, com leis que apontam para a disciplina de contratos e acordos vultosos, pesados investimentos com ressarcimento a longo prazo, e riscos de grande magnitude, assumidos unilateralmente ou compartilhados entre os parceiros, ou para a existência de uma reconhecida “expertise” de um parceiro que possa desempenhar melhor que o Estado tarefas de grande e difuso impacto social.

Em outras palavras, quando nos detemos a percorrer os textos das leis que compõem o conjunto do marco regulatório das alianças público-privadas, nada parece “cabem como uma luva” para os municípios e seus contextos econômicos e sociais, menos ainda se eles são de pequeno e médio porte. Em suma, elas não foram feitas pensando neles. Tornar efetiva e regular a cooperação entre o público e o privado no contexto dos pequenos e médios municípios tornou-se um desafio à parte, a exigir estratégias peculiares de ação.

Cada uma destas modalidades de configuração de aliança tem objetivos, justificativa econômica ou social, procedimentos, requisitos, limitações e exigências legais bastante diferenciados e muitas vezes conflitantes, o que torna inadequado e improdutivo tentar resumí-los ou compactá-los em um modelo único para utilização nos municípios. Inútil também seria tentar selecionar ou privilegiar um deles como o mais adequado para o trabalho nos municípios, uma vez que, com este propósito, estreitaríamos muito os espaços de possibilidades das administrações locais buscarem a colaboração dos empresários e das organizações da sociedade civil. Estas considerações indicam que o melhor caminho é trabalhar os modelos identificados em estreita vinculação com as realidades locais.

A estratégia de inserção dos modos de cooperação na realidade dos pequenos municípios contempla a absorção dos modelos legais aqui relacionados aliada a um intenso trabalho de planejamento e negociação em nível local, centrado nas potencialidades e prioridades de desenvolvimento nestas comunidades, através da colaboração entre a prefeitura, o empresariado local e regional e as associações da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que se fomenta uma cultura de reconhecimento das matrizes legais estabelecidas, a atividade participativa planejadora se encarrega de selecionar o que de fato interessa às comunidades como ações prioritárias de desenvolvimento e a ação negocial se encarregará de extrair da base legal o que possa contribuir para a consecução dos objetivos priorizados. É uma estratégia pró-ativa de tirar proveito do marco legal ao invés de deixá-lo minar o campo de possibilidades de ação, com seus mandamentos categóricos e formas pré-estabelecidas e não aderentes ao contexto local. É claro que não estamos falando em descumprimento da lei, mas sim em utilização de seus elementos na montagem de um projeto que efetivamente uma e empolgue a sociedade local.

Há muitos elementos nas disciplinas legais das concessões (comuns, administrativas ou patrocinadas) e dos acordos via convênio (contratos de gestão e termos de parceria) que podem ser reunidos numa configuração particular de contrato ou acordo público-privado, remetendo a uma engenharia que atalha as vias de tráfego mais tortuoso e explora todas as possibilidades discricionárias admitidas por estas leis, lugar privilegiado para fazer valer o tratamento customizado dos projetos de desenvolvimento econômico e social.

A título de exemplo, podemos citar a composição de indicadores e de metas de desempenho que estão presentes, explícita ou implicitamente, nos modelos que foram identificados. Eles podem ser trabalhados contratualmente como um elemento importante, sem que necessariamente tenhamos para isto que assumir as formas legais onde eles estão mais em evidência e que por circunstâncias locais, não podem ser adotados na íntegra. Cremos também que, com criatividade, é possível basear o reconhecimento de OS ou OSCIPs em avaliações consistentes de capacidade da entidade em função de aspectos marcadamente locais. A força da sinergia e do

compromisso firmado entre os parceiros e o reconhecimento da comunidade a ser beneficiada serão os sustentáculos dos projetos e a fonte da força que terão, para suplantar eventuais dificuldades burocráticas.

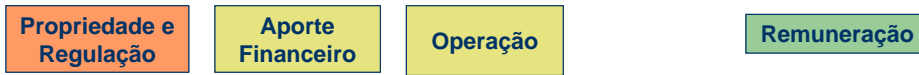
Em complemento à formação destas correntes de colaboração, cabe mencionar o potencial representado pela formação dos consórcios, também já regulamentados em lei e que reflete uma associação voluntária de administrações públicas locais em favor de projetos de escala maior que a das suas respectivas circunscrições. O consorciamento público expande a escala das ações de parceria possíveis, favorecendo o concurso de forças empresariais e civis num espaço territorial ampliado e de maior impacto.

#### 4.5. Ilustrações dos Modelos

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>Concessão Comum</b><br/>Lei No 8.987, 13/02/95</p> <p><b>Concessão Administrativa</b><br/>No 11.079, de 30/12/2004</p> <p><b>Concessão Patrocinada</b></p>                           | <p><b>Infraestrutura</b></p>  | <p><b>Iniciativa Privada Com Fins Lucrativos</b></p> |
| <p><b>Convênio</b><br/>Art. 116 da Lei Nº 8.666, 21/06/1993</p> <p><b>Contrato de Gestão</b><br/>Lei Nº 9.637, 15/05/1998</p> <p><b>Termo de Parceria</b><br/>Lei Nº 9.790, 03/03/1999</p> | <p><b>Serviços</b><br/>Ensino/<br/>Pesquisa/<br/>Saúde/<br/>Cultura/<br/>Assist.Social/<br/>Assist. Técnica</p> | <p><b>Iniciativa Privada Sem Fins Lucrativos</b></p> |

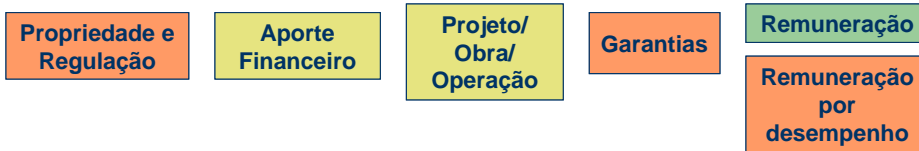


### Concessão Comum

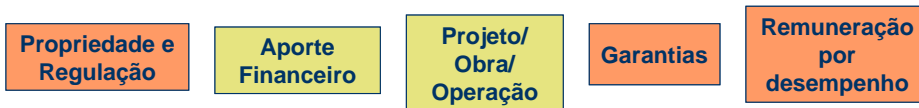


### Lei PPPs

#### Concessão Patrocinada

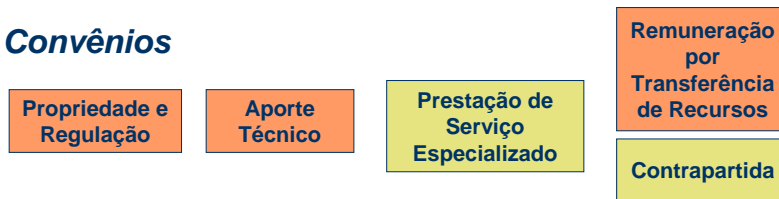


#### Concessão Administrativa



LEGENDA: ■ Público ■ Privado ■ Usuário

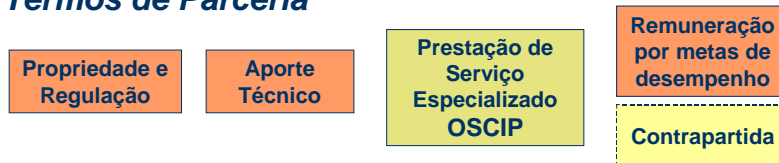
### Convênios



### Contratos de Gestão



### Termos de Parceria



LEGENDA: ■ Público ■ Privado

|   | Concessão Comum   | Concessão Patrocinada   | Concessão Administrativa   | Contratos de Gestão - OS   | Termos de Parceria - OSCIP  |
|---|---|---|--|--|---|
| <b>Competência</b>                      | Todas as esferas da Federação   |   |  | Todas as esferas da Federação  |   |
| <b>Legislação Aplicável</b>             | Lei 8.987/95, com aplicação subsidiária da Lei 8.666/93   | Lei 11.079/04, com aplicação subsidiária das Leis 8.987/95 e 8.666/93   |  | Lei 9.637/98   | Lei 9.790/99  |
| <b>Finalidade do parceiro privado</b>   | Fins lucrativos   |   |  | Sem fins lucrativos (Terceiro Setor)   |   |
| <b>Qualificação do parceiro privado</b> | Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída sem obrigatoriedade legal pela entidades envolvidas, antes da assinatura do contrato. | Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída obrigatoriamente pelas entidades envolvidas, antes da assinatura do Contrato.   |  | Organização Social (OS), dada por autoridade Federal, Estadual ou Municipal                    | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), dada pelo Ministério da Justiça      |
| <b>Riscos</b>                           | A prestação do serviço se efetivará por conta e risco da Concessionária.  | A prestação do serviço se efetivará com compartilhamento negociado de riscos entre o Poder Público e a Concessionária.  |  | A prestação do serviço se efetivará por conta e risco da entidade privada.                     |   |
| <b>Limitação orçamentária</b>           | Não há indicador específico e pré-definido de limitação orçamentária.   | Montante total de contratos está limitado a 3% receita líquida corrente municipal do ano anterior e da projetada para os próximos 10 anos (*).  |  | Não há indicador específico e pré-definido de limitação orçamentária                           |   |
| <b>Ganhos Econômicos</b>                | Não há previsão legal.  | Repartição de ganhos decorrentes de redução do risco de crédito e variações da demanda.   | Repartição de ganhos decorrentes de redução do risco de crédito. | Não há previsão legal.   |   |
| <b>Contrato</b>                         | <b>Contrato de Concessão Comum</b>  | <b>Contrato de Concessão Patrocinada</b>  | <b>Contrato de Concessão Administrativa</b>                      | <b>Acordo Administrativo</b>   |   |
| <b>prazo</b>                            | Sem limitação legal   | Mínimo igual ou superior a 5 anos - Máximo igual ou inferior a 35 anos  |  | Sem limitação legal  |   |
| <b>valor</b>                            | Sem limitação legal   | Mínimo igual ou superior a 20 milhões de reais  |  | Superior a 100 mil reais   | Sem limitação de valor.   |
| <b>remuneração do privado</b>           | Exploração do serviço remunerada pelo usuário e eventual subsídio do Poder Público.   | Exploração do serviço remunerada pelo usuário e contraprestação pecuniária do Poder Público.  | Contraprestação pecuniária do Poder Público.                     | Transferência provisória de recursos do Poder Público e prestação de contas de sua utilização. |   |
| <b>reajuste</b>                         | Depende de homologação do Poder Público.  | Atualização automática  |  | Negociada em cada acordo.  |   |
| <b>desempenho</b>                       | Não há vinculação obrigatória entre o valor de remuneração e o desempenho.  | Remuneração vinculada a parâmetros objetivos de desempenho e qualidade.   |  | OS deverá apresentar relatório anual de desempenho em relação a metas e resultados.            | Metas de desempenho/indicadores de resultado condicionantes dos pagamentos.                       |
| <b>garantias</b>                        | Apenas a Concessionária oferece garantias.<br>Direitos emergentes de concessão e cessão de créditos.                                      | Tanto a Concessionária quanto o Poder Público oferecem garantias.<br>Vinculação de receitas, fundos especiais, seguro garantia, garantias de organismos internacionais ou instituições financeiras, fundos ou empresas garantidoras e outros mecanismos legais. |  | Cumprimento do Acordo pela OS ou OSCIP   |   |
| <b>penalidades</b>                      | Apenas para a Concessionária.   | Penalidades proporcionais para Concessionária e Poder Público.  |  | Desqualificação da entidade como OS.   | Cancelamento de Acordo e indisponibilidade de bens da entidade e sequestro de bens de dirigentes. |

(\*) Sancionada a Lei 12.204/2009, que altera a Lei 11.079/2004, aumentando de 1% para 3% o montante da receita líquida corrente que os Estados e Municípios podem empenhar em contratos de PPP.

## **5. DIRETRIZES AMBIENTAIS E SOCIAIS**

Tendo em vista os potenciais impactos ambientais e sociais, sejam eles positivos ou negativos, que um determinado empreendimento poderá originar, o presente Guia orienta as administrações municipais a adotar diretrizes gerais seja para a elaboração de estudos, seja para a consolidação de planos de mitigação de riscos, conforme descrito a seguir.

### **5.1. Estudo de Impacto Ambiental e Social**

O Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIAS) identifica e avalia, de forma imparcial e técnica, os impactos ambientais e sociais que um determinado projeto poderá causar, e apresenta as medidas preventivas, mitigadoras e de compensação destes impactos. Configura-se em um instrumento preventivo de riscos ambientais e sociais que por ventura poderão ser causados durante a obra e a operação ou no desenvolvimento das atividades afins ao empreendimento.

O impacto ambiental é entendido neste guia como a interferência das atividades humanas no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura, que se instalem em empreendimento público ou privado.

Considera-se impacto social o alcance do projeto quanto à inclusão social e geração de trabalho, contabilizando-se, desta forma, os tipos de benefícios associados ao projeto e o respectivo número de beneficiários diretos.

A medição dos impactos ambientais e sociais dependerá de indicadores estabelecidos para cada projeto, dependendo das especificidades de cada áreas de infraestrutura de serviços públicos.

Vale destacar que este guia metodológico só se aplica a projetos que não se enquadram nos termos do artigo 225. § 1º, IV da Constituição Federal de 1988 e na Resolução do CONAMA no 01/86, e que precisam de licenciamento ambiental<sup>1</sup>, disciplinado pela Resolução CONAMA no 237/97. Além disso, a Resolução do CONAMA no 001/86, em seu art 2º, estabelece um rol exemplificativo de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem obrigatoriamente da elaboração do estudo prévio de impacto ambiental para seu licenciamento, como estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, ferrovias, oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e

---

<sup>1</sup> Configura-se como licenciamento ambiental um processo administrativo pelo qual o órgão ambiental competente analisa a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais e que possam efetiva ou potencialmente poluir ou degradar o meio ambiente.

emissários de esgotos sanitários e linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV, entre outros. Neste sentido, para projetos que se enquadram neste perfil será obrigatória à elaboração de EIA/RIMA, conforme estabelecido em lei.

Assim como na área ambiental, no meio construído ou urbanizado são aplicáveis leis e regulamentos que ordenam o uso e a ocupação do solo. Neste sentido, os municípios com população acima de 20 mil habitantes<sup>2</sup> são obrigados a elaborar seus respectivos Planos Diretores Participativos, onde deverão estar determinadas, além de outros elementos fundamentais de ordenamento territorial e de proteção ambiental, as diretrizes para o licenciamento urbanístico de empreendimentos enquadrados como de potencial impacto à vizinhança. Neste caso, tais empreendimentos terão a sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) por parte da Administração Municipal.

Neste contexto, todos os projetos no âmbito do Programa de Micro APP Municipal, que NÃO se enquadram nas leis e regulamentações supracitadas, deverão seguir as orientações deste guia metodológico.

#### *5.1.1 Objetivo e Diretrizes Gerais*

Este guia metodológico tem como objetivo orientar as administrações públicas locais e parceiros privados na elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIAS) dos projetos a serem desenvolvidos no âmbito do Programa Micro APP Municipal, conforme enquadramento do objeto.

O EIAS deverá ter como diretrizes gerais:

- a) Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos do empreendimento, denominada área de influência do projeto.
- b) Contemplar as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto.
- c) Identificar e avaliar de forma sistêmica os impactos ambientais e sociais gerados pelo empreendimento nas fases de implantação e operação.
- d) Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Deverá ser elaborado por uma equipe multidisciplinar formada por técnicos dos setores afins às questões ambientais e sociais, capacitados para realizar uma análise dos

---

<sup>2</sup> A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, define que o plano diretor é obrigatório também para Cidades nos seguintes casos: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

impactos ambientais e sociais positivos e negativos do projeto, para confecção do estudo sobre a obra e/ou a atividade a ser desenvolvida.

### 5.1.2 Conteúdo Mínimo

O EIAS deverá ter como conteúdo mínimo:

a) Identificação do Empreendedor:

- i. Nome/ Razão Social;
- ii. Endereço para correspondência;
- iii. Telefone/ fax/ e-mail;
- iv. Identificação do responsável.

b) Caracterização do Empreendimento:

- i. Justificativa do empreendimento no contexto social do município e com base na demanda a ser atendida, geração de empregos, dentre outros;
- ii. Localização do empreendimento abrangendo a área de entorno, no mínimo até 500 metros do limite de raio de influência do empreendimento;
- iii. Anteprojeto ou projeto básico ou projeto executivo do empreendimento;
- iv. Descrição das etapas do projeto (planejamento, obra, operação, desativação, quando for o caso, e outros) incluindo as informações sobre as ações potencialmente causadoras de impactos;
- v. Cronograma de acordo com as etapas da construção do empreendimento;
- vi. Área total do terreno, área total construída e taxa de impermeabilização do solo prevista para ocupação da área;
- vii. Estimar movimentação de terra prevista, volume, tipos de materiais, e localização da destinação;
- viii. Estimar volume e tipos de resíduos da construção civil que serão gerados e destino final em acordo com a Resolução CONAMA nº 307/2002;
- ix. Demanda gerada de recursos naturais pelo empreendimento (água, energia, disposição final de efluentes e resíduos sólidos);
- x. Identificação e caracterização de poluição sonora, atmosférica e hídrica, bem como de vibração e de periculosidade, atreladas à implantação e operação do empreendimento;
- xi. Quantidade e perfil da mão-de-obra necessária para a implantação e operação do empreendimento;
- xii. Valor total do investimento (planejamento, construção e operação/ano).

c) Caracterização da Situação Socioambiental

Este item deverá trazer uma análise integrada dos componentes dos meios físico, biótico e socioeconômico da área onde será implantado o empreendimento e de seu entorno.

Deverá conter no mínimo:

- i. Descrição geral da área do empreendimento, incluindo dados sobre o uso atual e uso anterior, cobertura vegetal, corpos d'água, declividade;
- ii. Identificação e caracterização de elementos tais como linhas de transmissão de energia, oleodutos, gasodutos etc, com o projeto do empreendimento;
- iii. Susceptibilidade da área afetada aos fenômenos do meio físico (inundação, erosão, escorregamento, subsidência, colapso, recalque);
- iv. Dimensionamento e caracterização da população afetada direta e indiretamente pelo empreendimento, em suas diversas fases;
- v. Caracterização da oferta e demanda dos serviços e de atividades econômicas relacionados ao empreendimento na sua área de influência;
- vi. Dimensionamento da geração de resíduos sólidos do empreendimento durante sua operação;
- vii. Caracterização da acessibilidade ao empreendimento, incluindo os sistemas viários e de transportes (tráfego gerado, estacionamento, carga e descarga, embarque e desembarque).

#### d) Avaliação dos Impactos Ambientais e Sociais

Neste item deverão ser identificados, valorados e interpretados, os prováveis impactos ambientais e sociais causados pelo empreendimento, em todas as suas fases (implantação, operação, manutenção e desativação, quando couber). Estes impactos deverão ser caracterizados pelo menos quanto ao efetivo (positivo ou negativo), à natureza (diretos e indiretos), à periodicidade (temporário, permanente ou cíclico), à reversibilidade (reversíveis e irreversíveis).

Descrever as modificações sociais e ambientais a serem produzidas pelo empreendimento considerando no mínimo as seguintes interferências:

- i. Infraestrutura existente de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia, drenagem de águas pluviais e de resíduos sólidos;
- ii. Infraestruturas sociais existentes de educação, transportes, saúde, lazer entre outras;
- iii. No tráfego de veículos na área durante as fases de implantação e operação;
- iv. No nível de ruído durante as fases de implantação e operação;
- v. No relevo da área (deslizamentos, processos erosivos e grandes movimentações de terra);
- vi. Na cobertura vegetal e corpos d'água;
- vii. Na necessidade de reassentamento, remanejamento e relocação de população/famílias;
- viii. Na oferta de emprego e renda para a população local nas fases de implantação e operação do empreendimento.

e) Proposições de medidas mitigadoras e compensatórias

Propor medidas que venham a mitigar ou eliminar cada impacto negativo ou positivo e apresentar um quadro-síntese, relacionando os impactos com as medidas propostas, referindo-se separadamente as fases de implantação e operação, e indicar o responsável pela medida.

As medidas serão classificadas quanto:

- i. a sua natureza: preventiva ou corretiva ou potencializadora (no caso de impactos positivos);
- ii. a fase do empreendimento: implantação, operação e, quando couber, desativação;
- iii. ao fator sócio-ambiental: físico, biótico e socioeconômico;
- iv. ao prazo de sua aplicação: curto, médio ou longo prazo;
- v. ao responsável: empreendedor, Poder Público, ou outros;
- vi. a inexecutabilidade: impactos que não poderão ser evitados indicando as medidas de compensação.

*Exemplo de quadro-síntese:*

| <b>Impacto</b>                                       | <b>Medida Proposta</b>  | <b>Prazo</b> | <b>Responsável</b>           |
|--|---|--------------|------------------------------|
| <b>Etapa de Implantação</b>                          |   |              |                              |
| Supressão de vegetação nativa                        | Plantio do mesmo número de árvores suprimidas do local em área verde do município ou área próxima ao empreendimento | Curto        | Empreendedor                 |
| Geração de 20 empregos diretos com mão de obra local |   | Curto        | Poder Público e Empreendedor |
| <b>Etapa de Operação</b>                             |   |              |                              |
| Geração de grande volume de resíduos sólidos         | Programa de gestão de resíduos da operação do empreendimento  | Longo        | Empreendedor e Poder Público |
| Geração de 20 empregos diretos com mão de obra local | Cursos de aperfeiçoamento e treinamento profissional para mão de obra local   | Curto        | Empreendedor e outros        |

Em complementação a este estudo, deverá ser elaborado o Plano de Mitigação de Riscos com base no guia metodológico específico.

## Equipe Técnica

Relacionar os profissionais da equipe técnica que elaborou o EIAS com os respectivos números de registro em seus respectivos conselhos profissionais, e anexar a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do responsável.

### 5.1.3 Publicação do EIAS

Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIAS, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão municipal competente, por qualquer interessado.

Deverão ser fornecidas cópias do EIAS, quando solicitadas pelos moradores da área afetada ou suas associações.

O órgão público responsável pelo exame do EIAS deverá realizar audiência pública, antes da decisão sobre o projeto, sempre que sugerida pelos moradores da área afetada ou suas associações.

## 5.2. Plano de Mitigação de Riscos

O Plano de Mitigação de Riscos (PMR) é o instrumento de apoio à implementação das medidas mitigadoras, compensatórias e potencializadoras, registradas no Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIAS), a ser desenvolvido no âmbito do Programa Micro APP Municipal.

### 5.2.1 Objetivo e Diretrizes Gerais

Este guia metodológico tem como objetivo orientar o Empreendedor público ou privado na elaboração de Planos de Mitigação de Riscos (PMR), em complementação aos EIAS dos projetos a serem desenvolvidos no âmbito do Programa Micro APP Municipal.

O PMR surge da necessidade de gerar propostas de medidas mitigadoras de forma planejada e organizada no tempo, visando à minimização dos impactos potenciais negativos do empreendimento ou possível potencialização de seus impactos positivos.

O PMR deverá ter como diretrizes gerais:

- a) garantir que a implantação e operação do empreendimento se desenvolvam em equilíbrio com o ambiente natural e antrópico em sua área de influência;
- b) criar mecanismos de comunicação com a população afetada de modo a mantê-la informada, principalmente durante a fase de implantação do empreendimento;
- c) desenvolver as ações de prevenção e mitigação identificadas, as possíveis ações de potencialização, além daquelas que surjam como necessárias durante a implantação e operação do empreendimento.



### 5.2.2 Conteúdo Mínimo

O PMR deverá ter como conteúdo mínimo:

- a) Identificação do Empreendedor:
  - i. Nome/ Razão Social;
  - ii. Endereço para correspondência;
  - iii. Telefone/ fax/ e-mail;
  - iv. Identificação do responsável.

- b) Informações Básicas do Empreendimento:

Este item deverá conter uma breve descrição sobre o empreendimento, indicando os principais impactos relativos a sua implantação e operação.

- c) Programa de Prevenção e Mitigação

Neste programa deverão estar previstas ações que serão adotadas para a prevenir ou mitigar impactos nos meios físico, biótico e socioeconômico, seja durante a obra ou durante a operação do empreendimento. A seguir, é apresentado um conteúdo mínimo a ser considerado quando do detalhamento das ações do programa destinadas à prevenção ou mitigação dos riscos nos meios físico e biótico e no meio socioeconômico.

- Meios Físico e Biótico

Durante a obra deverá ser observada a geração de partículas e odores devido à manipulação de materiais de construção e operação de máquinas e equipamentos. Também deverão ser consideradas neste programa as atividades que serão desenvolvidas durante a operação do empreendimento e que geram partículas e odores.

Com relação ao solo, especial atenção deverá ser dada par evitar qualquer derrame acidental ou intencional de insumos que possam causar contaminação do solo, como material de escavação ou resíduos de qualquer classe.

Assim como no caso do solo, deverão ser implementadas todas as ações necessárias para proteger os recursos hídricos no entorno do empreendimento contra a contaminação e deverão ser programadas as operações de tal forma que minimizem a geração de barro e sedimentos produzidos pela obra.

Os espaços verdes deverão ser preservados o máximo possível, obedecendo a legislação urbanística e ambiental aplicáveis. A extração de árvores deverá estar prevista no projeto do empreendimento e autorizada por autoridade competente.

Os resíduos, efluentes líquidos e gasosos da obra deverão ser geridos de forma integrada através de um sistema que deverá ter como premissa minimizar a

quantidade dos resíduos gerados através de práticas que tendem ao manejo mais eficiente dos insumos.

- Meio Socioeconômico

A Contratada deverá tomar todas as medidas necessárias para evitar danos na saúde e na integridade física das pessoas afetadas pela obra e na infraestrutura existente.

Com relação à garantia da mobilidade e acessibilidade dos moradores, as ruas e calçadas do entorno do empreendimento deverão ser reparadas durante e após a obra quando se tratar de danos causados por ações associadas à obra, como a circulação de veículos pesados.

Com relação à circulação de veículos destinados às atividades relacionadas à obra, os desvios de trânsito ocasionados pela obra deverão ser anunciados e habilitados pela autoridade competente e sinalizados, conforme definido pela dita autoridade. No perímetro da obra os veículos pesados não poderão circular em velocidade superior a 20km/h.

Se a obra exigir fundações, a Contratada deverá implementar medidas necessárias a fim de assegurar a estabilidade das construções vizinhas. Ainda com relação à vizinhança do empreendimento, deverá ser garantida a segurança na circulação de pedestres, no acesso dos moradores às suas residências, além de respeitar os horários permitidos pelo Poder Público para produção de ruídos e outros efeitos que geram impacto na qualidade de vida dos vizinhos.

Se a obra demandar reassentamento, remanejamento ou relocação de população, deverá ser feito um plano específico para minimizar os impactos sociais causados a essas famílias, contendo um conjunto de ações que garanta as condições, na medida do possível, para a reconstrução do habitat com a melhoria da qualidade de vida das famílias reassentadas.

O Empreendedor poderá potencializar os impactos positivos do projeto com ações ou programas complementares, como, por exemplo, a criação de ações de capacitação e aprimoramento da mão-de-obra com potencial de ser contratada quando da operação do empreendimento.

d) Programa de Comunicação:

O programa de comunicação deverá conter, no mínimo:

- i. Descrição do empreendimento e alcance do mesmo;
- ii. O caráter e a duração dos impactos;

- iii. A enunciação clara dos principais impactos negativos e positivos do empreendimento;
- iv. As medidas de mitigação;
- v. As conclusões relativas a viabilidade ambiental do empreendimento.

e) Cronograma

O PMR deverá apresentar cronograma de implementação dos programas previstos, demonstrando as interdependências entre suas respectivas ações.

f) Equipe Técnica:

Relacionar os profissionais da equipe técnica que elaborou o EIAS com os respectivos números de registro em seus respectivos conselhos profissionais, e anexar a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do responsável.

Deverá ser elaborado por uma equipe multidisciplinar formada por técnicos dos setores afins às questões ambientais, urbanas e sociais, capacitados para realizar uma análise dos impactos ambientais e sociais positivos e negativos do projeto, para confecção do estudo sobre a obra e a atividade a ser desenvolvida.

### *5.2.3 Publicação do PMR*

Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do PMR juntamente com o EIAS, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão municipal competente, por qualquer interessado.

Deverão ser fornecidas cópias do PMR, quando solicitadas pelos moradores da área afetada ou suas associações.

O órgão público responsável pelo exame do PMR deverá realizar audiência pública, antes da decisão sobre o projeto, sempre que sugerida pelos moradores da área afetada ou suas associações.

## **6. ÁREAS DE APLICAÇÃO DE MICRO APP**

Esta parte do guia oferece informações sobre os setores saneamento básico, habitação, infraestrutura de produção e comercialização, saúde, educação e cultura, considerados potenciais para Micro APPs.

Foram caracterizados, para cada um dos setores potenciais, o contexto institucional nacional, considerando legislação e políticas públicas correntes, e os modelos de arranjos institucionais e seus principais agentes.

Com isso, espera-se orientar a escolha, pelos governos locais, de setores e modelos de Micro APP apropriados para cada um dos projetos a ser montado e implementado, que deverá ter como objetivo principal otimizar a prestação de serviços públicos essenciais em seus municípios.

## **6.1. Saneamento Básico**

### *6.1.1 Conceito*

O saneamento básico compreende o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

### *6.1.2 Competências*

Apesar de suas peculiaridades, a competência para a implantação e operação de cada uma destas infraestruturas é dos Municípios, podendo ser delegada a terceiros, de acordo com legislação aplicável. Entretanto, mesmo transferindo esta competência para terceiros, o Poder Público municipal permanece com a prerrogativa do planejamento e da gestão do saneamento básico, sendo responsável pela definição e execução das políticas públicas.

### *6.1.3 Lei do Saneamento Básico*

A Lei 8.987/1995, conhecida como Lei das Concessões, inaugurou um novo ciclo da participação privada no Brasil no campo da provisão de serviços públicos e de infraestrutura urbana. Antecedentes já estavam postos (i) no artigo 175 da Constituição de 1988 que previa a incumbência do Poder Público sobre a prestação dos serviços públicos, diretamente ou por meio de concessões e permissões; e (ii) no Programa Nacional de Desestatização (PND), de 1990.

Em 2007, depois de um longo processo de discussão, foi aprovada a Lei do Saneamento Básico nº 11.445, que junto a Lei de Consórcios Públicos Nº 11.107/2005, criou um novo ambiente político-institucional para o saneamento brasileiro, que oferece elementos para demarcar uma relação Estado-sociedade no campo do saneamento.

### *6.1.4 Plano de Saneamento Básico*

De acordo com a Lei de Saneamento Básico, qualquer forma de prestação dos serviços deve estar subordinada primeiro às orientações de um Plano de Saneamento Básico, editado pelo município e submetido à apreciação da sociedade por meio de audiências e consultas públicas.

### *6.1.5 Gestão do Saneamento Básico*

São reconhecidos três modelos diferenciados que correspondem a escalas ou territórios de gestão para o saneamento básico (Britto, 2009), todos eles abertos à participação privada na prestação dos serviços. São eles:

- **Gestão Pública Regionalizada:** onde as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) atuam em grande parte do território do respectivo estado, mediante concessões dos municípios, sejam essas formais ou precárias.
- **Gestão Pública Municipal:** exercida de forma direta, por meio de secretarias/departamentos da Prefeitura ou de autarquias como os conhecidos Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAEs) ou de forma indireta mediante criação de empresa pública municipal ou concessão dos serviços a empresa privada.
- **Gestão Associada por Consórcio Público:** um conjunto de municípios, com ou sem a participação do estado, se reúne para constituir Consórcio Público para prestar os serviços ou para delegar a prestação a algum agente privado.

### *6.1.6 Impacto Social do Saneamento Básico*

O setor de saneamento merece especial atenção tendo em vista a urgência em se alcançar à universalização dos serviços, conforme estabelecido em legislação vigente, principalmente devido ao seu impacto na qualidade de vida e na saúde da população. O déficit em saneamento é fortemente caracterizado por desigualdades sociais e disparidades regionais no acesso e distribuição dos serviços. Neste sentido, os contratos com as instituições privadas devem conter metas específicas focadas na população de baixa renda, prevendo-se, por exemplo, a tarifa social.

### *6.1.7 Formas de Contratação*

A contratação para a prestação dos serviços de saneamento básico vem sendo feita através de:

- Contrato de Administração;
- Concessão Comum, Patrocinada ou Administrativa;
- Contrato de Gestão - com Organizações Sociais.

### 6.1.8 Experiências Ilustrativas

#### a) Sistema Esgotamento Sanitário: Rio das Ostras/RS

*Localizado na Região dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro, Rio das Ostras tem população em torno de 90 mil habitantes, conforme contagem do IBGE de 2008. Em setembro de 2007, Rio das Ostras assinou a primeira PPP do estado do Rio de Janeiro, cujo objeto é a ampliação e operação do sistema de esgotamento sanitário, compreendendo a construção de rede coletora, drenagem de águas pluviais, pavimentação de ruas e calçadas, coletores tronco, estações elevatórias e ampliação da estação de tratamento de esgotos.*

*O Contrato estipula o prazo de 15 anos de prestação dos serviços, sendo mais 17 meses para a execução de obras, totalizando um valor de R\$ 316 milhões. Será executado pela empresa Odebrecht Engenharia Ambiental.*

*A contraprestação pecuniária mensal é no valor de R\$ 5,43 milhões em parcela, sendo 90% dela fixa e 10% variável, conforme nota atribuída ao desempenho da Contratada. A estrutura de garantias é formada pelo Fundo Garantidor gerido pelo Banco do Brasil e pela aplicação de multa de 1% além de juros de 1% ao mês, no caso de inadimplemento do Contratante. O Fundo Garantidor possui um patrimônio de afetação no valor de 5 (cinco) vezes o fluxo mensal da contraprestação, sendo os royalties do petróleo a principal origem das receitas.*

#### b) Esgotamento Sanitário: Município de Rio Claro/SP

*Assim como a maioria das cidades brasileiras, o município de Rio Claro, com população estimada em 185 mil habitantes, apresenta um percentual muito baixo de esgotos sanitários tratados, em torno de 30% do total produzido, sendo o restante lançado in natura nos principais rios da região.*

*Com o objetivo de reverter este quadro, a Prefeitura, através do Departamento Autônomo de Água e Esgotos (Daae), investiu na modelagem de um Contrato de PPP para o Sistema de Esgotos Sanitários, por meio da contratação de uma consultoria internacional especializada. Esta consultoria foi responsável pela assessoria técnica, jurídica e financeira durante o processo de formatação da PPP na modalidade concessão administrativa.*

*O Consórcio Rio Claro<sup>3</sup> foi o vencedor do processo licitatório, sendo criada em seguida a empresa Saneamento de Rio Claro S.A., que assumirá as obras de melhoria e expansão, a operação e a manutenção do Sistema de Esgotos Sanitários por 30 anos, conforme estabelecido em contrato, no valor de R\$80,6*

---

<sup>3</sup> A Saneamento Rio Claro é formada pela empresa Norberto Odebrecht, Lumina Engenharia Ambiental. e Odebrecht Investimentos em Infra-estrutura.

*milhões (oitenta milhões e seiscentos mil reais), assinado em 5 de dezembro. A gestão dos serviços de saneamento básico da cidade permanecerá a cargo do Poder Público municipal, bem como a prestação dos serviços de abastecimento de água. A Daae continuou também titular das contas de água e esgoto do município. A previsão é de alcançar em 5 anos 100% de esgoto tratado em toda a cidade, com um investido privado de cerca de R\$ 500 milhões no sistema de esgotamento da cidade.*

*A remuneração da empresa é feita segundo um valor referencial dos serviços, sendo a cobrança pelo valor mensal de esgoto gerado no mês equivalente a quantidade de água faturada.*

*A estrutura de garantias montada pelo município compreende a cobrança efetuada por banco contratado pelo parceiro privado, com anuência do Daae; conta mensal desdobrada em serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; compensação pelo Fundo de Compensação Tarifária, no caso de eventual insuficiência de recursos; receitas provenientes das tarifas dos serviços de abastecimento de água e do orçamento do Poder Concedente; ajuste da estrutura tarifária no caso de haver defasagem tarifária durante três meses consecutivos; e no caso de atraso no pagamento, haverá multa de 2% mais juros de 1% ao mês.*

*c) Aterro Sanitário: São Carlos/SP*

*Localizado no interior do Estado de São Paulo e com uma população estimada em 218 mil habitantes (IBGE, 2008), São Carlos é um importante centro regional, com economia fundamentada em atividades industriais e agropecuárias.*

*A cidade coleta atualmente cerca de 4,4 toneladas de lixo por mês, a um custo anual de R\$ 6,5 milhões, e a coleta seletiva abrange 75% do território municipal. Com o objetivo de contratar empresa especializada para a execução dos serviços de limpeza pública no município, a Prefeitura Municipal de São Carlos publicou Edital de concorrência pública em julho de 2007.*

*Entretanto, em razão do esgotamento da capacidade do aterro sanitário municipal, esta licitação foi revogada em dezembro do mesmo ano. Neste contexto, durante quase dez meses, entre 2007 e 2008, o lixo domiciliar gerado na cidade teve que ser disposto em aterro sanitário particular, localizado no município de Guataporã, onerando os cofres públicos municipais em cerca de R\$ 2,2 milhões.*

*Em maio de 2008, a Câmara Municipal de São Carlos aprovou dois projetos no setor de limpeza urbana. O primeiro autoriza o Poder Executivo a contratar a PPP para a*

*prestação de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e o segundo dispõe sobre a Política Municipal de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos.*

*Em seguida, a Prefeitura contratou uma equipe da FIAPAI/USP, com especialistas na área de saneamento, para assessorar na implantação de um novo aterro sanitário, com indicação de localização de área para o aterro e elaboração do projeto básico.*

*A Prefeitura de São Carlos, em julho de 2009, republicou o Edital do processo licitatório para a contratação de Parceria Público-Privada na modalidade Concessão Administrativa, através da concorrência pública, do tipo menor valor de contraprestação a ser paga pelo município, desta vez com o objetivo de contratar empresa especializada para a execução dos serviços de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos no município. A abertura das propostas está prevista para setembro de 2009.*

*O contrato terá a vigências de 20 anos, prorrogáveis por mais 10 anos, e o seu valor estimado é de R\$ 179 milhões. Este valor inclui os custos com as desapropriações da área do novo aterro e com a sua implantação. Os investimentos privados para a implantação de central de triagem, com a finalidade de ampliar a abrangência coleta seletiva, são estimados em R\$ 1,2 milhão. Também estão previstos investimentos em R\$ 11,6 milhões para o tratamento de chorume.*

*d) Emissário Submarino: Salvador/BA*

*O Estado da Bahia também já assinou a sua primeira PPP, no modelo da Concessão Administrativa, em 2006. O objeto é a construção, operação e manutenção do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, um contrato que prevê a construção do emissário do Jaguaribe e de uma estação de condicionamento prévio, além de ampliações da estação elevatória e linhas de recalque existentes. O prazo de execução das obras está estimado em 24 meses, com término previsto para setembro de 2010. O contrato, no valor de R\$619 milhões (seiscentos e dezenove milhões de reais), prevê 18 anos de operação pela empresa privada.*

## **6.2. Habitação**

### *6.2.1 Política Nacional de Habitação*

Em 2004, o Brasil passou a contar com uma Política Nacional de Habitação (PNH), uma das principais iniciativas do então recém-criado Ministério das Cidades (MC) focada na redução do déficit habitacional no país e na melhoria da qualidade de vida da população.



Outra importante iniciativa promovida foi à criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que se baseia na cooperação federativa para a estruturação da política habitacional. Junto com o SNHIS foram instituídos o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor. A gestão dos recursos do Fundo se dá principalmente por meio de repasse a estados e municípios, segundo condições estabelecidas pelo órgão gestor do fundo.

#### *6.2.2 Carteira de Programas*

A carteira de programas disponibilizados pelo Ministério das Cidades desde 2006 possibilita diferentes formas de captação de recursos e estimula a inclusão de novos agentes, facilitando a promoção imobiliária. Visa a contribuir para atender tanto parcelas significativas da população que têm capacidade de crédito, mas que historicamente foram assistidas por recursos públicos, como àquelas famílias de baixa renda (menor ou igual a três salários mínimos), que necessitam de subsídios totais ou parciais do governo.

#### *6.2.3 Financiamento dos projetos*

A operadora oficial dos recursos é a Caixa Econômica Federal (Caixa), que, por sua vez, define as regras a serem seguidas pelos executores dos projetos inseridos nesta carteira de programas. As principais fontes de recursos para financiamento da política de habitação, que alimentam o FNHIS, são originárias do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

#### *6.2.4 Perfis dos Agentes Privados*

Neste contexto da política habitacional, tanto podem participar dos programas federais de fomento à promoção habitacional de interesse social empresas do setor da construção civil, como cooperativas, associações e demais entidades sem fins lucrativos.

#### *6.2.5 Locação Social. Critérios*

Os estudos que serviram de base para este guia, apontaram a locação social como um modelo potencial para a realização de Micro APPs municipais na área de habitação de interesse social. O conceito de locação social, que já é debatido amplamente na Europa, prevê uma série de incentivos e normas que permitam a parceria entre os setores público e privado na construção de unidades habitacionais destinadas à parcela da população que não tem condições de comprar um imóvel.

Este conceito vem ao encontro dos princípios do Programa, tendo em vista que a locação social não é apenas oferecer subsídio do governo para pagar o aluguel. É também oferecer incentivos aos empresários, estados e municípios para que possam ampliar as oportunidades de moradia para as famílias menos favorecidas.

A instituição responsável pelo gerenciamento das locações sociais deverá seguir um programa elaborado para este fim pelo Poder Público, considerando os aspectos da legislação, da administração, dos imóveis, dos contratos e garantias e da seleção dos locatários.

Com relação às habitações (apartamento ou casas), sendo elas de propriedade privada, empresas de capital exclusivamente privado irão administrar imóveis próprios ou de terceiros sob as regras do aluguel social, mas obedecendo, também, as normas de direito civil que regulam as relações privadas.

Quanto aos imóveis destinados a construção das habitações, o município poderá utilizar imóveis próprios sejam eles terrenos vagos para edificação, sejam edificações sem uso a serem adaptadas, como contrapartida para empreendedores privados projetarem e construir as habitações para locação social.

Os imóveis a comporem o programa devem ter o mínimo de conforto, segurança e higiene. Para reduzir custos de condomínio, a preferência deve ser por edificações de até quatro andares, dispensando-se o uso de elevadores. Atenção especial deve ser dada para as áreas de uso comum e para os serviços de interesse dos condôminos, como limpeza e retirada de lixo, que podem onerar a moradia e gerar problemas entre os condôminos, se mal administrados (Eduardo, 2009).

Sugere-se que o padrão mínimo de área interna útil seja de 60 m<sup>2</sup> (não computadas paredes e área de serviço). Com relação ao uso do imóvel, este deve estar vinculado a moradia de responsável e de sua família, não permitindo transferi-lo a terceiros. A seleção destes responsáveis (concessionários de uso) deverá se orientar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que deverão estar firmados em regulamento. Prioridade deve ser dada a famílias com renda inferior a três salários mínimos.

#### *6.2.6 Formas de Contratação*

A contratação de agentes privados para a promoção habitacional nos municípios poderá ser feita através de:

- Contrato de Administração;
- Contrato de Gestão com entidades qualificadas como OS;

- Concessão Administrativa.

### 6.2.7 Experiências Ilustrativas

#### a) Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, apresenta alguns aspectos que podem servir de inspiração para o desenho de projetos de locação social no modelo Micro APP. Uma delas é a garantia oferecida ao agente financeiro, através do Fundo Garantidor da Habitação Popular (Lei Nº 11.977/09), criado pelo governo federal. Este fundo tem por finalidade garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação. No caso das Micro APPs, o mecanismo de garantia para o pagamento mensal ao empreendedor poderia seguir os moldes do fundo garantidor da habitação federal, garantindo, deste forma, o pagamento de contraprestação municipal ao empreendedor pelas locações sociais.

Outro aspecto a ser adotado em contratos Micro APP na área de habitação, inspirado no referido Programa, é a garantia ao setor público quanto à funcionalidade e segurança das construções e manutenção das mesmas, a exemplo de contratos de PPP *latus sensu*, que apresentam metas de desempenho para o empreendedor como condição para o pagamento da contraprestação pecuniária.

#### b) Regime Imobiliário da Cidade de Paris

A experiência francesa da sociedade de economia mista responsável por construir e gerenciar imóveis a alugar para famílias de baixa renda, denominada *Régie Immobilière de la Ville de Paris – RIVP*, é também uma possibilidade de modelo para a configuração de Micro APP na área de habitação. Entretanto, seriam necessários em torno de 25 mil imóveis para a empresa atingir um equilíbrio econômico com a atividade, o que, com o passar dos anos, é facilitado pela amortização do capital imobiliário, na medida em que estes imóveis já são antigos, deixando de representar custo para a empresa. Desta forma, dependendo do tamanho da demanda municipal por habitação de interesse social, esta iniciativa pode ser adotada em nível regional, como, por exemplo, através de um consórcio intermunicipal (Eduardo, 2009).

### **6.3. Infraestrutura de Produção e Comercialização**

#### *6.3.1 Mercados atacadistas*

Em recente diagnóstico dos mercados atacadistas de hortigranjeiro realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com apoio do PNUD, foram levantados dados sobre os principais mercados atacadistas de hortigranjeiros do Brasil. O objetivo deste diagnóstico foi conhecer e delinear demandas do setor, levantando suas características institucionais e de infraestrutura.

Foram identificadas as instituições gestoras (IG) de personalidade jurídica que administram um ou mais entrepostos atacadistas, sendo a maioria delas empresas públicas. Entretanto, existe um número expressivo de OSCIPs e de autarquias públicas, provando que este setor pode ser objeto de projetos de alianças público-privadas, nos moldes das Micro APPs. As IGs foram identificadas nas três esferas de governo e em alguns casos pertencem a convênios intermunicipais. Outras funções são assumidas pelas IGs, além do gerenciamento, como o armazenamento de grãos e a gestão de projetos e programas de alimentação.

Os entrepostos são as infraestruturas físicas que possibilitam a comercialização dos produtos e permitem o acesso de e a interação entre vendedores e compradores. Com relação ao tamanho destes entrepostos, no modelo Micro APP ele deverá se âmbito local ou regional, reunindo a produção local em mercados municipais que exercem a dupla função de atacado e varejo.

Em entrevistas com dirigentes das IGs, os entraves operacionais mais relatados estão relacionados com a insuficiência das infraestruturas físicas, que necessitam ainda de expansão e de reforma. Este é um importante nicho para a promoção de alianças com o setor privado com o objetivo de viabilizar investimentos para a modernização de estruturas existentes e construção de novas. Investimentos poderão ser realizados inclusive para promover mecanismos de criação de fontes alternativas de receitas que poderão contribuir para a melhoria da gestão destes mercados.

#### *6.3.2 Possíveis Projetos*

Possíveis projetos nesta área a serem desenvolvidos nos moldes da Micro APP:

- infraestrutura de comercialização: viabilização e modernização de espaço físico para comercialização de produtos negociados em mercados da rede Ceasa;
- construção de pavilhão para classificação e embalagem: visa agregar valor à produção e facilitação do comércio através da viabilização da construção de área coberta dotada de infraestrutura para comercialização dos produtos;

- restauração mercados centrais: objetiva o resgate da qualidade estética da edificação, otimização do potencial de abastecimento e valorização dos espaços de sociabilidade.

Ao desenhar um modelo de Micro APP para um projeto neste setor poderão ser agregados programas sociais relacionados à segurança alimentar e outras políticas sociais, assim como vem ocorrendo em muitos dos entrepostos pelo país afora.

### 6.3.3 *Experiência Ilustrativa*

#### *a) Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco – CEASA/PE*

A CEASA/PE é a primeira do sistema CEASA do país a adotar o padrão de gerenciamento administrativo com a participação, interativa e participativa, dos seus permissionários, através da constituição de uma Organização Social (OS) vinculada à Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária. A OS prestadora de serviços objetiva a excelência e o trabalho otimizado nos processos de gerenciamento do entreposto comercial, que é visto, pela sua dimensão espacial e sua representatividade econômica, como “uma cidade dentro de Recife”.

Continua com o mesmo perfil de terminal de comercialização atacadista de frutihortícolas e derivados, além do mercado de cereais, peixes e flores ornamentais, gerando mais de 35 mil empregos diretos e indiretos no setor básico de abastecimento alimentar da população da Região Metropolitana do Recife, estimado em 3.6 milhões de pessoas, além dos supermercados e feiras livres. Outras atividades paralelas de apoio ao comércio local e aos usuários, são praticadas, como postos médicos, postos de apoio policial à segurança durante 24 horas, delegacia de repressão ao abuso contra o menor, atividades bancárias com a presença de quatro agências, além de outra em fase de implantação.

Voltadas para esse comércio, funcionam agências de carros e caminhões, postos de gasolina, restaurantes e numerosas atividades terciárias que geram mais de 35 mil empregos diretos e indiretos. A média do volume mensal de negócios realizados na CEASA/PE, atualmente, alcança a soma de R\$ 44 milhões.

## **6.4. Saúde**

### *6.4.1 Espaços de Colaboração Privada*

A Constituição Federal de 1988 permite a atuação da iniciativa privada nacional na área de saúde. Permite também a participação complementar dessa iniciativa, lucrativa ou não, no Sistema Único de Saúde (SUS), o que significa a compra de serviços privados pelo Estado para o fornecimento público de saúde (Matos e Pompeu, 2003).

Os artigos 24 e 26 da Lei 8080/90 dizem que a participação complementar será feita quando não houver disponibilidade do SUS para a cobertura assistencial à população de uma determinada área. Segundo Cherchglia (1999), a tendência de terceirização da contratação de trabalho no setor saúde vai além dos serviços gerais de limpeza, vigilância, alimentação, manutenção, atingindo, também, os serviços profissionais e técnicos de saúde (laboratórios, serviços de imagem, pronto-socorro).

Os setores mais terceirizados na área da saúde são os de manutenção e conservação (limpeza, segurança, alimentação, manutenção de equipamentos e lavanderia). Já entre as áreas técnicas e profissionais, encontramos a área administrativa e alguns setores médicos como laboratório, imagem e pronto-atendimento (Cherchglia, 1999).

Além da compra de serviços do setor privado (consultas, internações hospitalares, exames laboratoriais), contratação de prestação de serviços de atividades de apoio e manutenção (limpeza, lavanderia, segurança) e do tradicional credenciamento de médicos para atender em hospitais contratados e conveniados previstos em lei, existe outras formas de terceirização do trabalho na saúde.

Entre elas, destaca-se: a contratação de prestação de serviços de atividades típicas da área da saúde disponibilizadas por entidades de direito público ou privado, incluindo as associações comunitárias (programas de saúde da família e de agentes comunitários); os clubes de serviços e/ou maçonaria para gerenciarem unidades públicas de saúde; cooperativas de serviços e trabalho, e; a locação de mão-de-obra por meio de empresas de fornecimento de trabalho temporário (Brasil, 1997). As vendas de serviços profissionais e técnicos, geralmente, são realizadas por cooperativas de trabalho (Cherchglia, 1999).

#### *6.4.2 Formas de Contratação*

A forma de contratação que apresenta maior afinidade com a proposta das Micro APPs na área de saúde é o Contrato de Gestão, firmado com as Organizações Sociais (OS), já desenvolvido com êxito pelo Estado e pelo Município de São Paulo. Entretanto, para a adoção desta forma de contratação é preciso observar se existem no município algumas características específicas necessárias para o sucesso dos projetos. Caso não existam, deve-se verificar a possibilidade de se construir um ambiente propício ao desenvolvimento deste modelo.

A primeira característica a ser avaliada no município é a sua capacidade gerencial seja para a definição de metas e expectativas de desempenho a serem contratualizadas, seja para a negociação dos termos e condições contratuais, de monitoramento e

implementação dos contratos. A própria seleção adequada dos parceiros privados é uma capacidade que deve estar instalada na administração municipal.

Este ambiente pode ser criado através de uma força tarefa formada por profissionais com capacidade de instância operacional capaz de contornar as dificuldades e produzir soluções eficientes e eficazes.

A exemplo de contratos de concessão nas modalidades definidas pela Lei de PPPs, o Contrato de Gestão promove a seguinte evolução:

- O pagamento ao privado é feito em formato híbrido - ex: 90% do orçamento é fixo, pago em parcelas mensais, e 10% é variável, conforme medição de indicadores de qualidade;
- Organização institucional através da implantação de sistema de custos hospitalares padronizados, instituição de Comissão de Acompanhamento para cada unidade hospitalar, definição de atribuições e funções específicas dos interlocutores e padronização da apresentação dos dados;
- Define os percentuais de atendimento de cada uma das unidades: ex, ambulatorial, emergência, hospitalar, entre outros.

Outro aspecto importante a ser considerado na elaboração e avaliação de contratos com os prestadores privados de serviços na área de saúde é o envolvimento de setores mais amplos das secretarias de saúde: as áreas de planejamento, de orçamento, de epidemiologia, de vigilância sanitária e de saúde coletiva. Através do envolvimento destes setores e profissionais é possível se ter uma maior responsabilização dos gestores e dos prestadores, bem como de maior garantia dos direitos dos usuários.

#### *6.4.3 Indicadores de Desempenho*

Os indicadores de aferição do desempenho dos serviços contratos devem ser de teor quantitativo e qualitativo, plausíveis, exequíveis e alcançáveis, possibilitando medir processos e resultados sem a pretensão de uma extensa lista de indicadores que não poderão ser acompanhados. Estes indicadores devem ter pesos diferenciados para destacar as ações de maior importância no conjunto das atividades das unidades de saúde.

#### *6.4.4 Experiência Ilustrativa*

*a) Organização Social de Saúde: Município de São Paulo/SP  
Cinco Unidades de Assistência Médica Ambulatorial (AMA's), localizadas na zona Leste da capital (Hermenegildo Morbim Junior, Vila Califórnia, Vila Oratório, Dr. Ignácio Proença de Gouvêa e Jardim Popular) são administradas pela Organização*

*Social SECONCI-SP, qualificada como tal pelo Município de São Paulo em 2006. Desde abril de 2008, a entidade é responsável também pela administração do Território Penha/Ermelino Matarazzo, que engloba mais de 40 unidades, entre Unidades Básicas de Saúde, AMA's e Centros de Especialidades Odontológicas. A OS recebe orientação geral do Conselho Consultivo, constituído de representantes de associados, composto de 11 (onze) membros, que exercem suas funções sem qualquer remuneração.*

*A experiência de sucesso com as OSs em São Paulo é comprovada por três principais fatores:*

- *sustentabilidade : A experiência demonstrou sustentabilidade na medida que o numero de unidades tem crescido;*
- *blindagem jurídica: Desenvolveu-se uma blindagem jurídica que permitiu a proteção frente a contestações sobre a sua legalidade e probidade frente ao que determina o direito administrativo público brasileiro;*
- *Transparência: houve grande transparência no processo de implementação, com isenção na elaboração de estudos e avaliações sobre aspectos de eficiência, qualidade e equidade.*

*Foram também observados ganhos institucionais no município como o desenvolvimento de ferramentas de gestão dos contratos, o aprimoramento de conteúdos técnicos e incremento da organização técnico administrativa da Secretaria Municipal de Saúde. Para consolidar e institucionalizar estes ganhos foi constituído o Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde, voltado essencialmente para o planejamento, acompanhamento e controle técnico dos contratos, gestão administrativa e financeira e sistemas de informação.*

## **6.5. Educação**

### *6.5.1 Competências*

O atual modelo de gestão adotado pelo setor educação foi baseado na lógica descentralizadora, fundamentada no pacto federativo, onde o município tem a responsabilidade pelo exercício de funções redistributivas em relação às suas escolas, funções normativas diversas e a oferta da educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.

Desta forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>4</sup> (LDB) inova ao ressaltar em seu art. 4º, inciso IV, a obrigatoriedade da prestação, por parte do Estado, do “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de

---

<sup>4</sup> Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.



idade”, expandindo a responsabilidade da atuação municipal. Entretanto, vale lembrar que a educação infantil não é uma função exclusiva do Estado.

### 6.5.2 Parcerias

Em 2009, pela primeira vez na história da educação brasileira, o Estado tomou uma iniciativa concreta no sentido de fortalecer as parcerias com o terceiro setor para a prestação das ações de educação. O MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica, produziu um guia com “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil”, como parte desta estratégia de estímulo às parcerias que possam garantir, no menor espaço de tempo, a universalização deste serviço.

Para estruturá-las, sugere-se a aprendizagem das experiências trazidas pela análise do setor saúde, especialmente no que diz respeito à pactuação, com a comunidade e com o legislativo, da experiência a ser implantada, tornando-a o mais transparente possível. Ademais, ações de capacitação, definição dos papéis dos atores, fortalecimento do colegiado, coerência com o plano municipal de educação e aproximação do conselho municipal de educação são condições *sine qua non* ao sucesso da iniciativa, que deve também se pautar na estruturação técnica para o controle e gestão das alianças, por parte do ente público.

### 6.5.3 Fundeb. Acesso a Recursos

O direito à educação infantil gratuita é uma conquista recente no Brasil e começa a se concretizar por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei 11.494/2007, quando passa a ser viável e estável o fluxo de financiamento desta etapa da educação. O Fundo é calculado em função da expectativa de variação de receita arrecadada pelos governos. Segundo o MEC, é por meio do estímulo às parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos que o governo tem assegurado, até o momento, a expansão do acesso a esta etapa da educação por parte da população.

Alguns passos necessários deverão ser tomados pela administração municipal para dar início ao processo de contratação de parceiros privados em projetos na área de educação para se ter acesso aos recursos do Fundeb. Estes passos incluem iniciativas e levantamentos de dados a começar por:

- levantamento de todas as instituições existentes (públicas e privadas);
  - *preenche os cadastros do Censo Escolar realizado pelo Inep? Caso não esteja, deve fazer o cadastramento da mesma no referido Censo.*
- Caracterizar: modalidades de ensino, tipos de estabelecimento (público ou privado) e jornada da educação prestada (parcial ou integral);

- há crianças aguardando vagas para a educação infantil? Idade e localização geográfica
- conhecer o quadro de recursos humanos da instituição
- verificar se os direitos trabalhistas destes profissionais estão sendo respeitados
- existência ou não de projeto pedagógico na Instituição, obrigatoriedade estabelecida pela LDB, em seus artigos 12 a 14, que deverão abordar normas de gestão democráticas
- verificação se o espaço físico disponível coadunase com o estabelecido pelos “Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para as Instituições de Educação Infantil e Parâmetros Nacionais de Qualidade na Educação Infantil”, disponível no portal do MEC.
- checar se a instituição tem autorização do Conselho estadual ou municipal de educação para atuar, autorização esta que caracteriza a co-responsabilização entre o ente público e o privado no tocante à prestação dos serviços, e se o conveniamento se dá por meio da Secretaria de Educação, e não por outros órgãos da administração

Deve-se atentar que o Fundeb somente irá admitir matrículas de crianças entre 4 e 6 anos de idade em instituições conveniadas até o ano de 2010, desde que cadastradas no censo de 2006 (Art. 13, Decreto 6.253/2007). O Fundeb editou um Guia que, entre outras instruções, ressalta as atribuições e obrigações do município e das instituições parceiras.

#### 6.5.4 Experiência Ilustrativa

##### a) Escola primária inovadora: Santo Antonio do Pinhal/SP

*Em meados de 2006, havia sete alunos na Escola Municipal Rural Antônio José Ramos e a Prefeitura da cidade de sete mil habitantes, localizada a 15 quilômetros de Campos, não tinha como manter estrutura, funcionários, educadores. Por meio de uma aliança público-privada com a Fundação Semco, a escola se transformou num modelo de pedagogia inovadora, segundo matéria de Renata Cafardo publicada no jornal Estadão. O parceiro privado propôs assumir a unidade e implementar um método que já desenvolvia em sua escola particular na capital. Em meados de 2008 o número de alunos chegava a 45, com crianças entre 3 e 7 anos.*

*A educação é estruturada por meio de projetos e a proposta pedagógica se baseia em atividades didáticas desenvolvidas por grupos de crianças que se dividem pelas salas de aula e pelos espaços externos. A aprendizagem se dá, por exemplo, através da música e de exercícios nos laptops, muitas vezes no meio do gramado da escola.*

*Os laptops funcionam como ferramenta para desenvolver a leitura, cálculos, concentração nas crianças. Quem orienta as crianças com os computadores e constrói recursos é chamado de mestre em tecnologia, que não é professor, mas tem*

*formação na área de informática e criou um projeto para quem usa essa ferramenta. “Outra mestre é a funcionária da prefeitura e música, que se tornou responsável pelo projeto chamado Música, Arte e Cultura”. Este projeto foi uma oportunidade para as crianças aprenderem a tocar flauta, sendo hoje possível ver crianças tocando a Nona Sinfonia de Beethoven. “Tem ainda o dono da academia e seu projeto que trabalha a motricidade, a respiração e a coordenação das crianças”.*

*Outra característica deste modelo pedagógico é o formato das salas de aula. Nos dois únicos espaços fechados da escola de Santo Antônio do Pinhal, o professor não tem mesa e as mesas dos alunos são dispostas em forma de hexágono, de modo que todas possam olhar umas para as outras. As lousas estão em todas as paredes, sendo uma delas digital, doada por uma outra empresa parceira.*

## **6.6. Cultura**

### *6.6.1 Plano Nacional de Cultura*

No âmbito nacional, orientando-se por um contexto político que valoriza o fortalecimento de relações internacionais mais solidárias e tomando como modelo a nova relação entre sociedade e Estado promovida pelos setores de saúde, educação e habitação é que se estrutura a construção do Plano Nacional de Cultura (PNC).

O setor Cultura vem orientando a construção do Plano a partir da intensificação de seu processo participativo de modo a garantir que ele represente de fato “um mecanismo de planejamento para médio e longo prazo, propulsor de um esforço coletivo para assegurar os direitos culturais aos brasileiros”. Seu fundamento legal reúne o estabelecido na Carta Magna de 1988 e na assinatura da Convenção da Diversidade Unesco, em 2005. Ambos embasaram a aprovação da Emenda Constitucional no 48/2005. Em seu artigo 215, a CF 1988 afirma que:

*“O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

*(...)*

*§3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura”. Constituição Federal de 1988*

É o PNC que permitirá a concretização do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que representará a efetiva integração de fóruns, conselhos e outras instâncias de participação das três esferas de governo. Dentre os seus objetivos específicos ressaltam-se aqui o fomento a ‘políticas públicas que visem à cooperação entre os entes federados na área cultural’, o estabelecimento de “parcerias entre os setores público e privado nas áreas de gestão e de promoção da cultura”, a articulação e a interação “das ações

descentralizadas do Sistema MinC, de modo a potencializar investimentos e adotar critérios de pactuação federativa”.

O instrumento de pactuação do SNC é o protocolo de intenções que trata dos compromissos, competências e atribuições dos entes federativos no tocante ao sistema de cultura. Desta pactuação resultarão, entre outros, a elaboração e efetivação dos planos locais de cultura, norteados pelas diretrizes do PNC e o fortalecimento, integração e otimização dos mecanismos de financiamento específicos para a cultura, ambos instrumentos relevantes para o estabelecimento de alianças público-privadas nos governos locais.

Adianta-se que o estágio da descentralização das atribuições e pactuação de fontes de receitas, assim como todo o processo de definição dos projetos, podem se configurar como um desafio para o estabelecimento de Micro APP mais institucionalizadas. Por outro lado, há uma forte potencialidade de atuação dado que este é o momento em que as leis vão ser elaboradas, e que em seu bojo pode-se estabelecer mecanismos para estas parcerias, já apoiadas nas diretrizes do sistema e previstas nos acordos de cooperação federativos, adiante detalhados.

#### 6.6.2 Experiências Ilustrativas

##### a) *Mais Cultura*

*O programa do governo federal que mais se aproxima da proposta do programa Micro APP é o Mais Cultura, que busca superar a segregação cultural do país a partir de uma atuação intersetorial do governo federal, dos governos subnacionais, do legislativo e da sociedade civil. Conta também com a atuação de bancos públicos, e com empresas de economia mista e representa, portanto, a primeira atuação coordenada na história da cultura no país.*

*O Programa Mais Cultura é pautado em quatro diretrizes norteadoras, referentes à garantia de acesso a bens e serviços culturais, à qualificação do ambiente social das cidades e do campo, à geração de oportunidades de ocupação, emprego, renda e negócios e à promoção da diversidade cultural brasileira.*

*No âmbito do programa citado, o MinC está promovendo a implantação e gestão de Pontos de Cultura, uma ação cujo objetivo é promover a diversidade cultural por meio do fomento e incentivo aos artistas, grupos artísticos independentes e pequenos produtores culturais. Esta iniciativa impulsiona a realização de ações envolvendo arte e educação, cidadania com cultura e cultura com economia solidária. Os Pontos de Cultura são iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil, precedidas de seleção por edital público, e que através da assinatura de convênio entre o município e o MinC tornam-se responsáveis por articular e impulsionar ações que já existem nas comunidades.*

*A iniciativa dos Pontos de Cultura valoriza a atuação no âmbito privado sem fins lucrativos para potencialização das ações do setor. Ademais, considerando-se a meta de implantação de aproximadamente mais 3.000 pontos de cultura, o estabelecimento de Micro APP pode se configurar como uma ferramenta de gestão importante para o seu alcance.*

*b) Cidade do Saber: Camaçari/BA*

*O Instituto Professor Raimundo Pinheiro, Organização Social (OS) de interesse público, é parceiro da Prefeitura Municipal de Camaçari desde 2007 na administração dos serviços na área de educação informal no município. A Cidade do Saber é um programa social cujas instalações públicas são administradas, conservadas e equipadas por esta OS. Atende milhares de pessoas de todas as idades através da promoção de cursos e oficinas de arte e cultura, escolinhas esportivas, atividades de promoção à saúde; treinamento de equipes/atletas de rendimento; apresentações de espetáculos de dança, teatro, música; realização, nas suas instalações, de cursos, seminários, palestras, workshops e treinamentos, promovidos por terceiros (website, 2009).*

*A Prefeitura acompanha a performance da OS através de medições das metas previstas no contrato, tais como atendimento, qualidade e satisfação da população atendida. Estas medições são registradas em relatórios onde são especificados os gastos e os indicadores de produção e de satisfação da população com o atendimento.*

*Neste sentido, o município participa ativamente na manutenção financeira, através das Secretarias de Cultura e Esportes, e no controle sobre os investimentos realizados com recursos públicos. A agilidade administrativa seja para contratação de profissionais, seja para reposição de materiais e aquisição de equipamentos, propiciada por este modelo de gestão, impacta na qualidade dos serviços prestados.*

*Outra característica importante deste modelo é o seu arranjo institucional. Além da Prefeitura, estão envolvidos no monitoramento das atividades da Cidade do Saber: o Tribunal de Contas, os Conselhos Fiscal e Administrativo, e a Câmara dos Vereadores. A OS está também investindo em outras parcerias com o setor privado (Pólo Petroquímico e Universidade) para ampliar a abrangência de sua atuação, através de ações conjugadas de co-responsabilização com as forças atuantes da sociedade.*

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. **A experiência dos termos de parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público: OSCIPs. Parcerias Público-Privadas.** Malheiros Editores, 2007. (Série Parcerias Público-Privadas).

SOUZA, M P de. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática.** São Paulo: Riani Costa, 2000.

BASSO, L. A.; VERDUM, R. **Procedimentos técnicos e gestão ambiental.** In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL, CULTURA E SAÚDE, 3, 2003, IJUÍ [RS]. **Anais...**Ijuí, [RS]: UNIJUÍ, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia básico dos programas habitacionais.** Brasília: O Ministério, 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura.** Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/>>. Acesso em: 28 mai 2009.

BRITTO, A.L. **Território e governo:** possibilidades de novos arranjos institucionais e escalas espaciais na gestão do saneamento. Trabalho apresentado no XIII Encontro Nacional da ANPUR. Florianópolis, 2009.

CÂMARA, Jacintho. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Guia jurídico das parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 15-44. (Série Parcerias Público-Privadas).

CURY, C. R. J. O regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Caderno de referência pró-conselho.** Brasília: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública.** Rio de Janeiro: Editora Atlas, 1996.

LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). **Direito ambiental contemporâneo.** Barueri: Manole, 2004.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MENICUCCI, T.M. G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil:** atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.