



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JAIRO DE CARVALHO GUIMARÃES JUNIOR

**AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS DE INFRAESTRUTURAS RODOVIÁRIAS E AS
TIPOLOGIAS DE CONTRATOS: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DA BAHIA SOB A
ÓTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

SALVADOR

2017

JAIRO DE CARVALHO GUIMARÃES JUNIOR

**AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS DE INFRAESTRUTURAS RODOVIÁRIAS E AS
TIPOLOGIAS DE CONTRATOS: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DA BAHIA SOB A
ÓTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Área de Concentração: Teoria dos Contratos

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado

SALVADOR

2017

G963

Guimarães Júnior, Jairo de Carvalho

Aquisições governamentais de infraestruturas rodoviárias e as tipologias de contratos: um estudo de caso no Estado da Bahia sob a ótica da nova economia institucional/ Jairo de Carvalho Guimarães Júnior. – Salvador, 2017.

63 f.; il.

TCC (Graduação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Economia. Orientador: Prof. Ms. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

1. Rodovias. 2. Rodovias – Bahia. 3. Contrato público - privado. 4. Rodovias – concessões. I. Universidade Federal da Bahia. II. Carvalho, Ihering Guedes Alcoforado de. III. Título.

CDD:385.312

JAIRO DE CARVALHO GUIMARÃES JUNIOR

**AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS DE INFRAESTRUTURAS RODOVIÁRIAS E AS
TIPOLOGIAS DE CONTRATOS: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DA BAHIA SOB A
ÓTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Economia da Universidade Federal da Bahia - FE/UFBA como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia

Aprovada em _____ de Agosto de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Ihering Guedes Alcoforado
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Jr.
Universidade Federal da Bahia – UFBA

M.e Rafael Sales Rios

Universidade Federal da Bahia – UFBA

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar ao Grande Arquiteto do Universo e a minha família, pelo amor e força na superação das dificuldades.

Ao Dr. Jairo Guimarães, que, mesmo distante, foi fundamental na conclusão deste trabalho.

Ao professor e orientador Ihering Guedes, pela paciência, confiança e por acreditar na minha capacidade.

Agradecimento importante a José Élcio e Michelle Martins, pela flexibilidade e compreensão no alinhamento do trabalho com os estudos.

Ao apoio fundamental de Mariana Paes, Rafael Seixas e Tiago Medeiros, pela força e conselhos nos momentos em que quase desisti.

Aos meus Professores, Amigos, e a todos que, direta ou indiretamente, participaram de minha formação, muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto o mecanismo das compras governamentais no setor de infraestrutura rodoviária Brasileira, sob a ótica da Nova Economia Institucional (New Institutional Economics), especificamente a Teoria dos Custos de Transação, dos Contratos, da Agência e dos Leilões. Utilizo o referido arcabouço teórico para evidenciar falhas no processo de concessão rodoviária no Brasil, em um estudo de caso no Estado da Bahia, no que se refere a modelagem da licitação e do contrato celebrado. O objetivo é efetuar pequenas considerações a respeito das mudanças no processo licitatório e no arranjo contratual, que possam produzir, não só uma maior atratividade dos agentes privados, mas sobretudo, melhor eficácia na gestão das rodovias Brasileiras.

Palavras-chave: Teoria dos Custos de Transação. Teoria dos Contratos. Teoria da Agência. Concessões Rodoviárias. Compras Governamentais. Teoria dos Direitos de Propriedade.

ABSTRACT

The present study has as object the mechanism of governmental procurements in the sector of Brazilian road infrastructure, from the perspective of the New Institutional Economics, specifically the Theory of Transaction Costs, Contracts, Agency and Auctions. I use the forementioned theoretical framework to evidence failures in the road concession process in Brazil, in a case study in the State of Bahia, taking into consideration the modeling of the bidding and the contracts signed. Finally, small considerations will be made concerning the changes in the bidding process and the contractual design that can produce, not only a greater attractiveness of the private agents, but above all, better efficiency in the management of the Brazilian highways.

Keywords: Theory of Transaction Costs. Theory of Contracts. Theory of Agency. Road concessions. Government Procurements. Theory of Property Rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Especificidade, Salvaguardas e Preços nas Transações. -----	20
Figura 2	Frequência e Características do Investimento. -----	29
Figura 3	Métodos de Entrega e Financiamento. -----	40
Figura 4	Classificação dos Métodos de Compra. -----	41
Quadro 1	Resultados do Estudo de Caso Comparativo. -----	50

LISTA DE SIGLAS

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
DB – *Design-Build* (Desenho-Construção)
DBB – *Design-Bid-Build* (Desenho-Leilão-Construção)
DBO – *Design-Build-Operate* (Desenho-Construção-Operação)
DBFO – *Design-Build-Finance-Operate* (Desenho-Construção-Financiamento-Operação)
ICSD – Índice de Cobertura de Serviço da Dívida
NIE – *New Institutional Economics* (Nova Economia Institucional)
NPM – *New Public Management* (Nova Gestão Pública)
O&M – *Operation and Maintenance* (Operação e Manutenção)
PER – Programa de Exploração da Rodovia
PIB - Produto Interno Bruto
PIL – Programa de Investimentos em Logística
PPP – Parceria Público-Privada
SPE – Sociedade de Propósito Específico
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
TRE – Teorema das Receitas Equivalentes
VPL – Valor Presente Líquido

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	14
2.1	A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E A FIRMA COSEANA	14
2.2	OS MODOS DE GOVERNANÇA E OS CONTRATOS	16
2.3	A TEORIA DA AGÊNCIA	21
2.4	HART E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE	22
2.5	TIPOLOGIA CONTRATUAL	24
2.5.1	O Contrato Clássico	25
2.5.2	O Contrato Aberto ou Neoclássico	26
2.5.3	O Contrato Relacional	27
3	COMPRAS GOVERNAMENTAIS	30
3.1	A TEORIA DOS LEILÕES	30
3.1.1	A Proposição de Demsetz (1968)	31
3.1.2	A Abordagem Crítica de Williamson (1976)	32
3.1.3	Tipos de Leilões	33
3.1.4	Aspectos na Formação de Leilões	33
3.2	AQUISIÇÕES PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURAS RODOVIÁRIAS	36
3.2.1	Gestão de Ativos de Infraestrutura Rodoviária	37
3.2.2	Uma nova abordagem para gestão de Infraestruturas Rodoviárias	38
3.3	TRÊS FERRAMENTAS PARA GESTÃO DE PROJETOS E SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA	38
3.3.1	A Estrutura do Quadrante	39
3.3.2	Distinções entre Estratégias e Métodos de Compras Alternativos	41
3.3.3	Análise de Fluxo de Caixa	43
4	ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA NO BRASIL: BR116-BA / BR324-BA	46
4.1	METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO	48
4.2	ESTUDO DE CASO COMPARATIVO DO CONTRATO BRASILEIRO E CONTRATOS PADRONIZADOS NO REINO UNIDO, AUSTRÁLIA E HOLANDA	49
4.2.1	Eventos Imprevistos	50
4.2.2	Rescisão Antecipada	52
4.2.3	Alterações Contratuais	53
4.2.4	Sub-Contratações e Acionistas	53
4.2.5	Mecanismos de Pagamento	54
4.2.6	Visão Geral	56
5	RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 80, observou-se no Brasil um sucateamento no que tange à Infraestrutura de transportes, cujo modal possui predominância de sistemas rodoviários, constituindo-se, portanto, pilares fundamentais para o crescimento econômico do país.

Nesse contexto, identifica-se como um importante fator dessa deterioração a crise fiscal brasileira, a partir dos anos 80. Neste período, houve queda percentual na destinação de recursos públicos para o setor de infraestrutura, em termos de PIB. Somam-se consequências geradas a partir da Constituição de 1988, a qual concebeu rigidez no plano orçamentário, através da vinculação de receitas à despesas, e também pela inclusão de novas demandas (aumento do conflito distributivo).

Entretanto, destaca-se a ineficiência do setor público na gestão da infraestrutura rodoviária. Dentre as causas, entende-se que o estado possui menos incentivos que o setor privado em minimizar custos e melhorar a qualidade do serviço prestado. Outro fator seria o caráter intempestivo de burocratas e políticos no processo de compras governamentais, na formalização de desenhos institucionais muitas vezes inadequados e frequentemente sob *lobby* e *rent seeking*, o que aumenta os gastos e reduz a qualidade de serviços públicos.

A crise fiscal, magnificada pela falha de governo na gestão de rodovias, fez emergir uma importante discussão no campo da *policymaking*, dado o dever do Estado em empreender esforços que fortaleçam o setor, por meio de mecanismos institucionais e organizacionais que mobilizem e incentivem os agentes a agirem alinhados com os interesses do Principal.

Diante disso, é içado ao primeiro plano o caráter fundamental das compras governamentais, o que não envolve só, a decisão de fazer ou comprar, mas também a indução de qualidade do serviço comprado no âmbito da infraestrutura rodoviária. O Estado, através deste mecanismo, pode focalizar em áreas prioritárias.

Por compras governamentais no setor de infraestrutura rodoviária, entende-se a transposição dos serviços a um agente privado. Esse mecanismo se dá em duas dinâmicas: o método de seleção do ente privado e o arranjo celebrado com divisão de riscos, responsabilidades e direitos entre as partes.

No método de escolha, é estabelecido previamente critério de seleção do operador, que pode ser maior valor de outorga, critério técnico, menor tarifa de pedágio ou um conjunto destes. A regra é definida a partir da prioridade e objetivo da autoridade pública responsável pela compra.

Nesse ponto há destaque para o mecanismo de leilão, enquanto possibilidade de atingimento de preços ótimos engendrados pela concorrência prévia a outorga, além da seleção do operador eficiente.

Os contratos de concessões no Brasil seguem o escopo do direito administrativo, onde deve haver equilíbrio entre as partes, com estipulação dos objetivos do ente público e defesa de viabilidade econômica para o operador (agente privado), que estará sob regulação da autoridade, na busca por eficiência, alinhamento de interesses e o não-uso do poder de monopólio (falha de mercado).

Todavia, na observação da experiência brasileira no uso do instrumento de concessões, torna-se claro a ausência do referido alinhamento da relação poder concedente-concessionário (ou Principal-Agente), diante da presença de renegociações contratuais posteriores a outorga, de caráter oneroso, frequentemente originadas por problemas de seleção adversa e risco moral. Há, portanto, uma falha de governo materializada no regime de compras, que induz a ineficiência operacional.

Verifica-se dependência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - (BNDES) no financiamento de concessões rodoviárias e Parcerias Público-Privadas – (PPP's) no Brasil, o que torna fundamental a compreensão sobre necessidade de atração de capitais privados – nacionais e internacionais – aos projetos de infraestrutura.

Em função do acima, o objetivo deste trabalho é identificar falhas na concessão rodoviária da BA 324/ BR116, do ponto de vista da licitação e do contrato, a partir da literatura acima mencionada. Posteriormente é efetuado um estudo de caso comparativo entre a referida concessão, no estado da Bahia, e as experiências britânica, australiana e holandesa, com apresentação dos resultados, semelhanças e diferenças.

O presente trabalho é composto de cinco partes. Além desta introdução, serão apresentadas as perspectivas da Nova Economia Institucional (NEI), especificamente a Teoria dos Custos de Transação, dos Contratos, da Agência e dos Direitos de Propriedade na parte dois.

Posteriormente, é desenvolvido o arcabouço teórico das aquisições públicas de infraestruturas rodoviárias, inicialmente enquanto método de seleção do operador – Teoria dos Leilões – e, em seguida, o desenho institucional celebrado com o parceiro privado, com divisão de métodos de entrega de infraestrutura rodoviária e formas de financiamento do projeto.

Na parte quatro tem-se o estudo de caso das rodovias BR 116/BA, BR 324/BA, BA 526 e da BA 528 à concessionária Viabahia, dividido em duas partes: inicialmente considerações sobre a metodologia utilizada, e posteriormente se dá a análise comparativa do contrato objeto deste trabalho com contratos padronizados no Reino Unido, Holanda e Austrália, no referente a riscos, previsões contratuais, mecanismos de pagamento, etc.

Por fim, na quinta parte serão apresentados os resultados e as considerações finais, em tom conclusivo, a respeito das contribuições da corrente neoinstitucionalista no mecanismo de compras governamentais, com as respectivas descobertas.

2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

O referencial analítico deste trabalho se dá através da visão da Nova Economia Institucional, desenvolvida a partir do arcabouço de Ronald Coase, em que as transações são a unidade básica de análise, e, a partir de suas características intrínsecas, determina-se o modo de governança, ou seja, o de organização de determinada produção ou atividade.

De maneira complementar, utiliza-se o escopo da visão de Williamson e de Hart sobre contratos, enquanto elemento fundamental na compreensão da lógica e dinâmica econômica na transposição de serviços públicos. Significativas contribuições são extraídas também a partir da literatura de direitos de propriedade e de alinhamento de interesses (Agente-Principal).

2.1. A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E A FIRMA COSEANA

A teoria dos custos de transação origina-se no artigo seminal *The nature of firm* (1937), de Ronald Coase, como um conjunto das diferentes e principais etapas dos processos de trocas no mercado, onde estas trocas possuiriam um custo, o que explicaria em grande parte o processo de internalização das transações para o ambiente da firma.

Em sua intenção de aproximação à firma do mundo real, Coase (1937) descreve a Teoria dos Custos de Transação como um conjunto das diferentes e principais etapas dos processos de trocas no mercado, onde estas trocas possuiriam um custo. A firma, portanto, é incumbida de organizar as transações “livres” do mercado, de forma que seus custos sejam inferiores aos custos destas mesmas transações através do mecanismo de preços.

Desta maneira, a origem da firma advém do fato de existirem custos de se recorrer ao mercado, tais como os “custos de negociar, redigir e implementar um contrato”, que podem ser reduzidos através do processo de internalização, no bojo da decisão de

comprar ou fazer. As transações podem ocorrer então de duas maneiras: impessoal, através do mercado e; através do acordo ou contrato entre agentes econômicos.

A análise do autor prossegue referente aos direitos de propriedade e agenciamento, onde é desenvolvida a idéia de divisão do trabalho e também da figura do capitalista, responsável por organizar a produção, através da disposição de pagar-se mais pelo direito de direcionar outros agentes, em comparação ao valor que estes poderiam auferir através do mecanismo de preços (funcionamento da firma sobre a idéia de um empregador que dá ordens aos empregados).

Desta forma, Coase (1937) delimita uma nova lógica de alocação dos fatores, que não seriam resultantes do mero mecanismo de preços, mas também da organização da produção. Portanto, fora da firma, o sistema de preços é o fator determinante de alocação de recursos, enquanto que dentro da firma, o papel é exercido por uma autoridade. Destaca-se a atenção de Coase quanto à incompletude da teoria neoclássica tradicional em não definir a firma de maneira particular, no mundo real.

A firma coaseana existe em resposta a necessidade de serem estabelecidas relações contratuais de longo prazo pelos agentes econômicos, cujas empresas privadas estariam habilitadas a organizar e controlar o trabalho alheio, através de direitos, que seriam individuais e exclusivos.

Em sequência, há uma segunda questão abordada por Coase (1937), que diz respeito ao fato de que, se as transações no mercado possuem custos, porque estas não foram superadas totalmente pelo mecanismo de internalização das transações?

Para responder a esta questão, o autor introduz a questão organizacional na análise econômica¹, admitindo que a atividade gerencial produz retornos decrescentes, ou seja, quanto maior for o número de transações agregadas sob uma mesma estrutura organizacional, menor será a eficiência na gestão e alocação destes recursos por parte dos coordenadores e gerentes².

Há a particularidade da firma em substituir a transação no mecanismo de preços pela coordenação da produção, mantendo-se, todavia, sempre ligada ao mercado por

¹ Ronald Coase possui contribuições fundamentais no desenvolvimento dos estudos da Organização Industrial.

² O que posteriormente Herbert Simon chamaria de Racionalidade Limitada.

atividades secundárias a seus propósitos. Da mesma forma, a organização está habilitada a reverter os processos internalizados, ou seja, externalizar a transação, recorrendo ao sistema de preços.

Pela possibilidade de absorver ou desmembrar transações, não estariam os limites de expansão das firmas determinados pela igualdade entre custos marginais e receitas marginais, a despeito do fato de que a qualquer momento pode ser mais barato reorganizar a produção para outro bem ou um novo bem, mesmo que o ponto de igualdade não tenha sido atingido pela firma.

Desta forma, Coase (1937) argumenta que os limites de expansão da firma são indicados no ponto em que os custos de se produzir um bem (custos de produção somados aos custos de administração das transações necessárias) se igualem aos custos de se adquirir o mesmo bem no mercado ou através de outra firma (custos de produção somados aos custos de compra).

A Teoria dos Custos de Transação foi o ponto de partida para diversos outros estudos, cujas proposições permitiram o desenvolvimento de novas disciplinas, como a Economia dos Custos de Transação, a Economia dos Direitos de Propriedade e também da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), as quais contituem a chamada Nova Economia Institucional.

2.2. OS MODOS DE GOVERNANÇA E OS CONTRATOS

Fornecendo continuidade aos trabalhos de Ronald Coase, Oliver Williamson retoma, a partir da década de 70, a discussão em torno da importância do estudo dos custos de transação, aprofundando o conceito e admitindo aspectos de natureza comportamental.

O sistema capitalista, conforme Williamson (1979), constitui-se em um sistema de trocas, onde há passagens de bens e serviços entre agentes, processo conhecido também como transação. Surge, nesse ponto, um problema de contratação, que engendra custos.

Williamson (1979) destaca a importância do elemento contratual, que surgiria como mecanismo de redução da imprevisibilidade inerente ao sistema econômico, sobretudo

nas relações de longa duração. Essa imprevisibilidade é resultante da incerteza associada ao ambiente econômico, além da racionalidade limitada dos agentes e do comportamento oportunista.

Conceito firmado por Herbert Simon, a racionalidade limitada diz respeito à incapacidade do homem em saber com exatidão o futuro. O agente econômico efetua previsões, na tentativa de aproximar-se de um cenário, mas não dispõe de ferramentas nem capacidade cognitiva para saber com exatidão os fatos *ex-post*.

O oportunismo pode ser definido como a busca, pelos agentes, dos próprios interesses, os quais podem se utilizar de informações privilegiadas, associadas a apropriação da quase-renda³, quando em caso de ativos transacionados com alto grau de especificidade.

O contrato⁴ é um elemento fundamental no desenvolvimento da Economia dos Custos de Transação. Todavia, ao efetuar a sua análise com base nos pressupostos comportamentais anteriormente citados, Williamson (1975) evidencia a Teoria dos Contratos Incompletos.

Considerando que os agentes agem buscando o auto-interesse, a informação assimétrica, e que é impossível antecipar todas as contingências futuras, há uma incompletude contratual, que exige mecanismos de proteção. Zylberstajn (2000) corrobora:

Se pudéssemos desenhar contratos completos, não existiria problema para as organizações se estruturarem e os problemas gerados a partir do comportamento não ético seriam antecipados e tratados com cláusulas de salvaguarda (ZYLBERSZTAJN, 2000, p. 11).

No referente aos custos contratuais, a seleção adversa⁵ é o principal fator de custos *ex-ante* (escritura, negociação, estudos), enquanto que o risco moral (*moral hazard*) é predominante nos *custos ex-post* (renegociação, ruptura).

A evolução da organização industrial se dá através da busca por eficiência pelas instituições econômicas, o que pode ser traduzido principalmente pelo interesse constante em reduzir os custos de transação. Nesse processo, distinguem-se os modos de governança, os quais possuem diferentes mecanismos de coordenação que se

³*Quasi-rent*. Conceito firmado por Alfred Marshall que representa a renda adicional (*additional income*) em caráter temporário.

⁴ As transações impessoais possuiriam maiores custos que as transações através de contrato entre agentes.

⁵Fenômeno de informação assimétrica que ocorre quando os compradores "selecionam" de maneira incorreta determinados bens e serviços no mercado.

relacionam com os tipos de transações inerentes à atividade, permitindo inferir que as transações em sua maior parte são heterogêneas.

Nesse ponto, a Economia dos Custos de Transação destaca o aspecto evolutivo do mecanismo contratual, cujo instrumento permitiria o processo de adaptações pelos agentes inseridos no ambiente econômico, considerando os atributos contratuais geradores das dificuldades: 1) especificidade do ativo transacionado; 2) incerteza associada a este ativo; 3) frequência da transação (WILLIAMSON, 1975).

A especificidade do ativo é relacionada a perda de valor dos ativos envolvidos em uma transação, em caso de não concretização desta ou de rompimento contratual. Um ativo com alta especificidade caracteriza-se por não ser passível de uso alternativo, o que causará prejuízo a uma ou ambas as partes de um contrato (WILLIAMSON, 1975).

A incerteza está associada à imprevisibilidade do ambiente econômico. Conseqüentemente, os contratos são desenhados com base em expectativas, mas sujeitos a choques não previstos, o que pode vir a gerar custos transacionais *ex-post* elevados e não oportunistas, causando o rompimento do acordo entre agentes. Por fim, a frequência em que uma transação ocorre associa-se a reputação dos agentes, dado que a elevada ocorrência desta pode vir a incentivar a busca dos agentes envolvidos por reputação, visto o caráter não-anônimo da transação (WILLIAMSON, 1975).

Estes atributos permitem a identificação de três estruturas, de acordo com Williamson (1975), em uma análise de aspecto transacional: 1) instituições de mercado; 2) formas híbridas; e 3) organizações hierárquicas. Desta forma, entre o mercado e a firma, há um arranjo intermediário, que constituiria-se em acordos ou contratos entre firmas, especialmente eficazes quando num ambiente com especificidade e incerteza em níveis medianos (BERNARDINO, 2013).

As instituições de mercado estão associadas à baixa especificidade e são especialmente úteis em transações que não necessitem de objetos de salvaguarda⁶. Em contra-partida, as organizações hierárquicas apresentam-se em casos com alta especificidade e conseqüente incerteza dos ativos transacionados.

⁶ Williamson (1975) exemplifica através de uma situação com 2 tipos distintos de tecnologia: a primeira genérica e barata; a segunda específica, particular e custosa. Para adoção da segunda, a firma deveria possuir mecanismos de segurança na aplicação do ativo específico (Transaction-costs economics: the governance of contractual relations, p. 34).

Diante dessa questão, Williamson (1979) descreve as estruturas de governança objetivando associá-las a um tipo distinto de contrato⁷, cujos conceitos e aplicações são explorados pelo autor em seu artigo *Transaction-costs economics: the governance of contractual relations*, a saber:

- 1) Contrato **Clássico**: Contrato suficiente na presença de ativos com baixa especificidade, não necessitando de mecanismos de salvaguarda. Transações simples e de curto prazo.
- 2) Contrato **Neoclássico**: Contrato de longo prazo, compatível quando há uma média ou alta especificidade no objeto transacionado, associada normalmente a processos de larga escala. Possui cláusulas de salvaguarda.
- 3) Contrato **Relacional**: Contrato característico das hierarquias, associado a alta especificidade do ativo, onde estão presentes cláusulas de salvaguarda e mecanismos de proteção.

Williamson (1985) elabora um exemplo, onde haveriam duas tecnologias disponíveis para se produzir um mesmo bem: uma geral, menos custosa; a segunda mais específica e particular, mais custosa. Considerando o grau de especificidade do ativo (**k**), as salvaguardas (**s**) e o preço⁸ (**p**) tem-se:

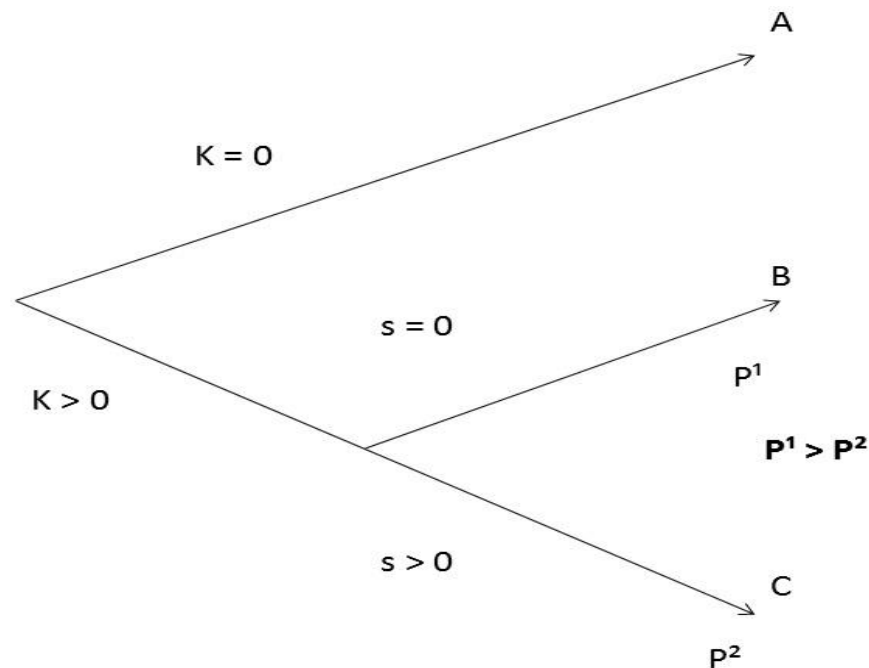
- a) com $k = 0$, o contrato Clássico é suficiente, dada que a tecnologia é genérica, com baixo grau de especificidade, portanto não há necessidade de cláusulas de salvaguarda;
- b) em $k > 0$, onde há especificidade no objeto transacionado, os agentes engajam-se em comércio bilateral;
- c) transações posicionadas em B, onde $k > 0$ e $s = 0$, tendem à instabilidade contratual, e conseqüente p elevado. Estas tendem a reposicionarem-se em A (assumindo especificidade menor) ou em C (admitindo estruturas de proteção, $s > 0$);
- d) as transações em C incorporam salvaguardas ($s > 0$), estando protegidas de riscos de expropriação;

⁷Conceitos que serão amplamente abordados abaixo.

⁸*Breakeven price* (Ponto de Nivelamento ou Ponto de Equilíbrio).

e) não é possível para um agente econômico envolvido em um contrato manter um preço baixo e ausência de estruturas de proteção, quando $k > 0$. Quando houver especificidade e $s = 0$, p será maior.

Figura 1 – Especificidade, Salvaguardas e Preços nas Transações



Fonte: WILLIAMSON, 1985

Enfim, Williamson desenvolve a fundamental centralidade dos arranjos organizacionais na alocação eficiente dos recursos, ressaltando a adequação de modos de governança diante dos riscos e incertezas que caracterizam as compras governamentais sob a ótica transacional.

Estes se manifestam tanto no ambiente macro como no micro. No plano macro, a exemplo do risco cambial decorrente da ação soberana do estado, do qual trataremos mais adiante. No plano micro, os riscos associados às possibilidades efetivas de comportamento oportunista no cumprimento do contrato, cuja problemática é evidenciada e equacionada por meio de mecanismos de alinhamento de interesses entre Agente e Principal, tratados pela Teoria da Agência.

2.3 A TEORIA DA AGÊNCIA

Jensen e Mackling (1976), em *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, definem a relação principal-agente como um contrato em que alguém (principal) delega a outra pessoa (agente) a incumbência de realizar algum tipo de serviço em sua representação, havendo a transmissão de autoridade por parte do primeiro ao segundo.

O principal seria, portanto, o comprador do serviço, enquanto o agente o prestador ou fornecedor, estando ligados, todavia, através de um instrumento de contrato, o qual definiria a remuneração devida pelo principal e o serviço a ser prestado pelo agente.

Uma relação Principal-Agente pode ser vista na figura dos acionistas e gerentes, investidores e operadores, ou também do poder concedente (Estado) e concessionário, como no caso das concessões rodoviárias.

Esta teoria é importante na medida em que corrobora com a existência de custos referentes aos desenhos dos contratos, como o custo de monitorar o cumprimento, e também os custos de resolver os problemas ocasionados pela sua ruptura.

Através da delegação do serviço e da autoridade, o agente deve buscar defender os interesses do principal, através da maximização do bem-estar deste. Todavia, na relação de agência, existe conflito de interesses, substancialmente na idéia de que o agente passa a maximizar o próprio bem-estar. O conflito é acentuado a partir da constatação de que: 1) o comportamento do agente não é observável pelo principal, caracterizando o risco moral (*moral hazard*); 2) e que o agente possui maior conhecimento na relação com o principal, conseqüentemente há uma assimetria de informação, gerando a seleção adversa.

A presença de risco moral e seleção adversa privilegiam a posição do regulado, que pode manipular informações de forma a obter vantagens. No contexto estatal, pode haver captura do poder político do regulador pelo regulado.

Diante do exposto, existe incidência de custos de agência, gerados a partir da constatação de que o Principal deve se utilizar de mecanismos que diminuam o conflito de interesses, além de ações punitivas para limitar as irregularidades dos agentes, e

possuir meios de incentivo para alinhamento dos objetivos, bem como monitoramento (JENSEN; MECKLING, 1976).

Enfim, diante da problemática contratual que permeia as compras governamentais torna-se imperativo o desenho de um arranjo organizacional que articule a relação entre o Agente e o Príncial no âmbito da Teoria da Firma, agasalhando os direitos e responsabilidades, cujos exercícios e cumprimentos são fundamentais para o êxito do projeto contratado. Este desafio foi enfrentado com êxito por Oliver Hart, cuja contribuição é apresentada a seguir.

2.4. HART E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE

Oliver Hart (1989) inicialmente tece um panorama da evolução da teoria da firma, exaltando a relevância da concepção neoclássica do funcionamento de uma organização, como o mecanismo de preços, que, entretanto, não fornece contribuições em relação a estrutura da firma (idéia de um mero conjunto de produção). O autor em seguida destaca a fundamental idéia de conflito de interesses enfocada pela teoria da agência, que, todavia, falha em não construir respostas sobre o que define uma firma e os limites desta.

Em uma análise mais detalhada, Hart discorre sobre a relevância da teoria dos custos de transação de Coase e Williamson, com a quebra do paradigma neoclássico, destacando o papel central dos contratos e a existência de um ambiente de incerteza. Contudo, critica a ausência de termos precisos na dinâmica de fusão e separação de firmas e atividades, a idéia coaseana de que os empregados apenas obedecem ordens do empregador, e também a falta de clareza em como o comportamento oportunista seria suprimido através da integração.

Por fim, apresenta a concepção da firma como um conjunto de contratos, cuja falha contratual de fato não seria uma falha, onde a firma, diferentemente de um indivíduo, seria resultado de um complexo processo de equilíbrio das relações contratuais entre empregadores, empregados, clientes, credores, etc. A crítica se apresenta na ausência, por parte desta teoria, em explicar como ocorrem fusões e separações entre firmas, além dos incentivos de cada agente.

Desta forma, há a introdução do elemento dos direitos de propriedade à dinâmica do funcionamento das firmas, sobretudo no que diz respeito à incompletude contratual e aos incentivos dos agentes em um ambiente de incerteza.

O ponto fundamental em torno dos limites de uma firma seria a propriedade dos ativos físicos, não-humanos, e das consequências desta propriedade ao longo da vigência de uma relação contratual incompleta, entre agentes, e os direitos sobre excedentes decorrentes dessa transação ou parceria.

Por um contrato incompleto, entende-se que existam lacunas, decorrentes da alocação dos riscos *ex-ante* e dos prejuízos *ex-post*, da imprevisibilidade do futuro e também dos altos custos de transação em redigir um contrato de caráter completo. Dentre estas lacunas, existem aspectos referentes ao uso dos ativos e do direito residual sobre estes.

Com isso, há um desenho da dinâmica da firma e dos incentivos sobre fusões e separações, onde direitos de controle possuem fundamental importância diante dos custos de transação, dos contratos incompletos, dos direitos sobre rendas extraordinárias e resíduos *ex-post* e, conseqüentemente, dos incentivos ao investimento e engajamento em determinada atividade.

Por exemplo, dadas duas firmas, A e B, onde B fornece insumos à produção de A, caso haja um aumento na demanda de A que exija maior fornecimento de insumos de B, A deverá propor divisão da renda adicional decorrente do aumento das vendas, considerando que a decisão de aumentar a produção dos insumos cabe à B. Por outro lado, A pode decidir incorporar B, sob sua gestão, o que lhe permitiria usufruir dos direitos sobre os ativos de B (aumentando a produção e o fornecimento do insumo necessário). Adicionalmente, se o controle da fusão está sob A, é factível imaginar que A pode favorecer-se em detrimento de gerentes e empregados da firma B (após a fusão, há pouco poder de barganha por parte dos últimos em relação aos primeiros).

Quanto aos incentivos dos trabalhadores, estes exercem engajamento e qualificação diante da perspectiva de promoção e aumento dos salários (participação no lucro adicional). Em caso de ativos de extrema complementariedade (inúteis caso separados) e na presença de contratos incompletos, gerentes e empregados só estão possibilitados de negociar participações no aumento da produtividade caso tenham acesso aos dois conjuntos de ativos, neste caso, a integração é preferível a não-integração.

Por outro lado, diante de aumentos no produto marginal em determinado setor periférico da empresa, o gerente central perde importância, o que enseja a criação de uma nova firma, por tratar-se de excesso de problemas de suspensão (que suprime o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os trabalhadores) sem ganhos equivalentes. Neste caso, na ausência de alta complementariedade (ativos não idiossincráticos), a não-integração é preferível.

Adicionalmente, é colocado que a aquisição dos ativos não-humanos de uma determinada firma, entretanto, fornece ganhos pelo controle de ativos humanos, por conta do conhecimento internalizado e da experiência, cujo resultado não seria, portanto, mera soma das partes.

A teoria dos direitos de propriedade apresenta-se como complementar as teorias precedentes, se diferenciado ao explicar os custos e benefícios da integração (incentivos que alteram-se nas fusões), o campo dos limites das firmas e o esquema de incentivos dos gerentes e trabalhadores.

2.5. TIPOLOGIA CONTRATUAL

De forma a aprofundar a análise sobre tipologia contratual, serão apresentados os três tipos, conforme concepção de Williamson em *Transaction-cost economics: the governance of contractual relations* (1979), além das contribuições de Ronaldo Porto Macedo Junior (2007), em seu livro *Contratos Relacionais e Defesa do Consumidor*.

No capítulo III, Macedo Junior (2007) utiliza uma visão jurídica para descrever o desenvolvimento da organização industrial, relacionando os três tipos contratuais de maneira evolutiva no tempo e na história.

2.5.1 O Contrato Clássico

Utilizando o ambiente da produção manufatureira, a partir do final do século XIX, Macedo Jr. (2007) descreve o nascimento de mercados nacionais, a exemplo dos Estados Unidos, cujos produtores obtiveram sucesso através de vantagens, associadas a respostas rápidas e flexíveis diante de um mercado competitivo. Frente a uma ameaça em termos de preço, estes produtores esforçavam-se para reformular e readaptar seus processos produtivos, objetivando superar os obstáculos no mecanismo de preços.

São descritas algumas características a respeito desse modo de organização industrial: 1) baixos índices de produção e produtividade; 2) grande inventividade; 3) altos custos com trabalho direto; 4) produção de bens caros e de baixa qualidade. Os produtos apresentavam-se em grande portfólio, com reduzido tempo de produção e baixo nível de investimento. O mercado era de pequeno tamanho, direcionado a demandas de curto prazo, em intervalos temporais irregulares.

Dessa maneira, a alta imprevisibilidade e instabilidade presente nas transações impedia planejamentos de longo prazo, exigindo mecanismo rápido e básico de resolução de conflitos relacionado ao mercado, portanto, o contrato descontínuo apresentaria-se como impessoal, presentificador⁹, envolvem negociação entre partes instrumentalmente orientadas e necessitam de mútuo consentimento de ambos os participantes.

Por ser impessoal, entende-se que a negociação entre agentes se dá em termos da simples troca de mercado, considerando preço, medida, data de entrega. Por ser presentificador, o modelo clássico busca estabelecer todos os termos no presente, não conferindo importância às performances dos agentes no decorrer da duração deste, ou seja, define-se a manutenção do contrato até o fim, independente de alterações *ex-post*.

O Contrato Clássico é suficiente quando as partes envolvidas necessitam consultar apenas suas próprias experiências na decisão de efetivar a transação ou não. Associa-se a governança de mercado, em ativo não específicos, com frequência ocasional ou recorrente, sendo que a identidade específica de ambas as partes é indiferente (WILLIAMSON, 1979).

⁹ “Busca planejar no presente imediato todos os comportamentos a serem realizados no futuro” (MACEDO JR., 2007, p. 106).

Por fim, conclui-se que o modelo clássico relaciona-se com um caráter básico de transações, e que impedem a indeterminação e incerteza nas cláusulas, limitando o poder de modificação no curso da execução deste. Há, desta forma, a defesa da autonomia e da descontinuidade nas transações, formalizadas através de mecanismo jurídico.

2.5.2 O Contrato Aberto ou Neoclássico

A produção em massa requisita maquinaria específica e plano de produção fixo, sem interrupções, como garantia de retorno do alto investimento efetuado. Portanto a produção não pode sujeitar-se às interrupções ou diminuições na escala, sem que isso gerasse grandes prejuízos ao empresário.

Desta forma, a organização industrial procurou desenvolver técnicas de estabilização de mercados de suprimentos e de produtos de forma a garantir a plena utilização da planta industrial. Esta mudança na concepção transacional necessitava de um novo mecanismo de regulação, o qual fez emergir um novo direito contratual, que passou a apresentar-se como dominante.

Os atributos da produção em massa são a alta produtividade, maiores níveis de produção, qualidade industrial e menor quantidade de trabalho envolvido, associados a investimentos de longa maturação, exigindo planejamento e estabilidade nas relações contratuais. Na busca por melhor adequação de insumos, capacidade produtiva e mercado consumidor, o contrato neoclássico buscava reduzir os custos de transação envolvidos, permitindo, para isso, um movimento regular e intervalos constantes de entrega de mercadorias e insumos, exigindo portanto maior comunicação entre compradores e vendedores, dada a sua duração (1 ano ou mais) (MACEDO JR., 2007).

O Contrato Neoclássico relaciona-se com uma governança trilateral, ou seja, prevê a intermediação de árbitros, reduzindo custos em caso de renegociação, e busca evitar a ruptura, sobretudo pela média ou alta especificidade do ativo transacionado. São especialmente suficientes em transações com frequência ocasional, onde as partes, ligadas através de contrato, possuem incentivos fortes na manutenção deste,

considerando a dificuldade em avaliação dos ativos em uma situação de troca de fornecedor (WILLIAMSON, 1979).

O contrato aberto diferencia-se do contrato clássico em diversos aspectos, cabe destacar: 1) envolvimento da performance em sua elaboração, cujos termos (preço, quantidade, entrega) seriam determinados apenas no momento da performance; 2) inclusão de cláusulas de ajustes considerados “razoavelmente previsíveis”. O contrato neoclássico, portanto, caracteriza-se como menos impessoal, menos presentificadora, menos negociada e menos consentida.

2.5.3 O Contrato Relacional

De caráter mais contemporâneo, o contrato relacional surge com a internacionalização dos mercados, o amplo desenvolvimento da tecnologia e também com os novos métodos de gerenciamento e administração, os quais criaram conjuntamente uma nova forma de organização industrial, a especialização flexível.

O Contrato Relacional pode ser utilizado em dois tipos de governança: a bilateral e a integração vertical. Ambas convergem por relacionarem-se a frequência recorrente, entretanto, no primeiro, o ativo é de especificidade média, enquanto que no segundo caso, trata-se de um ativo idiossincrático (WILLIAMSON, 1979).

Este tipo de arranjo visa a obtenção de vantagens de mercado, oferecendo um produto com alto grau de diferenciação, associado a tecnologias, qualidades e serviços únicos. Por apresentar estes atributos, o bem cria um nicho, o que por consequência permite uma alta lucratividade e estabilidade.

A planta industrial é projetada para que no curto prazo haja produção de quantidades médias de produtos especializados. Quanto ao longo prazo, o planejamento é constantemente revisto de forma a alinhar a dinâmica de produção às mudanças impostas pela concorrência. O maquinário utilizado permite usos alternativos, o que possibilita a constante alteração nas características do produto ora transacionado. Resumidamente, a especialização flexível busca manter pleno uso da capacidade

produtiva, associada entretanto a habilidade de rápida adaptação às mudanças e novas tecnologias disponíveis.

Dessa forma, a produção é pensada em períodos prolongados e na continuidade das relações de troca, o que exige esforços em cooperação econômica e solidariedade dos interesses dos agentes envolvidos. A especialização flexível oferece: 1) redução do trabalho envolvido; 2) redução do tempo de produção do bem; 3) redução do trabalho direto; 4) produção de produto final de alta qualidade (MACEDO JR., 2007).

Como forma de regular esse novo tipo de arranjo institucional, os agentes lançam mão de contratos de longa duração, ou contratos de duração, que visa abordar transações descontínuas por um período superior a 3 anos. Em contraponto aos contratos abertos, os contratos relacionais regulamentam as transações constantes, em pequenos volumes e em intervalos temporais inferiores.

Compreende-se então que a transação é a unidade básica de análise do funcionamento das firmas. Após a sua caracterização, determina-se o melhor modo de governança a ser utilizado, partindo do pressuposto de minimização do custo de transação incorrido na mesma. Por fim, existe um tipo de contrato específico relacionado com o modo de governança a ser utilizado, considerando a especificidade do ativo e o grau de risco e incerteza associados. A tabela abaixo sistematiza através de um esquema o mecanismo de adoção contratual:

Figura 2 – Frequência e Características do Investimento

		Características do Investimento		
		Inespecíficos	Mixados	Idiossincráticos
Frequência	Ocasional	Governança de Mercado (Contrato Clássico)		Governança Trilateral (Contrato Neoclássico)
	Recorrente	Governança de Mercado (Contrato Clássico)	Governança Bilateral (Contrato Relacional)	Governança Unificada

Fonte: Elaboração própria com base em WILLIAMSON, 1979.

3 COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Em consequência da tomada de decisão de comprar, existe uma problemática subjacente ao método de escolha dos contratados, trazendo a questão de como escolher o mais eficiente ou aquele que possui grande reputação. Trata-se da etapa que precede a celebração do contrato, possuindo fundamental relevância diante do potencial problema de agência presente na transposição de obras e serviços públicos à iniciativa privada.

3.1 A TEORIA DOS LEILÕES

Na existência de uma autoridade de compras que represente os interesses públicos, há a possibilidade de “captura” deste agente através do fornecimento de vantagens pelo potenciais compradores, em troca de favorecimentos que se assentam sobre perdas sociais. Por outro lado, o agente público pode tomar a iniciativa de cobrar vantagens ameaçando a exclusão ou desfavorecimentos, o que caracteriza uma “extorsão” (ESTACHE, 2009).

Nesse contexto, tem-se destaque ao emprego de mecanismos de incentivo e responsabilização, como auditoria nos processos de compras governamentais, além de independência administrativa, financeira e técnica das agências reguladoras e concedentes, para minimização de efeitos políticos sobre estes processos (no caso Brasileiro, muitas empreiteiras participantes de concessões são grandes financiadoras de campanhas). Na inibição da captura, existe a possibilidade de formalização de bônus aos responsáveis públicos, proporcional ao tamanho da compra.

Além do mecanismo de leilão, existem outros métodos de escolha, como as negociações diretas e os “concursos de beleza”. As negociações diretas constituem-se um jogo de barganha entre os concedentes e os potenciais contratantes, onde o governo negocia individualmente e simultaneamente. Os concursos de beleza são compreendidos como mecanismo de leilão, que todavia, permitem a existência de um critério subjetivo (ESTACHE, 2009).

No primeiro caso, a maior obscuridade nos critérios de escolha torna relativamente mais fácil a ocorrência de corrupção e conluio entre agentes envolvidos na transação. No caso dos concursos de beleza, a presença de critérios subjetivos, mesmo que em menor número e exposição, evidencia a desvantagem frente ao mecanismo de leilão.

Diante das grandes incertezas, de alta particularidade que caracteriza a construção e gestão de uma rodovia, do longo prazo dos empreendimentos e da presença de espaços para corrupção, os mecanismos de leilão ganham destaque, como visto no estudo empírico de Estache *et al.* (2004), em que contratos negociados apresentaram pior desempenho do que mecanismos de leilão no quesito de porcentagem de renegociações, na América Latina.

Isso se deve ao fato de que o leilão permite ao jogador fraco¹⁰ (o concedente) obter força através da concorrência entre os entes privados, forçando o participante com menor custo de lance. Nesse sentido, quanto maior o número de participantes, maior a força concorrencial, portanto melhor a posição das autoridades públicas frente aos empreiteiros.

3.1.1 A Proposição de Demsetz (1968)

No bojo da discussão sobre o atendimento de todo o mercado através de uma única firma, implicando assim na ocorrência de um monopólio natural, há a discussão entre a utilização de mecanismos de mercado ou a manutenção do instrumento de regulação. Quanto à primeira alternativa, Harold Demsetz efetua proposições, em seu trabalho *Why regulate utilities?*, de 1968.

Demsetz questiona a formação de monopólios naturais, precisamente a existência de economias de escala enquanto inibidores de concorrência nestes mercados altamente concentrados. Para isso, o autor propõe a utilização de mecanismos de mercado no processo de transposição de monopólios naturais, ou seja, que o poder concedente realize um leilão no processo de licitação, estimulando o processo concorrencial pelo mercado, aproximando os preços resultantes de um ambiente competitivo ($P > CMg$).

¹⁰ Entende-se que o governo não possui conhecimento dos custos, ou que esse conhecimento é inferior ao da iniciativa privada, caracterizando assimetria de informação.

Desta maneira, quanto maior o número de concorrentes no leilão, maior a chance de obter-se preços próximos aos custos marginais, cujo critério seria o de menor tarifa cobrada na prestação ou execução do serviço (SOUZA JUNIOR; BALBINOTTO, 2006).

O processo concorrencial seria a resolução do problema de assimetria de informação do poder público sobre custos e preços de firmas sob regulação. Os concorrentes efetuariam lances, promovendo a competitividade, até que o processo resultasse em preços ótimos. O concorrente vencedor seria aquele com menores custos médios, dado que em um mesmo preço, outros incorreriam em prejuízos (MATTOS, 2011).

Tem-se portanto, através do leilão concorrencial, na proposição de Demsetz (1968), a indicação do preço ótimo de operação daquela atividade imersa em um regime de monopólio natural, sob regulação, além da operacionalização pela firma mais eficiente, vencedora do processo de concorrência.

3.1.2 A Abordagem Crítica de Williamson (1976)

Oliver Williamson aborda de maneira crítica a proposição de Demsetz, o *franchise bidding*, examinando teoricamente e empiricamente o mecanismo de mercado e sua eficácia enquanto substituto da regulação.

Em *Franchise bidding for natural monopolies-in general and with respect to CATV*, Williamson (1976) afirma que apenas evidenciar as falhas da regulação não necessariamente a estabelece como um modo inferior de oferta de monopólio. Devem ser feitos estudos abstratos e consideradas as características específicas de cada situação, ou seja, o estudo individual de caso é imprescindível.

Dessa forma, Williamson (1976) identifica um problema no Leilão de Demsetz referente a possibilidade dos participantes do leilão em efetuarem lances abaixo ou muito próximos de suas curvas de custos, na crença de efetuarem pressões *ex-post* sobre as autoridades visando reajustes e aumentos tarifários.

Esse comportamento oportunista seria possível pela ausência de força do ente público após a celebração do contrato, dada a presença de *sunk costs*¹¹, o que ocasionaria numerosas interpelações judiciais, indisponibilidade do serviço (exposição política) e custos significativos na indenização do concessionário.

Quanto ao mecanismo pré-concorrencial, há descrença por parte de Williamson (1976), por conta da insuficiente mensuração por parte dos concorrentes. O critério de menor preço, neste caso, reduziria a qualidade do serviço prestado.

A partir do contrato de longo prazo, existem riscos de renegociação e ruptura, que só se dariam diante de conduta extremamente grave, permitindo que falhas menores pudessem comprometer a concessão, tornando os investimentos viciados e o contrato de longo prazo insuficiente. Uma ruptura evidenciaria, também, falha do poder concedente, o que justifica a aceitação de recorrentes aditivos visando a não rescisão do contrato (SOUZA JUNIOR; BALBINOTTO, 2006).

Por fim, Williamson (1976) diz que: 1) a eficácia da concorrência promovida pelo leilão; 2) o grau de especificidade dos investimentos; 3) a tecnologia envolvida e; 4) a exposição a conduta política devem ser considerados. Diante do exposto acima, compreende-se que o mecanismo de *franchise bidding* fornece relevante contribuição como mecanismos de outorga, entretanto falha enquanto proposição de substituição a regulação e ao estudo dos contratos enquanto mecanismos de alinhamento de interesses entre concedente e concessionário.

3.1.3 Tipos de Leilões

De acordo com Easley *et al.* (2010), existem quatro tipos principais de leilões:

- 1) Leilão Ascendente (Leilão Inglês): Leilões que ocorrem interativamente em tempo real, que podem ocorrer de maneira presencial ou eletrônica, onde o vendedor aumenta o preço até que sobre apenas um licitante, permanecendo o último preço acordado.

¹¹ Por tratar-se de uma estrutura ou construção de uso alternativo nulo.

2) Leilão Descendente (Leilão Holandês): Muito semelhante ao Leilão Inglês, com a diferença que os preços são decrescentes, vencendo aquele que aceitar o menor valor. Também são interativos (lances simultâneos).

3) Leilão Fechado de Primeiro Preço: Os participantes enviam simultaneamente lances selados para o vendedor, que os abrem juntos. O melhor lance vence o leilão.

4) Leilão Fechado de Segundo Preço (Leilão de Vickrey): Leilão em que os participantes enviam lances selados simultaneamente ao vendedor, onde o melhor lance vencerá, se comprometendo, entretanto, com o segundo melhor lance ofertado.

3.1.4 Aspectos na Formatação de Leilões

Klemperer (2004), em face do Teorema das Receitas Equivalentes (TRE), afirma que não importa o método de leilão escolhido, pois todos levariam ao mesmo resultado. O TRE se assentaria sobre algumas condições especiais, as quais destacam-se:

- As informações são simétricas;
- Os agentes são indiferentes ao risco;
- Não há poder de mercado ou colusão;
- O Leilão é organizado com número fixo e conhecido de participantes.

Todavia, ao efetuar-se a análise dos leilões de rodovias no Brasil, que são leilões de demanda (*procurement auctions*), algumas condições especiais acima elencadas mostram-se frágeis, a exemplo da grande assimetria de informação entre a autoridade pública de compras e os participantes, e também entre os próprios participantes.

Em um mercado sensível ao comportamento oportunista e a corrupção, com onerosos problemas de agência, se faz necessária a busca por um desenho de leilão que garanta um ambiente de competitividade e que anule ou atenuie as tentativas de manipulação de preços. Nesse sentido, na busca por sucesso no planejamento e implementação, é necessário considerar a pequena quantidade de participantes nos leilões de infraestrutura rodoviária no Brasil.

Dentre os leilões do tipo fechado, algumas considerações podem ser realizadas sob a ótica da teoria dos jogos: no leilão de Vickrey ou fechado de segundo preço, considerando um concorrente “ i ”, com valor real atribuído “ v_i ” e lance “ b_i ”, sob um ambiente de informação assimétrica entre os participantes, a estratégia dominante será a oferta de lance igual ao valor atribuído ao bem, pelo concorrente “ i ”, ou seja, “ b_i ” = “ v_i ”.

Isso ocorre no sentido de que o valor pago pelo vencedor do leilão será o valor do segundo melhor lance. Desta forma, caso “ i ” ofereça “ b_i ”, onde “ b_i ” > “ v_i ”, o efeito se restringe a determinação de vitória ou derrota, mas não sobre “ b_j ”, valor do segundo melhor lance, menor que “ v_i ”, e que efetivamente será o valor de arremate (gerando um ganho), “ b_j ” < “ v_i ”.

Por outro lado, caso “ i ” ofereça “ b_i ”, onde “ b_i ” < “ v_i ”, novamente só afetará o resultado de vitória ou derrota, considerando que “ b_k ” será o valor de arremate. Assim, antes da mudança de lance para “ b_i ” o resultado era “ v_i ” – “ b_k ” positivo; após, com “ b_i ” < “ b_k ”, o resultado é 0 (derrota). Tem-se assim estratégia individual dominante de oferta de lance igual ao valor real atribuído, por cada licitante.

Quanto ao leilão fechado de primeiro preço, onde o preço de arremate é o lance ofertado, o concorrente “ i ”, na busca por um ganho sobre o valor real atribuído por ele, “ v_i ”, ofertará “ b_i ”, onde “ b_i ” < “ v_i ”. O ponto chave é o *tradeoff* entre uma maior diferença de b_i em relação a v_i , o que aumenta o ganho mas decresce as chance de vitória. Um maior margemamento de “ b_i ” em “ v_i ”, por outro lado, diminui o ganho de “ i ”, mas aumenta a probabilidade de vitória do leilão (EASLEY *et al.*, 2010).

Diante do exposto, Klemperer (2004) afirma que a existência de poucos participantes, que são conhecidos e faz jus a grande reputação, juntamente com a assimetria de informação presente, ocasiona a presença de vencedores naturais nos processos de leilão. Nesse sentido, há vantagem para leilões fechados, justamente pelo maior risco de avaliação destes líderes, o que encorajaria a presença de concorrentes marginais e ensejaria maior concorrência.

No que concerne a possibilidade de cartel ou manipulação de preços, a limitação de informações seria um instrumento eficaz, por não permitir o acompanhamento do comportamento de cada participante (pelos outros participantes), simplificando a

decisão de cada ente privado ao preço e às preferências individuais (CORREIA *et al.*, 2006).

3.2 AQUISIÇÕES PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURAS RODOVIÁRIAS

Inicialmente, é importante destacar o cenário de mudanças ocorridas no setor público nas últimas décadas, a exemplo do surgimento do modelo da Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM), aplicado à gestão de instituições públicas. As diretrizes, neste modelo, passam a ser a de responsabilidade, flexibilidade, eficiência e na redução do papel do governo (ALTAMIRANO, 2010).

Essa mudança de paradigma emerge em meio à identificação de diversas falhas do modelo de gestão pública tradicional, a exemplo, entre outras, da má gestão e desempenho das agências de regulação. A referida discussão já havia sido iniciada com a Teoria dos Custos de Transação, a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública.

Além do pressuposto de ineficiência inerente à gestão pública, destaca-se a teoria de existência da captura regulatória, ou seja, instituições públicas que seriam criadas para a defesa do interesse da sociedade funcionam, todavia, na defesa dos interesses dos entes privados sob sua alçada, em uma clara inversão do direcionamento do órgão regulador.

Nesse contexto, a NPM subsidiou uma tendência de mudança na dinâmica das aquisições públicas de infra-estrutura (a exemplo das rodovias), destacando-se os processos de privatizações, concessões e parcerias público-privadas. Adicionalmente, a participação privada na projeção, construção e gestão das infra-estruturas permite uma focalização dos gastos governamentais em áreas primárias (saúde e educação, em um cenário de restrições orçamentárias), além de um desenho institucional necessário ao desenvolvimento de novas tecnologias para o setor.

A conversão de um papel de provedor para o de cliente, no caso do ente público, ensejou a criação de uma nova dinâmica nos processos de compras governamentais, os contratos inovadores, como Miller (2000) desenvolve em *Principles of public and private infrastructure delivery*.

3.2.1 Gestão de Ativos de Infraestrutura Rodoviária

Por Infraestrutura, entende-se um conjunto de ativos dispostos como em um sistema unificado (ativos de capital, como edifícios, rodovias, estruturas de engenharia e fábricas). Na gestão de infraestrutura ou sistemas de infraestruturas, existem quatro etapas: planejamento de capital, entrega inicial, manutenção e operação do serviço e; substituição do capital (MILLER, 2000).

O planejamento de capital consiste na etapa de decisões acerca do tamanho, função, localização, nível de serviço, requisitos e natureza da infraestrutura a ser construída, além da avaliação das condições das instalações já existentes. São considerados nesta etapa também os direitos (como de passagem e de construção), autorizações, e o planejamento financeiro de todo o projeto, incluindo a substituição e renovação da infraestrutura.

A etapa de planejamento de capital é realizada muitas vezes sob influências políticas, sobretudo em épocas anteriores ao processo eleitoral, tornando prioridade a existência de diversidade de opções para os tomadores de decisão, com direcionamento àquilo que for considerado prioritário (ALTAMIRANO, 2010).

A etapa de entrega inicial diz respeito ao processo de construção, precedido do design de engenharia e da avaliação tecnológica. As sub-etapas da entrega inicial podem ser realizadas de maneira integrada ou separada, a depender do desenho e arranjo escolhido no método de entrega da infraestrutura.

A manutenção e operação do serviço é a etapa de maior duração e conseqüentemente maior custo (60% a 90%), considerando toda a vida útil do ativo, ao contrário da suposição de que a construção da infraestrutura seria a etapa mais custosa. Compreende a vida útil do ativo (*sunk cost*), com os gastos de custeio da infraestrutura e do serviço oferecido (como no caso de concessionárias rodoviárias).

Por fim, a etapa de reposição ou substituição dos ativos de capital, a qual é muitas vezes de difícil diferenciação do processo de construção. Por isso, são frequentemente chamados de despesas de capital, por conta da duração do serviço nessa etapa.

3.2.2 Uma nova abordagem para gestão de Infraestruturas Rodoviárias

Com a mudança de paradigma no setor público, notadamente a partir da NPM, a dinâmica em torno da infraestrutura rodoviária é alterada, onde o provedor (ente público) torna-se cliente e demandante. Há portanto, uma relação trilateral: o tomador de decisão ou *policymaker*, empresários e empregados (novos fornecedores), e os usuários (pagadores de impostos e eleitores). A perspectiva diante da infraestrutura passa a ser de não apenas uma construção, mas sim um serviço, com vista ao aumento de qualidade e aplicação de novas tecnologias (obtidas com esforços privados).

No bojo da tomada de decisão, existe a questão da confiança dos *policy makers* no sucesso ou não de um específico arranjo institucional no fornecimento de estruturas e serviços, o que os enseja a apoiar ou refutar. Dessa forma, conforme em Miller (2000), o equivalente operacional da decisão política é:

Como configurar portfólios de projetos de infra-estrutura para que diferentes misturas de projetos, métodos de entrega e abordagens de financiamento possam ser avaliadas objetivando mudar de maneira positiva a qualidade, as receitas, despesas e tecnologia do portfólio? (MILLER, 2000).

3.3 TRÊS FERRAMENTAS PARA GESTÃO DE PROJETOS E SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Na aquisição e desenvolvimento de uma nova infraestrutura, são efetuadas milhares de compras de suprimentos e serviços, a exemplo de materiais, serviços de engenharia e design, equipamentos, etc. Estas compras são, em sua maioria, efetuadas indiretamente através de terceiros, sob outorga da instituição pública responsável. Estas podem ser realizadas através de diversos subcontratos, para cada etapa do desenvolvimento da infraestrutura, ou por meio de uma única aquisição (única grande firma que desenvolve desde o planejamento até a fase de substituição).

Desta forma, existem inúmeros fornecedores para a nova infraestrutura, independente do método escolhido de entrega, onde o governo mantém-se como cliente, fazendo com

que os contratos e subcontratos forneçam parte das receitas antecipadas para as empresas no momento da decisão de investimento do projeto (MILLER, 2000).

Neste contexto estabelecido, Miller (2000) desenvolve três ferramentas objetivando estabelecer uma lógica no processo de compras governamentais de infraestrutura, dada a variedade e distância entre dezenas de métodos já experimentados em todo o mundo. Utiliza para isso a sistemática e o fato de haver uma diminuição no nível de concorrência, além do aumento dos custos de transação inseridos nos referidos processos de aquisições. Importante salientar que não existe um método padrão ou melhor, mas a defesa da adequação de métodos à circunstâncias e conjunturas.

A primeira das ferramentas é a Estrutura do Quadrante, que graficamente dispõe as possibilidades de escolha do governo frente à decisão do método de investimento e do desenho institucional para entrega do projeto; posteriormente, são descritos os métodos de aquisição com suas distinções e semelhanças; por fim, a fundamental análise de fluxo de caixa é desenvolvida tomando como base a necessidade de viabilidade econômica dupla: do governo e do ente privado.

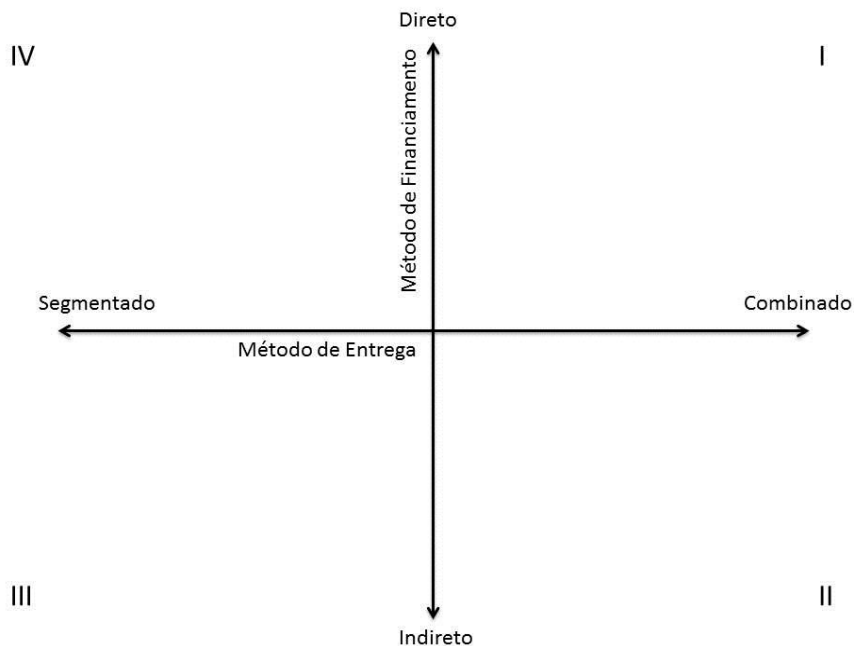
3.3.1 A Estrutura do Quadrante

A estrutura do quadrante é a primeira ferramenta apresentada por Miller (2000) na análise de alternativas de entrega e financiamento de projetos de infraestrutura, constituindo-se como proposta de comparação entre os métodos existentes. A estrutura do quadrante não é um instrumento matemático, mas sim uma ferramenta prática, construída pelo departamento de Engenharia Civil e Ambiental do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) com base em variáveis interdependentes, cujos dados foram extraídos de diversas fontes¹².

A estrutura utiliza o nível de distinção dos elementos nos métodos de entrega e financiamento dos projetos, fornecendo a visão para o cliente, ou seja, a perspectiva do ente público na compra de serviços com a iniciativa privada.

¹²Cinco grandes categorias, que compreendem do período anterior à grande depressão americana até projetos recentes em Honk Kong.

Figura 3 – Métodos de Entrega e Financiamento



Fonte: Elaboração própria com base em MILLER, 2000.

A distinção dos elementos é realizada duplamente, cuja análise do financiamento desenvolvida com base no grau de risco que o governo assume em determinado projeto, representado no gráfico pelo eixo vertical; por outro lado, o método de entrega e desenvolvimento do projeto é dividido em métodos integrados e segmentados, representados no eixo horizontal. O quadrante representa, portanto, variedade de escolhas governamentais, a partir de duas estratégias fundamentais (arranjo institucional para entrega e desenho da estrutura financeira).

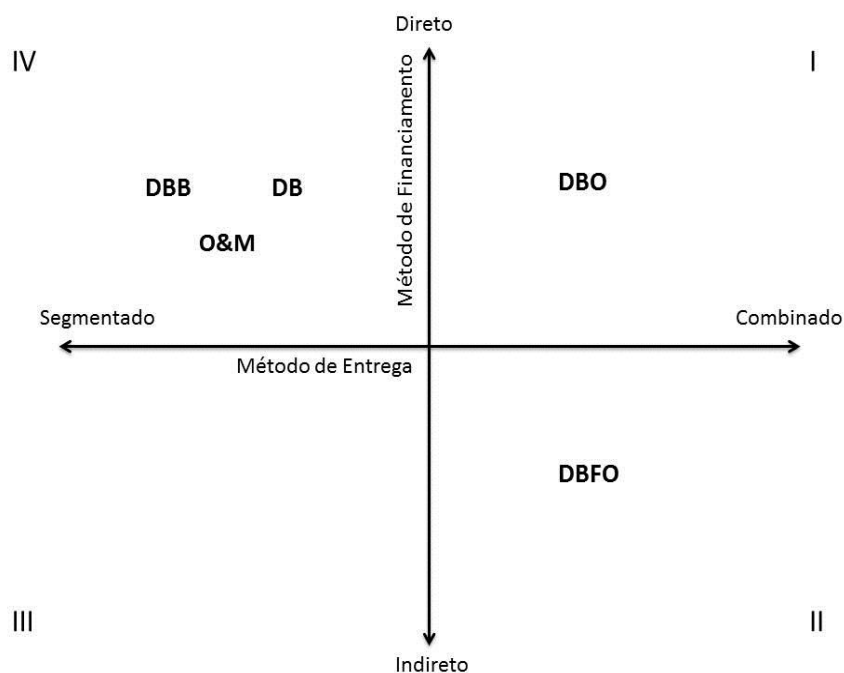
No bojo da estratégia de financiamento dos projetos, está a decisão de financiar diretamente o projeto, ou seja, de impulsionar projetos específicos com recursos e verbas públicas. Por outro lado, pode ser preferível puxar o financiamento do projeto através de recursos privados, seja por meio de incentivos, fluxos de renda dedicados ou outras medidas, que permitem e viabilizam o setor privado no financiamento de projetos e obras de interesse público.

No eixo horizontal encontra-se um amplo campo de escolhas do governo para métodos de entrega do projeto, o que compreende o processo de compras e aquisições na iniciativa privada. Estes métodos podem variar de um processo integrado, ou seja,

quando as etapas de planejamento, entrega inicial, manutenção e substituição são adquiridas ou concedidas à um único ente privado, até processos segmentados, que significam processos de compras (licitações ou leilões) separados por cada etapa. Na interação dos dois eixos, as estratégias de desenvolvimento de infraestruturas são graficamente descritas e comparadas, numa ampla base de projetos específicos.

3.3.2 Distinções entre Estratégias e Métodos de Compras Alternativos

Figura 4 – Classificação dos Métodos de Compra



Fonte: Elaboração própria com base em MILLER, 2000.

A segunda ferramenta para análise de formas alternativas de aquisição de infraestruturas é a classificação dos métodos de compra, derivados graficamente da estrutura do quadrante. O objetivo é apresentar as definições dos cinco métodos mais comuns e largamente utilizados, considerando que diversos outros métodos são meras combinações dos principais.

- a) **Desenho-Licitação-Construção** (*Design-Bid-Build* / DBB): Trata-se de um método segmentado de entrega de projetos, onde há a separação entre a etapa de *design* e a etapa de construção, além de ambas estarem dissociadas da etapa de manutenção e operação (neste caso há a manutenção desta etapa ao cliente, que também é o responsável por todo o financiamento).
- b) **Desenho-Construção** (*Design-Build* / DB): Estratégia de entrega em que o cliente compra de um único fornecedor o *design* e a construção da infraestrutura. As outras etapas são fornecidas diretamente pelo cliente (planejamento inicial, manutenção e operação), tratando-se, portanto, de um método integrado de aquisição. A estrutura financeira é fornecida, também, pelo governo.
- c) **Desenho-Construção-Operação** (*Design-Build-Operate* / DBO): Trata-se de um método de entrega integrado em que o cliente compra de um único produtor todo o processo de design, construção e também a manutenção do serviço. O planejamento inicial e o critério do *design* fica sob responsabilidade do cliente. Este método requisita grande quantidade de capital para execução, por parte do produtor, de todas as designações à ele concedidas. Desta forma, o fluxo de capital pode ser através de verbas públicas, diretamente, ou através de concessões de direitos de coleta de pedágios (que ainda sim compreende-se como forma direta de financiamento).
- d) **Desenho-Construção-Financiamento-Operação** (*Design-Build-Finance-Operate* / DBFO): Modalidade semelhante ao DBO, com a diferença que todo o risco financeiro do método é atribuído ao produtor. Esta modalidade é classificada como método integrado, de financiamento indireto.
- e) **Operações e Manutenção** (*Pure Operations and Maintenance*): Método em que o cliente adquire apenas a manutenção e operação da infraestrutura. Pode ser combinada com o método DBB ou DB, como complemento, nos casos em que o governo opta por não gerir o serviço com seus próprios funcionários, diretamente.

Uma importante distinção deve ser efetuada entre os métodos DBO parcialmente subsidiados e os DBFO, já que métodos de financiamento indiretos constituem-se na viabilidade do próprio empreendimento ou na força do produtor (ente privado), nunca valendo-se de qualquer subsídio público, o que significa que, em projetos cujo desenho institucional é o DBFO, os riscos são integralmente do contratado.

Os recursos necessários e os riscos para o desenvolvimento de um projeto DBO são públicos, expressos através de recorrentes pagamentos mensais ou anuais, antes do projeto ou depois, ou através da coleta de taxas dos usuários com posterior repasse ao produtor, podendo inclusive providenciar para que o operador efetue tais cobranças diretamente dos usuários (como pedágios).

Diante da obrigação do governo de fornecer as verbas suficientes para cobertura financeira do projeto, há permissão do contratado de efetuar ajustes no fluxo de caixa (como acionamento de desequilíbrio econômico-financeiro, no caso de contratos de concessões rodoviárias). Serviços sob o arranjo DBO são concebidos competitivamente, já que alterações nos custos (positivamente ou negativamente) são transferidos ao preço do serviço.

3.3.3 Análise de Fluxo de Caixa

A análise de fluxo de caixa é fundamental para determinar a viabilidade de um projeto, além de possibilitar a escolha de um determinado desenho institucional em detrimento de outros, considerando o fluxo de caixa descontado como tomada de decisão.

Em um modelo básico de fluxo de caixa descontado, fontes de renda e reduções de custos são fluxos positivos, aumento dos custos são sinalizados como fluxo de caixa negativos.

O objetivo é determinar o Valor Presente Líquido (VPL) do projeto, que é encontrado através da soma dos valores futuros descontada de uma taxa pré-determinada, que é o custo de oportunidade do capital - geralmente a remuneração de aplicações de renda

fixa ou poupança – o que gera o Valor Presente. Por fim, o Valor Presente descontado do custo do investimento estimado inicial do projeto dá origem ao Valor Presente Líquido. Caso o VPL seja positivo, há viabilidade; caso negativo, o projeto não possui atratividade. A fórmula é a seguinte:

$$(\text{Valor Presente})_{t=0}^{t=n} = (\text{Valor Futuro}) / (1 + r)^t \quad (1)$$

Uma das grandes vantagens do VPL como regra de decisão é a sua característica linear, que permite a determinação do valor presente de um fluxo de caixa futuro de um projeto. Em termos de conjuntos de projetos, em uma análise mais ampla, esse caráter linear torna-se fundamental: ele permite descontar todos os fluxos para o presente, para posteriormente se estudar a interação positiva entre dois projetos, por exemplo.

Por outro lado, a incerteza inerente à economia gera fragilidades ao VPL como regra de decisão, já que custos e receitas podem sofrer grandes desvios entre o que de fato se concretiza e o previsto (o que se busca é a mínima variação).

Além disso, o custo de oportunidade do capital pode variar (alterações na taxa de juros, mudanças nas regras do mercado de capitais, etc), e, por fim, mudanças tecnológicas alteram todas as previsões no sentido de oferta de novos atrativos, modos alternativos de configuração, financiamento, etc.

Adicionalmente, existe o problema quanto à percepção real do fluxo de caixa, ou seja, em alguns projetos, as receitas são dadas em termos monetários que representam, de fato, benefícios sociais (como estradas mais seguras que reduzem custos decorrentes de acidentes).

Um exemplo desse problema seria o cálculo do VPL de um método DBFO, considerado o mais vantajoso, que entretanto é inviável: ausência de receitas inviabiliza o projeto. Desta forma, o método de VPL sozinho não pode sempre ser utilizado como regra de decisão em casos de financiamento indireto (privado).

Por fim, existe a necessidade de análise por parte dos proponentes, com suas próprias estimativas de despesas, receitas e custos de oportunidade do capital. O VPL como regra de decisão constitui-se no ponto de vista do cliente, sendo, todavia, necessária a realização de estudos pelos entes privados. A análise dupla faz com que o governo não desperdice tempo e recursos com processos de compras incompatíveis com o mercado,

ao mesmo tempo em que restringe oportunidades não-competitivas aos produtores – rendas extraordinárias sobre perdas dos pagadores de impostos e do erário.

4 ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA NO BRASIL: BR116-BA / BR324-BA

Na concessão estudada, a outorga se deu através de realização de leilão, com estabelecimento de requisitos técnicos e obrigatoriedade de apresentação de plano de negócios. O modelo utilizado foi o de leilão fechado de primeiro preço, colocados de ordem crescente sob o critério de menor tarifa básica do pedágio (BRASIL, 2008)

Enquanto aquisição pública, o método de financiamento foi direto e o de entrega, integrado (quadrante I na estrutura de Miller). O arranjo utilizado foi um DBO – por entender obras de melhoria e ampliação como novas infraestruturas. O método de financiamento constitui-se direto pela cobrança de pedágios dos usuários - o que na verdade é uma permissão da autoridade, diante da função desta em cobrar e entregar ao concessionário (ou permitir a cobrança direta, como no estudo de caso em foco).

Como requisito à celebração do contrato, foi criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), com denominação Viabahia, objetivando a blindagem dos riscos da operação daqueles associados aos agentes privados, além de permitir, a partir da dissociação em uma nova pessoa jurídica, a utilização de método de financiamento denominado *project finance*, que, dentro outros aspectos, visa a utilização das receitas projetadas do empreendimento como garantia aos financiadores (direitos creditórios).

Nesse sentido, houve utilização do método de *project finance* no financiamento de longo prazo concedido pelo BNDES ao concessionário. A garantia foi compartilhada entre o BNDES, o Banco Votorantim S.A., o BES Investimento do Brasil S.A. e o Banco ABC Brasil S.A., com penhor das ações da SPE, cessão de direitos emergentes da concessão, além dos próprios direitos creditórios. Para isso foi fundamental a análise de fluxo de caixa do projeto (terceira ferramenta apresentada por Miller), com a devida viabilidade financeira.

Dessa forma, há monitoramento da estrutura financeira do projeto pelos financiadores, com *Covenants* por parte do concessionário: 1) Não conceder mútuos a qualquer acionista sem autorização do BNDES; 2) Não realizar distribuição de dividendos acima do teto estabelecido; 3) Não apresentar saldo de dívidas contratadas acima de 15% da receita bruta; 4) Manter Índice de Cobertura de Serviço da Dívida - ICSD não inferior a

1,3 ao longo do período de financiamento; 5) Manter relação patrimônio líquido e passivo total não inferior a 20%.

Conforme Estache (2010), métodos integrados, como o DBO, possui vantagem pelo baixo efeito de redução dos custos na qualidade, o que pode ser pensado na lógica do operador efetuar obras com maior qualidade, que por decorrência dos menores custos em reparo e do longo prazo do contrato, gera ganhos econômicos na vigência da operação.

Quanto ao modelo de leilão adotado, a teoria nos mostra que, diante de um ambiente de alta concentração e poucos participantes (decorrente das barreiras a entrada, entre outros aspectos), leilões fechados tendem a gerar ganhos, do ponto de vista do concedente.

Estes ganhos são gerados, como abordado anteriormente, pelos lances mais próximos das projeções de custos, em decorrência da menor disposição dos participantes em riscos de derrota. Desta forma, ao contrário de leilões abertos em que o mais eficiente pode vencer apenas na margem, os leilões fechados tendem a gerar maior benefício social através de menor política de tarifa, relativamente.

A maior concorrência gerada é fundamental, levando-se em conta a afirmação de Demsetz (1968) sobre momento posterior ao leilão, em que a transposição do serviço a um ente privado passa a ser um monopólio (sob regulação, conforme crítica de Williamson).

Todavia, ainda em face da teoria, o modelo de leilão fechado de Vickrey apresentaria ganho adicional na apresentação dos valores reais atribuídos pelos licitantes, sob o arcabouço da teoria dos jogos. O modelo adotado não permitiu a simetria de informação, pois foram utilizados lances que “sombrearam” o valor real, mas não de maneira exata ou muito próxima. O leilão de Vickrey, portanto, possui vantagem na revelação dos preços relativamente ao leilão fechado de primeiro preço.

Referente ao critério adotado, há em princípio vantagem e maior benefício social decorrente da menor tarifa na celebração do contrato. Contudo, Mattos (2011) apresenta uma perspectiva de um *tradeoff* entre tarifa e qualidade, onde preços mais baixos dos serviços comprometem as obras de manutenção e melhorias da rodovia. Nesse contexto, entende-se que o desgaste político de uma tarifa maior é superior ao de uma menor qualidade na prestação do serviço, na perspectiva do usuário.

Além disso, conforme apresentado por Williamson (1976), existe o risco moral materializado na oferta de lances não condizentes com as funções de custo, por parte do licitante, na crença de renegociar os contratos *ex-post*, diante da falta de *commitment* do ente público em face das solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro. A ausência de *commitment* deriva da posição frágil da autoridade em substituir o concessionário (dado o desgaste político ocasionado por uma possível falta de prestação do serviço), e dos custos de transação elevados na disputa judicial e indenização do operador.

Desta forma, o concessionário alega reequilíbrio econômico-financeiro e a autoridade concede o reajuste, ocasionando a vitória não do mais eficiente, mas daquele participante com maior poder de negociação e influência.

Neste ponto, Guasch (2004) apresenta um estudo onde o percentual de renegociação, em contratos celebrados na América Latina cujo critério foi o de menor tarifa, foi de 60%, enquanto que nos de maior valor de outorga esse número cai para 11%. No contrato da BR116-BA / BR324-BA, até o ano de 2017, ocorreram 9 revisões extraordinárias¹³ (revisões tarifárias que ocorrem em qualquer momento da vigência do contrato) objetivando recomposição do equilíbrio econômico financeiro, desde o fim de 2010 (início da operação).

4.1 METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO

Dentre as possibilidades de aplicação do arcabouço acima exposto, é relevante considerar o método de classificação de Vergara (2007), referente a finalidade de pesquisa e ao meio utilizado. Enquanto finalidade, trata-se de uma pesquisa descritiva, que busca expor as características do objeto em detalhes. O meio utilizado foi o documental, caracterizando uma pesquisa de caráter qualitativo, por ter como base editais e contratos disponibilizados por órgãos públicos, como agências de regulação e instituições ligadas ao governo federal.

¹³ Nota técnica nº 221/2016/GEROR/SUINF. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/nota_tecnica_n_221_2016_geror_suinf.pdf>. Acesso em: 14 Ago 2017.

Tratando-se de uma pesquisa descritiva, de foco qualitativo, apresenta-se na forma de estudo de caso comparativo. Por comparativo, Yin (1994) esclarece que constitui-se dentro do escopo de estudos de casos múltiplos, que produzem resultados contrastantes por razões previsíveis (replicação teórica).

A referida comparação será realizada com base em padrões de contratos situados em circunstâncias semelhantes, ou seja, concessões ou PPP's recortadas na disponibilidade da estrutura e do serviço, notadamente rodovias. No Brasil, o marco legal é a Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995 (Lei das Concessões). As informações referentes aos contratos do Reino Unido, da Austrália e da Holanda foram retirados de *Incomplete contracts and public-private partnerships*, de Joël Habets (2009).

Em referência ao estudo de caso brasileiro, cujo objeto trata-se de rodovia federal situada na Bahia, os resultados e análises foram extraídos dos documentos da concessão¹⁴: contrato de concessão, anexos, programa de exploração rodoviária (PER) e balanço contábil da concessionária.

4.2 ESTUDO DE CASO COMPARATIVO DO CONTRATO BRASILEIRO E CONTRATOS PADRONIZADOS NO REINO UNIDO, AUSTRÁLIA E HOLANDA

No tocante aos contratos, no caso Brasileiro, relevante destacar a presunção de completude que é derivada do fato de o instrumento da concessão, um contrato administrativo, estar sob o escopo do Regime Jurídico Administrativo. Dessa forma, assume a prerrogativa de formatação prévia, ou uma aproximação do modelo de contrato clássico ao buscar prever, *ex-ante*, as contingências e perturbações, o que posterga as margens de negociação para momento *ex-post*, através, sobretudo, de frequentes desequilíbrios econômicos-financeiros (NOBREGA, 2009).

Nota-se uma tendência, no contrato objeto de estudo deste trabalho, semelhante ao observado no Reino Unido e na Austrália, de transferência de riscos à parte privada, diferente da experiência holandesa, que faz jus de maior divisão na alocação de riscos.

¹⁴ Disponibilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Quadro 1 – Resultados do Estudo de Caso
Comparativo

	Holanda	Austrália	Reino Unido	Brasil (Rodovias BR324/BA, BR116/BA)
Eventos Imprevistos	Compensação por eventos fora do controle privado	Compensação por uma extensa lista de eventos de Força Maior	Compensação apenas em eventos de Força Maior	Compensação em eventos de Força Maior (casos não passíveis de seguro)
Rescisão Antecipada	Alta probabilidade de grande compensação a parte privada	Parte privada não está sempre habilitada a rescindir o contrato	Maior enquadramento sob responsabilidade privada (menor compensação)	Probabilidade de compensação da parte privada
Mudanças Contratuais	Mudanças na lei são eventos de compensação	Compensação acima de um determinado limite	Máximo compartilhamento de custos	Mudanças na lei são eventos de compensação
Acionistas e Sub-Contratados	Todos os sub-contratados precisam ser aprovados pela autoridade	A maioria dos sub-contratados precisam ser aprovados pela autoridade	Quase nenhum sub-contratado necessita ser aprovado pela autoridade	Nenhum sub-contratado necessita ser aprovado pela autoridade
Mecanismo de Pagamento	Pagamentos durante a fase de construção	Sem pagamento até a entrega e disponibilidade	Sem pagamento até a entrega e disponibilidade	Sem pagamento até a entrega e disponibilidade
Visão Geral	Parte privada relativamente protegida	Proteção intermediária com relativa pouca compensação	Altos riscos transferidos a parte privada	Proteção intermediária com elevados custos expost

Fonte: Adaptado de Habets (2010)

4.2.1 Eventos Imprevistos

No referente aos eventos imprevistos, Habets (2009) identifica os três tipos que podem ocorrer, tanto durante o período de obras quanto durante as operações: eventos de compensação, eventos de alívio e eventos de força maior.

Quanto aos eventos de compensação no arranjo Brasileiro, há assunção da parte privada em atrasos (poucas exceções, como decisões judiciais ou alterações ulilaterais do poder concedente), independente de perdas econômicas ao concessionário ou se o atraso for causado por manifestações sociais (risco privado em casos de até 15 dias, caso não sejam cobertos pelos seguros contratados, ou 90 dias, em casos de cobertura pelos seguros).

No contrato original Brasileiro, fica inclusive como risco da parte privada problemas de seleção adversa, como determina cláusula onde avarias ou defeitos ocultos em bens concedidos estão sob o parceiro privado (um segundo aditivo, de 2014, excluiu a referida cláusula).

Em contrapartida, o arranjo holandês prevê compensação, em favor do concessionário, em caso de atraso ocasionado por qualquer evento não originado por falha do operador (como manifestações públicas, independente do prazo de ocorrência).

O padrão contratual do Reino Unido prevê o acionamento da compensação apenas até o início das operações, ou seja, estritamente durante a fase de obras e qualificação do projeto, enquanto que na experiência da Austrália e da Holanda, estes dispositivos ficam disponíveis mesmo na fase de operação e manutenção (serviço). No arranjo Brasileiro em estudo, a alocação de riscos mantém-se mesmo na fase posterior de gestão, entretanto, é fundamental ressaltar que a compensação se dá apenas via recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, que pode ser acionado pelo operador em casos apenas muito particulares e específicos.

Diante da previsão de eventos de alívio, que demandam postergação do período de entrega, o acordo holandês novamente enfatiza a divisão dos riscos através de compensações da autoridade em direção ao parceiro privado, além da flexibilização da data estipulada de entrega. Quanto a experiência australiana, não há compensação por parte da autoridade, exceto nos casos em que o evento de alívio ou postergação for também um evento de compensação (neste caso assemelha-se ao arranjo holandês).

No padrão Brasileiro, novamente compreende-se forte alocação dos riscos ao operador, materializado na existência, no contrato original, de penalidades e multas em caso de não cumprimentos dos prazos estabelecidos no PER, mesmo em situações de destruição, roubo, furto, de manifestações públicas (em alguns casos) e atrasos por conta de desapropriações. Portanto, em muitas situações em que compreendem-se riscos não imputáveis a responsabilização privada, não há previsão de compensação financeira nem adiamento do cronograma de obras, no contrato original.

Entretanto, o primeiro aditivo (celebrado em 2010) incluiu dispositivo de extensão do prazo, a critério do poder concedente, em decorrência de força maior ou na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (em caso de alterações não-previstas no projeto original).

No caso inglês, identifica-se semelhanças com as características do arranjo brasileiro, no sentido de não haver compensação dos custos de atraso em casos de eventos de alívio, inclusive em situações, novamente, não imputáveis ao operador. Desta forma,

argumenta-se que o braço privado está mais preparado na mitigação dos riscos, seja através de melhor planejamento ou agasalhando os riscos sob cobertura de seguros.

Essa lógica está presente também em casos de força maior, em que esses referidos eventos, no acordo Brasileiro, são de responsabilidade privada – se há possibilidade de contratação de seguro, na data da ocorrência – ou da autoridade pública – em caso de indisponibilidade (BRASIL, 2009).

No arranjo holandês, novamente, há compensação dos prejuízos privados por parte da autoridade, ao tempo em que no Reino Unido os esforços deslocam-se para negociações objetivando a continuação do serviço. Na Austrália, a depender da jurisdição, há previsão de compensação ou não.

Por fim, compreende-se que no Brasil e no Reino Unido maior peso dos riscos é atribuído ao parceiro privado, seguindo a argumentação de que o último é melhor alocador de recursos e está mais preparado para lidar com os eventos inesperados, com o pressuposto de que sempre é possível contratar seguro, que é repassado ao preço do serviço, ou seja, a autoridade arca com estas despesas. Na Austrália, e principalmente na Holanda, tem-se maior proteção do operador, com menor peso a este na atribuição de riscos.

4.2.2 Rescisão Antecipada

Em termos de rescisão antecipada, os arranjos em estudo prevêm de maneira semelhante as possibilidades, cujas principais são a encampação (interesse da autoridade), a caducidade (inexecução do concessionário ou por força maior) ou a anulação do contrato (falha da autoridade). No tocante à indenização da parte privada, há semelhanças entre os contratos, que evidenciam uma menor indenização, ou penalização, em casos de caducidade não ocasionados por força maior, o que significa que rescisões antecipadas por falha ou inexecução do operador engendram prejuízos.

Uma diferença surge, entretanto, das distinções de classificação do motivo de força maior por parte das diferentes autoridades dos países em questão. No Reino Unido, por se restringir a casos muito particulares (por exemplo guerra civil ou contaminação

nuclear), a possibilidade de enquadramento em motivos de força maior, em casos de rescisão por caducidade, é claramente menor. Identifica-se nesse ponto um maior risco a parte privada, quando comparados a experiência na Holanda.

Na Austrália, algumas jurisdições não fazem previsão de rescisão por parte do concessionário (em caso de abandono, portanto, não há compensação), enquanto outras permitem, desde que com um período de notificação (igualmente ao contrato Brasileiro, cujo concessionário deve manter a operação até 20 dias após trânsito em julgado do processo judicial de rescisão).

Na experiência Brasileira, de maneira distinta da Britânica, não há enumeração das situações consideradas de caso fortuito ou força maior, apenas a exigência de seguro – caso disponíveis – na ocorrência do imprevisto. Em caso de ocorrência de evento não passível de seguro, a responsabilidade é do erário, representando um menor risco ao operador (se comparado ao acordo do Reino Unido), todavia sob uma alta propensão a interpelações e disputas judiciais (BRASIL, 2009).

4.2.3 Alterações Contratuais

Dentre os casos de alterações contratuais, Habets (2009) coloca que estas podem ser geradas através de dois eventos: solicitação da autoridade ou do parceiro privado; ou por conta de mudanças legais. Quanto ao primeiro, existe singularidade no arranjo do Reino Unido por conter um protocolo de mudança padronizado, que é objeto de discussão período *ex-ante*, o que reduz largamente custos de transação *ex-post*. Assim, resta improvável que objetos de discussão de negociações não estejam previstos ou conectados a um padrão estabelecido.

Em contraste, nos casos da Holanda, Austrália e no Brasil, com a ausência do protocolo padronizado, infere-se que as renegociações serão mais lentas, menos estruturadas e com maiores custos de transação *ex-post*.

Na hipótese de alterações legais, o arranjo Britânico novamente possui distinção, ao compartilhar os riscos de mudanças legais com o parceiro privado, considerando que o

último possui oportunidade de recuperar os custos adicionais através do aumento de preços.

Na experiência dos outros três países, mudanças legais são de responsabilidade do poder concedente, expressado na alocação de riscos, o que configura maior proteção a parte privada.

4.2.4 Sub-Contratações e Acionistas

A natureza dos contratos no âmbito da terceirização possui distinções. A parte pública Holandesa deve emitir autorização para qualquer sub-contratação ou alteração de prestadores de serviços. No Reino Unido e no Brasil, existe liberdade para a parte privada em sub-contratar o serviço, contudo, se fazem exigências técnicas mínimas para os sub-contratados. Na Austrália, existe necessidade parcial de aprovação pela autoridade, nos casos em que obras de maior importância estejam envolvidas.

Depreende-se que nos acordos Britânico e Brasileiro, a parte privada é totalmente responsável pelos terceirizados, assumindo eventuais danos, encargos e não estabelecendo, portanto, relações de qualquer natureza, entre o sub-contratado e a autoridade.

Na esfera do controle da concessionária e dos acionistas, em contraste com o acordo Holandês, os contratos no Reino Unido e no Brasil utilizam dispositivo de *lock-in*, ou seja, tempo obrigatório de não transferência de controle acionário. Esse requisito visa estabilidade e consequente cumprimento do contrato celebrado.

Exceção existe na nos casos de inadimplemento junto aos financiadores – como no caso Brasileiro – em que estes podem vir a assumir o controle, exercendo desta forma os direitos de propriedade. A Austrália, em situação intermediária, faz previsão de interferência da autoridade em transferências de controle, pois o ente público está sempre habilitado em intervir nos processos.

4.2.5 Mecanismos de Pagamento

Tido como um dos aspectos fundamentais na alocação de riscos e na promoção de incentivos, os mecanismos de pagamento possui grandes semelhanças quanto ao sistema de pagamento nos contratos padronizados e no caso Brasileiro em estudo.

Distinções surgem na determinação do período de pagamento, cuja experiência Holandesa prevê a compensação de parte dos custos privados durante a fase de desenho e construção, pois trata-se do período de maior exposição à riscos, considerando a maior realização do investimento (HABETS, 2009).

No Brasil, no Reino Unido e na Austrália, o mecanismo de pagamento prevê o início do recebimento apenas após a entrega ou finalização da construção, ou seja, há vinculação a disponibilidade do serviço. A parte privada é, portanto, total responsável pelo financiamento durante a fase de construção.

Importante salientar a possibilidade de dispositivo que prevê início do recebimento a partir de entregas parciais, decorrentes da divisibilidade dos projetos em várias instalações (com diferentes cronogramas).

A experiência Brasileira possui uma característica distintiva no tocante aos financiamentos, visto o papel protagonista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹⁵ enquanto agente de fomento da infraestrutura nacional. Com a prática de taxas subsidiadas (abaixo da taxa básica de juros da economia), o BNDES concebe maior viabilidade de projetos através de dinheiro público, como verificado no balanço da Viabahia (Concessionária operadora do contrato em estudo): aproximadamente $\frac{3}{4}$ das operações de empréstimo tem como credor o BNDES¹⁶, cuja taxa é expressivamente inferior (TJLP + 2,16% frente à uma média de TJLP + 5,5% de outros credores, como Banco do Brasil).

Essa distinção representa um peso maior ao braço público na alocação de riscos, por tratar-se de recursos do erário, ocasionando maiores déficits orçamentários e custos decorrentes da diferença entre as taxas de captação dos títulos públicos e as taxas

¹⁵ Desde o primeiro semestre de 2016, entretanto, o BNDES tem revisto as taxas praticadas, convergendo para as condições do mercado, além de diminuir sua participação nas obras de infraestrutura (limite anterior de 70% para 50%, atualmente).

¹⁶ Demonstrações financeiras anuais completas da Viabahia. Exercício 2016. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/DC_2016__Via_Bahia.pdf>. Acessado em: 6 ago. 2017.

praticadas nestes empréstimos. Não se pode deixar de lado também os escândalos envolvendo autoridades públicas e empresários, na prática de *lobby* e *rent seeking* no cortejo destes recursos, um grave problema de agência e desalinhamento de interesses.

O acordo Australiano prevê compensação decorrente de dificuldades no período de *design* e construção, mas esta é paga após a disponibilidade do serviço. No contrato Brasileiro, existe cláusula que projeta o primeiro reajuste tarifário no momento do início do serviço, alteração que já pode incorporar a mudança de fluxo de caixa levando-se em conta variações nos custos durante o período de *design* e construção.

4.2.6 Visão Geral

A partir da análise acima, é possível afirmar que o contrato Brasileiro situa-se em posição intermediária (ver QUADRO 1), considerando um arranjo de cunho mais liberal, como no Reino Unido, e um acordo que visa grande proteção ao lado privado, como na Holanda. Essa afirmação ganha força quando observadas as cláusulas do contrato, que imputam diversos riscos que independem da gestão privada ou que não estão sob seu controle.

Por outro lado, a participação do BNDES no financiamento, com taxas substancialmente abaixo das praticadas no mercado, indicam uma assunção de riscos por parte do governo, engendrando prejuízos ao erário pelo aumento dos déficits e dos custos monetários decorrentes do *spread* da captação de recursos, via endividamento. Dessa forma, é frustrada a esperada atração de recursos privados decorrentes da concessão da rodovia. Adicionalmente, como já citado, a ausência de negociação no arranjo Brasileiro resulta em dispendiosos custos *ex-post*, materializados em disputas judiciais e frequentes renegociações.

5 RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou apresentar as contribuições da análise das transações, dos contratos, dos modos de governança e dos métodos de escolha do operador, nas compras governamentais, especificamente na infraestrutura rodoviária. Entende-se que, por tratar-se de um ativo idiossincrático, a rodovia necessita de desenho contratual particular, de forma que sejam salvaguardadas ambas as partes envolvidas na transação.

1 - Existem falhas no processo de leilão, onde participantes podem agir de maneira oportunista ofertando lances irreais frente aos custos do projeto, na crença de que possuem maior força diante da autoridade no acionamento de desequilíbrio econômico-financeiro, materializando um problema de risco moral.

A referida falha é evidenciada pela alta ocorrência desses reajustes, em concessões na América Latina, cujo critério é o de menor tarifa de pedágio. Isso ocorre pelo alto custo às autoridades de indisponibilidade do serviço, que engendra um desgaste político frente ao eleitorado. Na concessão da BR116-BA / BR324-BA, já ocorreram 9 revisões extraordinárias – que vão além das revisões promovidas para correção inflacionária.

Outro fator da falta de *commitment* do poder concedente são os elevados prejuízos *ex-post* ou perdas por quebra de contrato, através de processos judiciais e colossais indenizações dos *sunk costs* (uso alternativo nulo ou restrito dos investimentos realizados). Por fim, há ausência de independência do órgão regulador - ANTT, que encontra-se subordinado financeiramente, administrativamente e tecnicamente ao meio político, evidenciando maior possibilidade de captura da autoridade reguladora.

Em contraste, a autoridade colombiana reduziu a incidência de risco moral através de mecanismo de limitação dos valores ofertados, que devem ser no máximo 10% inferiores à média dos lances dos concorrentes¹⁷. Essa regra não foi utilizada na concessão da BR324-BA / BR116-BA, cujo mecanismo não é previsto na legislação de concessões no Brasil.

¹⁷ FURLAN, Flávia. Brasil deve aprender com modelo de logística colombiano. **Revista Exame**. São Paulo. 2017. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/o-caminho-do-vizinho/>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

2 - Torna-se fundamental o entendimento da incompletude dos contratos imersos em um ambiente de incerteza e assimetria de informação. Nos contratos de concessão e nas Parcerias Público-Privadas, pelo caráter de longo prazo e a relação de *lock-in* estabelecida entre os agentes, existe necessidade de maiores esforços para atenuação das circunstâncias *ex-post*.

Todavia, no contrato celebrado com a Viabahia, há presunção de completude, sob o escopo do direito administrativo, em que houve uma pré-formatação, menor discussão e negociação prévia, com postergação dos custos de transação para momento posterior a assinatura do contrato. Há, nesse sentido, a leitura de economia dos custos *ex-ante* e aumento dos custos *ex-post* (indenização, ruptura, litígio, reestruturação contratual).

Dito isto, a Lei das PPP's promove avanço significativo na legislação brasileira ao permitir uso de arbitragem na resolução de conflitos entre as partes, corroborando com a visão de Williamson (1979) quanto a uma governança trilateral, num molde de contrato neoclássico, com otimização na gestão de serviços públicos e diminuição dos custos de transação. Essa redução de custos fica clara no menor tempo de resolução de conflitos via dispositivo de arbitragem, em comparação à instrumentos judiciais.

Contribuição relevante se dá também via Estache (2010), que cria uma dinâmica na visão da autoridade, entre busca de menores preços ou de maior qualidade. Caso a qualidade seja mais importante, um contrato relacional apresenta-se ótimo nas compras governamentais em infraestrutura. Contratos com baixa flexibilidade (em uma aproximação ao molde de contrato clássico) e rigidez de preços incentivam a parte privada na redução de custos, mas os ajustes são demasiadamente custosos.

3 - Na análise do método de financiamento de infraestrutura rodoviária no Brasil, verifica-se relativa dependência de recursos públicos através do BNDES. Em face da recente diminuição da participação desta instituição nos projetos de infraestrutura¹⁸, deve-se buscar maior atração de capitais privados.

Um ponto que merece destaque é o quadro de alocação de riscos entre a autoridade pública e o agente privado, na concessão da BR116-BA / BR324-BA, em que o risco cambial é delegado ao concessionário.

¹⁸ FURLAN, Flávia; PÁDUA, Luciano. BNDES mudou e quem dependia do crédito teve de “se coçar”. **Revista Exame**. São Paulo. 2017. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/revista-exame/o-bndes-mudou-e-quem-dependia-do-credito-teve-de-se-cocar/>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

Na leitura de que o projeto posiciona-se sob risco soberano, a exemplo de manipulações na taxa de câmbio ou inclusive choques nas taxas de conversão decorrentes de alterações no *rating* e agravamento de riscos (deterioração fiscal, instabilidade política, etc), infere-se relevante queda de atratividade do empreendimento a capitais externos, como mobilizações de *venture capital*.

Maior atratividade foi alcançada, novamente, pela autoridade colombiana, ao prever até 40% do faturamento do parceiro privado em dólar - nas PPP's com contrapartida pública - o que atraiu capital externo para financiamento dos projetos rodoviários no país andino.

A legislação Brasileira incluiu recentemente previsão de utilização parcial do valor da outorga para contratação de seguro e proteção cambial, nos leilões de aeroportos, incorrendo em altas taxas de concretização dos leilões com maior participação e concorrência¹⁹. A referida mudança na alocação de riscos entre as partes (removendo ou compartilhando o risco cambial da responsabilidade privada), possibilitaria maior atração de capitais estrangeiros para o setor de infraestrutura rodoviária.

Verifica-se mudança de paradigma na atual autoridade Brasileira, em que esta promoveu alternativa de relicitação, através de medida provisória²⁰, em concessões do Programa de Investimentos em Logística (PIL) que encontram-se em desequilíbrio financeiro decorrente, dentre outros aspectos, da queda de demanda por conta da crise econômica. Esse fato demonstra maior preocupação da autoridade pública na atratividade dos projetos de infraestrutura à iniciativa privada.

Por fim, há contribuição relevante da corrente da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), com análise das formas de entrega e financiamento dos projetos, visando focalização das funções do estado em áreas prioritárias e a busca de otimização na entrega e prestação de infraestrutura e serviços públicos.

A dinâmica elaborada pela Nova Economia Institucional, através da Teoria dos Custos de Transação, a Teoria dos Contratos Incompletos e a Teoria da Agência são úteis no estudo dos processos de concessões e PPP's, notadamente na busca por um

¹⁹ BRANCO, Leo. O que trouxe investidores de volta aos leilões de infraestrutura. **Revista Exame**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/o-que-trouxe-investidores-de-volta-aos-leiloes-de-infraestrutura/>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

²⁰ Medida provisória nº 752, de 24 de Novembro de 2016.

“Estado da Arte”. Há contribuição relevante também da corrente da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), no que concerne a diminuição das funções do estado e a busca de otimização na entrega e prestação de infraestrutura e serviços públicos.

Por fim, é pertinente assumir que, na compreensão do mecanismo de compras governamentais em setores de infraestrutura, é condição utilizar-se das abordagens teóricas do neoinstitucionalismo.

REFERÊNCIAS

ALTAMIRANO, M. **Innovative Contracting Practices in the Road Sector: Cross-national lessons in dealing with opportunistic behavior**. 2010. Tese (Doutorado em Economia) - Delft University of Technology, TU Delft, Holanda, 2010.

ANGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão nº 001/2008**, de 19 de Dezembro de 2008, que dispõe sobre o leilão e os critérios de concessão das rodovias BR 116/BA, BR 324/BA, BA 526 e BA 528. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/Edital_de_Concessao_N_001__2008.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2007.

_____. **Contrato de Concessão nº 001/2008, de 3 de Setembro de 2009**. Dispõe sobre a concessão das rodovias BR 116/BA, BR 324/BA, BA 526 e BA 528 à concessionária Viabahia. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/01_termo_aditivo_viabahia.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2007.

BERNARDINO, M. **Regulamentação e economia dos custos de transação**. maio/2013. Disponível em: <<https://mateusbernardino.wordpress.com/2013/05/10/regulamentacao-e-economia-dos-custos-de-transacao/>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995^a. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 29 ago. 2007.

_____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995^b. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm>. Acesso em: 29 ago. 2007.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 29 ago. 2007.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, New Series, v.4, n.16. p. 386-405, nov. 1937.

CORREIA, T. B., MELO, E. COSTA, A. Análise e avaliação teórica dos leilões de compra de energia elétrica proveniente de empreendimentos existentes no Brasil. **Revista Economia – ANPEC**. Brasília, v.7, n.3, p.509–529, set./dez. 2006.

DEMSETZ, H. Why regulate utilities? **Journal of Law and Economics**, v. 11, p. 55-66. 1968.

EASLEY, D. KLEINBERG, J. **Networks, crowds, and markets: reasoning about a highly connected world**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2010.

ESTACHE, A. **Procurement in infrastructure: what does theory tell us.** Washington: World Bank, 2009.

GUASCH, Luis. **Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right.** [S.l.]: The World Bank, 2004.

HABETS, Joël. **Incomplete contracts and public-private partnerships: a case study of the Dutch infrastructure.** Rotterdam: Erasmus University, 2010.

HART, Oliver. An economist's perspective on the theory of the firm. **Columbia Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1757-1774. nov./ 1989.

JENSEN, M. C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**. p. 305-360. 1976.

KLEMPERER, P. **Auctions: theory and practice.** Princeton: Princeton University Press, 2004.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Contratos relacionais e defesa do consumidor. **Revista dos Tribunais**. 2007.

MATTOS, César. **Por que o modelo de concessões de rodovias federais no Brasil não está apresentando bons resultados?.** nov./2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/07/por-que-o-modelo-de-concessoes-de-rodovias-federais-no-brasil-nao-esta-apresentando-bons-resultados/>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MILLER, B. **Principles of public and private infrastructure delivery.** London: Kluwer Academic, 2000.

NÓBREGA, M. Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**. Salvador, n.18, jan./jun./jul. 2009.

SOUZA JUNIOR, R. T.; BALBINOTTO, Giacomio. **O Leilão de Demsetz como mecanismo regulador: A experiência gaúcha na concessão de rodovias.** Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m04t05.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: [S.n.], 2007.

WILLIAMSON, Oliver. Franchise bidding for natural monopolies-in general and with respect to CATV. **The Bell Journal of Economics**, p. 73-104, 1976.

_____. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **The Journal of Law and Economics**, v. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.

_____. **The economic institutions of capitalism.** [S.l.]: Yale University, 1985.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYLBERSZTAJN, Decio. Organização ética: um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações. **Revista de Administração Contemporânea.** Curitiba, v.6, n.2, p. 123-143, maio/ago. 2002.