

Guia de Certificação em Parcerias Público-Privadas (PPP) da APMG



© 2016 ADB, EBRD, IDB, IsDB, e WBG

Direitos reservados

O Guia de Certificação APMG, referido aqui como Guia PPP, é o Guia de Conhecimentos e Referências (BoK) detalhando todos os aspectos relevantes da criação e implementação de parcerias público-privadas (PPPs) eficientes e sustentáveis. Ele se destina para uso de profissionais do setor de PPP, como governos, consultores, investidores e outros interessados em PPPs. O Guia PPP faz parte da família de credenciais CP3P que, uma vez obtidas, permitem que os indivíduos usem o título de “Certified PPP Professional” - “Profissional Certificado em PPP”, uma designação criada sob os preâmbulos do Programa de Certificação APMG para PPPs. O Programa de Certificação APMG para PPPs, aqui referido como Programa de Certificação, é um produto do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB) e o Grupo do Banco Mundial (WBG) parcialmente financiados pelo Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

“O Grupo Banco Mundial” refere-se às organizações legalmente separadas do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), Corporação Financeira Internacional (IFC) e Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA). O Mecanismo de Assessoria para Infraestrutura de Parcerias Público-Privada (PPIAF) é um mecanismo de assistência técnica de vários doadores legalmente administrado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

A tradução da Guia de Certificação em Parcerias Público-Privadas da APMG (Guia PPP) para o português foi feita e revisada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) em coordenação com o Banco Mundial (BM) com o intuito de disponibilizar e difundir conhecimento técnico sobre parcerias público-privadas (PPP) nos países de língua portuguesa.

Este documento foi traduzido buscando adequar a linguagem aos termos utilizados pela comunidade profissional de fala portuguesa. Caso o leitor queira sugerir vocabulário e termos para a melhoria do conteúdo, por favor, enviar suas sugestões à Equipe PPP do IDB, pelo e-mail vpc-ppp@iadb.org e para a Equipe PPP do BM, pelo e-mail pubrights@worldbank.org

AVISO LEGAL

As opiniões, interpretações, apontamentos e / ou conclusões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as opiniões ou as políticas ou posições oficiais do ADB, BERD, BID, ISDB, PPIAF e WBG, ou do seus Conselhos de Diretores ou os governos que eles representam. As organizações mencionadas acima não oferecem nenhuma garantia, expressa ou implícita, nem assumem qualquer responsabilidade ou responsabilidade pela precisão, oportunidade, correção, integridade, comercialização ou adequação a um propósito específico de qualquer informação aqui disponível.

Esta publicação segue a prática do WBG em referências a designações de membros e mapas. A designação ou referência a um determinado território ou área geográfica, ou o uso do termo "país" neste documento, não implica a expressão de qualquer opinião por parte das organizações acima mencionadas ou de seus Conselhos de Administração, ou os governos que representam no que se refere à situação jurídica de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou quanto à delimitação de suas fronteiras ou limites.

Nada aqui deve constituir ou ser considerado uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades de qualquer uma das organizações do Grupo Banco Mundial, todas as quais são especificamente reservadas.

DIREITOS E PERMISSÕES



Este conteúdo está disponível sob a licença Creative Commons Atribuição 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. De acordo com a licença Creative Commons Attribution, você é livre para copiar, distribuir, transmitir e adaptar este conteúdo, inclusive para fins comerciais, nas seguintes condições:

Atribuição — Cite o conteúdo da seguinte forma: ADB, EBRD, IDB, IsDB e WBG. 2016. Guia de certificação da APMG para Parcerias Público-Privada (PPP). Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. Licença: Creative Commons Atribuição CC BY 3.0 IGO

Traduções – Caso você traduza esse conteúdo, adicione a seguinte isenção de responsabilidade junto com a atribuição: Esta tradução não foi criada pelo ADB, EBRD, IDB, IsDB e / ou WBG e não deve ser considerada uma tradução oficial. As organizações listadas acima não serão responsáveis por qualquer conteúdo ou erro de qualquer tradução referente a este documento.

Adaptações - Se você criar uma adaptação deste conteúdo, adicione a seguinte isenção de responsabilidade junto com a atribuição: Esta é uma adaptação de um trabalho original do ADB, EBRD, IDB, IsDB e WBG. As opiniões e opiniões expressas na adaptação são de responsabilidade exclusiva do autor ou autores da adaptação e não são endossadas pelas organizações acima.

Conteúdo de terceiros - ADB, EBRD, IDB, IsDB e / ou WBG não são necessariamente proprietários de cada componente do conteúdo contido na obra. Portanto, essas organizações não garantem que o uso de qualquer componente individual de terceiros ou parte contida no trabalho não infrinja os direitos desses terceiros. O risco de reclamações resultantes de tal violação recai exclusivamente sobre você. Se você deseja reutilizar um componente ou parte desse conteúdo, passará a ser então sua responsabilidade determinar se a permissão é necessária para tal reutilização e então obter permissão do proprietário dos direitos autorais. Exemplos de componentes podem incluir, mas não estão limitados a, tabelas, figuras e/ou imagens.

Todas as dúvidas sobre direitos e licenças devem ser endereçadas para World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Capítulo 3: Identificação do projeto e Avaliação Preliminar enquanto PPP

Índice

AVISO LEGAL	2
DIREITOS E PERMISSÕES	2
1. Objetivos da Fase de Identificação e Avaliação Preliminar do Projeto: Qual a posição do Ciclo do Projeto	5
2. Visão geral da fase de Identificação e Avaliação Preliminar do projeto	6
3. Identificação de necessidades: rotas de entrada para a carteira de projetos (até a viabilidade em escala completa)	9
4. Priorização de projetos	12
5. Análise de opções e técnicas de seleção	13
6. Esboço Técnico da Solução Selecionada	15
7. Informações necessárias/checklist de dados	16
8. Solidez econômica. Introdução à análise de custo-benefício	19
8.1. Indicadores de desempenho	25
8.2. Conversão de dados financeiros (fluxos de caixa financeiros) em fluxos econômicos: custos de oportunidade, preços-sombra e ajustes de impostos	26
8.3. Incorporando riscos e incertezas na Análise	28
9. Definição do escopo do projeto PPP e seus desafios	29
10. Teste de adequação enquanto PPP e da Capacidade de Pagamento (affordability)	32
11. Plano de gerenciamento do projeto e considerações sobre a governança do projeto	34
12. Identificando as partes interessadas e desenvolvendo a estratégia de comunicação: garantindo o apoio do governo e gerenciando as partes interessadas	35
12.1. Quais são as partes interessadas?	37
12.2. Estratégia de Comunicação	39
13. Avaliação de capacidades e necessidades e contratação de consultores	39
13.1. Capacidades necessárias para desenvolver os estudos de avaliação	41
13.2. Contratação de consultores independentes	42
13.3. Momento e escopo dos contratos de consultoria	43
14. Relatório de Avaliação Preliminar	44
15. Resultados dessa fase	45
Referências	46
Apêndice A ao Capítulo 3: Exemplo de Relatório de Avaliação Preliminar	55

Quadros

QUADRO 3.1: Objetivos de aprendizado	5
QUADRO 3.2: Exemplo de alternativas técnicas.....	7
QUADRO 3.3: O risco de propor uma solução única	7
QUADRO 3.4: Exemplo de um Plano - Plano Diretor para Aceleração e Expansão do Desenvolvimento Econômico da Indonésia 2011–2025	10
QUADRO 3.5: Áreas de enfoque para permitir que os governos realizem avaliações rigorosas de projetos	13
QUADRO 3.6: Previsão de tráfego	18
QUADRO 3.7: Estratos da ACB	21
QUADRO 3.8: Impacto de externalidades.....	21
QUADRO 3.9: Abordagens usuais para taxa de desconto	25
QUADRO 3.10: Exemplo de ajustes e conversão para diferentes fatores.....	28
QUADRO 3.11: Liverpool Direct.....	30
QUADRO 3.12: Elementos-chave do planejamento do gerenciamento de projetos e da estratégia de governança	35
QUADRO 3.13: A relevância do envolvimento das partes interessadas e da comunicação adequada	36
QUADRO 3.14: Formas de obter e/ou financiar os estudos.....	44

Figuras

FIGURA 3.1: Principais Tarefas de Identificação de Projetos e Atividades Preparatórias para Avançar no Ciclo de PPP	9
FIGURA 3.2: Rotas de entrada para o pipeline/"duto" (carteira de projetos).....	11
FIGURA 3.3: Sequência da ACB	19
FIGURA 3.4: Processo de tomada de decisão da Pré-Avaliação.....	33
FIGURA 3.5: Avaliando Capacidades e Necessidades	40

Tabelas

TABELA 3.1: Estrutura de custo-benefício.....	23
TABELA 3.2: O papel da comunicação nas fases de Identificação e Pré-Avaliação do projeto.....	38

1. Objetivos da Fase de Identificação e Avaliação Preliminar do Projeto: Qual a posição do Ciclo do Projeto.

O processo de PPP é composto por uma série de fases: identificação do projeto e avaliação preliminar enquanto PPP, avaliação e preparação do projeto, estruturação e elaboração de minutas, licitação e (adjudicação e fechamento comercial) e, finalmente, gestão do contrato.

Este processo requer uma quantidade significativa de tempo e recursos. Para garantir que esses recursos sejam bem utilizados, reduzir a probabilidade de falha e garantir que o processo de licitação funcione com mais eficiência, os governos devem escolher cuidadosamente quais projetos serão incluídos na carteira de projetos de PPP e desenvolvidos até o nível de viabilidade.

Um método eficaz para garantir que esses recursos sejam bem gastos é o da abordagem em duas etapas: análise preliminar, que é desenvolvida na fase de Identificação e Avaliação Preliminar (este capítulo do Guia de PPP) e avaliação e preparação (capítulo 4 do Guia de PPP). Isso evitará o risco de consumir recursos desnecessariamente na Fase de Avaliação e Preparação. Veja QUADRO 3.1.

QUADRO 3.1: Objetivos de aprendizado

Este capítulo cobre as atividades desde a identificação até a aprovação do projeto a ser desenvolvido como PPP, bem como a aptidão para iniciar a próxima fase (Avaliação e Preparação). Este capítulo permitirá ao leitor de:

- Garantir que um projeto tenha mérito econômico suficiente para prosseguir;
- Evita o risco de afundar recursos na análise e estruturação de um projeto de PPP inviável;
- Prepare-se e esteja a postos para a próxima fase: Avaliação.

O processo pressupõe que uma necessidade pública de fornecer um serviço já foi identificada. A partir daí, soluções para essa necessidade terão que ser consideradas para a seleção de uma, que será selecionada como PPP no decorrer desta fase, convertendo, assim, o ciclo do projeto em um ciclo de projeto de PPP¹.

Este capítulo, mais adiante, explicará o processo e as informações necessárias para pré-avaliar o projeto e selecioná-lo como uma potencial PPP - isto é, determinar, com base em informações

¹ Na prática, um projeto geralmente já terá sido selecionado e uma solução técnica identificada, provavelmente no curso de um plano de infraestrutura (por exemplo, um plano de infraestrutura de transporte) ou um programa específico (por exemplo, um programa de saúde). O projeto irá então fluir diretamente para o estágio de seleção de PPP. Porém, o fluxo do processo descrito neste Guia de PPP inclui a identificação do projeto nesta fase; ele destaca a importância de selecionar a solução técnica ideal para alcançar o sucesso do projeto de PPP. A opção PPP é apenas uma opção de aquisição do projeto, o que não converterá um projeto fraco (em termos econômicos e sociais) em uma solução valiosa ou ótima. Em vez disso, destina-se a proteger e maximizar o *Value for Money* do projeto.

preliminares, se é provável que um projeto seja bem-sucedido e proporcionará valor como PPP. Também identifica as principais partes interessadas diretas e indiretas e os riscos envolvidos no projeto, que podem impactá-lo, positiva ou negativamente, e que devem ser considerados na próxima fase: Avaliação e Preparação.

Este capítulo apresentará os principais itens a serem cobertos em um relatório de Avaliação Preliminar, um resumo dos resultados desta fase e as necessidades para a próxima etapa.

O processo de seleção é uma etapa em uma análise progressiva. Essa análise pode levar muito tempo para ser desenvolvida. Os governos geralmente têm expectativas não realistas sobre a rapidez com que o processo pode ser concluído. Os governos também tendem a demorar muito para decidir fazer uma PPP e, quando essa decisão é tomada, muitas vezes, há uma pressão significativa para implementar o projeto o mais rápido possível. Isso pode levar a resultados ruins mais tarde.

Procurando mitigar algumas dessas armadilhas, o processo de Identificação e Avaliação Preliminar visa garantir a melhor alocação dos recursos públicos e atender às necessidades da sociedade. O esforço que o setor público despense nesta fase para identificar o melhor projeto trará benefícios mais tarde, pois as mudanças feitas mais adiante no ciclo do projeto como resultado de um trabalho pobre ou inadequado nesta fase geralmente custam mais, não apenas em termos financeiros, mas também de tempo.

2. Visão geral da fase de Identificação e Avaliação Preliminar do projeto

O ponto de partida desta fase e de todo o processo de PPP é o mesmo ponto de partida de qualquer processo de contratação de bens e serviços públicos: a identificação da necessidade.

Existem algumas etapas na Fase de Identificação e Avaliação Preliminar que incluem: identificação do projeto (rotas de entrada), escopo e análise econômica preliminar desses projetos e, em seguida, a decisão de avançar para a Fase de Avaliação e Preparação. Esta etapa final de priorização é importante para evitar perda de tempo em projetos que não irão adiante, garantindo que o Setor Público não gastará seus recursos limitados em projetos falhos (Ver FIGURA 3.1).

Se alternativas potenciais para o projeto (do ponto de vista técnico) forem possíveis, uma solução técnica preferencial deve ser selecionada para garantir a escolha que melhor atenda às necessidades identificadas que o setor público procura atender. Consulte QUADRO 3.2 e 3.3. Para compreender plenamente essas necessidades, é necessário identificar os benefícios criados ao satisfazê-las; por exemplo, melhor acesso para os usuários, um preço mais baixo do serviço fornecido ou investimento e assim por diante. As técnicas de seleção serão explicadas na seção 2.5.

QUADRO 3.2: Exemplo de alternativas técnicas

Imagine que você esteja a executar um projeto para reduzir o tempo gasto em viagens entre dois bairros importantes, implementando uma travessia de rio. Existem muitas maneiras diferentes de cruzar esse rio. Você pode ter um barco, uma ponte ou um túnel. Mesmo nas alternativas de ponte ou túnel você pode usar carros, ônibus, trens pesados, trens leves ou até mesmo o acesso de pedestres. Você pode ou não cobrar pelo serviço de travessia. Todas essas alternativas têm custos diferentes, qualidades diferentes e impactos diferentes sobre os cidadãos. Os impactos não serão apenas o impacto financeiro para os usuários, no caso de cobrança, mas também o tempo economizado por essas alternativas, assim como o impacto no valor do terreno ou propriedade, impactos no tráfego, impactos ambientais e muitos outros.

Se o governo está a executar esse projeto, provavelmente, ele tem um parâmetro de custo em mente, um preço além do qual não pode ir. Tudo além desse limite é inacessível. Além disso, é provável que haja uma qualidade mínima de serviço esperada do projeto, o que implicará em um custo mínimo. Dentro desses limites de custo mínimo e máximo, uma variedade de alternativas técnicas pode ser possível.

O governo também deve considerar os diferentes níveis de qualidade oferecidos pelas alternativas técnicas. Algumas alternativas podem fornecer um nível de qualidade muito superior ao exigido desde o primeiro dia (por exemplo, uma ponte com capacidade rodoviária muito maior do que a exigida para o número de usuários). Esta pode ser uma solução ineficiente.

Ao mesmo tempo, o governo não pode se contentar com uma alternativa técnica que não atenda aos requisitos de qualidade dos usuários ou outros cidadãos afetados.

Qual alternativa deve ser escolhida? Aquele que melhor se adapta às necessidades da sociedade identificadas.

QUADRO 3.3: O risco de propor uma solução única

As especificações técnicas também podem inviabilizar um projeto. Um perigo comum é se concentrar principalmente em como o projeto será construído (especificações baseadas em meios e processos), em vez de no desempenho e na capacidade do ativo concluído (especificações baseadas em resultados). Embora o foco em especificações baseadas em meios e processos forneça comparabilidade entre diferentes propostas do setor privado e garanta que as preocupações de projeto do setor público sejam levadas em consideração, isso

limita a capacidade do setor privado de inovar e propor alternativas, e potencialmente, soluções mais econômicas.

Um dos objetivos de uma PPP é fomentar a possibilidade de que o setor privado possa conceber soluções inovadoras. Este benefício potencial pode ser bloqueado se tudo for determinado antes mesmo do início do processo licitatório. Quando isso acontece, a licitação costuma ser feita como “construir uma infraestrutura específica e operá-la por 20 anos”, em vez de “construir e operar uma infraestrutura que resolverá esse problema pelos próximos 20 anos”. O governo deve encontrar um equilíbrio entre a necessidade de definir os aspectos técnicos do projeto para poder orçá-lo e avaliá-lo. Na verdade, o governo precisa evitar ficar preso a uma única solução desde o início.

O próximo passo após a definição da solução técnica é esclarecer o escopo técnico, incluindo uma descrição detalhada e os requisitos dos aspectos mais importantes do projeto (esboço técnico do projeto).

Posteriormente, o sentido econômico e a solidez do projeto devem ser testados. Se a Análise de Custo-Benefício (ACB) for usada como técnica de seleção, isso confirmará, implicitamente (ou não), o sentido econômico do projeto. Se outra técnica de seleção for usada, a ACB ainda deve ser realizada na solução técnica selecionada. Isso exigirá a coleta de informações extensas (consulte a seção 2.7) e o uso de CBA de acordo com práticas bem estabelecidas (que idealmente devem ser fornecidas na forma de diretrizes). O processo de condução da ACB será explicado na seção 2.8.

Uma solução de projeto economicamente viável ou ideal fará parte de um plano (ou seja, uma carteira planejada de projetos) ou pode ser um candidato a projeto autônomo, se não houver uma abordagem de planejamento. Também pode ser um projeto que foi identificado depois que o plano foi elaborado. As diferenças entre planos e projetos individuais serão discutidas na seção 2.3. Cada projeto em andamento é um candidato potencial a PPP, independentemente de haver uma alternativa de financiamento público.

Se o projeto parece ter potencial para ser desenvolvido por meio de um processo de PPP, o governo deve examinar se o projeto é adequado enquanto PPP para testar se o projeto faz sentido como tal (ver seção 0). Também deve ser feita uma análise financeira preliminar para pré-avaliar a capacidade de pagamento (*affordability*). Este capítulo considera que isso é feito ao mesmo tempo em que se testa a adequação do projeto enquanto PPP. Observe que o escopo do projeto de PPP terá que ser definido (e pode diferir significativamente do escopo técnico do projeto) de modo a remover algumas responsabilidades e tarefas do contrato de PPP (ver seção 2.9).

Ao conduzir a análise de adequação enquanto PPP, o governo deve avaliar a lacuna potencial de informações e quaisquer incertezas e, portanto, a necessidade de informações adicionais. Se a informação atualmente disponível for insuficiente ou se os resultados e conclusões não forem claros, serão necessários mais estudos (ver seção 0). Embora algumas lacunas de informação possam ser

tratadas durante a avaliação, elas devem ser claramente descritas e qualquer incerteza avaliada como parte da decisão de avançar para a etapa de Avaliação e Preparação.

Uma vez que o projeto tenha sido devidamente identificado e pré-definido, e se o teste de adequação for satisfatório e as lacunas de informação e as principais incertezas tiverem sido identificadas, bem como as principais partes interessadas, deve ser desenvolvido o plano de gerenciamento do projeto. Isso deverá incluir o desenvolvimento de um plano de pessoal e a identificação de quaisquer potenciais necessidades de consultores para apoiar os estudos de viabilidade que serão necessários para a avaliação. Deve também incluir estimativas de orçamento e um plano de financiamento para a contratação de qualquer especialista externo que possa ser necessário (ver seção 2.13).

Depois disso, ou durante o curso dessas tarefas, todas as informações devem ser consistentemente registradas em um relatório (o relatório de Avaliação Preliminar, consulte a seção 2.14), com base no qual uma decisão importante deve ser tomada: avançar ou não para a Fase de Avaliação e Preparação.

FIGURA 3.1: Principais Tarefas de Identificação de Projetos e Atividades Preparatórias para Avançar no Ciclo de PPP



Na próxima fase do ciclo de PPP, que é descrita no capítulo 4, ocorrerá a avaliação em escala completa (dos aspectos técnicos, ambientais, socioeconômicos e financeiros).

3. Identificação de necessidades: rotas de entrada para a carteira de projetos (até a viabilidade em escala completa)

A primeira etapa da identificação do projeto é a constatação de uma necessidade pública.² Os projetos não são um fim em si mesmos. Eles são facilitadores para que o governo cumpra suas obrigações de prestação de serviços. Portanto, o governo precisa entender qual é o problema que a resolver antes de começar a identificar possíveis projetos. Os possíveis problemas podem ser a falta de meios de transporte dentro do país ou a baixa qualidade dos serviços de saúde. Depois de identificar o problema, o governo pode identificar o que é necessário para resolvê-lo. Para muitas necessidades, um projeto de infraestrutura faz parte da solução.

Existem duas maneiras gerais pelas quais um governo pode responder às necessidades identificadas:

² Presume-se que a necessidade já haverá sido identificada em uma etapa anterior.

1. O governo pode responder a uma necessidade pontual identificando um projeto específico. O projeto, em perspectiva mais ampla, pode ter um ou mais componentes de infraestrutura que devem ser testados quanto à adequação enquanto PPP; e
2. O governo pode responder a um grupo relacionado de necessidades desenvolvendo um plano abrangente que identifique uma série de projetos. O plano pode ser para um único setor ou para uma série de setores e pode ser para uma única área geográfica ou para todo o país. Veja QUADRO 3.4.

A lista de projetos identificados, respondendo a necessidades individuais ou fazendo parte de um plano, é chamada de Carteira de Projetos. Também é importante que a conexão dos projetos não seja negligenciada. A eficácia de um projeto pode aumentar significativamente se outro projeto também for realizado. A consciência de tais conexões devem ser levada em consideração em um plano e deve ter um impacto sobre como os projetos são avaliados.

QUADRO 3.4: Exemplo de um Plano - Plano Diretor para Aceleração e Expansão do Desenvolvimento Econômico da Indonésia 2011–2025

O plano deve ser baseado em uma agenda de longo prazo para o desenvolvimento econômico. Deve levar em consideração os investimentos em infraestrutura estratégica que devem ser financiados para tornar a visão econômica realizável. Os planos diretores mais eficazes terão metas claras de melhoria em todos os setores relevantes e terão sido elaborados com contribuições de todo o eleitorado, incluindo cidadãos e líderes empresariais.

Vários países empregaram essa abordagem sistemática. O governo da Indonésia, por exemplo, desenvolveu uma Carteira de Projetos de infraestrutura com base em seu Plano Diretor para Aceleração e Expansão do Desenvolvimento Econômico da Indonésia 2011–2025. O projeto descreve como a Indonésia se transformará em uma economia avançada em um período de 15 anos e prevê o desenvolvimento de seis “corredores econômicos” - regiões que se concentram em setores específicos. Os projetos de investimento são, então, desenvolvidos com base no tipo de infraestrutura, como estradas ou portos, que seriam necessários para apoiar esses setores.

Uma Carteira de Projetos é importante para atrair investidores, pois eles preferem investir em um mercado que tenha uma carteira relevante de projetos, em vez de um pequeno número de projetos isolados. A Carteira de Projetos de um governo deve conter todos os seus principais projetos, independentemente do método de contratação. Todos os outros fatores (por exemplo, risco, retorno e assim por diante) sendo iguais, a presença de uma Carteira de Projetos é atraente, porque sugere que uma abordagem estruturada está sendo seguida e que há uma intenção genuína de investir na prosperidade futura de um segmento mais amplo do mercado, em vez de apenas um projeto isolado. Outra boa razão para ter uma Carteira de Projetos é permitir que um investidor veja o potencial de investir em uma variedade de projetos no mesmo segmento de

mercado, onde também podem se beneficiar das lições aprendidas e de um contexto histórico semelhante. Além disso, uma abordagem consistente para determinar o método de contratação adequado dará ao mercado o conforto de que um número suficiente de PPPs provavelmente estará disponível, o que, por sua vez, torna o mercado mais atraente, fomentando uma concorrência robusta.

Após a identificação do projeto, é necessário esclarecer o escopo e a definição e quaisquer outras informações específicas relacionadas. Isso inclui a descrição dos principais aspectos do projeto e assuntos relacionados, como a condição física do local. Para obter mais detalhes, consulte a seção 2.6.

A solidez econômica de um projeto e seu alinhamento e consistência com os objetivos estratégicos do setor público são fatores primordiais antes de decidir avançar com uma alternativa técnica. Qualquer projeto selecionado deve ser testado quanto à viabilidade econômica, independentemente da rota/método de contratação (PPP ou tradicional). Portanto, outro benefício de um plano é o fato de que os projetos nele contidos geralmente já foram selecionados com base em sua viabilidade econômica.

A FIGURA 3.2 resume a abordagem mais informal (projetos *ad hoc*) e a mais formal (plano/programa) como rotas de entrada alternativas para a Carteira de Projetos.

FIGURA 3.2: Rotas de entrada para o pipeline/"duto" (carteira de projetos)



Quando um projeto potencial vem de um plano, ele é movido diretamente para a avaliação, com a primeira tarefa sendo a análise ACB para confirmar se a solução selecionada para o projeto (o projeto identificado) tem *Value for Money* para a sociedade em termos socioeconômicos. A ACB pode já ter sido feita no momento da definição do projeto para inclusão no plano. Quando esse for o caso, a ACB pode precisar ser reavaliada a depender do nível de confiança e do trabalho realizado no momento da definição do plano.

Uma forma alternativa de alimentar a Carteira de Projetos, conforme descrito no capítulo 2.6.6, é por meio de propostas não solicitadas. De acordo com o Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) do Banco Mundial,³ há várias motivações para um governo buscar projetos de

³ Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned (2014).

infraestrutura por meio de propostas não solicitadas. Independentemente dessas motivações, uma proposta não solicitada terá que se adequar aos objetivos estratégicos ou responder a uma necessidade clara já identificada pelo setor público e deverá ser incluída na lista de projetos ou no plano. O desafio que as propostas não solicitadas trazem é que elas não devem contornar o sistema. Em vez disso, se o governo deseja considerar propostas não solicitadas, deve torná-las parte do sistema.

“(…) foram desenvolvidos mecanismos para incentivar propostas não solicitadas e, ao mesmo tempo, garantir que seja assegurada uma licitação competitiva na identificação do melhor investidor. Esses mecanismos envolvem uma revisão cuidadosa de tais propostas não solicitadas para garantir que sejam completas, viáveis, estratégicas e desejáveis”⁴

4. Priorização de projetos

O governo pode enfrentar uma situação em que não há espaço no orçamento (seja no orçamento atual ou futuro) para contratar todos os projetos potenciais / PPPs de pagamento governamental, independentemente de todos esses projetos responderem às necessidades relevantes da sociedade de forma eficiente, criando riqueza pública e gerando fortes benefícios líquidos. Nesse cenário de orçamento restrito, o governo pode precisar realizar um exercício de priorização para escolher entre diferentes projetos.

Além das restrições orçamentárias, há também, por exemplo, limites para a capacidade e a disposição a pagar tarifas por parte dos usuários. Um projeto pontual com pagamento dos usuários pode ser, por si só, financeira e economicamente viável. No entanto, se houver muitos novos projetos com tarifas significativas cobradas dos usuários, isso pode ter um impacto inaceitável no custo de vida das pessoas ou no custo de fazer negócios na região.

A priorização de projetos permite que o governo escolha as alternativas certas quando há vários projetos econômica e tecnicamente viáveis para atender às necessidades públicas. Veja QUADRO 3.5. O principal objetivo é garantir que os fundos públicos sejam bem aplicados e produzam o maior benefício para a sociedade - mesmo que haja uma restrição no orçamento ou na capacidade de pagamento dos usuários. A priorização pode exigir que o governo abandone um projeto por enquanto ou mova-o para mais tarde no programa.

⁴ Hodges, J., Dellacha, G. *Unsolicited Infrastructure Proposal: How Some Countries Introduce Competition and Transparency* (2007), Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)

Muitas jurisdições usam a análise econômica para priorização, ou seja, os projetos que apresentem Valor Presente Líquido Econômico (eNPV)⁵ ou Taxa de Retorno Interno Econômica (eIRR)⁶ mais elevados serão priorizados. Essas e outras técnicas de priorização serão discutidas na seção 2.5.

QUADRO 3.5: Áreas de enfoque para permitir que os governos realizem avaliações rigorosas de projetos

Os governos precisam investir em três áreas para garantir que possam avaliar os projetos com o rigor necessário.

Primeiro, eles devem treinar as pessoas certas e desenvolver os sistemas apropriados para conduzir essas avaliações. Uma abordagem é criar novas unidades dentro de um governo que tenham a experiência e as ferramentas para conduzir essas análises. Inicialmente, pode fazer sentido contratar especialistas externos para liderar o esforço enquanto a equipe interna é treinada ao longo do caminho.

Em segundo lugar, os governos devem desenvolver bancos de dados de referência que coletem informações sobre custos tanto de projetos públicos e de PPP de infraestrutura. Essas informações, que devem incluir não apenas as despesas de capital para desenvolver um projeto, mas também o custo de operação do projeto ao longo de seu ciclo de vida, orientarão a análise de custos estimados de projetos semelhantes. Um governo da Ásia-Pacífico desenvolveu um banco de dados de projetos de construção de estradas exatamente para esse propósito.

E, terceiro, os governos precisam desenvolver metodologias padronizadas para fazer essas avaliações e identificar uma fonte de premissas-chave, tais como quais seriam os custos de financiamento na abordagem do setor público *versus* na abordagem do setor privado.

5. Análise de opções e técnicas de seleção

Existem várias metodologias para identificar a melhor solução técnica para um projeto e, portanto, quais projetos atendem melhor às necessidades do público. Esta seção apresentará, brevemente, essas técnicas.

O governo deve ter uma política de uso de uma técnica particular para que todos os projetos sejam comparados de forma padronizada. Se os projetos forem selecionados, caso a caso,

⁵ eNPV é definida como a diferença entre a despesa de capital descontada e o valor descontado dos benefícios sociais líquidos proporcionados pelo projeto em seu ciclo de vida. O impacto social (benefícios e custos) é calculado após se levarem em conta as externalidades (tais como as econômicas, sociais, políticas, bem como os custos e benefícios ambientais), mas não é incluído no cálculo do VPL.

⁶ eIRR é a taxa interna de retorno do projeto que resulta em eNPV de valor zero.

utilizando-se técnicas diferentes, o resultado levaria a comparações inválidas entre projetos distintos.

Uma das técnicas usuais de seleção de projetos, conforme já introduzida, é a ACB. Ele compara diferentes soluções técnicas de projeto para testar qual terá o Valor Presente Líquido (VPL) mais elevado em termos econômicos ou a Taxa Interna de Retorno (TIR) econômica mais alta. Observe que a ACB pode ser uma técnica de seleção e é a técnica mais adequada para a avaliação de viabilidade econômica.

A técnica da ACB será explicada em detalhes na seção 2.8 deste capítulo.

Outras técnicas analíticas que podem auxiliar na seleção/definição do projeto são a Análise de Custo-Eficácia e a Análise Multicritérios, que têm a vantagem de serem menos intensivas em recursos e menos complexas.⁷

A Análise de Custo-Eficácia (ACE) é uma das principais alternativas à Análise de Custo-Benefício. A ACE relaciona o custo de uma alternativa a uma medida dos objetivos do projeto (ou, em outras palavras, a seus principais resultados ou benefícios). Por exemplo, dólares por tempo economizados em vários sistemas de transporte público.

Os projetos do governo geralmente geram vários tipos de benefícios que devem ser ponderados para atingir um “denominador” comum. Na Análise de Custo-Benefício, dólares são o denominador. A Análise de Custo-Eficácia fornece uma técnica alternativa nos casos em que a avaliação em termos monetários é quase impossível. Kee e Cellini (2010)⁸ resumiram essa relação como:

$$\text{Coeficiente de custo – eficácia} = \frac{\text{Custo total}}{\text{Unidades de Eficácia}}$$

Como o resultado é um índice não numérico, a maior dificuldade com o ACE é que ela abre espaço para julgamento subjetivo por parte do formulador de políticas.

A Análise Multicritério (AM)⁹ estabelece preferências entre as opções por referência a um conjunto explícito de objetivos que o órgão de tomada de decisão identificou e para os quais estabeleceu critérios mensuráveis para avaliar até que ponto os objetivos foram alcançados.¹⁰ O principal objetivo da análise multicritério é resolver um problema de decisão. Frequentemente, vários

⁷ Para exemplos dessas técnicas, vide Yates, B. T. (2009); Zopounidis, C. (1999); Zopoudinis, C. e Pardalos, P. M. (2010), capítulo 2.

⁸ Cellini, S. R., Kee, J. E.. Cost - Effectiveness and Cost - Benefit Analysis. In *Handbook of Practical Program Evaluation*, Third Edition (2010), p. 493-530.

⁹ Geralmente denominada análise baseada em critérios múltiplos para tomada de decisão (*multiple criteria decision making* - MCDM, no original) pela escola americana e de critérios múltiplos para apoio à tomada de decisão (*multi-criteria decision aid* - MCDA, no original) pela escola europeia.

¹⁰ Department for Communities and Local Government: London (2009). *Multi-Criteria Analysis: A Manual*.

critérios conflitantes devem ser levados em consideração.¹¹ A medição não precisa ser em termos monetários, mas muitas vezes é baseada na análise quantitativa de uma ampla gama de categorias e critérios de impacto qualitativo.

A Análise Multicritério é frequentemente vista como:¹²

“(...) uma 'alternativa' para definir valores monetários para todos os principais custos e benefícios quando isso for impraticável. No entanto, a AM não deve ser vista como um atalho, nem como uma técnica mais fácil para pessoas inexperientes usarem.”

A AM introduz critérios quantitativos e qualitativos na avaliação de uma alternativa. Em alguns casos, os critérios quantitativos podem ser o resultado de fatores qualitativos (por exemplo, a má organização de um hospital afetará suas despesas e resultados).

6. Esboço Técnico da Solução Selecionada

A próxima etapa após a definição da solução técnica é esclarecer o escopo dessa solução, incluindo a descrição detalhada e conjunto de requisitos dos aspectos mais importantes do projeto (ou seja, um esboço técnico do projeto).

Esta etapa inclui a descrição do projeto com a cobertura de aspectos como o setor, esboço técnico e condições físicas (por exemplo, distância, para transporte, superfície, para edifícios, e assim por diante), local, área geográfica, população afetada/beneficiada e assim por diante.

Cada projeto deve ser descrito com certeza suficiente para permitir que o governo responda às questões estabelecidas na seção 2.9 (Avaliação Preliminar do potencial para PPP).

Um bom escopo esclarecerá as informações necessárias para continuar a Avaliação Preliminar. Para um resultado robusto desta fase, ter informações de boa qualidade em quantidade suficiente é crucial.

Tempo e esforço adicionais podem ser necessários para definir, adequadamente, o escopo do projeto de PPP se, no início, um ou mais dos seguintes fatores prevalecerem:

- Falta de uma especificação clara do que é necessário;
- Pioneirismo ou falta de experiência nesta atividade específica; e
- Complexidade em termos da quantidade de fatores de influência e interdependências associadas.

¹¹ Zopoudinis, C. Multi-criteria Decision Aid in Financial Management. In *European Journal of Operational Research* 119 (1999), p. 404-415.

¹² Department for Communities and Local Government: London (2009). *Multi-Criteria Analysis: A Manual*

7. Informações necessárias/checklist de dados

A maioria dos projetos possui restrições e dependências que devem ser esclarecidas antes de iniciar a avaliação em escala completa, como disponibilidade do terreno e estudos ambientais. O principal objetivo dessas considerações é identificar potenciais dificuldades ou obstáculos que terão que ser considerados durante a avaliação em escala completa do projeto (tanto em termos de resultados, quanto de tempo). As informações necessárias discutidas nesta seção representam obstáculos potenciais e se aplicam a qualquer projeto, independentemente de ser uma PPP ou não.

Se houver muitas incertezas com relação às restrições e dependências em aspectos do projeto, elas precisarão ser listadas para apoiar o processo de Identificação e Avaliação Preliminar, uma vez que esses são fatores (tempo e prontidão) que podem influenciar a decisão de seguir em frente. Essas questões incluem: (i) disponibilidade do terreno; (ii) riscos relevantes de construção, como a dependência de condições geotécnicas; (iii) requisitos tecnológicos (necessidade de usar tecnologia nova ou não testada); (iv) riscos significativos do local, incluindo falta de informações (por exemplo, serviços públicos, materiais perigosos e assim por diante); (v) preocupações ambientais importantes; (vi) acesso a outras licenças (como as emitidas por outros governos); e (vii) preocupações gerais sobre a disponibilidade de informações para a avaliação do projeto, e assim por diante.

Além disso, uma lista de questões jurídicas e regulatórias que precisam ser testadas com mais profundidade na avaliação em escala completa deve ser incluída no relatório de Avaliação Preliminar para informar a próxima fase do projeto. A coleta de informações deve consolidar as informações e dados necessários para serem analisados. Deve, também, fornecer uma descrição de quaisquer informações ou deficiências de dados, recomendando, se necessário, análises ou pesquisas adicionais para corrigi-las.

Informações necessárias

As informações e dados necessários para avaliar adequadamente a ACB, a viabilidade econômica e, posteriormente, a adequação de um projeto enquanto PPP (para finalmente determinar se deve proceder à Avaliação e Preparação) incluem o seguinte:

- Nome e cargo do proponente (responsável / departamento do Setor Público) (*);
- Descrição do projeto: Setor, características técnicas (superfície, para edifícios; distância, para transporte) etc. (*). Nesta fase, a descrição do projeto é preliminar e sujeita a alterações;
- Estimativa de custos (Despesas de Capital - CAPEX): Composição da estimativa de custos para CAPEX (*). Nesta fase, a estimativa do CAPEX é preliminar e sujeita a alterações. Para evitar a criação de expectativas não realistas sobre os custos do projeto, alguns governos consideram importante evitar a divulgação pública desta estimativa de custo;
- Prazo considerado para a construção;
- Área/população afetada (*);

- Estimativas de custos de operação e manutenção (O&M) (incluindo custos de ciclo de vida/renovação que serão incorridos durante o prazo possível de um contrato de PPP);
- Consideração se, e em que medida, tarifas de usuário podem ser cobradas pelo projeto;
- Estimativas de receita (se for um projeto com geração de receita). Isso pode exigir estudos de demanda para a infraestrutura, como previsões de tráfego - ver QUADRO 3.6 para uma discussão dos desafios associados à projeção de tráfego;
- Objetivos do cronograma: Data prevista para a licitação (*);
- Considerações sobre a necessidade de apoio público/contribuições de capital e estimativa das contribuições necessárias, se houver;
- Explicação/justificativa sobre a adequação do projeto em relação às políticas gerais/plano estratégico (*);
- Descrição da necessidade a ser atendida pelo projeto, principais fatores de impacto econômico e seus benefícios socioeconômicos (*);
- Opções e adequação da solução proposta. Existem soluções técnicas alternativas? Essas opções foram consideradas? Se não, explicar o porquê;
- Descrição do potencial interesse de investidores/promotores privados e potencial apetite e adequação do setor privado (disponibilidade de competências privadas para o projeto). Esta descrição deve incluir fontes potenciais de financiamento; provável origem dos licitantes, incluindo se as firmas locais estarão interessadas ou serão capazes de disputar sozinhas (ou como parte de um consórcio), e se firmas regionais ou globais estarão interessadas;
- Precedentes (bem-sucedidos e malsucedidos)¹³;
- Disponibilidade do local/terreno, se relevante (*);
- Considerações ambientais: Descrever os requisitos/dificuldades ambientais, se significativos;
- Status e prontidão: Descrever estudos já realizados ou em andamento, se aplicável; e
- Outras informações relevantes em relação à adequação, solidez econômica, prontidão do projeto, risco de falha na entrega/implantação do projeto e assim por diante.

(*) Significa informações mínimas a serem prestadas pelo departamento responsável.

Observe que esta lista é um resumo e não inclui todas as informações que podem ser necessárias para avaliar preliminarmente o projeto de modo apropriado e testar sua adequação enquanto PPP, ou para determinar se deve proceder à fase de Avaliação e Preparação.

¹³ Precedentes bem-sucedidos indicam que um projeto similar é possível. Precedentes malsucedidos ajudam a entidade pública a entender quais são os principais riscos e desafios do tipo de projeto em avaliação.

QUADRO 3.6: Previsão de tráfego

Uma análise de 104 projetos de rodovias com pedágio realizada em 2005 pela Standard & Poor's¹⁴ descobriu que, em média, as projeções de tráfego excederam o tráfego real do primeiro ano em 20 a 30 por cento. Quando a demanda é superestimada, os projetos podem não gerar as receitas esperadas. É quase impossível obter financiamento bancário ou privado para um projeto que não inclua previsões de demanda sólidas com análises de sensibilidade sobre os principais riscos (como aumento nos custos das matérias-primas ou mudanças nos níveis de demanda).

A superestimação da demanda também preocupa os governos, mesmo que o projeto seja financiado com sucesso, pois pode resultar em projetos sem qualidade e, se houver apoio financeiro do governo para o projeto, riscos fiscais significativos para o governo.

Algumas das informações básicas podem ser coletadas diretamente da equipe de gerenciamento do projeto. Os dados relacionados às estimativas de CAPEX, despesas operacionais (OPEX) e custos de operação e manutenção (bem como precedentes e assim por diante) podem ser coletados de várias maneiras diferentes. Pode ser possível estimar diretamente os custos de entrega do escopo do projeto. Mas, mesmo nesse caso, é importante comparar esses custos aos parâmetros de mercado para projetos semelhantes. Uma base de dados de projetos para efeito de comparação¹⁵ pode ajudar muito a equipe do projeto a avaliar a razoabilidade dessas estimativas.

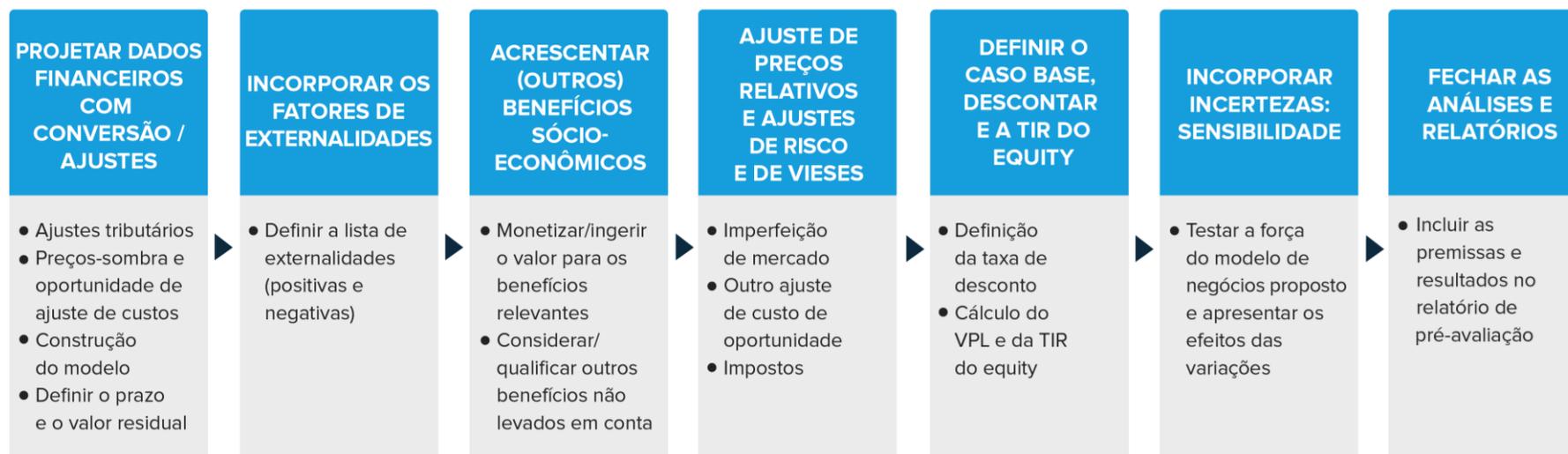
¹⁴ Bain, R., Polakovic, L. *Traffic Forecasting Risk Study 2005: Through Ramp-Up and Beyond*. Standard & Poor's, London (2005)

¹⁵ Um exemplo internacional desse tipo de informação pode ser encontrado no seguinte sítio eletrônico do Reino Unido: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-projects-2014-summary-data>

8. Solidez econômica. Introdução à análise de custo-benefício

Esta seção apresenta¹⁶ os conceitos de Análise de Custo-Benefício e de análise econômica.

FIGURA 3.3: Sequência da ACB



Nota: ACB = análise de custo-benefício; eIRR = Taxa Interna de Retorno econômica; eNPV = Valor Presente Líquido econômico.

¹⁶ Este Guia de PPP não é um manual de avaliação de projetos, de modo que os leitores devem se valer de textos específicos sobre ACB para orientações detalhadas. Por exemplo, para maiores detalhes, vide *The Green Book: Avaliação e Valoração no Governo Central* – Tesouro Real do Reino Unido.

A forma mais refinada de análise econômica é a metodologia de Análise de Custo-Benefício. Ela avalia a equação social de custo-benefício, na qual os benefícios para a sociedade devem ser maiores do que os custos para o público para que o projeto seja digno de continuidade. É um exercício que visa incluir todos os custos e benefícios relevantes. Isso é feito com uma perspectiva de longo prazo, projetando custos e benefícios ao longo do período de análise. O período considerado deve estar em linha com a vida útil econômica do ativo de infraestrutura.

A ACB pode ser empregada para identificar uma opção (dentre várias soluções técnicas para a mesma necessidade) quando houver várias alternativas em discussão. Se a melhor opção técnica já foi identificada, a ACB pode ser usada, simplesmente, para confirmar a decisão de investimento. Nesse cenário, a ACB ainda compara opções: o “projeto” e a “opção de não fazer nada”.

Independentemente da rota ou alternativa escolhida para sua contratação e financiamento, a infraestrutura pública é sempre um “investimento público”, sujeito ao domínio público. Portanto, especialmente quando o projeto/investimento não é comercialmente viável e requer o uso de recursos públicos (não importa se em uma contratação pública tradicional inteiramente financiada por fundos públicos ou em uma estrutura de PPP), há necessidade clara de demonstrar que os recursos públicos ou as contribuições públicas serão bem gastos, ou seja, gerarão benefícios líquidos para a sociedade.

ACB é a relação entre o valor dos recursos empregados em um projeto e o valor dos recursos por esse produzidos. O valor é medido nas mesmas unidades, geralmente monetárias, para custos e benefícios.¹⁷

Focado nas decisões do governo, Kee (2005)¹⁸ define a Análise de Custo-Benefício como:

“A análise de custo-benefício é uma técnica econômica aplicada que objetiva avaliar um programa ou projeto governamental para determinar se o bem-estar social aumentou ou aumentará (no total, mais pessoas estarão em situação melhor) em função do programa ou projeto. Em seu maior grau de utilidade, a Análise de Custo-Benefício pode fornecer informações sobre os custos totais de um programa ou projeto e sopesar esses custos em relação ao valor em dólares dos benefícios. O analista pode, então, calcular os benefícios líquidos (ou custos) do programa ou projeto, examinar a proporção dos benefícios em relação aos custos, determinar a taxa de retorno sobre o investimento original do governo e comparar os benefícios e custos do programa com os de outros programas ou alternativas propostas.”

O QUADRO 3.7 define alguns conceitos-chave na Análise de Custo-Benefício.

¹⁷ Yates, B. T. (2009). Cost-inclusive Evaluation: A Banquet of Approaches for Including Costs, Benefits, and Cost-effectiveness and Cost-benefit Analyses in your Next Evaluation. In *Evaluation and Program Planning* 32 (2009) p. 52-54.

¹⁸ Kee, J. E. (2005). *Cost Benefit Analysis*. In *Encyclopedia of Social Measurement*, Volume 1, p. 537-544.

QUADRO 3.7: Estratos da ACB¹⁹

- Disposição a pagar: valor percebido dos benefícios pelos usuários da infraestrutura.
- Projetos financeiramente viáveis: as receitas excedem os custos do projeto.
- Projetos economicamente viáveis: os benefícios que a sociedade obtém do projeto são maiores do que os custos para a sociedade.
- Lacuna de Viabilidade: Diferença entre receitas e custos do projeto (para projetos em que os custos excedem as receitas).

Ao considerar os benefícios durante a análise de Custo-Benefício, os benefícios devem ser considerados no sentido amplo do termo: diretos ou indiretos, internos e externos (ou seja, externos são aqueles que afetam ou beneficiam terceiros além da população para a qual o projeto é direcionado em uma primeira análise). Para estimar os benefícios diretos, o primeiro passo seria pesquisar se existem dados de mercado disponíveis sobre o benefício específico.

Nos casos em que os benefícios se apresentam como economia de custos, a quantificação de um benefício está implícita na estimativa de custo das alternativas em análise (por exemplo, o projeto levará a menores níveis de congestionamento ou aumentará a mobilidade, o projeto substituirá uma instalação antiga e gerará economia ambiental por meio da redução da poluição e assim por diante).

Ao avaliar os custos e benefícios do projeto, pode surgir um problema de quantificação. A maioria dos custos é de custos diretos (como o custo do próprio investimento, as obras públicas), mas o projeto pode ter outros custos e benefícios indiretos, bem como "externalidades"²⁰ positivas e negativas (como efeitos ambientais, prejuízos a uma determinada população, como negócios comerciais afetados pelas obras ou o local do projeto e assim por diante). O QUADRO 3.8 define o impacto de algumas externalidades comuns.

QUADRO 3.8: Impacto de externalidades²¹

Externalidades, positivas, no caso de geração de benefício, e negativas, onde houver um custo, podem incluir:

- Desenvolvimento econômico, por exemplo, valorização de terrenos e da atividade econômica em geral;
- Efeitos na segurança ou saúde públicas como, por exemplo, reduções nas mortes em acidentes, uma vez que uma nova estrada foi construída;

¹⁹ Guzman, A; Estrázulas, F. *Full Speed Ahead: Economic Cost-Benefit Analyses Pave the Way for Decision-Making*. In *Handshake*, the International Finance Corporation's (IFC's) quarterly journal of public-private partnership. Issue #7 – October 2012.

²⁰ Externalidades consistem em situações em que o efeito da produção ou consumo de bens e serviços impõe custos ou benefícios a terceiros que não são refletidos nos valores cobrados pelo respectivo fornecimento.

²¹ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: principles of policy and finance*. Published by Elsevier Ltd.

- Impactos ambientais como, por exemplo, aumento ou diminuição da poluição sonora ou do ar.

Os custos devem refletir a melhor alternativa de uso dos bens (custo de oportunidade)²² na medida do possível.

- Embora os preços de mercado sejam a melhor maneira de refletir o custo em uma oportunidade, em algumas circunstâncias eles podem não o fazer com precisão (distorções no mercado específico para o bem ou serviço devido a monopólios ou outras imperfeições do mercado).
- É necessário descontar o efeito dos impostos nos preços / custos, visto que fazem parte do valor nominal do custo (em termos de fluxos de caixa), mas não implicam um custo em termos de sociedade (mas de facto são uma receita para o governo).

Lidar com os benefícios é especialmente desafiador, pois todos os benefícios devem ser quantificados. Os benefícios geralmente estão relacionados ao conceito de "custo de oportunidade". A economia de tempo é um exemplo claro (no campo de projetos de transporte).

Determinar a unidade de análise e seu valor monetário não é um exercício fácil para muitas variáveis intangíveis (como qualidade de vida, segurança de um bairro). Uma alternativa para determinar seu valor monetário é avaliar o preço mais alto que um indivíduo está disposto a concordar em pagar por um bem ou serviço. Conforme descrito por Breidert (2005)²³:

"A disposição a pagar de uma pessoa depende do valor econômico percebido e da utilidade do bem. Esses dois valores determinam se o preço que uma pessoa está disposta a aceitar é o preço de reserva ou o preço máximo. Se a pessoa acreditar que não há oferta alternativa, a maior quantia que ela estará disposta a pagar será igual à utilidade do bem e equivalerá ao preço de reserva. Se a pessoa perceber uma oferta alternativa com um valor econômico abaixo da utilidade, o preço mais alto que ela aceitará é igual ao valor econômico do produto e equivalerá ao preço máximo."

Quando for difícil determinar o valor monetário de um benefício, pode ser útil considerar valores de estudos em outros países, embora seja necessário cuidado ao interpretá-los, pois o valor (por exemplo, disposição para pagar) em um país pode ser diferente de outro.

²² Custo de oportunidade é um conceito usado em economia para descrever o saldo entre diferentes escolhas ou o custo associado a realizar uma escolha em detrimento de outra. O custo de oportunidade de se utilizar um recurso de determinado modo corresponde ao valor do melhor uso alternativo que é descartado. Por exemplo, o custo de oportunidade de se investir na construção de uma escola pode ser o valor não realizado do investimento na infraestrutura mais alternativa de maior valor (ou qualquer uso dessa despesa) e os respectivos benefícios associados (por exemplo, construção de uma rodovia, hospital etc.). HM Treasury. 2014. *Supporting public service transformation: cost benefit analysis guidance for local partnerships*.

²³ Breidert, C. 2005. *Estimation of Willingness-to-Pay*. Gabler Edition Wissenschaft.

Se for decidido não quantificar um benefício específico, esse deve ser tratado qualitativamente e considerado ou incluído na análise, além dos resultados quantitativos. Nesse caso, mesmo que não seja possível expressar todos os benefícios ou custos em termos quantitativos, é possível revelar aspectos importantes para os tomadores de decisão.

Em termos socioeconômicos, pode-se dizer que é necessário demonstrar que os benefícios sociais e econômicos de um projeto são superiores aos seus custos. O primeiro passo é demonstrar os benefícios sociais e econômicos em termos quantitativos. Quando isso não for possível, o tema pode ser tratado por meio de análise qualitativa, descrevendo as principais vantagens e o valor agregado do projeto para a sociedade em termos de magnitudes relevantes, definidas de acordo com o plano estratégico da autoridade e os objetivos estratégicos globais.

A TABELA 3.1, extraída de Kee (2005), fornece uma estrutura para Análise de Custo-Benefício com exemplos e abordagens geralmente aceitas para avaliação dos benefícios e custos.

TABELA 3.1: Estrutura de custo-benefício		
Benefícios	Exemplificação do custo-benefício	Abordagens de avaliação
Direto: tangível	Bens e serviços Aumento da produção ou lucros/ganhos vitalícios Tempo economizado	Valor de mercado justo ou disposição a pagar Incremento de Produtividade/ganhos Patamar salarial após impostos
Direto: Intangível	Vidas salvas Cidadãos mais saudáveis Qualidade de vida Estética	Ganhos vitalícios (se avaliados) (Avaliação implícita ou contingente usando dados de pesquisa ou outras técnicas)
Indireto: Tangível	Economia de custos Impactos em terceiros Efeitos multiplicadores	Diferença entre antes e depois da ação Impacto estimado ou mitigação do impacto Empregos indiretos adicionais criados por proposta

	Indireto: Intangível	Preservação da comunidade Aumento da autoestima	
Custos			
	Direto Tangível	Pessoal Materiais e suprimentos Aluguel (instalações/equipamentos) Despesas de capital Terreno Voluntários	Salários e benefícios Despesas correntes Rendas de mercado justas Depreciação mais juros sobre a parte não depreciada ou custo anualizado de depreciação e juros Melhor uso alternativo ou valor de mercado multiplicado pela taxa de juros Valor de mercado ou lazer
	Direto Intangível	Receio de dano	
	Indireto: Tangível	Custo administrativo geral Custos para terceiros Dano ambiental Custos de conformidade / cliente	Fórmula de alocação padrão ou custeio baseado em atividades Estimativa de impacto ou custo de mitigação Recursos exigidos de terceiros (dinheiro, tempo e assim por diante)
	Indireto: Intangível	Perda de estética	Pesquisas de avaliação

Uma vez que os custos diretos sejam devidamente ajustados e as externalidades (custos e benefícios externos) sejam identificadas e quantificadas, uma série de ajustes adicionais deve ser feita antes de que os resultados da análise sejam calculados e apresentados:

- Ajuste pela inflação: é aconselhável construir projeções em termos reais, uma vez que a correção das projeções de custo deve ser feita para os itens de custo que são considerados prováveis de não seguirem o Índice Geral de Preços ao Consumidor (IPC). Isso, geralmente, é considerado como correções nas mudanças relativas de preços; e
- Ajuste para risco e incerteza (seção 2.8.2).

8.1. Indicadores de desempenho

Os principais indicadores de desempenho na análise econômica são o Valor Presente Líquido Econômico e a Taxa Interna de Retorno Econômica. Matematicamente falando, o eNPV consiste nos custos e benefícios projetados devidamente descontados a uma taxa de desconto adequada, e o eIRR é o valor da taxa de desconto que torna o NPV igual a zero. De modo geral, o eNPV deve ser positivo, indicando que o projeto gera ou é capaz de produzir benefícios superiores aos custos, admitindo-se que existam diferenças no momento em que os custos são incorridos e os benefícios recebidos.

A seleção da taxa de desconto a ser empregada é uma questão fundamental para uma ACB adequada, de modo que o eNPV seja calculado de maneira adequada em termos de custo de oportunidade. Veja QUADRO 3.9. Não existe consenso sobre a determinação dessa taxa de desconto, o que deixa muito espaço para interpretação e aplicação 'ad hoc' (e que abre espaço para manipulação dos dados)²⁴. A dificuldade de determinar uma taxa de desconto 'aceitável' deve ser levada em consideração na interpretação dos resultados da ACB. Pode ser apropriado conduzir uma análise de sensibilidade usando uma gama de diferentes taxas de desconto.

Devido à dificuldade em se determinar a taxa de desconto apropriada, especialmente se isso for feito para cada projeto, alguns governos identificam e publicam uma taxa padrão a ser adotada e, em alguns casos, também publicam a faixa apropriada para análise de sensibilidade. Por exemplo, na Austrália, uma prática padrão é usar uma taxa de desconto real de 7% como base e conduzir testes de sensibilidade usando taxas de desconto reais de 4% e 10%.²⁵ Quando uma taxa padrão é publicada, o governo pode alterá-la de tempos em tempos, e a taxa mais atualizada deve sempre ser usada.

Como a ACB avalia o mérito econômico de um projeto, independentemente de como ele é entregue, o fato de o projeto poder se tornar uma PPP não afeta a taxa de desconto utilizada.

QUADRO 3.9: Abordagens usuais para taxa de desconto

- Utilize o custo de oportunidade do capital. Como a análise trata de ativos públicos, a taxa de desconto poderia ser a taxa de juros da dívida pública (no prazo mais longo disponível). A inflação deve ser removida para estabelecer a taxa em termos reais.

²⁴ Para mais detalhes, vide: Grimsey, D., Lewis, M. (2004). Discount Debates: Rates, Risk, Uncertainty and Value for Money. In PPPs in Public Infrastructure Bulletin Vol.1 Issue 3 Article 2; Grout, P. (2002). Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships. In CMPO session of the Royal Economic Society Conference 2002 (University of Warwick). Shugart, C. (2006). Quantitative methods for the preparation, Appraisal, and management of Private Participation in Infrastructure (PPI) projects in Sub-Saharan Africa. Prepared for the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Secretariat Funded by PPIAF.

²⁵ Infrastructure Australia (2013), Reform and Investment Framework Templates for Use by Proponents: Templates for Stage 7 Solution evaluation (Transport infrastructure), page 7.

- Utilize uma aproximação da Taxa de Preferência de Tempo Social (STPR), que é definida como “o valor que a sociedade atribui ao consumo presente em oposição ao futuro”. Essa abordagem é aconselhada ou prescrita em vários países, como o Reino Unido (UK).
- Utilize a estimativa ou a taxa alvo de crescimento futuro da economia (Produto Interno Bruto - PIB) em termos reais. Isso implicaria que apenas aqueles projetos a partir dos quais um aumento no bem-estar da sociedade (pelo menos igual à taxa de crescimento esperada ou almejada da economia) serão desenvolvidos, o que significa que todos os projetos irão, pelo menos, ajudar o PIB a crescer conforme previsto.

Uma análise adequada deve evitar: (i) rejeitar projetos que gerem um forte valor para a sociedade; e (ii) a aprovação de um projeto inadequado e utilização de recursos públicos que geram um custo de oportunidade líquido significativo para a sociedade.

Em alguns casos, porém, o eNPV pode não ser o indicador mais adequado, uma vez que não considera o volume de recursos empregados. Nos casos em que as alternativas apresentam diferenças significativas em termos de consumo de recursos, a eIRR pode ser mais adequada para a seleção. Nessas circunstâncias, é prudente considerar os resultados com base em eNPV e eIRR, bem como em qualquer análise qualitativa.

Os principais dados para projeções econômicas devem ser ajustados conforme descrito abaixo.

8.2. Conversão de dados financeiros (fluxos de caixa financeiros) em fluxos econômicos: custos de oportunidade, preços-sombra e ajustes de impostos

Em termos gerais, os fluxos de caixa de custos e receitas precisam ser ajustados para refletir o valor ou custo reais para a sociedade. Os preços de mercado atuais para muitos custos (mas também receitas) geralmente refletem os custos reais para a sociedade, uma vez que fornecem custos de oportunidade de forma apropriada. No entanto, algumas estimativas podem não refletir o custo adequado para a sociedade, uma vez que podem ser enviesadas por vários motivos ou porque simplesmente não existe um mercado para elas (externalidades). Quando isso ocorrer, pode ser necessário fazer alguns ajustes. Consulte QUADRO 3.10 e FIGURA 3.3.

Imperfeições de mercado

O preço de mercado atual de um item específico pode não refletir seu preço real quando o respectivo mercado tem imperfeições, especialmente, quando é um mercado ou item regulamentado (câmbio, petróleo, energia e outras mercadorias, bem como mão-de-obra e outros). Quando isso ocorre, o conceito de “preços-sombra” deve ser introduzido. Esses devem ser estimados e usados em vez do preço de mercado inicialmente incluído na análise financeira. Os “preços-sombra” são uma tentativa de avaliar um benefício ou custo onde não existe um preço de mercado competitivo ou explícito.

À título de exemplo, um dos ajustes mais típicos diz respeito aos custos do trabalho (salários):

- No contexto de um elevado nível de desemprego, o salário costuma ser superior ao preço real do item (devido às regulamentações legais sobre o salário-mínimo). Portanto, um ajuste que diminua o valor deste item deve ser feito; e
- Em um contexto de alta empregabilidade, os salários tendem a refletir o preço real de mercado do fator trabalho (portanto, nenhum ajuste precisa ser feito).

Outro exemplo especialmente relevante para economias e países emergentes e em desenvolvimento (EMDEs) seria o seguinte:

- Os preços da eletricidade costumam estar abaixo dos níveis econômicos. O VPL comercial de um projeto de eficiência energética tenderia a rejeitar bons projetos porque a economia de energia medida nas tarifas oficiais seria reduzida; avaliar a economia de energia ao custo econômico da eletricidade resultaria na ACB correta.

Outros ajustes de custo de oportunidade

Pode haver custos que não são expressos financeiramente no projeto, mas que devem ser considerados na análise socioeconômica. O exemplo mais comum são terras públicas ou propriedades públicas. Quando não há custo para o terreno ou local, ou um edifício ou outro ativo está sendo fornecido por uma entidade pública para o projeto, seu custo deve ser incluído na análise - avaliando o terreno pelo seu preço de mercado de modo a refletir o custo de oportunidade para a autoridade. Porém, nos casos em que não há alternativa de uso para o ativo, o custo é considerado zero por se tratar de um custo irrecuperável. O "custo irrecuperável" são os investimentos feitos anteriormente em um programa ou projeto - como custos originais de pesquisa e desenvolvimento que não podem ser recuperados - em comparação com os custos contínuos.

Tributos

O preço de um item (em termos monetários) geralmente inclui tributos que, na verdade, são receitas públicas. Portanto, o efeito tributário deve ser removido dos cálculos; por exemplo, impostos corporativos, imposto sobre valor agregado (IVA) (não apenas para custos, mas também para receitas) e outros tributos e encargos sociais embutidos nos custos trabalhistas - pois eles transferem os pagamentos de preços para os indivíduos.

Pode haver impostos indiretos e subsídios que poderiam ser usados como correções de externalidades como, por exemplo, tributos sobre energia para desencorajar externalidades ambientais negativas. Nesses casos, justifica-se a inclusão do imposto, adicionando-se, também, um ajustamento pela externalidade de forma a evitar incidência duplicada.

Outro caso de ajuste tributário está relacionado a produtos importados em que o efeito do respectivo imposto deve ser retirado.

QUADRO 3.10: Exemplo de ajustes e conversão para diferentes fatores

Um avaliador está analisando um projeto de transporte urbano no Brasil.

O projeto é um sistema de transporte leve sobre trilhos (VLT) e a equipe técnica forneceu as estimativas de custo para CAPEX (R\$ 135 milhões) e custos de O&M (R \$ 20 milhões por ano). Os economistas determinaram os seguintes ajustes:

- Ajustar o preço de determinados equipamentos que devem ser importados e para os quais é cobrado um imposto específico. Esses equipamentos representam 30 por cento do investimento em sistemas e o imposto cobrado é igual a 10 por cento do preço final, representando um reajuste de R \$ 500 mil.
- Ajustar os custos de mão-de-obra aos "preços-sombra". Foi considerado um fator de ajustamento de 0,8 para os custos de construção e de 0,9 para os custos de O&M (considerando que os salários médios ponderados estão sobrevalorizados tendo em conta a taxa de desemprego).

Os custos de mão-de-obra representam 25% do CAPEX (R\$ 33,75 milhões) e 50% dos custos de O&M (R\$ 8 milhões). Portanto, deve ser aplicado um ajuste de R \$ 5,9 milhões e R \$ 800.000, respectivamente.

	Estimativas de custos (impostos de fluxos de caixa ajustados)	Ajustes	Estimativas de custo (ajuste socioeconômico)
a) Construção civil	\$ 100 milhões	$75\%*1+25\%*0.8$	\$95.00 milhões
b) Sistemas (energia, sinalização e comunicações)	\$ 20 milhões	$(75\%*1+25\%*0.8) +$ $(70\%*1+30\%*0.9) -1$	\$ 19.00 milhões
c) Frota de material rodante	\$ 15 milhões	$75\%*1+25\%*0.8$	\$ 14.25 milhões
Total CAPEX (a+b+c)	\$ 135 milhões	94.6%	\$127.65 milhões
Custos projetados de operação e manutenção	\$ 20 milhões por ano	$50\%*1+50\%*0.9$	\$ 19.00 milhões

8.3. Incorporando riscos e incertezas na Análise

Os riscos inerentes a um projeto devem ser considerados e incluídos na avaliação. Isso deve ser feito através de ajustes adequados e/ou mostrando as faixas de valores para certas sensibilidades/movimentos futuros ou os desvios em fatores e variáveis críticas. Para tanto, os riscos devem ser avaliados quantitativamente, incorporando os "valores esperados" dos riscos aos resultados da análise ou avaliação. O valor esperado de um risco é o produto da probabilidade de o risco ocorrer pelo tamanho ou valor do resultado (em termos monetizados); isso deve ser feito para todos os riscos relevantes ou "críticos" cuja probabilidade e resultado possam ser razoavelmente estimados.

O Capítulo 4 fornece mais informações sobre como avaliar os custos e ajustá-los considerando o risco e a incerteza (de uma perspectiva financeira). Consulte a seção 3.4 e seção 3.6). Além disso, o Livro Verde de HM Treasury no Reino Unido fornece informações detalhadas sobre este assunto²⁶.

9. Definição do escopo do projeto PPP e seus desafios

Definir o escopo do projeto de PPP significa definir o trabalho que deve ser feito pelo futuro parceiro privado para cumprir os objetivos do projeto. Potencialmente, algumas partes do escopo do projeto (tecnicamente falando) podem ser refinadas e removidas do projeto de PPP (por exemplo, se o projeto selecionado for um sistema de ônibus de trânsito rápido, a futura PPP pode incluir a via de ônibus, paradas de ônibus e depósitos, mas excluir os veículos).

Consequentemente, com o esboço técnico refinado (acomodado para corresponder ao escopo da PPP), a definição do escopo do projeto engloba a delimitação do serviço e/ou do negócio a ser desenvolvido pelo privado (por exemplo, pode ou não incluir a cobrança de tarifas).

Isso deve ser expresso como um padrão de serviço que defina o que será feito, em quais níveis de qualidade e por quem.

As seguintes perguntas sobre um projeto²⁷ podem ajudar os governos a resolver a incerteza quanto ao escopo da PPP:

- Quem são as partes envolvidas, afinal?
- O que as partes desejam alcançar?
- Em que cada parte está interessada?
- De que maneira (como) o trabalho de cada parte deverá ser feito?
- Quais recursos são necessários? e
- Quando isso deve ser feito?

O QUADRO 3.11 define como essas perguntas foram respondidas para um determinado projeto, o "Liverpool Direct":

²⁶ *The Green Book* by HM Treasury, Annex 4 Risk and Uncertainty.

²⁷ Chapman C.B., Ward SC. *Managing Project Risk and Uncertainty: A Constructively Simple Approach to Decision Making*. Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.; 2003.

QUADRO 3.11: Liverpool Direct²⁸

Em 2001, a **Prefeitura de Liverpool**, confrontada com investimentos subdimensionados em infraestrutura de tecnologia da informação e uma variedade de sistemas mal integrados, firmou uma **parceria estratégica de 11 anos** com a *British Telecommunications* no valor de **£ 300 milhões**.

A Câmara Municipal procurava **mudar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos através da utilização de melhores tecnologias de informação**. Tecnologia obsoleta, informações em silos e processos ineficientes baseados em papel estavam entre os problemas que ela enfrentou como uma das (então) autoridades locais de pior desempenho do Reino Unido. Além de melhores sistemas e tecnologia, uma quantidade significativa de mudanças na gestão de aspectos trabalhistas também seria incluída.

A Câmara Municipal estava determinada a se afastar dos modelos tradicionais de comportamento adversarial entre cliente e construtor, bem como dos arranjos de monitoramento de contratos dispendiosos e burocráticos. Ao mesmo tempo, buscava significativos novos investimentos combinados com flexibilidade para atender às necessidades em evolução dos usuários. Os serviços identificados incluíram **centrais telefônicas, centrais de atendimento ao cliente e administração de folha de pagamento e recursos humanos. Um processo controlado de teste de mercado foi, então, usado para confirmar que tal pacote provavelmente geraria interesse de fornecedores com experiência relevante.**

O processo de pré-qualificação se concentrou na **experiência, especialização e capacidade financeira dos licitantes e as especificações de resultado foram desenvolvidas para cada parcela do serviço**. Quatro licitantes foram selecionados.

A parceria envolveu uma participação acionária de 20% e o envolvimento da Câmara Municipal por meio do conselho da sociedade de propósito específico. Isso permitiu que a Câmara

Quem são as partes envolvidas, afinal?

Quando isso deve ser feito? Quais recursos são necessários?

O que as partes desejam alcançar?

Em que cada parte está interessada?

De que maneira (como) o trabalho de cada parte deverá ser feito?

Em que cada parte está interessada?

²⁸ Adaptado da obra *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. Farquharson, E.; de Mästle, C. T., Yescombe, E.R. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2011).

Municipal se envolvesse nas decisões estratégicas e acompanhasse de perto os custos de entrega. Os níveis de serviço e os cronogramas para entrega de serviço de maior qualidade foram, então, acordados para cada componente de serviço. A Câmara Municipal não assumiu riscos pelas perdas da *joint venture*.

O projeto apresentou elevados níveis de desempenho, ainda maiores do que os contratualmente determinados, resultando em reduções significativas nos custos de prestação de serviços.

A definição robusta do escopo da PPP do projeto oferece benefícios relacionados à redução da incerteza, incluindo ²⁹:

- Cálculos de risco mais precisos (por meio de comunicações mais abertas entre as partes do projeto);
- Redução de custos de controle (por meio, por exemplo, de contratações mais rápidas e eficazes);
- Equipes mais eficazes (por meio de maior confiança); e
- Melhor planejamento (por meio de especificações e estimativas mais transparentes).

Muitos projetos falham devido à definição insuficiente do escopo nas fases iniciais.³⁰

“Muitos projetos começam com boas ideias, investimentos expressivos e grandes esforços. No entanto, a maioria deles não obtém muito sucesso. Uma grande contribuição para projetos malsucedidos é a falta de compreensão para definir o escopo do projeto e do produto no seu início. Um escopo adequadamente definido e gerenciado leva à entrega de um produto de qualidade, no custo acordado e dentro de cronogramas especificados para as partes interessadas.”

A decisão definitiva sobre o escopo do contrato, às vezes, é adiada para a fase de Avaliação e Preparação. O Capítulo 4 (seção 1.4.1) fornece alguns exemplos de como o escopo é relevante e pode variar significativamente em alguns setores.

²⁹ Hartman, F. *Smart Trust: A Foundation for More Effective Project Management*, in *Proceedings of 15th IPMA World Congress on Project Management*, London, 22–25 May 2000, London, IPMA, 2000.

³⁰ Mirzaa, M. N., Pourzolfagharb, Z., and Shahnazaric, M. *Significance of Scope in Project Success*. In *Procedia Technology 9* (2013) pages 722 – 729.

10. Teste de adequação enquanto PPP e da Capacidade de Pagamento (*affordability*)

Para evitar o risco de despender recursos na análise e estruturação de um projeto de PPP inviável, o governo deve determinar se o projeto faz sentido enquanto PPP, desde que tenha sido testado de forma satisfatória como economicamente viável ou sensato (por meio da ACB, como explicado).

Este problema pode ser evitado respondendo às seguintes perguntas:

- Existem riscos ou incertezas significativas no projeto que não são administráveis por um parceiro privado? Existe o risco de indisponibilidade do terreno/direito de passagem e de exceder o custo de aquisição do terreno?
- O projeto pode ser acomodado dentro do arcabouço legal como uma PPP? Todas as normas relevantes foram levadas em consideração?
- O tamanho do projeto é grande o suficiente para justificar os custos implícitos da transação (para justificar a estruturação e gerenciamento de uma licitação complexa)? É grande o suficiente para o mercado? É grande demais para ser executado por empresas de construção locais ou tão caro que não poderia ser financiado com sucesso?
- Haveria apetite do mercado investidor? Existem concorrentes interessados no processo de licitação? Existem transações precedentes que já foram desenvolvidas como PPPs para este tipo de projeto no país/região/países semelhantes?
- Faz sentido agrupar construção e operação e/ou manutenção em um único contrato? e
- As especificações de resultado são claramente identificáveis?

Outra questão importante é a Capacidade de Pagamento (*affordability*): se o projeto for desenvolvido na forma de uma PPP, o setor público pode arcar com os pagamentos necessários (Capex e Opex)? Nesse caso, há várias questões que precisam ser consideradas, dependendo das circunstâncias. Consulte a FIGURA 3.4.

1. O projeto pode ser custeado no sentido de que as tarifas de usuário exigidas e/ou o comprometimento de longo prazo do orçamento do governo seja acomodável? Esta questão deve ser considerada antes da avaliação do potencial do projeto enquanto PPP;

2. Se a resposta à pergunta 1 for "Não", a entrega tradicional não é possível, mas o projeto ainda pode ser avaliado enquanto PPP, caso em que há uma pergunta adicional que deve ser respondida: "existem estruturas inovadoras disponíveis que podem tornar o projeto pagável se entregue por meio de PPP?" Por exemplo, uma PPP pode dar oportunidades sinérgicas de desenvolvimento comercial ao setor privado, o que reduz a necessidade de cobranças tarifas de usuário ou acomodação orçamentária;

3. Supondo que o projeto seja viável no longo prazo, a questão final é sobre o fluxo de caixa para o governo no curto prazo. Isso deve ser considerado tanto no contexto da entrega tradicional, quanto no modelo de PPP. A questão é: "Existem restrições ao financiamento do governo (por

exemplo, restrições de empréstimos) de tal forma que, embora o projeto seja viável no longo prazo, o governo não pode financiar seu investimento no projeto no curto prazo?” Se a resposta for “sim”, finalmente, chegamos à questão de saber se uma PPP pode ser estruturada para superar esse problema.

O resultado do teste de adequação pode ser um dos seguintes:

- O projeto parece sólido enquanto PPP e pode avançar para a próxima fase;
- O projeto não é adequado como PPP. A avaliação do projeto pelos métodos tradicionais de contratação é recomendada se houver orçamento público disponível; e
- Faltam informações relevantes sobre o projeto ou é necessário esclarecer determinadas incertezas. Neste caso, o avaliador deve declarar os pontos fracos do projeto e recomendar uma análise mais aprofundada pela Autoridade Contratante.

FIGURA 3.4: Processo de tomada de decisão da Pré-Avaliação



A Pré-Avaliação garante que o projeto esteja mais bem preparado para ser licitado, que incertezas sejam identificadas e que os recursos e cronogramas necessários sejam devidamente acomodados para um processo de contratação mais confiável. Se a Pré-Avaliação houver sido conduzida de forma satisfatória, o governo evitará o risco de consumir recursos desnecessariamente ao continuar o processo, beneficiando-se, assim, da abordagem por etapa. A Autoridade Contratante pode, então, avançar para a próxima fase do ciclo do processo PPP: a Avaliação e Preparação.

No entanto, antes de ser tomada a decisão definitiva de avançar no ciclo de PPP, é desejável desenvolver um plano inicial de gerenciamento do projeto, bem como definir a estratégia de governança para o processo do projeto (consulte a seção 2.11 e as seções seguintes).

11. Plano de gerenciamento do projeto e considerações sobre a governança do projeto

Antes de confirmar a decisão de passar para a próxima fase (Avaliação e Preparação), devem ser desenvolvidos uma lista de tarefas a serem realizadas e um cronograma. Essas atividades:

- Servirão de base para a Chamada de Propostas de consultores externos, se necessário; e
- Auxiliarão o governo, na Fase de Avaliação e Preparação, com a identificação de quaisquer consequências ou riscos associados ao cronograma proposto.

A análise também considerará a estimativa de tempo para a realização de todas essas atividades e um plano de ação que descreva claramente todas as licenças, aprovações ambientais e outras condições precedentes (por exemplo, disponibilidade do terreno), bem como aspectos relevantes a serem confirmados em *due diligence* jurídica.

Esse plano deve indicar datas-alvo, datas intermediárias estimadas e a duração da próxima fase do processo de PPP. Também deve incluir uma lista de tarefas, resultados e prazos para cada tarefa e aprovações/subscrições necessárias.

Também relevante para a decisão de avançar para a Avaliação e Preparação é um primeiro rascunho do programa de trabalho geral para todo o processo até a adjudicação do contrato de PPP, incluindo um cronograma geral. Neste cronograma, a Autoridade Contratante deve levar em consideração as etapas descritas no capítulo 2, incluindo (mas não se limitando a) nomeação de consultores, análise de risco e *Value for Money (VfM)*, *due diligence* jurídica e ambiental, testes de mercado, elaboração da CDP e do contrato, aprovações e autorizações, lançamento, qualificação e classificação, avaliação e adjudicação e execução do contrato.

Embora seja um desafio estimar um cronograma tão extenso, essa pode ser uma variável importante a ser levada em consideração na decisão de seguir em frente com o projeto. A análise de cronogramas de projetos anteriores de PPP semelhantes, entregues por meio de processos similares, é um bom ponto de partida para o desenvolvimento desse cronograma. Isso também ajuda a gerenciar as expectativas do governo, fornecendo evidências do tempo necessário para alcançar o resultado.

Essa análise permitirá ao governo incluir o projeto na Carteira de Projetos de PPP com um cronograma estimado.

O gerenciamento e a comunicação das partes interessadas também são fatores primordiais para o sucesso na apresentação do projeto de PPP ao mercado. Esses aspectos da governança do projeto também serão apresentados na seção 2.12 abaixo.

É importante ressaltar, aqui, que o envolvimento antecipado com os tomadores de decisão responsáveis pelas diferentes aprovações (sociais, ambientais, econômicas e de liberação financeira), em termos de sua avaliação sobre as estimativas de tempo, é um fator chave para o sucesso do processo de aprovação (especialmente em termos de tempo).

Além disso, as necessidades e recursos necessários para implementar o projeto devem ser esclarecidos no final da fase de Pré-Avaliação. A disponibilidade da equipe de projeto para atuar como escritório do projeto deve ser confirmada. A necessidade de recursos externos deve ser claramente identificada e os custos de tais serviços estimados de forma a fornecer uma estimativa de orçamento.

Observe que a equipe do projeto/equipe consultiva pode ser contratada de uma só vez (uma equipe integrada por especialistas técnicos, jurídicos e financeiros) ou em abordagens individuais do mercado para cada conjunto de habilidades. Isso será abordado com mais detalhes abaixo.

Como acontece com qualquer projeto, esses planos devem ser desenvolvidos com a aplicação, por parte da Autoridade Contratante, dos princípios e boas práticas de gerenciamento de projetos (como os do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK)³¹ ou a estrutura PRINCE2 desenvolvida pelo governo do Reino Unido)³². Veja o QUADRO 3.12.

QUADRO 3.12: Elementos-chave do planejamento do gerenciamento de projetos e da estratégia de governança

- Definir um programa de trabalho detalhado para a próxima fase (Avaliação e Preparação), bem como uma cobertura preliminar da Fase de Estruturação e Elaboração de Minutas e da Fase de Licitação (adjudicação e fechamento comercial).
- Classificar os pontos fracos das informações e outras ameaças, determinar os riscos para o projeto e planejar a estratégia para lidar com eles nos próximos estágios.
- Incluir a análise das partes interessadas e um plano de comunicação para os públicos interno e externo, incluindo o público geral (consulte a seção 2.11).
- Definir as competências necessárias e um plano de pessoal para criar uma equipe de projeto sólida, capaz de gerenciar todos os trabalhos prévios à licitação e atividades subsequentes. (consulte a seção 2.12).

12. Identificando as partes interessadas e desenvolvendo a estratégia de comunicação: garantindo o apoio do governo e gerenciando as partes interessadas

A interação entre as partes interessadas, ou as partes envolvidas, tem um papel importante no ciclo do projeto. O objetivo principal não é apenas comunicar sobre PPPs. A comunicação com as partes interessadas é um elemento essencial de todos os projetos, sejam de PPP ou processos de contratação tradicional.

³¹ PMBOK Guides and Standards, See <http://www.pmi.org/PMBOK-Guide-and-Standards.aspx>

³² PRINCE2 Framework - See <https://www.axelos.com/best-practice-solutions/prince2.aspx>.

O governo deve identificar os grupos críticos de partes interessadas (consulte a seção abaixo) no início do processo do projeto. A comunicação com as partes interessadas é essencial para facilitar a compreensão do processo, obter apoio social, empresarial e político, atrair potenciais investidores e reduzir os riscos para o projeto.

Uma das etapas mais importantes na gestão eficaz das principais partes interessadas é mapear suas necessidades, preocupações, ressalvas e interesses. Este processo é vital para o sucesso do projeto porque fornece aos gerentes de projeto a capacidade de transmitir (comunicar) as informações que necessitam de cada parte interessada.

No entanto, pesquisas demonstram, de forma convincente, que os governos precisam fazer mais do que apenas se comunicar com as partes interessadas: em muitos países, os cidadãos almejam ter envolvimento efetivo nos projetos e ter uma voz ativa no processo. Os governos devem se esforçar para agir com o máximo de responsabilidade e transparência, organizando ocasiões para reflexão crítica (como conferências acadêmicas, cúpulas de cidadãos e assim por diante) para aumentar o apoio público. Ver QUADRO 3.13.

QUADRO 3.13: A relevância do envolvimento das partes interessadas e da comunicação adequada³³

Alguns projetos podem levar a externalidades (conforme discutido na seção 2.8). Essas externalidades podem impactar o meio ambiente ou um determinado grupo populacional - por exemplo, proprietários de casas nas proximidades são afetados pela construção de uma prisão ou aterro sanitário. Esses grupos podem ser suficientemente opostos para agir e podem atrasar ou mesmo interromper um projeto. Por exemplo, uma nova planta de filtragem de água proposta no Canadá foi cancelada após protestos públicos, uma estrada com pedágio na África do Sul foi adiada e um projeto de estacionamento público foi interrompido no Brasil.

O envolvimento das partes interessadas está se tornando mais importante do que nunca à medida que as empresas estão sob o escrutínio da mídia e dos reguladores e que a oposição é facilmente provocada e coordenada por meio da mídia social. Observe o contrário, no entanto: as partes interessadas podem ser promotoras ansiosas de projetos de infraestrutura e os governos devem procurar gerar e tirar proveito desse ímpeto.

Quando um governo toma a iniciativa de se comunicar com as partes interessadas, fornecendo informações e solicitando *feedback* antes de que a oposição formal se desenvolva, a probabilidade de sucesso aumenta consideravelmente. Por exemplo, os patrocinadores do Projeto de Esgoto Alandur, na Índia, garantiram o envolvimento precoce do público por meio de pesquisas e comitês de cidadãos, juntamente com divulgação direcionada, explicando os custos, benefícios e tarifas

³³ Adaptado de World Economic Forum. 2013. *Strategic Infrastructure - Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships*.

do projeto. Como resultado, o projeto prosseguiu sem problemas, com os cidadãos concordando em pagar uma taxa única de conexão, contribuindo assim com 29% do financiamento.

Outro exemplo dos benefícios da comunicação com o público em relação a um projeto delicado é o Projeto de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos de Timarpur-Okhla, na Índia. O projeto exigia a incineração de resíduos e levantou questões sobre a poluição do ar. Cinco audiências públicas foram organizadas para responder a dúvidas substanciais do público em relação ao projeto. Este processo de educação garantiu que o público conhecesse os benefícios do projeto.

Além disso, o relacionamento com as partes interessadas não é um processo estático. Ao longo do ciclo de vida do projeto, esse relacionamento envolverá diversos tipos de públicos, canais e ações práticas tanto para o estabelecimento, quanto para a manutenção de relacionamentos. No início do processo, na Fase de Identificação e Pré-Avaliação do projeto, os públicos, canais de comunicação e ações a serem considerados são relativamente poucos. À medida que o processo avança nas fases de Estruturação e Elaboração de Minutas e de Licitação (adjudicação e fechamento comercial), a quantidade de partes interessadas aumenta, assim como a necessidade de usar um número maior de canais, ações e informações para auxiliar a elas.

12.1. Quais são as partes interessadas?

É comum pensar nas partes interessadas como um público externo. O público externo é composto por todos os interessados no projeto, fora do âmbito interno do governo e dos licitantes no processo de licitação. Esse público inclui bancos, fundos de investimento, financiadores governamentais e multilaterais, usuários de serviços públicos, sociedade em geral e imprensa. Outras agências governamentais - como um município ou governo estadual e o governo federal, os tribunais de contas e agências de monitoramento estaduais, agências reguladoras, legisladores, líderes partidários, associações, sindicatos e organizações não governamentais (ONGs) - também fazem parte deste grupo de interessados. Todos eles requerem diferentes abordagens de comunicação.

O público interno também tem grande importância para os projetos. Esse deve ser “o primeiro entre iguais” na governança do setor envolvido, e não um interesse simplesmente a ser satisfeito. Esse público é muito heterogêneo e sua composição depende de decisões do governo em relação a quais áreas e quais profissionais devem ser envolvidos nos projetos conduzidos pela Autoridade Contratante. Em geral, esse público é composto por todos os dirigentes e colaboradores do sector público que estão ligados, direta ou indiretamente, ao ciclo do projeto e que acompanharão ou terão interface com o projeto em todas as fases, da concepção à execução da obra. Esse público interno é aquele que também se relacionará, em certa medida, com a grande variedade de componentes do público externo.

A identificação e o gerenciamento das partes interessadas são importantes em todos os projetos, mas, nas PPPs, também pode ser necessário comunicar às partes interessadas o fato de que o projeto é uma PPP e as implicações que isso pode ter. Veja TABELA 3.2. Em alguns casos, as principais partes interessadas podem não saber nem se importar que o projeto seja uma PPP, mas a comunicação com eles e a obtenção de seu apoio pode ser vital para o sucesso do projeto. Em outros casos, a entrega do projeto por meio de PPP pode ser uma causa de preocupação considerável para algumas partes interessadas externas.

A falta de comunicação ou comunicação deficiente pode alimentar falsos rumores e preocupações que, embora sem fundamento, podem prejudicar o sucesso do projeto. É necessário trazer a informação para o primeiro plano, avaliá-la e transmiti-la adequadamente a cada uma das partes interessadas, abrangendo tanto os aspectos do projeto, quanto os aspectos específicos de PPP.

Para garantir que todas as partes interessadas recebam informações iguais e que nenhuma parte que possa posteriormente participar da licitação do projeto tenha recebido, de forma não intencional, uma vantagem competitiva injusta, a comunicação deve ser cuidadosamente coordenada e conduzida com transparência.

TABELA 3.2: O papel da comunicação nas fases de Identificação e Pré-Avaliação do projeto

Comunicação (aspectos a serem considerados)	Identificação e Avaliação Preliminar
Público interno	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade de PPP. • Secretarias municipais/estaduais/federais e demais órgãos públicos vinculados a Projetos de PPP. • Equipe jurídica do governo. • Consultores contratados pelo setor público que precisam compartilhar informações estratégicas sobre a iniciativa de PPP.
Público externo	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciais investidores. • Usuários do serviço. • Grupos afetados.
Foco de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Escopo do projeto. • Objetivos. • Benefícios.

Os benefícios importantes de uma boa identificação e comunicação com partes interessadas são:

- Prevenção de atrasos na implementação de projetos;
- Fornecimento de evidências do compromisso do governo com o projeto;
- Apresentação de evidências da credibilidade do processo;
- Contribuições das partes interessadas podem ser consideradas na concepção do projeto;
- O apoio das partes interessadas é mais provável; e
- O governo pode fornecer informações de forma eficaz em resposta a consultas.

12.2. Estratégia de Comunicação

Durante a fase de Avaliação Preliminar, mas não só nela, os projetos de PPP bem-sucedidos costumam fazer um esforço específico para comunicar os resultados das várias etapas do ciclo de processo, bem como as decisões tomadas durante cada fase para o público em geral e para esses grupos específicos com algum interesse particular no projeto.

Essa estratégia de comunicação é comumente considerada muito importante para promover o engajamento e amenizar eventuais oposições ao projeto.

Assim, um plano de comunicação que descreva a estratégia geral a ser adotada deve ser elaborado em um estágio inicial do exercício de Avaliação Preliminar e deve ser implementado por uma equipe dedicada e experiente. O plano de comunicação deve incluir as seguintes informações:

- A identificação de todos os grupos de interesse aos quais a comunicação deve ser direcionada;
- Uma explicação dos principais conceitos a serem comunicados, partindo dos elementos básicos do projeto, tais como seus resultados, a necessidade que se propõe a satisfazer e as pessoas que buscará servir;
- A identificação dos meios de comunicação utilizados para chegar aos grupos identificados;
- As principais características das peças de comunicação, de preferência específicas para cada grupo identificado;
- A identificação das pessoas dentro da equipe do projeto que devem ser consideradas como a principal fonte de informação para o público em geral; e
- A descrição de uma estratégia básica para manter um bom relacionamento com a imprensa.

A implementação bem-sucedida do plano de comunicação pode reduzir imensamente os riscos políticos aos quais grandes projetos de infraestrutura estão sujeitos e, assim, atrair o apoio geral das partes interessadas para uma licitação eficaz posteriormente no processo de PPP.

13. Avaliação de capacidades e necessidades e contratação de consultores

Conforme exposto, se um projeto for identificado como a solução adequada para uma necessidade e os resultados do teste de adequação enquanto PPP forem positivos, antes de

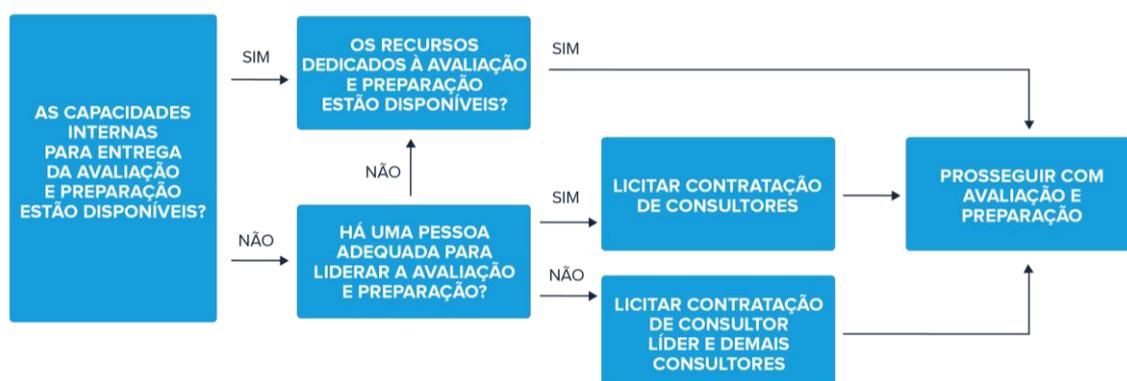
avançar no ciclo do projeto, uma “equipe de projeto” deve ser definida para realizar as próximas fases: Avaliação e Preparação e, potencialmente, a Estruturação e Elaboração de Minutas (ver seção 2.13.3).

Isso deve ser feito, pelo menos em linhas gerais, durante a Avaliação Preliminar (já que os custos com consultores ou a incapacidade de realizar os estudos necessários durante a avaliação podem levar à decisão de não prosseguir com o projeto como uma PPP). No entanto, um plano de pessoal detalhado e o processo de contratação de consultores serão desenvolvidos após a decisão de seguir em frente.

Esta seção inclui orientações e recomendações sobre a criação desta “equipe de projeto”. Consulte a FIGURA 3.5. Para avançar, a Autoridade Contratante deve avaliar as competências necessárias para a criação de uma equipe de projeto:

- Quais competências são necessárias?
- Existem capacidades internas suficientes na Autoridade Contratante para realizar a Avaliação e Preparação?
 - Se a resposta for sim, há recursos internos a serem dedicados à Avaliação e Preparação - este projeto afetará outras potenciais PPPs com cobrança dos usuários ou de pagamentos governamentais que façam mais sentido econômico e financeiro?
 - Se a resposta for não, há recursos suficientes disponíveis, ou pelo menos, uma pessoa para conduzir a Avaliação e Preparação?
 - Quais consultores devem ser contratados e para quais tarefas? Isso requer o desenvolvimento de termos de referência para consultores. Como eles devem ser contratados? Deve haver contratos separados para cada disciplina ou apenas uma equipe multidisciplinar? e
 - Qual será o custo (tempo e honorários de consultores) para analisar e licitar o projeto adequadamente?

FIGURA 3.5: Avaliando Capacidades e Necessidades



Mesmo que com a contratação de consultores para apoiar o desenvolvimento dos estudos, o setor público precisará indicar um representante para atuar como líder do projeto.

É importante que o setor público, por meio do líder do projeto, tenha a experiência necessária para gerenciar seus consultores e os processos das partes interessadas de forma profissional. A má gestão desses aspectos é uma causa comum de falha do projeto.

O líder do projeto deve ter as seguintes funções e capacidades:

- Coordenar todos os estudos das diferentes áreas de especialidade;
- Controlar e supervisionar os resultados dos estudos;
- Lidar com a coordenação entre a equipe de consultores do projeto (externa) e a Autoridade Contratante (quando a avaliação é conduzida por uma unidade de PPP); e
- Gerenciar o processo decisório do setor público com vistas à obtenção de tais decisões em prazos razoáveis.

13.1. Capacidades necessárias para desenvolver os estudos de avaliação

Os recursos necessários para um processo de avaliação podem ser divididos em cinco grupos principais:

- Técnico:
 - Responsável pela concepção do projeto, com expertise no tipo de infraestrutura que é objeto do contrato; e
 - Expertise nos aspectos técnicos dos serviços envolvidos.
- Ambiental:
 - Responsável pelos impactos ambientais; deve dispor de conhecimentos/experiência relevantes em análise ambiental.
- Econômico:
 - *Expertise* em avaliação econômica, preferencialmente no mesmo setor/infraestrutura ou tipo de serviço.
- Financeiro:
 - Experiência em análise financeira no campo de PPPs com cobrança dos usuários ou de pagamentos governamentais, de preferência no mesmo setor/infraestrutura ou tipo de serviço e conhecimento de financiamento de projetos de PPP semelhantes (quando o governo precisa desenvolver uma estrutura com viabilidade financeira); e
 - *Expertise* na estruturação de riscos de contratos e mecanismos de pagamento, preferencialmente no mesmo setor/infraestrutura ou tipo de serviço.
- Jurídico:
 - Atuação em direito público/administrativo; e
 - Experiência na elaboração de contratos de PPP. Embora a redação do contrato de PPP não ocorra até uma fase posterior (ver capítulo 5), o conhecimento dos

contratos de PPP será necessário para permitir uma avaliação adequada do arcabouço jurídico existente. Para uma PPP que envolva as operações existentes, a *due diligence* jurídica precisará examinar os contratos existentes, ações judiciais, contratos de empréstimo e assim por diante.

13.2. Contratação de consultores independentes

A importância dos especialistas nas PPPs foi enfatizada por Jangun e Marques (2006):³⁴

“À medida que os governos fazem a transição de seu papel de provedor monopolista de serviços de infraestrutura para definir o arcabouço para o fornecimento privado de serviços de infraestrutura, o apoio de consultores independentes é essencial para que as parcerias público-privadas sejam bem-sucedidas.”

Além disso, conforme reforçado pelo *European PPP Expertise Centre*,³⁵ se o setor público não desenvolve frequentemente projetos de PPP, é improvável que tenha a gama necessária de competências disponível internamente. Além disso, as habilidades necessárias precisam ser atualizadas regularmente para absorver a experiência recente, atualizações nos padrões de mercado e inovações.

Um efeito indireto e positivo da contratação de consultores independentes é a oportunidade de transferência de habilidades e/ou o desenvolvimento de habilidades dentro do setor público ao longo do tempo, construindo, assim, sua própria capacidade interna.

Se os consultores forem considerados necessários, é preciso descrever as capacidades necessárias para realizar a Avaliação e Preparação e justificar a necessidade de consultores externos. É essencial contratar consultores que tenham experiência anterior em contratos de PPP, bem como experiência em infraestrutura geral; isso significa que eles terão uma compreensão clara das condições atuais do mercado. Ao planejar a contratação de consultores, o setor público deve:

- Descrever o escopo da consultoria (diferentes funções/especialidades) e a pessoa ou pessoas para atuar como líder (es) de equipe; e
- Estimar um orçamento para a respectiva contratação³⁶. Veja QUADRO 3.14.

³⁴ Jagun, J.; Marques de Sa, I. (2006). *The Role and Importance of Independent Advisors in PPP Transactions*. In IP3's Public-Private Partnership Information Series.

³⁵ European PPP Expertise Centre. (2014). *Role and Use of Advisers in Preparing and Implementing PPP Projects*.

³⁶ A fonte usual de financiamento dos contratos de consultoria é o orçamento. No entanto, a autoridade deve considerar a possibilidade de solicitar o apoio dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDB) para o financiamento dos estudos. Outra tendência recente para financiar a Avaliação e Preparação e Estruturação e Elaboração de Minutas de projetos de PPP é a criação de um “fundo de desenvolvimento” (do qual também podem participar MDBs). Este fundo funciona de modo rotativo e fornece recursos para Avaliação e Preparação e Estruturação e Elaboração de Minutas, que serão posteriormente reembolsados mediante a cobrança de um prêmio pelo licitante vencedor.

13.3. Momento e escopo dos contratos de consultoria

A licitação e contratação de consultores podem ser feitas em grupo, ou seja, selecionando um consórcio de empresas sob um único contrato de consultoria para cobrir todas as áreas de trabalho, ou por meio de licitações e contratos separados.

Existem aspectos positivos e negativos em ambas as opções. Uma única equipe integrada garantirá a coesão e coordenação de todas as tarefas e trabalhos, enquanto a separação da contratação ajudará a selecionar a melhor empresa ou consultor para cada área específica de trabalho - embora esta rota exija/consuma mais tempo e recursos do governo.

Várias considerações podem ser úteis para decidir a melhor abordagem para cada projeto:

- Restrições de tempo podem tornar mais aconselhável nomear apenas uma equipe sob um único contrato. É provável que uma única equipe seja mais bem coordenada e mais eficiente (uma vez que grande parte da gestão do processo será responsabilidade do consultor líder) e já está preparada para trabalhar em conjunto desde o início;
- Quando o aconselhamento independente e o trabalho técnico são muito importantes ou muito intensos (por exemplo, quando a abordagem da Autoridade Contratante é exigir o desenvolvimento do projeto e dos requisitos de modo detalhado), pode ser razoável separar essa tarefa para garantir que a melhor solução técnica seja elaborada e que a seleção de consultores técnicos não seja influenciada pela licitação de consultores independentes;
- Várias autoridades selecionam apenas a equipe técnica em separado. Uma equipe conjunta de assessoria financeira e jurídica é selecionada em um contrato autônomo, uma vez que essas duas áreas estão mais claramente vinculadas e se sobrepõem em algumas tarefas; e
- Sempre haverá algumas coisas que um consultor independente não poderá fazer, como aprovar as faturas dos consultores técnicos em nome da Autoridade Contratante, que deve sempre ter funcionários para desempenhar essas funções.

Outra consideração é o prazo da contratação: celebrar apenas um contrato para cobrir todos os processos até a execução do Contrato de PPP ou nomear assessores apenas para a Fase de Avaliação e Preparação e decidir posteriormente sobre a seleção de assessores para apoiar a Estruturação e Elaboração de Minutas e processo de Licitação (incluindo o apoio potencial à realização da licitação).

Em termos gerais, muitas vezes, é mais apropriado que os consultores envolvidos na Avaliação e Preparação, em última instância, estruturam o contrato do projeto e definam as soluções finais para o contrato final para a licitação, porque a PPP, desde sua Avaliação e Preparação, Estruturação e Elaboração de Minutas até sua Licitação (adjudicação e fechamento comercial) é um processo progressivo.

No entanto, se não houver restrições de tempo relevantes (especialmente se o projeto ainda não for uma decisão política clara e imediata) ou se houver dúvidas se será adequado enquanto PPP, pode ser sensato limitar o contrato ou contratos de consultoria para a Fase de Avaliação e Preparação. Isso tem a vantagem de evitar potenciais conflitos de interesse que possam surgir se consultores durante a Fase de Avaliação e Preparação também forem contratados para as fases posteriores e, portanto, possam recomendar um processo de Licitação (adjudicação e fechamento comercial) que ofereça o melhor resultado para eles (por exemplo, que lhes proporcionará mais trabalho e lucro).

Outra solução para lidar com a incerteza potencial em relação ao resultado da Avaliação e Preparação e a decisão de licitar é prever, na licitação e no contrato dos consultores, uma opção para a Autoridade Contratante retê-los até as próximas fases (Estruturação e Elaboração de Minutas). Além disso, deve ser contratualmente autorizada alguma flexibilidade às firmas de consultoria de alterar os membros da equipe.

Além do preço, deve-se levar em consideração a capacidade técnica e a experiência do consultor em projetos semelhantes. A experiência internacional é obrigatória, especialmente em países nos estágios iniciais de desenvolvimento do modelo de PPP, mas ela deve ser enriquecida com conhecimento apropriado da realidade local.

QUADRO 3.14: Formas de obter e/ou financiar os estudos

Os custos de preparação do projeto não devem ser subestimados (ver Farquharson, de Mästle e Yescombe 2011).

As Instituições Financeiras de Desenvolvimento (DFIs) e organizações doadoras estabeleceram operações em muitas regiões para apoiar o pagamento dos custos de preparação do projeto, incluindo a contratação de consultores.

Um fundo rotativo de desenvolvimento de projetos estabelecido e administrado pelo governo é outra abordagem para mobilizar recursos para o desenvolvimento de projetos. Nesse caso, também existe a possibilidade de ser feito com o apoio de doadores. O licitante vencedor refinancia seus custos na assinatura do contrato, devolvendo os fundos para outras autoridades públicas.

14. Relatório de Avaliação Preliminar

É uma boa prática preencher um relatório que contenha, pelo menos, as seguintes seções antes de avançar para a etapa de Avaliação e Preparação e, especificamente, antes de comprometer a equipe e/ou contratar consultores:

1. Resumo executivo e recomendações;
2. Descrição do projeto: esboço da solução técnica.

3. Necessidades/benefícios do projeto e adequação da solução proposta;
4. Adequação enquanto PPP: justificativa da utilização de processo de PPP;
5. Capacidade de pagamento (*affordability*): avaliações econômicas e financeiras preliminares;
6. Questões legais e regulatórias;
7. Prontidão do projeto e seu *status*, incluindo a identificação das partes interessadas;
8. Disponibilidade de informações; e
9. Esboço do plano de gerenciamento do projeto.

O Apêndice A deste capítulo apresenta um modelo de Relatório de Avaliação Preliminar.

15. Resultados dessa fase

Existem três resultados possíveis da análise do projeto nesta fase: avançar para a próxima fase (se o projeto parece ser economicamente sólido e é um candidato a PPP adequado); ou o projeto não é adequado enquanto PPP; ou, ainda, como alguma informação relevante está faltando ou há a necessidade de esclarecer algumas restrições ou dependências, análises adicionais deverão ser realizadas.

Os principais resultados do processo são:

- Esboço da solução técnica;
- Avaliações econômica e financeira preliminares (que podem ser uma análise completa a depender da informação disponível, de forma a incluir a decisão de investimento);
- Relatório de Avaliação Preliminar ou justificativa da escolha do modelo de PPP; e
- Descrição do plano de gerenciamento do projeto (programa de trabalho e cronograma para o trabalho prévio à etapa de licitação, estrutura da equipe, identificação das partes interessadas e outras questões de estratégia de governança do projeto).

Referências

Nome do documento (incluindo versão, se houver mais de uma)	Autores / Editores e Ano	Descrição/Razão da Citação (incluindo detalhes nas páginas e / ou títulos quando aplicável)	http link (quando disponível)
Defining Success for Software Projects: An Exploratory Revelation	Agarwal, N. and Rathod, U. International Journal of Project Management, Vol. 24 (2006), pp. 358–370 .	Fatores de sucesso do projeto.	http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786305001250#
Engineering and Product Development Management	Armstrong, S. (2001), Cambridge University Press, Cambridge.	Fatores de sucesso do projeto.	Livro
Fundamental Uncertainties in Projects and the Scope of Project Management	Atkinson, R.; Crawford, L.; Ward, S. In International Journal of Project Management 24 (2006) 687–698.	Incertezas presentes nos projetos.	http://ac.elsa-cdn.com/S0263786306001438/1-s2.0-S0263786306001438-main.pdf?tid=117c3a3e-c07b-11e4-8814-00000aacb361&acdnat=1425259733_f5cee8fcd21a3bf996678c66cddeb9c
Traffic Forecasting Risk Study 2005: Through Ramp-Up and Beyond	Bain, R., Polakovic, L. (2005), Standard & Poor's, London.	Informações necessárias: projeção de demanda de tráfego.	http://toolkit.pppinindia.com/pdf/standard-poors.pdf
Factors Influencing Project Success: the Impact of Human Resource Management	Belout, A. and Gauvreau, C. (2004), International Journal of Project Management, Vol. 22, pp. 1–11.	Fatores de sucesso do projeto.	http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786303000036
Estimation of Willingness-to-Pay	Breidert, C. (2005). Gabler Edition Wissenschaft.	Conceito de disposição a pagar.	Livro
Cost - Effectiveness And Cost-Benefit Analysis	Cellini, S.R. , Kee, J. E. In Handbook of Practical Program Evaluation, Third Edition (2010), pages 493-530.	Razão de custo-eficácia.	http://www.themedfomscu.org/media/Handbook_of_Practical_Program_Evaluation.pdf

Managing Project Risk and Uncertainty: A Constructively Simple Approach to Decision Making	Chapman CB, Ward SC. Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.; 2002.	Incertezas associadas às etapas do ciclo de processo do projeto.	Livro
A Practical Use of Key Success Factors to Improve the Effectiveness of Project Management	Clarke, A. (1999), International Journal of Project Management, Vol. 17, pp. 139-145.	Fatores de sucesso do projeto.	http://ac.els-cdn.com/S0263786398000313/1-s2.0-S0263786398000313-main.pdf?_tid=3f0ea184-c07c-11e4-bc97-00000aab0f6b&acdnat=1425260239_d072ed1b041522ab73ac56a4a9c36d3d
Project Success - A Survey	Collins, A. and Baccharini, D. (2004), Journal of Construction Research, Vol. 5, No. 2, pp. 211-231.	Fatores de sucesso do projeto.	http://espace.library.curtin.edu.au/cgi-bin/espace.pdf?file=/2008/11/13/file_20/20848
National Public Private Partnership Guidelines, Volume 5: Discount Rate Methodology Guidance.	Commonwealth of Australia (2013).	TIR, VPL e taxa de desconto	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Volume_5_Discount_Rate_Methodology_Guidance_August_2103.pdf
The Real Success Factors on Projects	Cooke-Davies, T. (2002), International Journal of Project Management, Vol. 20, No. 3, pp. 185-190.	Fatores de sucesso do projeto.	http://ac.els-cdn.com/S0263786301000679/1-s2.0-S0263786301000679-main.pdf?_tid=d2369d7c-c07c-11e4-a0c0-00000aab0f01&acdnat=1425260486_17990a9f26bdb3118a0ccbd1b2d91f7b
Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers.	Delmon, J. (2011) Cambridge University Press.	Capítulo 2 – Seleção e preparação do projeto, página 41.	http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/economics/industrial-economics/public-private-partnership-projects-infrastructure-essential-guide-policy-makers

Multi-Criteria Analysis: A Manual	Department for Communities and Local Government: London (2009).	Definição de valores monetários para os custos e benefícios mais relevantes quando isso não for possível.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf
An Empirical Analysis of the Relationship between Project Planning and Project Success	Dvir, D. Raz, T. and Shenhar, A. (2003), International Journal of Project Management, Vol. 21, pp. 89-95.	Fatores de sucesso do projeto.	http://ac.els-cdn.com/S0263786302000121/1-s2.0-S0263786302000121-main.pdf?_tid=09783948-c07e-11e4-ac22-00000aab0f27&acdnat=1425261008_48e0c49a801ed3f903213f5d2869115e
In Search of Project Classification: A Nonuniversal Approach to Project Success Factors	Dvir, D. Lipovetsky, S. Shenhar, A. and Tishler, A. (1998), Research Policy, Vol. 27, pp. 915–935.	Fatores de sucesso do projeto.	http://www.reinventingprojectmanagement.com/material/other/11.%20In%20search%20of%20classification.pdf
Role and Use of Advisers in Preparing and Implementing PPP Projects	European PPP Expertise Centre (2014).	Competências necessárias para desenvolver um projeto de PPP	http://www.eib.org/epec/resources/publications/role_and_use_of_advisers_en.pdf
How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets	Farquharson, E.; de Mästle, C. T., Yescombe, E.R. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2011).	Impacto Financeiro de Contratação de consultores e como custear os estudos	https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/How-to-engage-with-private-sector-Clemencia-Farquharso-Yecome-Encinas.pdf
Discount Debates: Rates, Risk, Uncertainty and Value for Money	Grimsey, D., Lewis, M. (2004). In PPPs in Public Infrastructure Bulletin Vol.1 Issue 3 Article 2.	TIR, VPL e taxa de desconto	http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=pib
Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships	Grout, P. (2002). In CMPO session of the Royal Economic Society Conference 2002 (University of Warwick).	TIR, VPL e taxa de desconto.	-

Full Speed Ahead: Economic Cost-Benefit Analyses Pave the Way for Decision-Making	Guzman, A; Estrázulas, F.. In Handshake IFC's quarterly journal of public-private partnership. Issue #7 (October 2012).	Análise de Custo-Benefício (ACB)	https://www.handshakejournal.org/wp-content/uploads/2013/10/hs_roadandrail_full-speed-ahead.pdf
Smart Trust: A Foundation for More Effective Project Management	Hartman, F. . In: Proceedings of 15th IPMA World Congress on Project Management, London, 22–25 (May 2000), London, IPMA.	Fatores de sucesso do projeto.	-
Project Management in the Information Systems and Information Technologies Industries	Hartman, F. and Ashrafi, R. (2002), Project Management Journal, Vol. 33, No. 3, pp. 5-15.	Fatores de sucesso do projeto	http://faculty.usfsp.edu/gk_earnings/Articles2/PM%20in%20the%20IS%20and%20IT%20Industries.pdf
Unsolicited Infrastructure Proposal: How Some Countries Introduce Competition and Transparency	Hodges, J., Dellacha, G. (2007) Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).	A importância de uma boa análise de propostas não-solicitadas	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/WP1-Unsolicited%20Infra%20Proposals%20-%20JHodges%20GDellacha.pdf
THE GREEN BOOK: Appraisal and Evaluation in Central Government	HM Treasury (2011).	Avaliando custos e seu ajustamento considerando risco e incerteza.	https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government
Measuring Project Success in the Construction Industry	Hughes, S. W. Tippett, D. D. and Thomas, W. K. (2004), Engineering Management Journal, Vol. 16, No. 3, pp. 31- 37.	Fatores de sucesso do projeto	-
Reform and Investment Framework Templates for Use by Proponents: Templates for Stage 7 Solution evaluation (Transport infrastructure),	Infrastructure Australia (2013), page 7.	Definição de taxa de desconto	http://infrastructureaustralia.gov.au/projects/files/Infrastructure_Priority_List_Submission_Template_Stage_7_Transport.pdf

The Role and Importance of Independent Advisors in PPP Transactions	Jagun, J.; Marques de Sa, I. (2006). In IP3's Public-Private Partnership Information Series.	Contratação de consultores; consultores independentes	https://d396qusza40orc.cloudfront.net/effectiveppp/pdf/Week03_Resourses/Role%20and%20Importance%20of%20Independent%20Advisors%20in%20PPP%20Transactions.pdf
Cost-Benefit Analysis	Kee, J.E. (2005). In Encyclopedia of Social Measurement, Volume 1, Pages 537-544.	Definição de Análise de Custo-Benefício (ACB)	http://home.gwu.edu/~scellini/CelliniKee21.pdf
Project Management Best Practices: Achieving Global Excellence	Kerzner, H. (2006), New York.	Fatores de sucesso do projeto	Livro
Criteria of Project Success: An Exploratory Re-examination	Lim, C. S. and Mohamed, M. Z. (1999), International Journal of Project Management, Vol. 17, No. 4, pp. 243-248.	Fatores de sucesso do projeto.	http://ac.els-cdn.com/S0263786398000404/1-s2.0-S0263786398000404-main.pdf?_tid=f8099096-c080-11e4-aba6-00000aab0f6c&acdnat=1425262267_f5b3843baea20560c0074ca6d75efa3e
Software Developer Perceptions about Software Project Failure: A Case Study	Linberg, K. R. (1999), J Syst Software, Vol. 49 pp. 177–192.	Fatores de sucesso do projeto	http://ac.els-cdn.com/S0164121299000941/1-s2.0-S0164121299000941-main.pdf?_tid=23c0ef72-c081-11e4-a0d7-00000aacb35f&acdnat=1425262341_59642e16ce60b6db74bd037378b1617a
Significance of Scope in Project Success	Mirzaa, M. N., Pourzolfagharb,Z., and Shahnazari, M. In Procedia Technology 9 (2013) pages 722 – 729.	A importância do escopo para o sucesso do projeto	http://ac.els-cdn.com/S221201731300234X/1-s2.0-S221201731300234X-main.pdf?_tid=3622bb3e-c07f-11e4-9c63-00000aab0f26&acdnat=1425261513_a9e90b826d94fcf88eed7b1f6fcfc8e9

The Role of Project Management in Achieving Project Success	Munns, A.K. and Bjeirmi, B.F. (1996), International Journal of Project Management, Vol. 14 No. 2, pp. 81-7.	Fatores de sucesso do projeto	https://notendur.hi.is/vio1/The_role_of_project_management_in_achieving_project_success.pdf
Macroeconomic Cost-Benefit Analysis of Environmental Programmes, Studies	Nentjes, A. (1989). In Environmental Science, Vol. 36 pp.187-216.	Análise de Custo-Benefício (ACB)	http://ac.els-cdn.com/S0166111608700335/1-s2.0-S0166111608700335-main.pdf?_tid=603d1520-438a-11e5-97cc-00000aab0f27&acdnat=1439669910_93e2760e6d88eb1cfd59d59228c3771
Capability Maturity Model: Guidelines for Improving the Software Process	Paulk, M. C. Weber, C. V. Curtis, B. and Chrissis, M. B. (1994), Longman, Addison-Wesley.	Fatores de sucesso do projeto	Livro
A Guide to the Project Management Body of Knowledge, PMBOK Guide 2000 Edition	Project Management Institute (2000), Project Management Institute, Pennsylvania.	Priorização de projetos	Livro
Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned	Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) (2014).	Propostas não-solicitadas.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/UnsolicitedProposals_PPIAF.pdf
Project Quality Management: Why, What and How	Rose, K. (2005), J. Ross Publishing, Florida.	Fatores de sucesso do projeto	Livro
From Low to High-Tech Project Management	Shenhar, A.J. (1993), R&D Management, Vol. 23 No. 3, pp. 199–214.	Fatores de sucesso do projeto	http://www.researchgate.net/publication/229879549_From_low_to_hightech_project_management

Toward a Typological Theory of Project Management	Shenhar, A.J., and Dvir, D. (1996), <i>Research Policy</i> , Vol. 25, pp. 607–632.	Fatores de sucesso do projeto	http://ac.els-cdn.com/0048733395008772/1-s2.0-0048733395008772-main.pdf?_tid=55d29da2-c082-11e4-9b36-00000aab0f6c&acdnat=1425262854_fd54ab33a8be12d422c2706425d43d03
Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa	Shugart, C. (2006). Prepared for the NEPAD Secretariat Funded by PPIAF.	TIR, VPL e taxa de desconto	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPI_final_rept_main_2006_08_27_1.pdf
The Project Implementation Profile: New Tools for Project Managers	Slevin, D. P., and Pinto, J. K. (1986). <i>Project Management Journal</i> , 17 (4): 57-70.	Fatores de sucesso do projeto	http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FJeffrey_Pinto%2Fpublication%2F236175714_The_Project_Implementation_Profile_New_Tool_for_Project_Managers%2Flinks%2F54d2633f0cf25017917dee78.pdf&ei=u8jzVI9HkZ3KBOfMgpAN&usg=AFQjCNFwNeQZVYLpE8ZdJa8XBlgevv3gfg&bvm=bv.87269000,d.aWw
Success in IT Projects: A Matter of Definition?	Thomas, G. and Fernandez, W. (2008), <i>International Journal of Project Management</i> , Vol.26, pp. 733–742.	Fatores de sucesso do projeto	http://ac.els-cdn.com/S0263786308000835/1-s2.0-S0263786308000835-main.pdf?_tid=08044cf0-c083-11e4-8c37-00000aab0f27&acdnat=1425263153_d1ddeffebec98d296beb30c98e0e13a1
Project Pitfalls	Ward, J. A. (1995), <i>Information System Management</i> , Vol. 12, No. 1, pp. 74-76.	Fatores de sucesso do projeto	-

The Project Excellence Model: Linking Success Criteria and Critical Success Factors	Westerveld, E. (2003), International Journal of Project Management, Vol. 21, pp. 411-418.	Fatores de sucesso do projeto	http://ac.els-cdn.com/S0263786302001126/1-s2.0-S0263786302001126-main.pdf?_tid=b71e48d0-c083-11e4-afd5-00000aacb362&acdnat=1425263447_36334ced6d1e58b1d32884bafbb6b0dd
Current Practice in Project Management – An Empirical Study	White, D. and Fortune, J. (2002), International Journal of Project Management, Vol. 20, pp. 1-11.	Fatores de sucesso do projeto.	http://ac.els-cdn.com/S0263786300000296/1-s2.0-S0263786300000296-main.pdf?_tid=d75064e4-c083-11e4-b020-00000aacb35e&acdnat=1425263501_baa60fe84d8a67e9ca01ac0024b7dda7
Strategic Infrastructure - Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships	World Economic Forum (2013).	Engajamento com partes interessadas.	http://www3.weforum.org/docs/AF13/WEF_AF13_Strategic_Infrastructure_Initiative.pdf
Cost-Inclusive Evaluation: A Banquet of Approaches for Including Costs, Benefits, and Cost-Effectiveness and Cost-Benefit Analyses in your Next Evaluation	Yates, B. T. (2009). In Evaluation and Program Planning 32 (2009) 52–54.	Definição de ACB.	http://ac.els-cdn.com/S0149718908000694/1-s2.0-S0149718908000694-main.pdf?_tid=fc1c13cc-c083-11e4-89bf-00000aacb362&acdnat=1425263563_11861581c4f138b21dc4d27128ff3883
Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance	Yescombe, E. R. (2007). Published by Elsevier Ltd.	Impactos financeiros da Contratação de consultores e como custear os estudos	Livro

<p>The Handbook of Project Management: A Practical Guide to Effective Policies and Procedures</p>	<p>Young, T. L. (2003) Kogan Page Publishers, Philadelphia.</p>	<p>Fatores de sucesso do projeto</p>	<p>http://www.pmtsarmashgh.com/root/upload/ebook/batch_01/BOK%20and%20Principles/46.he%20Handbook%20of%20Project%20Management%20A%20Practical%20Guide%20to%20Effective%20Policies%20and%20Procedures.pdf</p>
<p>Multi-Criteria Decision Aid in Financial Management</p>	<p>Zopounidis, C. In European Journal of Operational Research 119 (1999) pages 404-415.</p>	<p>Objetivos da Análise Multicritérios</p>	<p>http://ac.els-cdn.com/S0377221799001423/1-s2.0-S0377221799001423-main.pdf?_tid=87ad3312-c084-11e4-a677-00000aacb360&acdnat=1425263797_af4c5ce40770171a9412d0b6afe330d6</p>
<p>Multi-Criteria Decision Analysis for Strategic Decision Making</p>	<p>Zopounidis, C., Pardalos, P. (Eds.). In Handbook of Multicriteria Analysis. Springer-Verlag Berlin Heidelberg (2010).</p>	<p>Custo-eficácia e Análise Multicritérios</p>	<p>http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-540-92828-7</p>

Apêndice A ao Capítulo 3: Exemplo de Relatório de Avaliação Preliminar

I. Resumo Executivo e Recomendação

Este item incluirá a conclusão sobre a adequação do projeto, bem como uma descrição da conveniência de se avançar para a próxima fase (Avaliação e Preparação). Alternativamente, no caso de insuficiência de informações, uma lista de investigações e relatórios adicionais deve ser claramente indicada e recomendada.

II. Descrição do projeto

Este item incluirá a descrição do projeto, que deverá abranger aspectos como o setor, condições técnicas/físicas (por exemplo, distância envolvida no caso de transportes, tipo de superfície para edifícios e assim por diante), local, área geográfica, população afetada/beneficiada, e assim por diante.

III. Necessidade/Benefícios do Projeto e Adequação da Solução Proposta. Viabilidade econômica.

Os seguintes aspectos e questões devem ser abrangidos:

- Descrição da necessidade que o projeto se propõe a satisfazer;
- Contribuição do projeto para os objetivos e políticas gerais do governo;
- Descrição da preferência pela solução proposta quando existem várias alternativas/soluções técnicas para a necessidade, ou uma descrição das razões para fazer essa avaliação, se for o caso;
- Descrição dos benefícios, incluindo indicadores objetivos (demanda, no transporte, número de domicílios atendidos com abastecimento de água *etc.*);
- Descrição de quaisquer custos indiretos relevantes; e
- Se uma Análise de Custo-Benefício (CBA) e/ou Análise Multicritério (AM) foi conduzida, isso deve ser claramente declarado. Se tais análises não foram realizadas e são consideradas relevantes, isso deve ser informado neste relatório e / ou na seção "Aptidão e Status do Projeto".

IV. Adequação enquanto PPP

As seguintes questões devem estar presentes:

- Breve descrição da PPP, ou seja, o conceito básico de quem seria designado para quais funções, como seria o mecanismo de pagamento, e assim por diante;
- Capacidade de pagamento (*affordability*): o projeto é autossustentável em um modelo de PPP com cobrança dos usuários ou há necessidade de recursos públicos?
- O projeto apresenta riscos ou incertezas significativas que não são administráveis por um parceiro? Nesse caso, faz sentido que o setor público assuma esses riscos?
- O projeto pode ser acomodado no arcabouço "normativo"?

- O projeto é grande o suficiente para justificar os custos de transação implícitos?
- Haveria apetite do mercado investidor pelo projeto? O setor privado tem as capacidades necessárias para enfrentar esses desafios?
- O investimento faz sentido para um único operador assumir as responsabilidades e o risco (projeto unitário)? e
- As partes interessadas e seus interesses foram bem mapeados e compreendidos?

V. Capacidade de pagamento (*affordability*)

Isso deve incluir os seguintes aspectos:

- As despesas estimadas de capital (Capex) e de operação (Opex);
- As receitas estimadas, se aplicável;
- Havendo necessidade de alocação de recursos públicos, são suficientes para custear as compensações/contribuições?
- Há alguma redução de custos/redundâncias? e
- As tarifas propostas para os usuários são módicas? Todos os pagamentos ou apoios do governo são acomodáveis no orçamento?

VI. Aptidão e *Status* do Projeto

Não é necessário descrever esses aspectos em profundidade, pois muitos deles podem ser resolvidos por meio das Fases de Avaliação e Preparação ou Estruturação e Elaboração de Minutas. É importante destacar quaisquer aspectos que impliquem desafios significativos ou que possam adiar expressivamente a entrega do projeto (conforme identificado na avaliação de risco preliminar).

Em qualquer caso, todas as questões jurídicas relevantes devem ser incluídas em um relatório de *due diligence* a ser desenvolvido na Fase de Avaliação e Preparação, a menos que essa *due diligence* deva ser realizada antes.

Exemplos de incerteza em relação às restrições e dependências incluem (esta não é uma lista exaustiva):

- Disponibilidade de terreno;
- Nível de demanda (principalmente em projetos *greenfield*);
- Licenças ambientais;
- Outras licenças;
- Disponibilidade de informações para avaliação do projeto;
- Interferência política;
- Aspectos negativos das partes interessadas (se aplicável); e
- Outras incertezas legais ou regulatórias.

VII. Informações necessárias

- O relatório deve descrever, resumidamente, as informações e dados analisados;
- Se as informações forem insuficientes ou os resultados e conclusões não forem claros, deve ser fornecida uma descrição de quaisquer informações e dados insatisfatórios. Isso deve incluir recomendações, se necessário, para análises ou correções adicionais pelo departamento responsável, bem como informações de especialistas ou pesquisas adicionais e tempo adicional para o setor público concluir a Avaliação Preliminar; e
- Se os documentos e informações de apoio são satisfatórios e as conclusões são positivas em relação à Avaliação Preliminar.

VIII. Próximas etapas: Plano de gerenciamento do projeto

No caso de recomendar o avanço para a próxima etapa (Avaliação e Preparação), deverá apresentar uma lista de tarefas a ser realizada e um cronograma que preveja um prazo estimado. As capacidades internas para o desenvolvimento posterior do projeto devem ser analisadas a fim de projetar a equipe do projeto e definir a estratégia de governança. A seção 0 descreve essa análise.

Se for concedida a aprovação para avançar para a etapa de Avaliação e Preparação, o primeiro passo será selecionar consultores ou estabelecer a equipe e a governança do projeto.