

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade

APLICAÇÃO DA PPP NO SETOR DE INFOVIA: PROPOSTA DE UM TERMO DE REFERÊNCIA

APPLICATION OF PPP IN SECTOR INFOVIA: PROPOSAL OF A FEAR OF REFERENCE

Adenise Cleric, Antonio Vanderlei dos Santos, José Fioravante Schneider, Claudia Aline de Souza
Ramser e Adriano Mendonça Souza

RESUMO

O surgimento da internet e da globalização provocou uma revolução mundial que alterou o modo de como as pessoas se comunicam, constroem e compartilham conhecimentos, se relacionam, estudam, divertem-se, trabalham, pagam suas contas e leem jornais, enfim, uma interminável lista de mudanças no modo de viver dos seres humanos. Essa alteração cultural força a demanda por serviços de infraestruturas. Para atender essas demandas os municípios precisam buscar novas formas de recursos, uma vez que os mesmos não possuem recursos suficientes para arcar com a manutenção e expansão da infovia. O objetivo deste trabalho é apontar as vantagens e os riscos da aplicação de uma parceria público-privada no setor de telecomunicações, demonstrar a importância da realização de uma PPP e apresentar os benefícios da parceria para o crescimento dos pontos de acessos governamentais e públicos para que seja realizado futuramente um termo de referência para a instalação de uma PPP Municipal. As informações coletadas nas bibliografias e experiências internacionais e nacionais servirão de base de dados para elaborar um termo de referencia de parceria público-privada no setor de infovia.

Palavras-chave: Parceria público-privada; Infovia; Tecnologia.

ABSTRACT

The rise of the internet and globalization has sparked a global revolution that changed the way how people communicate, build and share knowledge, relate, study, have fun, work, pay your bills and read newspapers, in short, a long list changes in the mode of living of human beings. This cultural change forces the demand for infrastructure services. To meet these demands municipalities need to seek new forms of resources, since they do not have sufficient resources to pay for the maintenance and expansion of the information highway. The objective of this paper is to show the advantages and risks of applying a public-private partnership in the telecommunications industry, demonstrate the importance of conducting a PPP and present the benefits of the partnership for growth points of governmental and public access to be held a term of reference for the installation of a Municipal PPP future. The information collected in the bibliographies and domestic and international experience will serve as a database for preparing a term of reference of public-private partnership in the information highway sector.

Keywords: Public-private partnership; Infoway; Technology.

INTRODUÇÃO

A pesar da tecnologia da informação estar no nosso dia a dia, o ente público ainda tem dificuldades para se aproximar do cidadão pelos serviços públicos que o município oferece. Na maioria das vezes é o despreparo do município com software que não atendem as novas exigências instaladas pela tecnologia, ou por não ter infraestrutura para estar presente em pontos importantes para a população.

Este cenário é comum e é observado em diversos municípios brasileiros, muitas vezes com bons softwares de gestão, porém sem a presença efetiva em locais necessários, deixando uma lacuna no atendimento. Por outro lado à inclusão digital somente será alcançado se houver investimento em infraestrutura, sem ela não é possível alcançar seus objetivos. Com a cidade digital é possível abranger com sinal de internet para todos os cidadãos dando acesso a informações que outrora não tinha ou era de difícil acesso.

O aspecto da parceria público-privada (PPP) é fazer com que o município alcance 100% de cobertura dos seus pontos de presença, e por outro lado a empresa venha fornecer um serviço de qualidade superior para seu cliente. Não só oferecendo internet, mas sim TV e telefonia em um mesmo serviço, e com um bom planejamento o município poderá ter todos seus pontos de presença cobertos num período muito curto. ‘

Estruturalmente este trabalho está organizado da seguinte forma: a primeira parte é a introdução, onde constam o problema da pesquisa e os objetivos a serem alcançados. A segunda parte é composta pela descrição teórica que apresenta uma análise dos temas embasada em vários autores do meio acadêmico. A terceira parte é composta pela metodologia, onde constam os procedimentos para o alcance dos objetivos propostos. A quarta parte relata as considerações finais relacionadas ao trabalho. E por fim é relacionado às referências que fazem parte do trabalho.

1 REVISÃO LITERÁRIA

1.1 As parcerias Público-Privadas

A PPP é uma proposta que possui questões bastante distintas, de acordo com o país onde é aplicada, com a sua legislação e com a sua cultura (PASIN, 2012). É vista com diferentes características em países onde a escolha de aplicações de recursos públicos é decidida em conselhos ou legislativos e onde os desembolsos são feitos exclusivamente através do Poder Executivo (PASIN, 2012). Embora a PPP implique na cooperação entre o setor público e o setor privado, ela está sendo implementada em diversos países com conotações ligeiramente diferentes (GRIZENDI et al., 2011). No entanto o elemento central na maior parte das definições é o fornecimento de serviços associados a projetos de infraestrutura e a partilha de responsabilidades entre o governo e o setor privado (GRIZENDI et al., 2011).

Envolve, por um lado, a utilização de recursos privados para que o poder público atinja seus objetivos e, por outro, permite que o setor privado realize negócios em atividades de caráter exclusivamente público (PASIN, 2012). Por meio de uma garantia prestada pelo setor público ao setor privado sobre as suas possibilidades de retorno.

É uma forma de o poder público prover infraestrutura, por meio de uma cooperação entre a esfera pública e a esfera privada (ARCHANJO, 2006). Pois a probabilidade de atrair capital privado em um cenário de escassez de recursos públicos viabiliza a realização de investimentos e permite a redução de gargalos da infraestrutura econômica (PASIN, 2012), com a vantagem adicional de apresentar redução de custos das obras e aumento de eficiência (MOREIRA, 2012).

Criado em 1992, no Reino Unido, em um período de crise, onde era necessário buscar novas formas de governar para viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional, se não estava esgotada, estava ao mesmo reduzida (ARCHANJO, 2006), permitiu que a proposta fosse aplicada nos demais países europeus de forma ajustada, uma vez que o Reino Unido sendo pioneiro pode obter resultados positivos e detectar as falhas, permitindo assim melhorias na eficiência na prestação dos serviços e do uso dos recursos públicos (GROSELLI, 2010).

O programa é aplicado em vários países, envolvendo vários setores, tais como: rodovias, ferrovias, abastecimento de água, metrô, habitação, energia, aeroportos, anel rodoviário, esgoto, educação, justiça, saúde, hospitais, parques turísticos e atualmente vem sendo efetuados estudos por meio de projetos pilotos no setor da tecnologia da informação (GROSELLI, 2010).

1.2 A PPP no Contexto Brasileiro

O interesse pela utilização, deste modelo de arranjo de parcerias entre o setor público e privado foi despertado pelo sucesso da experiência internacional (PASIN, 2012). Hoje no Brasil a PPP é uma possibilidade aos governos para a oferta de infraestruturas a população. Uma das principais características é a adequada divisão dos riscos contratuais entre o poder público e o setor privado, a qual incentiva a inovação, a eficiência, o uso dos ativos vinculados ao projeto e a gestão orientada à satisfação dos usuários (GRIZENDI et al., 2011).

A PPP tem como característica desejável: (I) a transparência em todas as etapas do empreendimento, desde a instalação até a prestação do serviço; (II) participação das comunidades afetadas ao projeto; (III) adoção das boas práticas de governança; (IV) atualidade tecnológica (V) a vinculação de parte da receita do concessionário ao desempenho da prestação do serviço; e (VI) a possibilidade concreta de incorporar ganhos de eficiência com a participação do parceiro privado mediante, a utilização de técnicas de gestão mais flexíveis ou de algum insumo ou tecnologia não disponível ao acessível ao setor público (PASIN, 2012).

A nomenclatura legal para as parcerias público-privadas se divide em concessões patrocinadas e concessões administrativas.

Conforme Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, concessão patrocinada é:

“A concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, quando envolve adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Art.2º, §1º).

O conceito é que o poder público “patrocina, apoia, auxilia” o setor privado no exercício da prestação do serviço e os pagamentos têm por finalidade complementar os recursos obtidos pelo concessionário com a cobrança de tarifa pela prestação de serviço ao público em geral (REDOSCHI, 2014; GRIZENDI et al., 2011).

A Lei 11.079 determina ainda que concessão administrativa é: “O contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalações de bens (Art. 2º, § 2º)”. É celebrado um contrato de prestação de serviço, mesmo existindo a execução de obra, compra ou instalação de bens, nesse caso a receita operacional do concessionário é auferida integralmente pelo recebimento periódico (mensal ou trimestral) efetuado pelo parceiro público com recursos orçamentários (REDOSCHI, 2014; GRIZENDI et al., 2011).

Os principais motivos para a adoção das parcerias são: (1) a restrição orçamentaria, que ocorre principalmente nos países em desenvolvimento; e (2) o aumento da eficiência e eficácia da provisão de serviços públicos nos países mais; O interesse do governo ao procurar a modelagem de PPP vai além do benefício financeiro, os objetivados que também são

levados em conta se referem a questões legais, a aderência do projeto ao plano governamental e também os interesses políticos (MOREIRA, 2012).

Para Redoschi (2014) a procura acentuada pela modalidade se deve aos seguintes fatores: (I) A integração e complementaridade propiciadas pela capacidade de acionar a totalidade dos recursos administrativos, técnicos e financeiros disponíveis; (II) A Celeridade e redução de custos suplementares, pois a construção e a operação do empreendimento; (III) A incorporação de princípios de eficiência praticados pelo setor privado; (IV) A maior atratividade aos investidores privados; e (V) As entidades privadas, que podem apresentar direta e individualmente suas propostas de parceria ao governo.

Redoschi (2014) destaca que entre os riscos a serem avaliados e administrados deve-se observar os seguintes: (I) o nível de garantia de demanda, quando solicitada; (II) o grau de participação com recursos próprios na capitalização do empreendimento; (III) os recursos de terceiros a custos e prazos compatíveis com as necessidades de financiamento do empreendimento; (IV) os recursos orçamentários disponíveis e nível de comprometimento da receita pública a longo prazo; (V) a capacidade institucional existente no setor público e os custos adicionais a serem incorridos com as atividades de administração e supervisão da concessão; (VI) a identificação e a administração dos impactos negativos sobre o meio ambiente e a comunidade afetada; (VII) a existência de um sistema de comunicação interna e externa com a sociedade para o gerenciamento de crises; e (VIII) os benefícios econômicos e sócias esperados ademais da taxa interna de retorno financeiro (MOREIRA, 2012; GRISENDI et al., 2011).

Conforme Pasin (2012), o novo formato de concessão da PPP trouxe as seguintes inovações: (I) Possibilidade de incorporar mais efetivamente a presença de externalidades associadas à realização dos investimentos previstos às decisões do parceiro privado; (II) Criação de outras formas de direcionamento e coordenação na promoção do desenvolvimento econômico e social pela administração pública, mediante, por exemplo, a adoção de tarifas módicas e socialmente justas; e (III) Ampliação de espaços para o gerenciamento de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado com vistas à minimização de custos e a otimização dos resultados (KURY, 2014).

Durante o ano de 2004, vários estados brasileiros instituíram o programa estadual de parceria público-privada, no entanto apenas São Paulo e Minas Gerais efetivaram a aplicabilidade do programa nos setores de rodovias, ferrovias e Metrô, em manutenção e constituição.

1.3 Cidades Digitais e a Infovia

Cidade digital é um sistema de pessoas e instituições conectadas por uma infraestrutura de comunicação digital (a Internet) que tem como referência uma cidade real cujos objetivos variam e podem incluir um ou mais dos seguintes propósitos de: (I) Criar um espaço de manifestação política e cultural entre pessoas e grupos; (II) Criar um canal de comunicação entre as pessoas e grupos; (III) Criar canais de comunicação e negociação entre a administração municipal e os cidadãos; (IV) Favorecer uma maior identificação dos moradores e visitantes com a cidade referência; e (V) Criar um acervo de informações das mais variadas espécies e de fácil acesso sobre a cidade referência (IGNATOWICZ, 2009). Uma representação do que existe no mundo real.

A Internet surge como um caminho natural para desenvolver esta novo tipo de mercado. O mercado eletrônico tem desenvolvido muito rapidamente e complexo, ao mesmo tempo. Os computadores pessoais, telefones celulares, a fibra óptica, a Internet, a grande base de dados, redes, a inteligência artificial, a multimídia, a realidade virtual, o satélite, são

exemplos, bem relacionado a esta evolução. Tendo como resultado um ambiente rico de informação, computação e comunicações (BRASIL et al., 2013).

No entanto, no Brasil, há um índice elevado de pessoas que não possuem acesso a internet, seja por questões econômicas, falta de interesse ou questões sociais (analfabetismo). Conforme Sverzut (2013), de acordo com a pesquisa TIC Domicílios e Usuários, ano 2012, realizada pelo Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação, os principais motivos alegados da não utilização da Internet no Brasil são: custo elevado (48%) e a falta de disponibilidade do serviço na área de interesse (25%).

A Infovia Municipal é uma poderosa ferramenta de democratização do acesso aos serviços banda larga que permite a inclusão social e digital dos munícipes. De acordo com Sverzut, (2013) a Infovia Municipal permite a construção de um modelo viável de universalização que viabiliza: (I) a modernização da administração pública; (II) a inclusão digital em todos os níveis; (III) a inclusão social dos cidadãos; (IV) a ativação da economia digital do município; (V) a redução de custos de serviços de comunicações; e (VI) o fortalecimento econômico do município.

Têm crescido em importância na construção de um modelo eficiente para a modernização da administração pública. Além disso, podem significar economia aos municípios. As redes de comunicações modernas, permitem que as prefeituras possam trocar seus altos gastos na contratação de velhos e ineficientes sistemas de comunicação, por uma moderna e eficiente rede de comunicações, que permite a interligação de todos os próprios públicos, a implantação de modernos sistemas de comunicações em rede privada (como videoconferência e TV digital municipal) e a substituição do velho e caro sistema de telefonia analógica por um moderno sistema de telefonia digital VoIP de custo muito inferior e com uma gama muito maior de serviços (FERREIRA, 2007).

Os serviços atualmente disponibilizados e que trafegam sobre a Infovia são: distribuição de Internet, aplicações de *e-Government*, Voz sobre IP (VoIP), E-mail, Rede de Sensores e Câmeras IP para a segurança pública (IGNATOWICZ, 2009).

2 METODOLOGIA

Para a realização desta pesquisa será seguido a seguinte metodologia, conforme Gil, 2010: (a) Quanto à natureza, a pesquisa é considerada aplicada, pois se ocupa com problemas da realidade, em entender a natureza para controlar o ambiente. A fonte das questões de pesquisa é centrada em problemas de gestão, e o propósito é gerar soluções potenciais para os problemas. A pesquisa aplicada refere-se à discussão de problemas, empregando referencial teórico da área do saber e à apresentação de soluções alternativas; (b) Quanto à abordagem, a pesquisa é uma pesquisa de enfoque qualitativo e quantitativo, pois será coletado, dados sobre a produção e gestão local, para mensurar a experiência atual, posteriormente com base os dados apurados serão aperfeiçoados um modelo de gestão se perfaz a característica local; e (c) Quanto aos procedimentos técnicos, primeiramente será realizada uma pesquisa bibliográfica, com base no referencial teórico existente, relativo ao tema de estudo, como publicações avulsas, boletins, jornais, revistas nacionais e internacionais, livros, pesquisas, dissertações, teses, e arquivos digitais. Posteriormente será realizado um termo de referência municipal de parceria público-privada no setor de infovia.

3 CONSIDERAÇÕES

Para a manutenção e ampliação da infovia municipal, é necessária uma injeção de recursos os quais os municípios não possuem. Assim os acordos das parcerias público-privadas são guiados por limitações dos fundos públicos para cobrir os investimentos

necessários, mas também dos esforços para aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. O fornecimento da infraestrutura de redes é primordial para que aconteça a inclusão digital, por meio da qual é possível não só conectar cidadãos e órgãos da administração pública à rede mundial de computadores, mas também permitir o provimento de serviços do governo eletrônico. Com a ampliação do alcance da infovia o espectro de abrangência terá a finalidade de alcançar 100% de cobertura no município.

Dessa forma a empresa parceira tem o benefício de usar a estrutura de fibra podendo expandir seu negócio, e o município por outro lado alcançar seu objetivo de ter todos seus pontos de presença do município cobertos pela rede óptica. A Tecnologia da Informação e Comunicação cumpre um papel social de extrema importância democratizando os meios de comunicação no município e transformando nossa cidade em uma CIDADE totalmente DIGITAL.

Com a crescente modificação cultural e social em decorrência das mudanças tecnológicas, haverá um aumento expressivo nas demandas sociais, a PPP surge como uma inovação na gestão pública, ainda em fase de estudos, limitado a poucas experiências concretas sugere-se que novos estudos sejam realizados no contexto de parcerias público-privadas a fim de expandir as tecnologias existentes para fornecer aos munícipes serviços de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHANJO, Paula Fajardo. **A regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) no Brasil e a experiência no Reino Unido.** 2006. 165p. Dissertação (Mestrado em Economia Política) Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, PUC, São Paulo, 2006.

BRASIL. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004.

BRASIL, Marcus Vinicius de. et al. **THE ROLE OF INTERNET IN THE BORN GLOBAL COMPANIES.** Revista de Administração da UFSM, Santa Maria, v.6, n. 2, p.431-442, jun. 2013.

FERREIRA, Luiz R.R. **CIDADES DIGITAIS: Os Processos e Implicações Políticas da Introdução da Tecnologia de Comunicação e Informação em Pequenos Municípios.** 2007. 165p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **COMO ELABORAR PROJETOS DE PESQUISAS.** São Paulo: Atlas, 2010.

GRIZENDI, Eduardo. et al. **PPP – Parcerias Público-Privadas: experiência internacional no setor aeroespacial.** Rio de Janeiro: E-papers, 2011.

GROSELLI, Ricardo. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA EM SANEAMENTO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A INICIATIVA PRIVADA.** 2010. 176p. Dissertação (Mestrado Profissional em

Economia) Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

IGNATOWICZ, Éder. **Criação de modelos organizacionais para cidades digitais baseadas em uma arquitetura peer-to-peer**. 86p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

KURY, Felipe. Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v.9, n. 23, p.96-104. 2014

MOREIRA, Leandro Capergiani. **AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: Uma análise do setor metro ferroviário na Região Metropolitana de São Paulo**. 2012. 99p. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Mestrado em Administração, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2012.

PASIN, J.A.B.; **Caminhos e desafios das PPPs patrocinadas no Brasil**. Revista do BNDS, Rio de Janeiro, n.38, p.51-84, dez. 2012.

REDOSCHI, Dagoberto Antonio. **Parceria Público-Privada: desafios e oportunidades**. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v.9, n. 23, p.72-81. 2014.

SVERZUT, José Umberto. **Democratização do acesso à banda larga no Brasil pela construção da infovia municipal**. 2013. 125p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica), Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.