

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANDRÉ SCHIFNAGEL AVRICHIR

**UMA ANÁLISE DE INCENTIVOS CONTRATUAIS EM ARRANJOS DE
PARCERIA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO**

SÃO PAULO

2016

ANDRÉ SCHIFNAGEL AVRICHIR

**UMA ANÁLISE DE INCENTIVOS CONTRATUAIS EM ARRANJOS DE
PARCERIA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Profa. Dra. Cibele Franzese

SÃO PAULO

2016

Avrichir, André Schifnagel

Uma Análise de Incentivos Contratuais em Arranjos de Parceria de Atendimento ao Cidadão / André Schifnagel Avrichir. – 2016.

177 fls.

Orientador: Cibele Franzese

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas. 2. Parceria público-privada. 3. Serviços ao cliente. I. Franzese, Cibele. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(815.1)

ANDRÉ SCHIFNAGEL AVRICHIR

**Uma Análise de Incentivos Contratuais em Arranjos de Parceria de
Atendimento ao Cidadão**

Dissertação apresentada à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para a obtenção do título de
Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e
Políticas Públicas

Data de aprovação:

25/02/2016

Banca examinadora:

Profa. Dra. Cibele Franzese (Orientador)

FGV-EAESP

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

FGV-EAESP

Prof. Dr. Sergio G. Lazzarini

Inspere

AGRADECIMENTOS

Nesta curta e intensa trajetória do Mestrado, inúmeras foram as pessoas que contribuíram para esta pesquisa. Destaco aqui parte delas, para quem deixo meus sinceros agradecimentos:

À profa. Cibele Franzese, minha orientadora, por ter me guiado ao longo de todo este trabalho. Seu apoio foi fundamental para o desenho e andamento desta pesquisa. Suas considerações, críticas e comentários foram essenciais para minha formação.

Aos professores. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco e Sergio Lazzarini por sua disponibilidade e valiosos comentários na banca de qualificação. Recordo e agradeço à profa. Regina também por seu aconselhamento e incentivo para que eu iniciasse minha pós-graduação no CMAPG na FGV e assim viesse a viabilizar este trabalho.

Aos professores da FGV, e em particular, a Maria Rita Loureiro, Kurt von Mettenheim e Peter Kevin Spink pelos ricos debates em sala de aula e por contribuírem com valiosos ensinamentos ao meu espírito pesquisador.

À profa. Basilia Maria Baptista Aguirre (FEA USP) por me introduzir à teoria institucional.

Ao professor Alexandre Macchione Saes (FEA USP) por me inspirar a seguir na carreira acadêmica.

À todos os entrevistados que dedicaram parte de seu valioso tempo para esta pesquisa e por acreditarem na contribuição que a academia pode oferecer à Administração Pública brasileira. Aos amigos mineiros de FGV, Fernando Sette, Luís Otávio M. de Assiss e Tatiana Lemos Sandim por viabilizarem diversas destas entrevistas.

A todos os amigos e colegas da pós-graduação, pelos momentos de discussão e descontração, em especial ao Yan Cattani, companheiro de todas as horas e que dedicou tanto tempo a incansáveis releituras de meus trabalhos.

Aos meus colegas servidores na Prefeitura de São Paulo, a quem agradeço através da dra. Ana Waksberg Guerrini por ter me introduzido ao mundo do atendimento ao cidadão e ter me permitido conciliar trabalho e pesquisa acadêmica.

À todos os meus amigos pelo incentivo e pela paciência e tolerância ao longo deste período. Em particular agradeço Antonio Ravioli e Anna Mortara pelas discussões teóricas e aconselhamentos.

Aos meus pais, Ilan e Belquis, e à minha irmã Lilian pelo apoio e pela compreensão de tantas ausências. Não fosse por seu exemplo de dedicação acadêmica e dedicação ao saber não haveria aqui um início de carreira acadêmica.

E à Nina, minha querida namorada. Agradeço todo seu apoio nesses anos de mestrado, a leitura crítica e atenciosa de todo o material escrito ao longo deste período e os valiosos comentários sobre esta dissertação. Sua companhia, compreensão e carinho foram essenciais para que eu conseguisse concluir este trabalho.

RESUMO

Com base em proposições depreendidas da teoria da economia dos custos de transação, da teoria dos incentivos e dos contratos incompletos, esta pesquisa realiza um estudo de casos múltiplos buscando encontrar correspondentes empíricos para tais formulações.

O foco dessa dissertação está em uma oportunidade incomum: a ocorrência simultânea de dois diferentes modelos de parceria com sistemas de incentivos distintos aplicados ao mesmo serviço. O Poupatempo e a Unidade de Atendimento Integrado - UAI, dois importantes programas regionais brasileiros de atendimento presencial ao cidadão, que possuem objetivos semelhantes e que empregaram recentemente diferentes modelos de parceria.

Enquanto São Paulo utilizou da terceirização para expandir o Poupatempo desde 2007, Minas Gerais desenvolveu o UAI desde 2011 com uma parceria público-privada.

Este estudo de casos múltiplos desenvolve-se com base em uma análise contratual que identifica os incentivos formais das parcerias aliada a avaliação dos resultados dos agentes privados com base nos relatórios de desempenho. Para além da análise destes documentos, entrevistas semiestruturadas nos permitem analisar as variáveis não-contratuais. Assim, os elementos extraídos dos dois casos nos permitem observar os pressupostos depreendidos das três teorias.

Palavras chave: *parceria público-privada; atendimento ao cidadão; incentivos; custos de transação; contratos incompletos.*

ABSTRACT

Based on the transaction costs economics, the theory of incentives and the theory of incomplete contracts, this research performs a multiple case study to assess some of its propositions in the light of local public-private partnership experiences.

The focus of this dissertation is on an unusual opportunity: the simultaneous occurrence of two different models of partnership with distinguished incentive systems in the same service. The Poupatempo and Unidades de Atendimento Integrado - UAI, two major Brazilian regional citizen service centers programs with similar goals that have recently employed different partnership models.

While Sao Paulo state government outsourced its units to expand Poupatempo since 2007, Minas Gerais state government developed UAI since 2011 with a Brazilian modeled public-private partnership.

This multiple case study is developed based on a contractual analysis that identifies the partnerships' formal incentives and on an examination of private agents' performance reports. In addition to the documental analyses, semi-structured interviews allow us to examine non-contractual variables. The elements extracted from the selected cases allow us to observe the empirical demonstration of some theoretical propositions developed from the three economic theories.

Keywords: public-private partnership; *citizen services deliver*; *theory of incentives*; *transaction costs*; *incomplete contracts*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Poupatempo – Registro de Solicitação de Informação 1.....	156
Figura 2: Poupatempo – Registro de Solicitação de Informação 2.....	157
Figura 3: Poupatempo – Relatório Gerencial (continua)	158
Figura 4: Unidades de Atendimento Integrado – UAI Betim: Instalações	168
Figura 5: Unidades de Atendimento Integrado – UAI Betim: Instalações	169
Figura 6: Unidades de Atendimento Integrado – UAI Betim: Renda Acessória	170

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Atributos do Ordenamento Privado de Estruturas de Governança	25
Quadro 2: Força de esquemas de incentivos comumente utilizados	26
Quadro 3: Proposições Teóricas	30
Quadro 4: Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa.....	32
Quadro 5: Seleção da Estratégia de Pesquisa	33
Quadro 6: Projetos de PPPs em serviços de atendimento ao cidadão	35
Quadro 7: Projetos de PPPs em Serviços de Atendimento ao Cidadão com data da assinatura do contrato	36
Quadro 8: Entrevistas realizadas	42
Quadro 9: Estruturas de governança público-privada no Brasil	50
Quadro 10: Poupatempo – Multas e penalizações.....	71
Quadro 11: Unidades de Atendimento Integrado – Síntese da remuneração	88
Quadro 12: Observação empírica das proposições teóricas	130
Quadro 13: Poupatempo – Análise Contratual: Dados Gerais (continua)	142
Quadro 14: Poupatempo – Análise Contratual: Objeto Contratual e Forma de Remuneração (continua)	145
Quadro 15: Poupatempo – Análise Contratual: Dimensionamento e Riscos e Penalidades (continua)	148

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: Poupatempo – Organograma	74
Diagrama 2: Unidades de Atendimento Integrado – Organograma.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Poupatempo - Número de postos por modelo de governança	61
Tabela 2: Poupatempo – Indicadores contratuais	71
Tabela 3: Unidades de Atendimento Integrado – Número de unidades por modelo de governança	77
Tabela 4: Unidades de Atendimento Integrado – Orçamento anual.....	77
Tabela 5: Unidades de Atendimento Integrado – Demanda estimada	80

Tabela 6: Unidades de Atendimento Integrado – Demanda realizada e estimada	110
Tabela 7: Unidades de Atendimento Integrado – Estatística descritiva dos indicadores contratuais	112
Tabela 8: Unidades de Atendimento Integrado – Tempo de Espera Médio	112
Tabela 9: Unidades de Atendimento Integrado – Coeficiente de Eficiência	113
Tabela 10: Poupatempo – Estatística descritiva dos indicadores contratuais ..	114
Tabela 11: Poupatempo – Tempo Médio de Atendimento – CNH (todas as vias) (continua)	115
Tabela 12: Poupatempo – Infrações por indicador por posto	116
Tabela 13: Poupatempo – Composição do índice de desempenho	118
Tabela 14: Poupatempo – Índice de desempenho por posto por mês (continua)	119
Tabela 15: Poupatempo – Índice de desempenho médio por empresa	123
Tabela 16: Poupatempo – Índice de desempenho médio por contrato com mesmo número de postos	124
Tabela 17: Teste t-student com amostras com variâncias diferentes para o Índice de Satisfação dos programas UAI e Poupatempo	126
Tabela 18: PPP Unidades de Atendimento Integrado – Demanda realizada 2011 a 2015	151

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Poupatempo – Contratos licitados por número de postos.....	65
Gráfico 2: Poupatempo – Contratos assinados entre 2010-2015 (R\$)	66
Gráfico 3: Poupatempo – Postos de trabalho da contratada e de supervisão	68

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REVISÃO DA TEORIA ECONÔMICA SOBRE A DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES	16
.....	
2.1 <i>Economia de custos de transação</i>	17
2.2 <i>Contratos incompletos</i>	21
2.3 <i>Monitoramento</i>	23
2.4 <i>Incentivos fortes ou fracos</i>	24
2.5 <i>Riscos de estabelecer contratos</i>	28
2.6 <i>Proposições</i>	30
3. METODOLOGIA.....	31
3.1 <i>Estudo de caso</i>	31
3.2 <i>Da escolha dos casos</i>	34
3.3 <i>Coleta e análise dos dados documentais</i>	37
3.4 <i>Entrevistas</i>	41
4. DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES PÚBLICAS NO BRASIL	44
4.1 <i>Terceirização</i>	44
4.2 <i>Modelos intermediários</i>	46
4.3 <i>PPPs</i>	47
4.4 <i>Adoção de PPPs e terceirizações no Brasil</i>	51
5. INTRODUÇÃO AOS CASOS.....	54
6. AS ESTRATÉGIAS DE CONTRATUALIZAÇÃO E SUAS ESTRUTURAS DE	
INCENTIVOS.....	60
6.1 <i>Poupatempo</i>	60
6.2 <i>UAI</i>	75
6.3 <i>Comparação entre os casos e seus incentivos</i>	94
7. ANÁLISE DO DESEMPENHO	104
7.1 <i>Escopo e probidade</i>	104
7.2 <i>Resolução de conflitos</i>	106
7.3 <i>Moral hazard</i>	107
7.4 <i>Qualidade do serviço prestado</i>	111
7.5 <i>Comparação do desempenho dos dois casos</i>	124
7.6 <i>Custos e remuneração</i>	128
REFERÊNCIAS	134
ANEXOS	142
APÊNDICE	171

1. INTRODUÇÃO

Embora a contratualização de agentes privados pelo Estado seja tema de debates corriqueiros entre cidadãos brasileiros, principalmente aqueles que vivem a Administração Pública brasileira (PÉRICO; APARECIDA, 2005), o debate acadêmico nacional sobre o assunto voltou-se especialmente para arguições jurídicas, fugindo ao foco do debate sobre os seus potenciais benefícios e resultados (MEYER; RIBEIRO, 2006; RIBEIRO, 2011; ROSILHO, 2011). A necessidade de se avançar sobre este debate no Brasil aumenta à medida que, desde a década de 1990, proliferam diferentes modelos de contratualização público-privado (PÉRICO; APARECIDA, 2005; THAMER; LAZZARINI, 2015).

Para que seja possível analisar estes diferentes arranjos organizacionais sob a ótica dos seus resultados na provisão de serviços públicos, é preciso adotar um referencial teórico amplo e abrangente. Faz-se necessário afastar-se de teorias com uma visão pré-determinada sobre a absoluta ineficiência ou a total aptidão do Estado enquanto provedor desses serviços. Assim, adotamos como referência teórica neste trabalho três correntes recentes da teoria econômica: a economia dos custos de transação (WILLIAMSON, 1999, 1985), a teoria dos contratos incompletos (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997) e a teoria dos incentivos (LAFFONT; MARTIMORT, 2002; LAFFONT; TIROLE, 1993). Estas teorias relativizam o debate entre eficiência pública e privada, comumente marcado por ondas antagônicas (PÉRICO; APARECIDA, 2005; PRZEWORSKI, 1996, 2005), e permitem a análise com base na estrutura de governança e no objeto contratualizado de cada caso. Tomamos como referência, também, trabalhos que aplicaram estas teorias para o debate sobre arranjos público-privados brasileiros (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010; CORREIA, 2008; THAMER; LAZZARINI, 2015).

Assim, munidos do desejo de estudar o fenômeno empírico das contratualizações público-privadas e de um referencial teórico adequado, foi preciso compreender os diferentes modelos de contratação brasileiros. A decisão sobre qual modelo analisar priorizou aquele modelo mais recente e complexo desenvolvido no Brasil, as parcerias público-privadas – PPPs (BRITO; SILVEIRA, 2005; PÉRICO; APARECIDA, 2005).

Embora a Lei 11.079 de 2004, que instituiu a parceria público-privada no Brasil, tenha já mais de 10 anos de vigência, a experiência brasileira com este modelo ainda é incipiente (OLIVEIRA et al., 2011; OLIVEIRA; FILHO, 2013). Proliferam pelo país projetos que propõem a adoção deste modelo para diferentes iniciativas, mas poucos destes conseguem avançar até sua fase de implantação (OLIVEIRA; MARCATO; SCAZUFCA, 2013; THAMER; LAZZARINI, 2015). Dentre os casos de PPPs que chegaram a ser implantadas no Brasil, a maioria deles versa sobre a provisão de infraestrutura pública, porém, alguns tocam o campo de atuação profissional deste pesquisador, o atendimento ao cidadão (RADAR PPP, 2015). Dessa maneira, a seleção do recorte temático desta pesquisa se baseou na relevância pública deste serviço público e na possibilidade de sinergia entre a atuação acadêmica e profissional do pesquisador.

Mundialmente, o debate sobre melhores práticas em serviços de atendimento ao cidadão já está bastante consolidado e, junto com as práticas governamentais, hoje volta-se para temas como *governo digital* (ASKIM et al., 2011; WISEMAN, 2014). No Brasil, embora parte do debate acadêmico acompanhe os temas em voga internacionalmente, as práticas estatais estão defasadas, ainda consolidando as boas práticas no *atendimento presencial e telefônico* (FERRER, 2012). É no campo do *atendimento presencial ao cidadão* que há mais experiências inovadoras no país, sendo a prática do *one stop-shop* (OSS) já incorporada por 20 estados da federação (FERRER, 2012). Pelo modelo OSS, serviços de diferentes órgãos públicos são reunidos permitindo que o cidadão consiga se informar sobre diversos serviços públicos e obter o que deseja em um único local físico, uma espécie de *shopping center de serviços públicos* (ASKIM et al., 2011).

Dessa maneira, um dos casos analisados nesta pesquisa é uma PPP do serviço de atendimento presencial ao cidadão. Trata-se do Unidades de Atendimento Integrado (UAI) do governo de Minas Gerais, mais especificamente da PPP UAI – Fase I. Contratada em 2010, esta é a primeira PPP registrada no país no campo de atuação pública e engloba seis das 30 centrais de atendimento do programa. O Governo do Estado de Minas Gerais tem uma das experiências mais destacadas nacionalmente em termos de PPPs, com diversos projetos em execução e um órgão estatal voltado exclusivamente para o planejamento e monitoramento dessas iniciativas (OLIVEIRA et al., 2011). As PPPs mineiras já foram objeto de

alguns estudos acadêmicos que destacaram seu potencial inovador para a Administração Pública e seu arcabouço institucional (CORREIA, 2008; OLIVEIRA et al., 2011), porém, o UAI, até pelo pouco tempo de existência do projeto, ainda não está suficientemente debatido pela academia (MAJEED, 2014).

Frente à escassez de outros casos de PPPs comparáveis à PPP UAI – Fase I e com o objetivo de cotejar modelos distintos de contratação, este trabalho buscou outro caso de contratualização público-privado da mesma atividade pública. Dessa forma, identificamos o Programa Poupatempo como um dos mais consagrados casos de OSS no país e que desde 2007 terceiriza seus Postos junto à iniciativa privada.

Instituído em 1997, o Poupatempo é reconhecido internacionalmente por seu padrão de qualidade e hoje conta com uma rede de 67 centrais de atendimento que realizam aproximadamente 170 mil atendimentos diários. Trabalhos acadêmicos sobre o programa se concentram sobre o momento da sua criação e os benefícios que foram gerados para o estado e a população paulista (ANNENBERG, 2002; PAULICS, 2003) ou adotam um referencial voltado aos princípios desburocratizantes da Reforma Gerencial que teria servido como inspiração para sua criação (PAINELLI, 2008; TECIANO, 2014). Que se tenha notícias, apenas recentemente se analisou o impacto econômico do programa (FREDRIKSSON, 2015). Em todos esses trabalhos, segue ocupando papel secundário das análises o impacto das terceirizações para a prestação do serviço.

Assim, a presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: *como as estruturas de incentivos estabelecidas contratualmente nos arranjos de parceria público-privada (PPP) e de terceirizações podem influenciar no desempenho dos parceiros privados?* Através desta pergunta, busca-se contribuir para a incipiente literatura brasileira sobre parcerias e terceirizações entre o Estado brasileiro e a iniciativa privada sob a ótica gerencial de incentivos e desempenho. Para tanto, verificaremos o subsídio empírico para um conjunto de proposições teóricas depreendidas das três correntes econômicas mencionadas.

A dissertação se desenvolverá da seguinte maneira: o capítulo dois discutirá as três correntes econômicas utilizadas nesta pesquisa, economia dos custos de transação, teoria dos contratos incompletos e teoria dos incentivos. Ao longo deste

capítulo serão destacadas proposições teóricas que buscaremos observar nos casos estudados. No capítulo três, apresentaremos a metodologia desta dissertação, detalhando sua formatação e apresentando algumas dificuldades que foram encontradas para obtenção dos dados e execução desta pesquisa. No capítulo quatro, descrevemos a experiência da Administração Pública brasileira com arranjos de delegação de atividades para a iniciativa privada, construindo uma sintética caracterização de alguns dos principais modelos de governança público-privados vigentes. No quinto capítulo apresentamos uma breve introdução aos casos selecionados, Poupatempo e Unidades de Atendimento Integrado, destacando seus objetivos, contextos, semelhanças e diferenças. No sexto capítulo, por sua vez, aprofundamos a análise das duas estratégias de contratualização adotadas, descrevendo pormenorizadamente seus incentivos. Finalmente no capítulo sete contrastamos o desempenho dos parceiros privados dos dois casos estudados e buscamos destacar as observações empíricas de cada uma das proposições teóricas elencadas a partir do debate apresentado no capítulo dois. Por fim, tecemos nossas considerações finais ressaltando as limitações desta pesquisa. Nos anexos desta dissertação estão dados e fotos utilizados como referência desta pesquisa, enquanto no apêndice estão contidos os roteiros utilizados para as entrevistas semiestruturadas.

2. REVISÃO DA TEORIA ECONÔMICA SOBRE A DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES

A delegação de atividades econômicas entre agentes econômicos tem sido tema central do debate econômico e gerencial há décadas. A motivação que leva a delegação de atividades pode ser entendida como

[...] a possibilidade de se beneficiar de maiores retornos associados com a divisão do trabalho que está na raiz de qualquer progresso econômico, pela falta de tempo do principal ou falta de qualquer habilidade para realizar aquela tarefa ele próprio, e finalmente, por qualquer outra forma de racionalidade limitada quando frente a um problema complexo (LAFFONT; MARTIMORT, 2002, p.37).

Em particular, a delegação de serviços públicos parte do pressuposto de que determinadas atribuições que eram incumbências do Estado poderiam ser executadas com mais eficiência pela iniciativa privada, reduzindo o ônus aos cofres públicos ou melhorando a qualidade do seu gasto (BACHA, 2013; BARBOSA; SILVEIRA, 2005; BRASIL, 1995a). Dessa maneira, a delegação de atividades públicas para a iniciativa privada emergiu como tema central da literatura acadêmica nas décadas de 1980 e 1990, em paralelo ao crescimento das privatizações e à proliferação de modelos colaborativos entre Estado e sociedade civil na agenda política.

Em um debate marcadamente desenvolvido por ondas teóricas antagônicas que pregam a absoluta eficiência e adequação do Estado para executar suas funções ou sua total ineficiência e defesa da sua substituição por agentes privados, algumas correntes econômicas recentes relativizaram esta análise buscando estudar situações individualmente (PRZEWORSKI, 1996, 2005). Assim, apoiamo-nos em algumas destas teorias para depreender conceitos que nos auxiliam a analisar dois casos concretos de contratação de serviços privados pelo Estado. Mais especificamente, abordamos a teoria dos incentivos (LAFFONT; TIROLE, 1993), dos contratos incompletos (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997) e da economia de custos de transação (WILLIAMSON, 1999, 2008, 1985). Para estas três correntes não há um modelo absoluto de eficiência ou ineficiência pública, mas sim organizações mais ou menos eficientes a depender da transação a ser executada.

Ponto comum a todas as relações de contratualização entre Estado e setor privado que visam substituir a Administração Pública pela iniciativa privada na

entrega do serviço público, mas que ainda o fazem em nome do Estado, é o estabelecimento de relações no modelo agente-principal. Nessas relações, o Estado assume o papel de principal que delega ao agente (iniciativa privada) a execução de uma tarefa que deve ser realizada em seu nome. Uma relação de agência pode ser definida como

[...] um contrato em que uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) envolvem outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço no seu lugar (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 310).

Essas relações demandam estabelecimentos de regras formais e informais que precisam ser cumpridas e exigem monitoramento por parte do principal. Prever os riscos destas relações, estabelecer as regras que elas seguirão e monitorá-las *ex post* são atividades que envolvem custos que podem ser maiores ou menores a depender tipo de transação (WILLIAMSON, 1985).

2.1 Economia de custos de transação

O custo econômico envolvido na formulação do acordo, *ex ante* sua consumação, e em seu monitoramento e controle, *ex post* sua consumação, é estudado no contexto da *economia de custo de transação* (WILLIAMSON, 1999, 2008, 1985). Custos de transação estão presentes em toda delegação de atividade econômica, podendo ser comparados à fricção na física enquanto um custo para a operacionalização de um sistema (WILLIAMSON, 1985). Sua presença mais intensa pode justificar a internalização de determinadas atividades em vez da sua contratualização, argumento que está na base da teoria da firma desenvolvida por Robert Coase. Produzir em uma firma é uma decisão de internalizar atividades que poderiam ser contratadas em mercado. Esta decisão ocorre devido à redução dos custos de transação por este modelo (COASE, 1937), embora em uma firma também existam custos de transação (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

Deste argumento depreende-se, então, o questionamento sobre quais transações seriam preferíveis de se contratar ou internalizar. Assim, a economia de custos de transação coloca como problema central da organização econômica as alternativas possíveis de contratualização (WILLIAMSON, 1985).

Custos de transação podem ser categorizados em dois tipos, os *ex ante* e os *ex post* o início da operação. Custos de transação *ex ante* são aqueles associados a redação, negociação e salvaguardas de um acordo. Já os custos de transação *ex post* podem ser causados por más adaptações ao contrato, pelas dificuldades de negociar esforços para corrigir comportamentos e pelos custos de manter estruturas de governança extrajudiciais para resolver desavenças (WILLIAMSON, 1985). Evidentemente, os custos *ex ante* e *ex post* são correlacionados. A redação e a negociação de um contrato detalhado e complexo que preveja uma série de possibilidades futuras e aloque os direitos de propriedade e responsabilidade para cada uma delas pode poupar custos de transação *ex post*. Por outro lado, contratos menos detalhados permitem que o acordo se adapte conforme ocorram situações não previstas, o que envolve o barateamento dos custos de transação *ex ante* em detrimento da elevação dos custos de transação *ex post* (WILLIAMSON, 1999, 1985). Logo, temos a proposição que *contratos mais complexos demandam maiores custos de transação ex ante e implicam menores custos de transação ex post*.

Acordos de delegação de atividades não precisam ser necessariamente formais, podendo estar baseados, por exemplo, em um acordo verbal. Acordos informais pressupõem que o sucesso da transação beneficia todas as partes envolvidas, motivando a expectativa de cooperação entre as partes na busca de maximizar seus benefícios. Assim, acordos informais tendem a gerar situações de reciprocidade entre as partes de modo que os atores envolvidos desempenhem bons resultados. Já a formalização de acordos em contratos pressupõem obrigações e deveres e estabelecem fórmulas de remuneração antes do início da atividade. Dessa maneira, parte da literatura argumenta que contratos restringem o papel de acordos informais, levando a um movimento conhecido como *crowding out* da motivação. O movimento de *crowding out* ocorreria, pois a própria existência de um contrato indicaria que nenhuma reciprocidade era esperada, ou porque as punições e incentivos contratuais reduziriam o espaço para a cooperação. Assim, as partes envolvidas nestas relações se guiariam pelas normas do contrato, desempenhando apenas o mínimo contratual. Este argumento sustenta, portanto, que contratos *substituem* a reciprocidade implicada nos acordos informais (LAZZARINI; MILLER; ZENGER, 2004). Em contraposição, outro seguimento da literatura sustenta que

contratos formais complementam acordos informais, facilitando sua implementação (LAZZARINI; MILLER; ZENGER, 2004).

Embora os acordos de delegação público-privada partilhem dessa mesma lógica produtiva, sua estruturação não costuma estar baseada em acordos informais, por uma questão procedimental e de transparência pública. Assim, seu desempenho costuma estar ancorado nas normas contratuais e, portanto, segundo o argumento da *substituição*, deveriam produzir o fenômeno de *crowding out*. Por esta lógica, para atingir seus objetivos, restaria aos arranjos público-privados utilizar estruturas contratuais complexas (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

i) Racionalidade limitada, oportunismo e aspectos-chave

Embora contratos possam ser intencionalmente complexos e buscar abarcar o máximo possível de variáveis, a economia dos custos de transação toma como pressupostos a *racionalidade limitada* e o *oportunismo* dos agentes, resultando em contratos necessariamente incompletos (WILLIAMSON, 1999, 1985). O conceito de racionalidade limitada deriva centralmente do reconhecimento de que a capacidade cognitiva do ser humano é restrita, e também de que o homem não toma todas as suas decisões com base em sua racionalidade, sendo influenciado por outros fatores (JONES, 1990; SIMON, 1957). Assim, dizer que o ser humano tem uma racionalidade limitada não significa afirmar sua irracionalidade, mas apenas reconhecer suas limitações, “o comportamento humano é intencionalmente racional, mas apenas limitadamente assim” (SIMON, 1961, p. 24 apud WILLIAMSON, 1985).

Diante da necessária incompletude contratual e da inescapável presença dos custos de transação, “[...] três atributos-chave das transações para os quais a Teoria dos Custos de Transação chama atenção são a especificidade do ativo, a incerteza e a frequência” (WILLIAMSON, 2008, p. 8).

A *especificidade do ativo* determina o grau de dificuldade com que um determinado ativo empregado em uma transação pode ser realocado em outra atividade. Ativos com um elevado grau de especificidade, muitas vezes desenvolvidos para atender aos requisitos de uma transação, tendem a um alto custo de realocação. A especificidade influencia também o grau de dificuldade que o principal teria em encontrar outro agente para fornecer um ativo similar. A especificidade do ativo em questão pode resultar em situações de dependência

bilateral em que o agente faz investimentos em ativos específicos que não podem ser reutilizados em outra transação ou implicariam alto custo para tal, de maneira a produzir um forte incentivo à continuidade da transação. A mesma especificidade, do ponto de vista do comprador, poderia gerar uma situação em que repor aquele ativo seria muito custoso ou muito demorado, de modo que o agente se vê em situação monopolista, gerando uma situação conhecida como *lock in* (FARRELL; SHAPIRO, 1989). Dessa maneira, ativos com alto grau de especificidade geram interdependência entre as partes e contribuem para elevar o custo de transação.

Já a *frequência* de uma transação é a quantidade de iterações entre agente e principal ao longo da transação, sendo cada transação marcada pela possibilidade de saída das partes. Trata-se de um problema típico da Teoria dos jogos, em que comportamentos não colaborativos de um ator podem ser punidos por comportamentos não colaborativos do outro ator, resultando na deterioração geral da transação. As iterações podem estar associadas também a oportunidades de entrada e saída das partes naquela transação, de modo que comportamentos oportunistas podem resultar na interrupção da relação. Transações com alta frequência, portanto, permitem diversos momentos para as partes reavaliarem sua permanência na transação e inibem comportamentos oportunistas, pois, ao se considerar prejudicada, uma parte pode deixar a transação no momento seguinte. Já transações de lance único estão no polo oposto, pois só permitem a saída das partes ao final da transação. Assim, derivamos a proposição de que *transações de lance único favorecem o comportamento oportunista e reduzem as chances de haver o estabelecimento de boa reputação por parte do agente*.

No entanto, segundo Williamson, o estudo apenas da frequência e da especificidade do ativo seria inócuo, pois, não fosse a incerteza, não haveria necessidade de adaptações,

Embora boa parte do poder de explicação da teoria esteja na especificidade do ativo que gera dependência bilateral (ou a ausência dela), dependência bilateral per se não seria um problema se não fosse pela necessidade das partes envolvidas em um contrato incompleto em adaptar-se a imprevistos. Na verdade, o problema de contratar sob condições totalmente estacionárias é desinteressante: 'Só quando a necessidade de fazer adaptações não programadas é introduzido é que o problema do mercado contra a organização interna se torna motivante'. A incerteza é a fonte dos imprevistos para os quais adaptações são necessárias (WILLIAMSON, 1971, p.113 apud WILLIAMSON, 2008, p. 8).

Em vista dos casos analisados neste trabalho, podemos derivar que *o maior escopo e a mais longa vigência contratual tornam a transação mais suscetível a incertezas.*

ii) Probidade

Mesmo frente aos custos de transação envolvidos na delegação de atividades, é difícil pensar em uma atividade econômica que, ao longo da História, tenha sido prestada exclusivamente pelo Estado. No entanto, existem algumas atividades estatais que o senso comum não cogita privatizar nem contratualizar devido a seus custos de transação. Williamson reconhece seis tipos de transações do setor público: de aquisição, redistributiva, regulatória, soberana, judiciária e de infraestrutura. Ao analisá-las sob a ótica dos custos de transação, ele destaca que as transações que têm um risco adicional de *probidade* são aquelas que não devem ser contratadas de um terceiro. Por *probidade* se entende a lealdade e a retidão com que é prestado um serviço (WILLIAMSON, 1999). O risco de probidade evidentemente está presente em toda transação, mas sua gravidade é o que distingue algumas como soberanas. Temos assim que *diante da contratualização de um mesmo serviço público, as atividades delegadas são semelhantes, resultando em riscos análogos de probidade.*

2.2 Contratos incompletos

As experiências de contratualização estudadas neste trabalho trazem à tona o questionamento: *como contratualizar um serviço de atendimento ao cidadão?* Este, por sua vez, remete a outra questão: *o que é um bom serviço de atendimento ao cidadão?* A resposta para esta última pergunta ajudaria a definir qual a melhor escolha contratual para este serviço. A depender dela é que os governos têm que estabelecer quais as variáveis contratualizadas e quais os parâmetros de qualidade que devem ser monitorados. A depender dela também é que se sabe qual o grau de dificuldade em expressar em um contrato o que se deseja. Caso fosse possível prever todas as possibilidades para o futuro de uma transação e estabelecer todas as variáveis relevantes em um contrato, a pergunta se tornaria absolutamente suficiente. Um governo poderia definir sua resposta à pergunta e, qualquer que fosse seu conteúdo, seria possível expressá-lo completamente em um contrato de

maneira mais ou menos complexa, compreendendo todas as variáveis relevantes e todas as possibilidades de como lidar com eventos futuros.

A dificuldade de se responder à pergunta feita é agravada pela constatação de que a qualidade desejada de serviços governamentais muitas vezes não pode ser plenamente especificada (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997). Como contratualizar, por exemplo, um serviço em que se busque prestar *uma boa educação* ou *uma boa diplomacia*?

Hart, Shleifer e Vishny desenvolvem um modelo no qual tanto um servidor público quanto um agente privado podem investir seu tempo de trabalho na provisão de um serviço público em reduzir os custos daquele serviço ou em melhorar sua qualidade. Reduções de custo têm efeitos negativos sobre qualidade e melhorias de qualidade têm efeitos positivos sobre os custos. Para implantar uma melhoria de qualidade ou uma iniciativa redutora de custos em um serviço governamental, um servidor público precisa de autorização do governo, uma vez que este detém os *direitos residuais de controle de propriedade* sobre aquele ativo. Por outro lado, quando uma empresa é contratada para prestar determinado serviço ela adquire *direitos residuais de controle de propriedade* sobre ele, de forma que seus funcionários não precisam de autorização do governo para implantar medidas que reduzem o custo da empresa, enquanto para implantar medidas que melhorem a qualidade do serviço e demandem mais recursos, a empresa terá que pedir autorização ao Estado (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997). Assim, diferentemente dos servidores públicos, os funcionários de uma empresa contratada têm incentivos por parte da empresa para reduzir custos mesmo que em detrimento da qualidade. Logo,

Quanto mais adversas as consequências (não contratuais) de reduções de custos em qualidade (não contratual), mais forte é o argumento para internalização do serviço. A eficiência da provisão interna também fortalece os incentivos dos servidores públicos, e a importância do governo gerar inovações de qualidade (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997, p 1130).

Ainda apontando as dificuldades de se contratar serviços que envolvam variáveis qualitativas, Holmstrom e Milgrom afirmam que, reconhecido o custo de mensurar qualidade e resultados, quando a mensuração da qualidade do serviço prestado é ruim é preferível não prover nenhum incentivo quantitativo à empresa contratada (HOLMSTROM; MILGROM, 1991).

As dificuldades de se delegar atividades podem se tornar ainda maiores se considerado um modelo em que o agente tem que executar diversas atividades ou uma atividade com múltiplas dimensões, em que a *atenção* é um ativo escasso. Diante deste cenário, os sistemas de incentivos alocam os riscos de uma relação e

também a atenção que será dada para cada atividade ou dimensão de uma mesma atividade. Assim, incentivos que recompensam um agente por dedicar mais atenção a uma atividade ou dimensão de uma mesma atividade necessariamente reduzem a atenção dispendida para as outras tarefas que ele precisa executar. Por essa razão, a contratualização e conseqüente estabelecimento de relações de agência para a prestação de serviços com múltiplos objetivos pode não ser recomendável, ou ainda, a melhor forma de remuneração pode não ser um pagamento variável em função dos resultados, mas um pagamento fixo (HOLMSTROM; MILGROM, 1991). Depreende-se, portanto, que *a transferência dos direitos residuais de controle de propriedade para os agentes privados gera um incentivo para a redução dos custos, mesmo que em detrimento da qualidade.*

2.3 Monitoramento

Frente às dificuldades de se contratar serviços que envolvam aspectos qualitativos, a capacidade e os instrumentos do principal para executar o *monitoramento* e a *mensuração dos resultados* do agente, garantindo que não haja prejuízo da qualidade dos serviços prestados, são determinantes para o sucesso dessas relações. A incompletude contratual e a existência de variáveis qualitativas não contratuais estão na base do argumento de que não se deve privatizar serviços públicos complexos (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997), agravadas por situações de múltiplos objetivos (HOLMSTROM; MILGROM, 1991). Este aparente impasse, todavia, poderia ser mitigado na existência de mecanismos de fiscalização que atenuassem o risco de prejuízo da qualidade do serviço público em função da redução dos custos do agente privado que está prestando aquela função.

Dentre as alternativas de monitoramento, a presença *in loco* de agentes públicos fiscalizadores poderia ser um mecanismo que superaria este impasse teórico (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010). Os servidores públicos, quando operando com os corretos incentivos, conseguiriam mitigar o risco de que a empresa contratada explorasse as incompletudes contratuais reduzindo custos que afetassem a qualidade do serviço. Estes servidores não seriam requerentes residuais daquela transação, portanto, não se beneficiariam de eventuais melhorias da qualidade do serviço e tampouco de reduções no seu custo (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010). Logo, temos a proposição de que *a presença de servidores públicos*

enquanto fiscais in loco diminui o risco dos agentes privados reduzirem custos em detrimento da qualidade dos serviços.

Uma vez reconhecidos os incentivos da empresa contratada em cortar custos aumentando sua margem de lucro, poderíamos deduzir que a presença de servidores públicos no seu local de atuação abriria a possibilidade deste servidor ser aliciado pela empresa, gerando um claro problema de *controle sobre o controlador* (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972). A presença de um contrato implícito entre o governo e os servidores públicos responsáveis pela supervisão do contratado com os corretos incentivos para que ele cumpra seu papel de fiscal daquela atividade, no entanto, em certos casos pode ser incentivo suficiente para evitar sua cooptação. Entre estes incentivos estão a *reputação* do servidor e a *remuneração adicional* que ele pode receber por prestar a função de fiscalização (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010).

2.4 Incentivos fortes ou fracos

Compreendido que a redução dos custos de transação pode motivar a decisão de contratualizar ou internalizar determinada transação e reconhecidas as dificuldades de se delegar transações, é preciso abordar o debate de como estruturar um acordo de delegação em termos dos seus incentivos. Williamson demonstra como as relações entre agente e principal se organizam no mercado com estruturas fortes de incentivos, enquanto as relações na burocracia pública se caracterizam por estruturas fracas de incentivos (WILLIAMSON, 1999). Para ele,

Enquanto o mercado mantém a autonomia por combinar poderosos incentivos com pouco controle administrativo e um mecanismo legalista de resolução de disputas; a hierarquia mantém cooperação (interna) por combinar incentivos fracos, muito controle administrativo, e resolver muitas disputas dentro da firma – onde a firma opera como sua própria corte de apelação; e a contração híbrida fica entre o mercado e a hierarquia nos três aspectos (Ibidem, p. 313).

Essa diferença entre incentivos fortes no mercado e fracos na burocracia pública ocorreria, pois estruturas de incentivos fortes poderiam gerar um risco adicional de probidade. Seu raciocínio sobre estruturas de incentivos pode ser sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 1: Atributos do Ordenamento Privado de Estruturas de Governança

	Estrutura de Governança		
	Mercado	Híbrido	Hierarquia
Intensidade dos Incentivos	forte	regular	fraco

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Williamson (1999).

Laffont e Tirole, por sua vez, também tipificam estruturas de incentivos. Os autores analisam modelos de incentivos em iniciativas de regulação econômica e compras públicas. Compras públicas ocorreriam quando o governo é quem remunera aquela atividade, sendo ao mesmo tempo o regulador e o comprador daquele objeto (é o caso de compras de armamentos, por exemplo), enquanto a regulação econômica ocorreria quando o governo não dispense recursos com aquela atividade, limitando-se a regular o objeto e deixando sua compra para o cidadão (por exemplo, a eletricidade). Os autores consideram dois critérios distintos no modelo: a *transferência* de recursos públicos como remuneração para as empresas e a *intensidade dos incentivos*. Para eles, esquemas de incentivos em arranjos nos quais é permitida a transferência de recursos públicos para o agente contratado podem ser divididos entre de alta, baixa ou intermediária intensidade (LAFFONT; TIROLE, 1993).

No caso das compras públicas, nas quais estamos interessados, a *alta intensidade* ocorreria em contratos em que o governo remunera por *preço fixo*. Nestes casos, a empresa seria a única beneficiária das suas reduções de custo, pois o governo não a remunera em função do custo realizado, mas conforme preço previamente acordado. Assim, para aumentar seu lucro, resta à empresa reduzir seu custo aumentando sua margem de retorno. Esquemas com *baixa intensidade* de incentivos ocorreriam em contratos do tipo *cost-plus*, nos quais o governo remunera a firma com uma margem de retorno sobre o custo que ela incorreu para produzir, de modo que, na possibilidade de um aumento dos seus custos, estes seriam transferidos ao Estado. Finalmente, a *intensidade intermediária* ocorreria nos *contratos com incentivos*, situação em que o governo e o contratado dividem os custos ou o lucro de acordo com alguma regra pré-determinada.

Quadro 2: Força de esquemas de incentivos comumente utilizados

	Transferência é permitida?	
	Sim (contratação, maioria das iniciativas governamentais)	Não (maioria das empresas reguladas)
Intensidade		
- Muito alta (Empresa é requerente residual)	Contratos com preço fixo	Limites de preço
- Intermediária (Divisão dos custos ou do lucro)	Contratos com incentivos	Regulação de incentivos
- Muito baixa (Governo ou consumidores são requerentes residuais)	Contratos cost-plus	Regulação de custos de serviços

Fonte: Laffont, Tirole (1993)

Uma vez que esta pesquisa focaliza casos de contratualização entre governos e agentes privados por meios de *terceirizações* e *parcerias público-privadas*, cabe aqui melhor explorar as tipologias utilizadas pelos autores. Para Williamson, a *hierarquia* se contrapõe à organização em *mercado* e pressupõe a internalização da transação em uma estrutura vertical, como a firma ou o governo. Os mercados, no polo oposto, são compostos por firmas autônomas que compram e vendem umas das outras sem a necessidade de estabelecimentos de coordenação. Arranjos organizacionais posicionados no espectro entre estes dois modelos são os chamados *híbridos* (WILLIAMSON, 1999). Modelos híbridos podem assumir uma enorme gama de formatos (MÉNARD, 2004), e compreendem modelos em que há provisão privada de serviços públicos (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010), tais quais aparecem na primeira categoria do diagrama de Laffont e Tirole. Deriva-se que *em contratos com preço fixo, o agente privado tem um incentivo maior a reduzir seu custo, mesmo que em detrimento da qualidade.*

Arranjos *híbridos* englobam uma série de formatos organizacionais distintos, tais como franquias, redes de empresas e *clusters* que guardam entre si um conjunto de regularidades. Em comum, modelos híbridos se baseiam na partilha de recursos, em contratos e na competição (MÉNARD, 2004). A partilha de recursos ocorre, pois a formação do híbrido se deve à incapacidade das partes de proverem

individualmente em mercado aquele bem ou serviço somente com recursos próprios. Logo, até em função dos riscos de *oportunismo* gerados pela partilha de recursos, é necessário haver *cooperação* e *coordenação* entre as partes. Parte do mecanismo de cooperação e coordenação é estruturado através do estabelecimento de contratos. Já a competição entre as partes ocorre uma vez que em um arranjo híbrido as partes seguem autônomas e competindo em preço entre si, havendo, portanto, uma mistura entre competição e cooperação (MÉNARD, 2004).

Dentre os arranjos analisados por Ménard, chama atenção para os casos aqui trabalhados a prática da *franquia*. A franquia se caracteriza por acordos em que o principal concede aos agentes o direito de usar o nome da sua marca e os agentes, em troca, têm que garantir a qualidade e dar visibilidade aos serviços prestados em nome do principal. Este arranjo tem um forte incentivo ao comportamento *free rider*. Assim, nestes acordos,

Procedimentos formais, padronização de recursos e saídas de processos, e a centralização de funções (contabilidade uniforme, treinamento de pessoal, sistema de informação) são parte da caixa de ferramentas envolvidas. Outra característica intrigante é a presença, simultânea e duradoura, no mesmo sistema de modelos de governança em competição, em outras palavras, lojas próprias e franquias (MÉNARD, 2004, p. 349).

Essa presença continuada de modelos de governança diferentes em competição também sugere que a contratação das firmas não gera suficiente informação e salvaguardas, sendo necessário o monitoramento direto de *benchmarks* para comparação (MÉNARD, 2004). Logo, temos que *em arranjos híbridos de tipo franquia há incentivo para comportamentos free rider por parte dos agentes*.

Williamson reconhece a necessidade de melhor explorar os formatos híbridos em que se dão as relações público-privadas (WILLIAMSON, 1999), uma vez que estas guardam similaridades, mas também diferenças em relação aos modelos híbridos privados (BENNETT; IOSSA, 2006; KIVLENIECE; QUELIN, 2012). Híbridos público-privados têm características distintivas em relação aos híbridos privados, tais como um conjunto de objetivos baseado em políticas públicas e em interesses públicos e o caráter provedor de bens públicos. Não obstante, tais arranjos permanecem classificados pela teoria enquanto híbridos, pois estão de acordo com seu conceito fundamental: partilham recursos e governanças de mais de uma

organização sendo ao mesmo tempo um único arranjo organizacional (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

2.5 Riscos de estabelecer contratos

Arranjos híbridos, assim como toda relação de delegação de atividades, geram situações em que o agente detém informações que não estão disponíveis para o principal. Esta informação pode ser, por exemplo, o custo real e exato de execução daquela atividade, a exata tecnologia utilizada ou as reais dificuldades encontradas na prestação daquele serviço. O agente, na condução diária daquela atividade, passa a possuir e desenvolver informações que o principal não detém, pois é ele que está à frente da tarefa. Esta posse, pelo agente, de informações que não estão disponíveis para o principal é conhecida como *seleção adversa* (LAFFONT; MARTIMORT, 2002). Acordos de delegação de atividades precificam esta informação privada do agente, de maneira que o principal remunera além dos custos envolvidos naquela atividade também uma taxa para extrair esta informação (Ibidem).

Ainda, a delegação de atividades implica que o principal perde controle sobre as ações do agente e estas ações podem impactar sua performance. Esta perda de controle ocorre quando as ações do agente deixam de ser observáveis pelo principal ou por uma instituição de arbitragem, como uma corte de justiça. Essas atividades não podem ser contratualizadas, pois envolvem *variáveis não observadas*. Esta situação é conhecida como *moral hazard* (LAFFONT; MARTIMORT, 2002). Variáveis de esforço, isto é, a consideração de quanto de esforço foi dispendido pelo agente em suas atividades, são casos típicos em que há risco de *moral hazard* (Ibidem).

Seleção adversa e moral hazard seriam questões inócuas não fosse pela diferença de objetivos entre principal e agente na mesma relação. Reconhecido que cada uma das partes deriva seu bem estar de maneira diferente e que a apropriação do valor gerado por elas a partir daquela mesma transação necessariamente leva a tensões entre elas (KIVLENIECE; QUELIN, 2012), percebe-se que estas duas situações podem gerar altos custos de transação (LAFFONT; MARTIMORT, 2002). Assim, a teoria estabelece a proposição de que *com objetivos diferentes do principal, os agentes privados agem em variáveis não observadas prejudicando a qualidade do serviço*.

Frente a essas dificuldades teóricas para delegar atividades, as organizações têm optado por estruturas de incentivos para coordenar a delegação de atividades em vez de estruturas de comando e controle. Incentivos são especialmente vantajosos quando utilizam mensurações de desempenho em vez de processos, pois tentam alinhar os objetivos entre as partes e permitem que o agente tenha *autonomia* para utilizar sua *expertise* em produzir os resultados esperados (VERMA; MITNICK; MARCUS, 1999). Nessas relações, o principal assume o papel de *remetente do incentivo* enquanto o agente é o *receptor do incentivo* (VERMA; MITNICK; MARCUS, 1999).

Verma, Mitnick e Marcus sintetizam quatro características de uma relação de incentivos ideal: as *características do remetente do incentivo*, a *relação entre remetente e receptor*, as *características do receptor* e o *insulamento do sistema de incentivos*. Para os autores, no tocante às características dos sistemas de incentivos remetidos, eles devem ser claros e bem definidos, bem compreendidos pelo remetente e pelo receptor e devem deixar claras as relações entre recompensas e resultados. Quanto à relação entre remetente e receptor: i) as recompensas precisam ser reconhecidas pelo receptor, valorizadas por ele e suficientes para que ele produza os resultados esperados; ii) as recompensas precisam estar atreladas ao desempenho das tarefas e contingenciadas para que sua entrega seja crível e compreensível, de maneira a induzir o desempenho do agente; iii) a transmissão dos incentivos deve ser endereçada diretamente ao destinatário correto e ter conteúdo objetivo sobre os comportamentos ou performance desejados. Já o receptor do incentivo precisa conseguir entender a mensagem de incentivo corretamente, entender suas recompensas e contingências e ter a capacidade de desenhar as tarefas corretas para desempenhar as atividades desejadas. Finalmente, os autores reconhecem que estruturas de incentivo são sujeitas ao seu contexto social, podendo não funcionar de maneira idêntica em diferentes situações. Logo, derivamos que *as estruturas de incentivo são claras e compreendidas pelos receptores, e seu peso é determinante para induzir o comportamento da empresa contratada*

2.6 Proposições

Diante da revisão teórica feita, esta pesquisa busca, portanto, observar empiricamente as proposições teóricas destacadas. Para facilitar sua discussão, apresentamos as proposições consolidadas no quadro:

Quadro 3: Proposições Teóricas

P1	Contratos mais complexos demandam maiores custos de transação <i>ex ante</i> e implicam menores custos de transação <i>ex post</i>
P2	Transações de lance único favorecem o comportamento oportunista e reduzem as chances de haver o estabelecimento de boa reputação por parte do agente.
P3	O maior escopo e a mais longa vigência contratual tornam a transação mais suscetível a incertezas.
P4	Diante da contratualização de um mesmo serviço público, as atividades delegadas são semelhantes, resultando em riscos análogos de probidade.
P5	A transferência dos direitos residuais de controle de propriedade para os agentes privados gera um incentivo para a redução dos custos, mesmo que em detrimento da qualidade.
P6	A presença de servidores públicos enquanto fiscais <i>in loco</i> diminui o risco dos agentes privados reduzirem custos em detrimento da qualidade dos serviços
P7	Em contratos com preço fixo, o agente privado tem um incentivo maior a reduzir seu custo, mesmo que em detrimento da qualidade.
P8	Em arranjos híbridos de tipo franquia há incentivo para comportamentos <i>free rider</i> por parte dos agentes.
P9	Com objetivos diferentes do principal, os agentes privados agem em variáveis não observadas, prejudicando a qualidade do serviço.
P10	As estruturas de incentivo são claras e compreendidas pelos receptores, e seu peso é determinante para induzir o comportamento da empresa contratada

Fonte: Elaboração pelo autor

3. METODOLOGIA

Neste capítulo será detalhada a metodologia utilizada por este estudo, cujo objetivo é contribuir para a incipiente literatura brasileira sobre parcerias e contratações entre o Estado e a iniciativa privada sob a ótica gerencial de incentivos e desempenho, verificando quais as premissas teóricas que encontram respaldo nas evidências empíricas dos casos nacionais. Assim, aplicar-se-á conceitos da teoria dos incentivos, de contratos incompletos e da economia de custos de transação para responder à seguinte pergunta de pesquisa: *como as estruturas de incentivos estabelecidas contratualmente nos arranjos de parceria público-privada (PPP) e de terceirizações podem influenciar o desempenho dos parceiros privados*. Para fins deste estudo, entende-se por desempenho dos parceiros privados prioritariamente aquelas variáveis continuamente mensuradas que são estabelecidas contratualmente como determinantes do valor do pagamento feito pelo Estado ao agente privado. Não obstante, outros comportamentos identificados pelos agentes participantes em função dos incentivos contratuais são também destacados ao longo da pesquisa.

3.1 Estudo de caso

Segundo Robert K. Yin, as metodologias de pesquisa devem ser adotadas segundo sua adequação à pesquisa que será desenvolvida. Especificamente, Yin estabelece três critérios para guiar esta escolha: i) forma da pergunta de pesquisa, ii) necessidade de controle sobre eventos comportamentais e iii) seu foco em eventos contemporâneos. A forma da pergunta de pesquisa, na sua visão, é o critério mais importante para a escolha da estratégia de pesquisa, pois perguntas de pesquisa que empregam os termos “como” ou “por que” costumam produzir pesquisas focadas em eventos causais e não pesquisas exploratórias, tais como as que adotam “o que” ou “quem” (YIN, 2001). Dessa maneira, a distinção entre pesquisas exploratórias e aquelas que buscam entender fenômenos de causa e efeito resulta na melhor adequação de certas estratégias de pesquisa para cada trabalho. Conforme vemos no quadro a seguir, trabalhos que buscam responder a perguntas de pesquisa com o termo “como”, tal qual este estudo, deveriam adotar

estratégias de pesquisa adequadas, como experimentos, pesquisas históricas e estudos de caso.

Quadro 4: Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa

Estratégia	Forma da questão de pesquisa	Exige controle sobre eventos comportamentais?	Focaliza acontecimentos contemporâneos?
Experimento	como, por que	Sim	sim
Levantamento	quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	sim
Análise de arquivos	quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	sim/não
Pesquisa histórica	como, por que	Não	não
Estudo de caso	como, por que	Não	sim

Fonte: Yin (2001)

Pesquisas que implicam a necessidade de controlar variáveis comportamentais e isolar o fenômeno do seu contexto demandam estratégias de pesquisa apropriadas, tais como os experimentos científicos. Esta estratégia, no entanto, além de frequentemente exigir um alto investimento, muitas vezes é de inviável aplicação nas ciências sociais e ciências sociais aplicadas. Além disso, nesses campos científicos é frequente que o isolamento dos eventos comportamentais não seja desejo do pesquisador, pois busca-se a compreensão do fenômeno em seu contexto natural (YIN, 2001). No caso do presente objeto de estudo, além de ser impossível isolar o fenômeno do seu contexto, tal isolamento não é desejável, de modo que a possibilidade da condução de um experimento científico fica descartada.

Finalmente, segundo Yin, para escolha da melhor estratégia de pesquisa restaria então definir se o objeto a ser estudado é contemporâneo ou histórico, isto é, se sua análise será *ex post* ou simultânea a sua ocorrência (YIN, 2001). Em face da presente pergunta de pesquisa, fica claro que o objeto deste autor são

fenômenos contemporâneos, de modo que este critério é facilmente definido para este trabalho.

Assim, caracterizada a presente pesquisa, fica justificada a preferência pelo estudo de caso, uma vez que se trabalha uma pesquisa com viés de causalidade, que busca estudar os fenômenos sem que se controle eventos comportamentais, e que focaliza acontecimentos estritamente contemporâneo.

Quadro 5: Seleção da Estratégia de Pesquisa

Pergunta de pesquisa	Controle sobre eventos comportamentais	Temporalidade dos acontecimentos
<i>como as estruturas de incentivos estabelecidas contratualmente nos arranjos de parceria público-privada (PPP) e de terceirizações podem influenciar o desempenho dos parceiros privados</i>	Não	Estritamente contemporâneos

Fonte: Elaboração própria com base em Yin, 2001

Estudos de caso podem ser enquadrados em diversas subcategorias, das quais uma em particular afeta diretamente esta pesquisa. Trata-se do entendimento dado a estudos de casos múltiplos, isto é, estudos de caso conduzidos com mais de um caso. Não obstante as ciências sociais terem produzido algumas de suas obras seminais através desta estratégia de pesquisa ¹, definidas como *estudos comparativos*, também neste campo científico sua utilização sofre com criticismos. Autores como Lijphart defendem que o método seja utilizado nas ciências sociais somente como um recurso quando da impossibilidade de se conduzir experimentos científicos e análises estatísticas (LIJPHART, 1971). Ainda assim, este mesmo autor defende o valor científico do estudo de caso clássico, ou de caso único, e dos estudos comparativos em certas situações e de modo limitado. Mais recentemente, outros autores passaram a defender os estudos comparativos como uma estratégia

¹ Ver, por exemplo: DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997, ou MOORE JR., Barrington. *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

de pesquisa com valor autônomo, reconhecendo suas vantagens e desvantagens sem hierarquizá-la frente às demais estratégias de pesquisa (COLLIER, 1993).

Skocpol e Somers elencam três objetivos que justificam o emprego do estudo comparativo, são eles: o exame de covariação entre casos para uma análise causal, a demonstração de uma teoria em casos paralelos e o contraste de contextos (SKOCPOL; SOMERS, 1980). Yin, por sua vez, considera o estudo de casos múltiplos como a replicação do estudo de caso clássico para mais de um caso, não o considerando como uma estratégia distinta como fazem esses outros autores, atribuindo-lhes, portanto, os mesmos valores que ele atribui para aquele método (YIN, 2001).

Ainda que o presente estudo não verse sobre os grandes temas das ciências sociais tais quais aqueles analisados por Lijphart, Collier ou Skocpol e Somers, as motivações descritas por estes autores poderiam ser reaplicadas aqui. O presente trabalho preserva o objetivo descrito Lijphart de identificar causalidades, mesmo que rompendo com sua diretriz de aumentar o “N” e buscar o máximo número de casos possível por limitações de prazo e recursos. Da mesma forma, aqui se faz a explanação de fenômenos comparáveis através da mesma teoria, porém em contextos distintos, enquadrando-se no terceiro objetivo descrito por Skocpol e Somers.

3.2 Da escolha dos casos

Definida a pergunta a que esta pesquisa deve responder e a metodologia a ser adotada, resta então definir quais casos abordar. A primeira definição ocorreu no sentido de priorizar um arranjo contratual complexo, a parceria público-privada. A PPP foi escolhida por ser um arranjo relativamente recente no Brasil e sobre o qual ainda há muito espaço para pesquisa (THAMER; LAZZARINI, 2015). Ainda, sua complexidade está usualmente relacionada à sofisticação de suas fórmulas remuneratórias, sua longa duração e seus altos valores contratuais (BRITO; SILVEIRA, 2005), de modo a produzir arranjos com altos custos de transação. Isso posto, era preciso selecionar quais casos de PPP analisar.

A definição do recorte “atendimento ao cidadão” se deu fundamentalmente devido à atuação profissional do pesquisador. Há dois anos envolvido na coordenação dos canais de atendimento ao cidadão da Prefeitura do Município de

São Paulo, o tema naturalmente despertava interesse e possibilitava o desenvolvimento de sinergias entre sua atuação acadêmica e profissional².

A lista de projetos de PPPs identificada nesta área de serviços públicos contém 19 projetos, no entanto, destes apenas sete tiveram contratos assinados (RADAR PPP, 2015). Dentre estes casos, o Unidades de Atendimento Integrado – UAI (Minas Gerais), o Vapt Vupt (Ceará) e o Unidades de Atendimento Faça Fácil (Espírito Santo) poderiam ser comparáveis entre si por serem modelos de atendimento presencial ao cidadão, no modelo *one stop shop*. Dentre os dois projetos restantes, o Centro de Gestão Integrada (Distrito Federal) compreende um centro de monitoramento e gerenciamento de emergências que, dentre outras atribuições, monitora os canais de atendimento ao cidadão do DF, mas não lida diretamente com o público; e o Cemitérios Públicos (Prefeitura do Rio de Janeiro) é um projeto de conservação e administração de cemitérios, tendo um caráter bastante distinto dos demais. Dessa maneira, estes dois projetos não poderiam ser comparados aos demais, pois compreendiam serviços evidentemente distintos.

Quadro 6: Projetos de PPPs em serviços de atendimento ao cidadão

Projeto	Etapa	Concedente
Expresso Cidadão	Cancelado	Pernambuco
Serviços Funerários	Cancelado	Valinhos
Placas Detran	Consulta Pública Encerrada	Minas Gerais
Vapt Vupt	Contrato Assinado	Ceará
Centro de Gestão Integrada	Contrato Assinado	Distrito Federal
Unidades de Atendimento Faça Fácil	Contrato Assinado	Espírito Santo
Unidades de Atendimento Integrado - Municípios	Contrato Assinado	Minas Gerais

² A familiaridade e envolvimento do pesquisador com o tema “atendimento ao cidadão” não deve por em dúvida a legitimidade e a imparcialidade deste estudo, uma vez que se prezou pelo suficiente distanciamento entre o pesquisador e os casos estudados para que sua experiência profissional não enviesse a pesquisa científica. Vale destacar que na Prefeitura de São Paulo o principal canal presencial de atendimento ao cidadão é a Praça de Atendimento das Subprefeituras, que não segue uma lógica de contratualização, permanecendo sob a administração pública direta e que, por se tratar de serviços municipais, presta serviços com características diferentes daqueles prestados pelos órgãos estaduais aqui analisados. Ademais, a Secretaria Municipal de Gestão, órgão ao qual o pesquisador está subordinado, administra os canais virtuais e telefônicos, e não diretamente os canais de atendimento presenciais.

Unidades de Atendimento Integrado - UAI da Praça Sete	Contrato Assinado	Minas Gerais
Unidade de Atendimento Integrado - Fase 2	Contrato Assinado	Minas Gerais
Cemitérios Públicos	Contrato Assinado	Rio de Janeiro
Unidades de Atendimento Integrado	Intenção Pública	M. Grosso do Sul
Unidades de Atendimento Integrado ao Cidadão	Modelagem Iniciada	Amazonas
Facilita Cidadão	PMI Encerrado	Alagoas
Central de Atendimento ao Cidadão	PMI Encerrado	Santa Catarina
Centro de Atendimento ao Cidadão - Na Hora	PMI Iniciado	Distrito Federal
Sistema de Sepultamentos	PMI Iniciado	Manaus
Ganha Tempo	PMI Iniciado	Mato Grosso
Unidade do Programa Espaço da Cidadania de Teresina	PMI Iniciado	Piauí
Tudo Aqui	Suspenso	Paraná

Fonte: Elaboração própria baseada em Radar PPP, acessado em 04/07/2015.

No entanto, dois dos três projetos mineiros do UAI identificados, embora tenham contratos assinados, não foram implantados, sendo impossível analisá-los como se pretendia. Assim, chegou-se a uma lista de três casos comparáveis de PPPs dentro do campo de atendimento ao cidadão que foram selecionados inicialmente como casos a serem estudados: Unidades de Atendimento Integrado (o único dos três contratos que havia sido implantado à época da elaboração do projeto desta pesquisa), Vapt Vupt e Unidades de Atendimento Faça Fácil.

O pouco tempo de maturação destes projetos, no entanto, impediu o estudo destes três casos, uma vez que não seria possível ter uma visão robusta e comparável do seu desempenho. Apenas a PPP UAI – Fase I, por ser a primeira PPP no campo do atendimento ao cidadão, permitia ao pesquisador a análise de seu desempenho, uma vez que suas unidades já estavam consolidadas.

Quadro 7: Projetos de PPPs em Serviços de Atendimento ao Cidadão com data da assinatura do contrato

Projeto	Data da Assinatura do Contrato
Unidades de Atendimento Integrado - Municípios	23/12/2010
Vapt Vupt	01/11/2013
Unidades de Atendimento Faça Fácil	18/12/2013

Fonte: Elaboração própria.

Frente à escassez de casos análogos à a PPP UAI – Fase I enquanto PPPs de atendimento ao cidadão, e mantido o objetivo de comparar modelos distintos de contratação, foram elencadas outras iniciativas comparáveis por seu objeto de atuação, e não por sua forma de contratualização. Modelos distintos de contratação público-privado com estruturas diferentes de incentivos para uma mesma atividade pública permitiriam ao autor identificar como os diferentes incentivos impactavam o desempenho do parceiro privado. Dessa maneira, casos comparáveis poderiam contemplar centrais de atendimento presencial ao cidadão administrados pela administração direta e centrais contratadas por meio exclusivo da Lei 8.666.

Por ser um dos principais e mais consagrados programas de atendimento presencial ao cidadão no Brasil, o Poupatempo foi escolhido para compor a comparação junto ao UAI. O exíguo tempo em que a pesquisa precisava ser conduzida e a proximidade geográfica entre a FGV, o pesquisador e o centro gerencial do programa também contribuía para a escolha.

Ainda, considerou-se a possibilidade da inclusão na pesquisa de um caso de central de atendimento presencial administrado de maneira direta, isto é, sem nenhuma forma de contratação de um terceiro privado para sua operação. Este modelo, mesmo sem a figura do agente privado para o qual o Estado delegou uma atividade, poderia servir para esta pesquisa como um contra factual. No entanto, por uma questão de tempo e recurso, não se incluiu um caso nesses moldes.

3.3 Coleta e análise dos dados documentais

A escolha da metodologia de pesquisa se provou adequada para a diversidade de fontes de dados disponíveis e que foram utilizadas por esta pesquisa. Vale ressaltar que embora diversas formas de evidências tenham sido empregadas, o acesso a elas nem sempre foi facilitado, nem integral, conforme se verifica nesta seção.

Diferentemente do que preconiza parte da literatura sobre estudos de caso, esta pesquisa não é estritamente quantitativa ou qualitativa e fez uso de três formas diferentes de evidências: i) contratos (*documentos*), ii) relatórios de desempenho (*documentos*), e iii) entrevistas (YIN, 2001). Para tanto, foi fundamental a capacidade dos estudos de caso de “lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações” (Ibidem).

Dentre as informações que se pretendia analisar, a única que já estava disponível ao público era o contrato da PPP UAI – Fase I, disponível no site da Unidade de PPPs de Minas Gerais (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a). Os demais contratos, bem como os relatórios de desempenho pretendidos, foram obtidos por meio de solicitações feitas através da Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011) protocoladas junto ao Governo do Estado de São Paulo e ao Governo do Estado de Minas Gerais. Dessa maneira, foi necessário apresentar um pedido de LAI junto ao Governo do Estado de Minas Gerais para obter os indicadores contratuais e dois pedidos junto ao Governo do Estado de São Paulo, um para obter os contratos e outro para obter os indicadores (ver Figuras 1 e 2).

Diante do pedido de disponibilização dos *contratos firmados entre a PRODESP e empresas contratadas para prestação de serviço de gestão, manutenção, adequação evolutiva, adequação de imóvel, implantação e/ou operação dos Postos Poupatempo fixos e móveis, firmados entre os anos de 2010 e 2015*, a PRODESP disponibilizou 49 contratos em formato .pdf, além de uma planilha em formato .xls com a relação dos contratos enviados. Esses arquivos representam todos os contratos de terceirização de Postos Poupatempo assinados pela PRODESP desde 2010. O recorte temporal do pedido feito se deve ao tempo máximo de vigência desses contratos estabelecido pela Lei 8.666, 60 meses (BRASIL, 1993a). Dessa maneira, o modelo de contratação adotado pelo programa implicava que contratos assinados antes de 2010 estariam necessariamente vencidos e não agregariam para este trabalho.

Uma vez que o contrato da PPP UAI – Fase I estava disponível ao público no site da Unidade PPP de Minas Gerais (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a), passou-se à análise dos contratos. Esta buscou inicialmente esmiuçar os contratos categorizando seus elementos nos mesmos critérios. Estes critérios foram agrupados em cinco categorias: “Dados Gerais do Contrato”, “Objeto Contratual”, “Forma de Remuneração”, “Dimensionamento” e “Riscos e Penalidades” (ver Quadros 13, 14 e 15).

Por sua vez, o acesso às informações gerenciais dos indicadores de desempenho dos dois casos foi mais trabalhoso para o pesquisador. Ambos os pedidos apresentados através da LAI precisaram ser reiterados com recursos em

primeira instância, conforme previsão legal (BRASIL, 2011). Mesmo assim, a informação obtida nem sempre atendeu plenamente àquela solicitada.

A PRODESP, frente ao pedido pelos *relatórios de avaliação (com indicadores contratuais e de gestão) dos serviços prestados pelas empresas contratadas* para o recorte de cinco anos, disponibilizou primeiramente um CD-ROM na seção de protocolos da PRODESP, em Taboão da Serra, com 1.886 arquivos .xls, cada qual com os indicadores de um Posto Poupatempo para um dado mês. Considerado o tempo que seria necessário dispendido para a consolidação desses dados e o desafio que essa tarefa representava, o pesquisador optou pelo protocolo de um recurso em primeira instância no qual solicitava a disponibilização desses dados consolidados mensalmente em um único arquivo com todos os Postos, como já era do seu conhecimento ser o meio de análise usual da PRODESP. Transcorrido o prazo para análise do recurso, um novo CD-ROM foi disponibilizado no mesmo local que o anterior, com 70 arquivos em formato .pdf contendo os relatórios de desempenho solicitados. Cada arquivo continha todos os indicadores avaliados pela PRODESP e cada uma de suas páginas trazia uma compilação gráfica do resultado obtido por cada posto em um dado mês para cada um dos indicadores, junto com um parâmetro utilizado como meta (ver Figura 3).

Embora os relatórios em .pdf contivessem mais informações do que os arquivos .xls que foram inicialmente disponibilizados, contendo inclusive o desempenho daqueles postos não terceirizados, não eram operacionalizáveis naquele formato exceto pela sua redigitação – por sua vez infactível –, de modo que cumpriram apenas um papel de referência para a análise. Diante do tempo que já havia transcorrido para esta pesquisa, preferiu-se abdicar de um novo recurso e iniciar os trabalhos de compilação dos indicadores exclusivamente com os arquivos em formato .xls que haviam sido inicialmente disponibilizados.

Nesse processo de compilação e análise destes dados, o pesquisador se deparou com alguns desafios. Inicialmente, o maior obstáculo foi a consolidação de todos os dados em um único arquivo para que se pudesse analisá-los. Esta tarefa foi executada através de uma macro em linguagem VBA. A macro foi de difícil execução, pois nem todos os documentos tinham o mesmo formato e, principalmente, havia pouco padrão de nomenclatura entre os arquivos, dificultando que a linguagem de programação identificasse se tratar de uma sequência de

arquivos. Para que a macro funcionasse foi preciso restringir o recorte temporal da análise aos últimos doze meses disponíveis nos arquivos, pois estes guardavam maior similaridade entre si em termos de sua nomenclatura e do seu formato. Dessa maneira, a análise feita a partir daí se restringiu ao recorte outubro de 2015 a novembro de 2014. Ainda, foi preciso selecionar exclusivamente aqueles sete indicadores que estavam listados contratualmente, pois os demais eram representados de maneira heterogênea, tornando inviável sua comparação no tempo restante para a pesquisa.

Uma vez compilados os indicadores contratuais para o período de 12 meses, notou-se que mesmo para este período havia dados indisponíveis para alguns postos, de modo que a amostra analisada não era uniforme. Mesmo assim, foi possível trabalhar com uma média de 683 observações para cada um dos sete indicadores que representam os indicadores contratuais do Poupatempo distribuídos em 12 meses e 57 postos³. Valores que estavam indisponíveis nos arquivos foram desconsiderados da nossa análise.

Finalmente, foi preciso trabalhar sobre os sete indicadores para que eles se tornassem comparáveis entre todos os postos de acordo com sua fórmula contratual. Isto porque, o indicador de Postos de Atendimento Ativos já estava consolidado sobre seu valor de referência para 45 postos, porém, aparecia desmembrado para outros 10 postos, ou seja, para 10 postos existia dois indicadores Postos Ativos para IIRGD e Postos Ativos para SERT e não havia o indicador Postos de Atendimento Ativos. Para estes casos, foi preciso consolidar a carga horária trabalhada em cada serviço, somá-las e dividir o valor resultante pela soma da carga horária esperada para os dois serviços, obtendo-se finalmente o indicador Postos de Atendimento Ativos em termos percentuais conforme sua apresentação nos contratos do Poupatempo.

Ainda, para facilitar a comparação entre os Postos e as diferentes empresas contratadas que os operam, o pesquisador desenvolveu um indicador normalizado para cada indicador contratual do Poupatempo. Dessa forma, cada posto teve seu indicador de cada mês normalizado para a média e o desvio padrão daquele indicador no conjunto dos 12 meses analisados. De posse dos indicadores

³ Conforme veremos, os contratos do Poupatempo utilizam cinco indicadores, porém, nos relatórios de desempenho disponibilizados, estavam representados desmembrados em sete indicadores.

normalizados, foi possível calcular um índice composto pela adição de cada indicador ponderada pelo seu peso contratual⁴.

Por sua vez, o Governo de Minas Gerais respondeu ao primeiro pedido pelos *relatórios de gestão (com indicadores contratuais e de gestão) dos serviços prestados pelas empresas concessionárias das PPPs Unidade de Atendimento Integrado* disponibilizando exclusivamente indicadores da demanda das unidades (ver Tabela 18). Mais tarde, quando da sua visita à SEPLAG, o pesquisador viria a ser informado que aquela resposta havia sido orientada pela assessoria jurídica do órgão sob o pretexto de que as demais informações seriam de ordem privada, não devendo ser disponibilizadas. Apesar dessa orientação jurídica, frente à arguição feita durante a visita e a um recurso no qual se contrastava as informações que foram solicitadas com aquelas disponibilizadas, a SEPLAG disponibilizou o valor dos indicadores exclusivamente contratuais junto com sua pontuação na fórmula contratual da PPP.

Dessa maneira, mesmo diante do recurso em primeira instância, não foram disponibilizadas informações de indicadores de desempenho extracontratuais, embora seja notória sua utilização pela SEPLAG. Ainda, embora o pedido solicitasse informações para a *máxima periodicidade possível*, só foram disponibilizadas informações para os onze meses de 2015 transcorridos até então.

Constituindo o aspecto quantitativo desta pesquisa, a comparação entre os indicadores contratuais dos dois programas foi feita em três etapas. Primeiramente, buscou-se fazer uma análise descritiva dos dados, identificando média, mediana, desvio padrão e coeficiente de variação para cada um dos indicadores dos dois programas. Então, prosseguiu-se com uma análise dos indicadores por empresa administradora dos Postos Poupatempo, devido à quantidade de empresas que administram estes contratos. Finalmente, foi possível realizar uma comparação estatística através de um *teste t de Student* para o único indicador que está identicamente presente nos dois contratos, a pesquisa de satisfação.

3.4 Entrevistas

Visando complementar a análise documental, o pesquisador realizou entrevistas com atores participantes dos dois programas estudados. Estas

⁴ A metodologia completa para geração do índice de desempenho está descrita na seção 5.

entrevistas buscaram agregar à análise dos documentos estritamente formais elementos da percepção informal dos agentes sobre o processo e aspectos dos programas que passariam despercebidos na análise autônoma do pesquisador.

Assim, foram conduzidas oito entrevistas com gestores de diferentes níveis e atuações dos dois programas. Todas as entrevistas realizadas sobre os dois programas foram concedidas pessoalmente nos respectivos locais atuais de trabalho dos entrevistados, com a exceção da entrevista feita com o supervisor do consórcio Minas Cidadão que ocorreu por teleconferência.

Quadro 8: Entrevistas realizadas

	Poupatempo	Unidade de Atendimento Integrado
Gestores Públicos	Superintendente de Novos Projetos	Ex-coordenador da CEGUAI
		Ex-coordenador da CEGUAI
	Superintendente de Operações	Assessora da CEGUAI
		Assessor da CEGUAI
Gestor Empresa Privada		Supervisor do consórcio Minas Cidadão
		Administradora Unidade de Atendimento Integrado

Fonte: Elaboração própria.

Dada a posição estratégica dos entrevistados e sua instabilidade (os gestores públicos entrevistados estão todos alocados em posições comissionadas), todas as citações retiradas das entrevistas bem como as afirmações que forem feitas com base nos seus posicionamentos serão apresentadas com uma codificação da sua autoria, sendo a letra A o primeiro entrevistado cronologicamente e a letra H o último.

Tendo em vista o tempo disponível para a realização desta pesquisa e a metodologia adotada, optou-se pela não codificação das entrevistas, de modo que seu papel nesta dissertação está limitado à contribuição através de citações e ao auxílio ao pesquisador na compreensão do objeto analisado

Uma vez se tratando de entrevistas com especialistas no assunto estudado, estas foram conduzidas enquanto entrevistas de elite (LEECH, 2002), nas quais o fundamental era ouvir o entrevistado (DEXTER, 1970). Assim, embora o pesquisador tenha preparado roteiros de entrevistas semiestruturados para os gestores do Poupatempo, para os gestores do UAI e para os gestores privados, com perguntas objetivas e não com perguntas do tipo *grand tour* (ver apêndice), os entrevistados raramente foram interrompidos e puderam explicar seus pontos de vista com liberdade (LEECH, 2002).

Reconhecido o conhecimento do pesquisador sobre o tema, por sua atuação profissional e por sua pesquisa acadêmica, não era possível ser percebido como um leigo no assunto a ser abordado, como orienta Leech. Entretanto, conforme as entrevistas eram introduzidas com uma explicação sobre seu foco nos modelos de contratualização estabelecidos nos projetos e se diferenciava aquele objeto da atuação profissional do pesquisador, os entrevistados pareciam se sentir mais à vontade para responder às perguntas. Ficava claro ali que os entrevistados conheciam melhor o objeto daquelas entrevistas do que o entrevistador, embora este não fosse leigo no assunto (LEECH, 2002).

4. DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES PÚBLICAS NO BRASIL

Embora as primeiras obras seminais do debate econômico já tragam a delegação de atividades no setor privado como algo fundamental para o progresso econômico e o ganho de produtividade (LAFFONT; MARTIMORT, 2002), a delegação de atividades públicas é tema ainda longe de uma consolidação teórica (PÉRICO; APARECIDA, 2005; PRZEWORSKI, 1996; 2005). No entanto, este debate vem avançando consistentemente desde a década de 1980, com argumentos muitas vezes diretamente relacionados com os fatos políticos (PÉRICO; APARECIDA, 2005).

No Brasil, a abertura econômica das décadas de 1980 e 1990 exigiu das empresas uma série de mudanças que permitisse que elas fossem competitivas em âmbito internacional. Para isso também foi necessário que o Estado se adaptasse e fornecesse meios para garantir a competitividade do setor privado. Dentre as principais exigências feitas ao Estado estava a provisão de melhor infraestrutura (PÉRICO; APARECIDA, 2005).

Neste momento, diante das ineficiências do Estado brasileiro e da escassez dos seus recursos para financiar os investimentos necessários, passaram a proliferar no Brasil arranjos distintos de delegação de atribuições estatais com diferentes níveis de participação privada. Esses arranjos partem

[...] dos contratos de prestação de serviço de curto prazo, licitações, terceirizações, concessões e, por fim, alcançando o grau máximo de participação, as privatizações, no caso da alienação total dos ativos (PÉRICO; APARECIDA, 2005, p. 1035).

Restringiremos nossa análise a dois desses modelos, as terceirizações e as *parcerias público-privadas* (PPPs).

4.1 Terceirização

Até o início da década de 1990, o Estado brasileiro dispunha de duas estruturas de governança alternativas para a provisão de infraestrutura. O Estado podia optar pela delegação total da responsabilidade pela infraestrutura para a iniciativa privada, através da *privatização*, ou pela retenção da responsabilidade pelo empreendimento, contratando apenas partes do serviço através da *terceirização*. Não havia modelo intermediário.

O primeiro modelo implicaria a transferência completa da responsabilidade pela construção e operação da infraestrutura para a iniciativa privada. Neste caso, o Estado poderia, no máximo, resguardar-se o direito de regular sobre aquele mercado caso julgasse adequado. Caberia à iniciativa privada construir, operar e manter o serviço, podendo submetê-lo às práticas mercadológicas. Em casos em que já existisse a provisão pública daquele serviço, o Estado venderia seus ativos à iniciativa privada, assumindo a partir de então o papel exclusivo de regulador. O Brasil adotou esse modelo, por exemplo, com os bancos públicos estaduais.

No polo oposto, na segunda alternativa disponível, o Estado conservaria para si a responsabilidade de construir e operar aquela infraestrutura, contratando a iniciativa privada para fases ou produtos específicos de apoio àquele empreendimento. Em investimentos em infraestrutura conduzidos desta maneira, o Estado tem que projetar e executar a obra internamente ou contratar um agente privado para o projeto e/ou a execução da obra, através de uma licitação, arcando com o ônus financeiro integral dessa contratação. Este ônus, no entanto, é diluído ao longo do tempo de vigência contratual. Por este modelo o Estado pode, no máximo, entregar para a iniciativa privada a execução de serviços determinados por um valor acordado em licitação.

A Lei 8.666 de 1993, conhecida como Lei de Licitações, regulamentou com espírito maximalista (ROSILHO, 2011) o direito constitucional do Estado de contratar serviços da iniciativa privada (BRASIL, 1993a). Estas contratações ficaram popularmente conhecidas pelo termo *terceirizações*, uma vez que se tratava da contratação de uma terceira parte para um dado serviço de apoio ao Estado (ALCANTARA; CASTOR, 1999; ROSILHO, 2011).

As *terceirizações* se diferenciam das privatizações pelo fato de não envolverem a alienação de patrimônio público, limitando-se a transferência da gestão e da operação de serviços de apoio às funções públicas para empresas privadas por um período máximo de 60 meses, preservando, porém, a responsabilidade final do Estado por elas e pelo monitoramento do desempenho das empresas contratadas (ROSILHO, 2011).

No modelo de terceirização, estabelecido em 1993, o agente privado contratado tem pouca autonomia para agir, devendo apenas entregar o que lhe foi

contratado no prazo estipulado. Sua remuneração usualmente se dá através de um valor fixo periódico, que sofre pouca variação em função do seu desempenho (ROSILHO, 2011). Toda a remuneração do agente privado é paga pelo Estado, sem que a empresa contratada possa ser remunerada de maneira direta pelo usuário do serviço. Assim, nesses contratos

[...] regidos pela Lei 8.666/1993, o poder público arca com o ônus integral dos riscos, cabendo ao ente privado assumir apenas os riscos referentes à álea econômica ordinária (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 14).

Estes contratos são limitados há 60 meses, duração que pode ser curta para a diluição dos custos de determinados serviços, como a construção e a administração de uma obra de infraestrutura. Dentro deste período, o contrato pode ser renovado diversas vezes, desde que sua duração total não supere a previsão legal.

Desde sua previsão, o modelo contratual regulamentado na Lei 8.666 foi muito utilizado nas mais diversas áreas de atuação pública, sendo talvez o modelo mais utilizado até hoje para a delegação de atividades públicas para agentes privados. Em particular, na provisão de infraestrutura a terceirização foi utilizada para fins que foram desde a provisão de obras em construção de rodovias, até a contratação de serviços de provisão de mão de obra.

4.2 Modelos intermediários

A partir da segunda metade da década de 1990 e na década de 2000, o Brasil desenvolveu dois arranjos alternativos de governança para a provisão de infraestrutura, em posição intermediária entre os polos da *terceirização* e da *privatização*: as *concessões* e as *PPPs*. Esses novos arranjos implicam uma relação de parceria entre iniciativa privada e Estado, alterando o papel deste sem restringi-lo ao papel de regulador. Por esses novos modelos, o Estado delega ao setor privado a prestação do serviço público destinado diretamente ao cidadão, deixando de restringir a participação privada a serviços de apoio ao Estado, como na *terceirização*. Assim, o Estado mantém-se envolvido no provimento da infraestrutura de modo distinto da *privatização*, porém, deixa seu papel de provedor direto do modelo de *terceirização* e assume o papel de gerenciador de seu parceiro privado provedor.

Prevista legalmente no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, a *concessão* é um modelo desenvolvido já na primeira fase da Reforma

Gerencial. Neste período, o Brasil vivia seu momento mais intenso de reformas de inspiração no movimento *new public management* (NPM). Este foi um movimento mundial em que, após um período político em que se buscava a redução do tamanho do Estado, buscava-se dar legitimidade ao Estado através de reformas que o tornassem mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1998; PRZEWORSKI, 1996; 2005).

Dentro deste contexto, a *concessão* possibilitava ao Estado transferir para um agente privado a responsabilidade pela construção e administração de uma infraestrutura pública por um período de tempo determinado. O agente privado, portanto, passava a ser responsável por conduzir investimentos, manter e operar o serviço público. A ele cabia ainda o financiamento do investimento requerido para a realização da obra, pelo qual seria remunerado exclusivamente por tarifação dos usuários e apenas enquanto durasse o contrato de concessão (BRASIL, 1995b). Neste modelo, o Estado assume o papel de fiscal do cumprimento das exigências contratuais estabelecidas. Após o término do contrato de concessão, a infraestrutura construída é incorporada à malha de infraestrutura da Administração Pública (RIBEIRO, 2011). Este modelo foi empregado na concessão de diversos serviços de infraestrutura no país ao longo dos anos 1990 e 2000, tais como de saneamento, rodoviário e aeroportuário.

As concessões, no entanto, mostraram-se inadequadas para provisão de alguns serviços devido a sua forma limitada de remuneração do agente privado. Em uma concessão, o agente privado não pode receber contrapartida governamental, sua remuneração deve ser exclusivamente paga pelos usuários do serviço de infraestrutura (BRITO; SILVEIRA, 2005). Essa restrição, no entanto, pode inviabilizar economicamente o investimento, pois para que o investimento seja lucrativo pode ser necessário impor uma tarifação exorbitante ao usuário e incorrer em um alto custo político frente à população. Além disso, há serviços aos quais a Constituição prevê o acesso gratuito da população, como na área de saúde, e outros em que não é viável a tarifação do usuário, como é o caso do sistema penitenciário.

4.3 PPPs

Perante essa limitação do modelo de concessões, as PPPs foram previstas legalmente em 2004 como um modelo inovador no Brasil, uma vez que permitem a

flexibilidade de remuneração do agente privado que passou a poder receber do Estado e da tarifação do usuário do serviço. Assim, por PPP no Brasil se entende

[...] uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra (BARBOSA; SILVEIRA, 2005, p. 8).

A PPP mantinha também a motivação financeira das concessões, dada

[...] a escassez de recursos públicos para investimento em setores importantes, como é o caso da infraestrutura, assim como pelo reflexo de experiências internacionais bem-sucedidas, vislumbrando uma alternativa de investimento em determinados setores onde o Estado tem encontrado dificuldades (PÉRICO; APARECIDA, 2005, p. 1036).

Sob a ótica financeira, o modelo de parceria público-privada brasileiro foi inovador também ao vincular o pagamento da contraprestação pecuniária ao início efetivo da prestação do serviço contratado. Dessa maneira, além de diluir o custo do investimento ao longo dos 5 a 35 anos de vigência das PPPs, o Estado ainda se beneficiava ao adiar o início do pagamento por aquele investimento. Este modelo, no entanto, não podia ser aplicado livremente, havendo um valor mínimo para estes contratos de R\$20 milhões.

No mundo, as *public-private partnerships* eram modelos em que Estado e iniciativa privada se associavam de maneira cooperativa para a provisão principalmente de infraestrutura, mas também de determinados serviços e bens públicos (BENNETT; IOSSA, 2006). Assim, por PPP denomina-se internacionalmente um conjunto de arranjos de parceria entre o Estado e um ou mais agentes privados para a provisão de bens ou serviços públicos, ou seja,

[...] qualquer relação de trabalho baseada em compromisso mútuo (sobretudo as que impliquem em quaisquer contratos) entre uma organização do setor público com qualquer organização externa do setor público (BOVAIRD, 2004, p. 200).

Dentro dessa definição internacional, foram desenvolvidos muitos formatos de PPPs pelo mundo (BENNETT; IOSSA, 2006; KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

As PPPs diferem de outras formas de aquisição de serviços públicos por sua natureza cooperativa e de divisão de riscos. Seu conceito é difuso e varia de acordo com a legislação do país em estudo. O ponto em comum

entre todas essas iniciativas é que elas se posicionam na região intermediária do espectro de possibilidades de contratação de serviços públicos, seja quando analisamos a divisão de responsabilidades entre público e privado, seja quando analisamos a transferência de riscos entre os parceiros (THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 820).

Public-private partnership é, portanto, um conceito amplo, cuja precisa definição varia de país para país. Dentro de sua definição conceitual, a distinção entre os diferentes arranjos está no “grau de transferência de direitos residuais de controle sobre os ativos” (CABRAL; SILVA, 2009, p. 41), pois, em cada um dos arranjos identificados, o que varia substancialmente são os direitos de propriedade, as responsabilidades e os riscos transferidos para a iniciativa privada e aqueles mantidas sob a Administração Pública.

No Brasil, as parcerias público-privadas (PPPs) englobam uma estrutura de governança definida que se divide em dois modelos. O modelo no qual o Estado remunera integralmente o parceiro privado é chamado de *concessão administrativa*, enquanto o modelo em que essa remuneração é parcial e complementada pelas tarifas pagas pelos usuários do serviço é chamada de *concessão patrocinada*. Enquanto uma derivação do modelo de *concessão*, as PPPs estão normalmente associadas a grandes obras de infraestrutura que requerem elevados investimentos, como por exemplo, a construção ou expansão de uma rodovia ou de uma linha férrea.

É preciso, portanto, diferenciar o significado do termo parceria público-privada (PPP) no Brasil do seu equivalente em inglês, *public-private partnership (PPP)*. Como já foi colocado, *public-private partnership* é um termo de conotação ampla, que pode ser utilizado para descrever qualquer relação entre Estado e iniciativa privada para a provisão de um bem ou serviço público. No Brasil, no entanto, PPP define um arranjo particular, mais especificamente uma classificação própria do modelo de concessões, prevista pela Lei 11.079 de 2004. Doravante, portanto, adotaremos o termo parceria público-privada (PPP) para denominar o modelo de *concessão patrocinada* ou *administrativa*. Para diferenciar os múltiplos arranjos brasileiros que poderiam ser classificados em inglês como *public-private partnership*, adotaremos a expressão *continuum de arranjos colaborativos*, adaptação nossa a partir de Bovaird (2004). Dessa maneira, PPPs no Brasil são um modelo específico

compreendido em um *continuum de arranjos colaborativos* da administração direta do Estado com a iniciativa privada que perpassa as *contratações* e as *concessões*.

Assim, em uma PPP a responsabilidade por planejar, construir, manter e administrar uma infraestrutura pública pode ser transferida para um agente privado, porém, não é necessário que todas essas etapas estejam compreendidas em uma PPP (BRITO; SILVEIRA, 2005; YESCOMBE, 2007). O parceiro privado deve ainda ser responsável pelo investimento necessário para prover aquele serviço ou infraestrutura, tendo sua remuneração diluída ao longo dos anos em que o serviço for efetivamente prestado e estiver vigente a parceria. Essa remuneração pode ser compartilhada pelo Estado com os cidadãos, atenuando também eventual ônus político que seria gerado no modelo de concessão. Análogo a qualquer concessão, ao fim do prazo previsto para o contrato, a infraestrutura produzida em uma PPP é incorporada à malha de infraestrutura da Administração Pública (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Quadro 9: Estruturas de governança público-privada no Brasil⁵

	<i>Continuum de arranjos colaborativos</i>			
	Contratação	Concessão	PPP - Concessão Administrativa	PPP - Concessão Patrocinada
Lei Principal	8.666/1993	8.987/1995	11.079/2004	11.079/2005
Objeto	Obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações	Serviços públicos e obras públicas, voltado para a provisão de infraestrutura	Serviços públicos e obras públicas, voltado para a provisão de infraestrutura	Serviços públicos e obras públicas, voltado para a provisão de infraestrutura
Vigência	0-5 nos	Não há restrição	5-35 anos	5-35 anos
Valor	Não há restrição	Não há restrição	Superior a R\$ 20 milhões	Superior a R\$ 20 milhões
Remuneração	Fixo ou quase-fixo	Variável	Variável	Variável
Quem remunera	Estado	Usuário	Estado	Estado e Usuário

⁵ O quadro faz síntese daqueles aspectos considerados principais pelo autor para a distinção das quatro estruturas de governança público-privada, deixando outros aspectos relevantes sem representação.

Riscos	Estado	Compartilhados	Compartilhados	Compartilhados
--------	--------	----------------	----------------	----------------

Fonte: Elaboração própria.

4.4 Adoção de PPPs e terceirizações no Brasil

Embora exista uma grande expectativa sobre as PPPs enquanto uma estrutura de governança facilitadora de investimentos em infraestrutura (BRITO; SILVEIRA, 2005; MEYER; RIBEIRO, 2006) e um número considerável de projetos de PPPs nos diversos órgãos federativos brasileiros, em diferentes fases de maturidade, poucos projetos avançaram até sua efetiva operação (THAMER; LAZZARINI, 2015). Dois fatores são destacados como vantagens deste modelo que motivam sua adoção: o primeiro fator é orçamentário e o segundo é a busca por eficiência – *value for money* (BRITO; SILVEIRA, 2005; MEYER; RIBEIRO, 2006; YESCOMBE, 2007).

No argumento orçamentário, a PPP permite ao Estado transferir o custo inicial do investimento para o parceiro privado, desonerando-se de ter que custear aquele investimento até que o serviço esteja efetivamente sendo prestado à população. Dado que o Estado tem que remunerar o investimento privado integral, em uma *concessão administrativa*, ou parcialmente, em uma *concessão patrocinada*, para compreender o argumento orçamentário do modelo de PPP é preciso analisar também os custos aos cofres públicos ao longo de toda a parceria. Contrariando o senso comum, a literatura afirma que não há garantia de que o investimento feito pelo poder público em uma PPP seja menor do que no modelo de provisão pela *administração pública* diretamente. O não barateamento porque o preço pelo qual a iniciativa privada capta recursos é mais elevado do que o custo de endividamento do Estado, assim, o agente privado deve repassar este sobrepreço para o contratante (HART, 2003; YESCOMBE, 2007). Logo,

Em negócios tradicionais de PPP o financiamento é privado, mas o pagamento é invariavelmente público. A contraprestação governamental ao parceiro privado cobre o investimento e os custos decorrentes (como os juros e seguros contratados) em uma maneira economicamente similar a empréstimos tradicionais. Assim, *certis paribus*, o custo final para os cofres públicos em um contrato de PPP será exatamente o mesmo que em outras formas de financiamento, quando o governo capta recursos no mercado através, por exemplo, da emissão de títulos (OLIVEIRA et al., 2011, p. 6).

Não obstante, a expectativa de redução de gasto público está depositada na eficiência do setor privado, que poderia se mostrar capaz de ofertar um serviço

equivalente ao que seria provido pela *administração pública direta* com menor custo de produção (BRITO; SILVEIRA, 2005; YESCOMBE, 2007).

Essa expectativa está associada ao segundo fator apontado pela literatura para adoção das PPPs. Independentemente da análise orçamentária, há uma expectativa de que o serviço, quando ofertado por um parceiro privado, possa ter melhor qualidade, resultando em um gasto mais eficiente do dinheiro público, no que a literatura conceitua como melhor *value for money*. A premissa deste argumento é que a iniciativa privada, sob condições adequadas, é capaz de executar com mais eficiência que o Estado determinadas atribuições que antes estiveram na sua responsabilidade (BACHA, 2013; BARBOSA; SILVEIRA, 2005; BRASIL, 1995a). Esta premissa se baseia nas flexibilidades administrativas de que goza o setor privado se comparado à administração pública que, engessada pelas normas que lhe regulam, seria menos eficiente para execução de certas tarefas. Outro fator que pode levar a iniciativa privada a desempenhar determinada função de maneira mais eficiente que a Administração Pública é a profundidade da *expertise* privada em executar determinadas funções. Trata-se, assim, de uma expectativa por uma melhor relação investimento-retorno, ou do clássico *trade off* custo-benefício.

Este ganho de eficiência para o investimento do dinheiro público está relacionado também com a distribuição dos riscos envolvidos em uma PPP. Por *riscos* de uma PPP compreende-se todos aqueles fatores que estão fora do controle das partes envolvidas na parceria e que podem não acontecer conforme elas previram, por exemplo: uma demanda abaixo da estimada pelo serviço ofertado, uma taxa de câmbio desvalorizada que encareça o investimento ou a negação de uma licença ambiental que retarde o início da operação. A literatura preconiza que os riscos de uma PPP sejam alocados contratualmente àquela parte que tenha melhor capacidade para lidar com suas consequências. Dessa forma, uma vez que a iniciativa privada tem mais flexibilidade administrativa e é capaz de mais inovações, ela é entendida como tendo melhores condições do que o Estado para lidar com determinados riscos. Ou seja, uma PPP permite o compartilhamento de riscos entre o Estado e a iniciativa privada, o que tende a gerar ganhos de eficiência (YESCOMBE, 2007).

Por sua vez, a *terceirização* é um modelo já consagrado e muito utilizado no Brasil. A motivação que leva à *terceirização* costuma ser a incorporação da

flexibilidade do setor privado, a possibilidade de reduzir a estrutura organizacional do Estado e a diluição do investimento público (ALCANTARA; CASTOR, 1999; BRASIL, 1993b; GLICKMAN; SEIDNER; WEST, 1996).

A *terceirização* de um serviço permite que o Estado reposicione seus recursos em atividades exclusivamente estatais, fazendo uso de recursos privados para atividades não exclusivas (GLICKMAN; SEIDNER; WEST, 1996). Ademais, custos que eram fixos para o Estado, devido a estruturas públicas imobilizadas, assumem um caráter de custos variáveis em função da entrega de produtos, do cumprimento de metas e de penalizações (BRASIL, 1993b). Assim como em uma PPP, as terceirizações permitem ao Estado beneficiar-se das flexibilidades da iniciativa privada, como, por exemplo, para contratar e demitir pessoal (TECIANO, 2014). Finalmente, as terceirizações permitem que o Estado dilua os investimentos necessários para suas iniciativas em 60 meses – neste caso, porém, diferentemente das PPPs, os pagamentos começam a ser feitos quando da assinatura do contrato.

5. INTRODUÇÃO AOS CASOS

O Programa Poupatempo do Governo do Estado de São Paulo teve seu início em 1997. Até então, os cidadãos paulistas que desejassem a emissão de documentos como uma Carteira de Identidade (RG) e uma carteira de trabalho precisavam se direcionar para o órgão específico do governo responsável pela prestação daquele serviço. A emissão de RGs, por exemplo, ocorria dentro de delegacias da Polícia Civil, enquanto que carteiras de trabalho eram emitidas pela Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho (SERT). Dessa maneira, o Poupatempo foi um programa inovador e com grande impacto público no Estado de São Paulo, pois congregou em um único local diversos órgãos públicos responsáveis por serviços da mesma natureza, poupando ao cidadão o esforço antes despendido de buscar informação sobre a qual órgão recorrer e permitindo-lhe que, com apenas um deslocamento até um serviço público único, obtivesse toda a informação que desejasse e pudesse ter atendidas diversas demandas. Além disso, apesar de não ser parte necessária de seu escopo de trabalho, o Poupatempo aprimorou processos e fluxos de trabalho reduzindo o tempo de espera para a prestação dos serviços públicos em questão. Antes de implantação do programa, por exemplo, um cidadão paulista levava de 30 a 60 dias para obter uma carteira de identidade, o que passou a ser feito em um prazo máximo de cinco dias após a implantação do Poupatempo (PAULICS, 2003).

O Poupatempo emergiu em São Paulo como uma política pública da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, com apoio direto do então governador Mario Covas. Covas, já em sua campanha para governador, propôs a implantação de um *shopping center de serviços públicos* inspirado nas ideias de desburocratização da Reforma Gerencial (PAULICS, 2003). Os principais objetivos do Poupatempo quando da criação do programa eram:

- a) democratizar o acesso do cidadão aos serviços e informações de natureza pública;
- b) proporcionar qualidade de atendimento, economia de tempo e esforço do cidadão;
- c) restaurar o caráter público dos serviços, prestando atendimento sem privilégios;
- d) propiciar maior transparência à gestão pública;
- e) aproximar o Estado do cidadão;
- f) melhorar a qualidade de vida da população;
- g) tornar-se paradigma do serviço público no Estado de São Paulo;
- h) dignificar a função pública;
- i) socializar o acesso aos

serviços e às informações de natureza pública; j) criar condições para a inclusão social (ANNENBERG, 2002. p. 1).

O programa foi desenvolvido como uma política pública com envolvimento do alto escalão do governo, estando sua administração e operacionalização, desde sua criação até hoje, a cargo da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP), empresa de capital misto. Segundo gestor público entrevistado, a justificativa para a alocação do programa é que

[...] se pensou em criar um modelo que revolucionasse a questão do atendimento, colocando novas tecnologias, desburocratizando, né, o órgão responsável pela tecnologia no estado é a PRODESP. Então eu acho que tem muito a ver nesse sentido sim, e, em cima disso, na época foi a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, gestão do Mario Covas. [...] pensando em tudo isso, à época, a PRODESP é a Companhia de Processamento de Dados, né, do Estado (F., 2015)⁶.

Mesmo reconhecida a relevância do aspecto tecnológico do Poupatempo destacado na fala do gestor, sendo o programa uma das principais marcas de governo da atual administração do Estado de São Paulo, chama atenção o fato dele há quase 20 anos ser responsabilidade da PRODESP e não de um órgão da administração direta.

Destaca-se também que o fato de o Poupatempo ser administrado por um órgão da administração indireta possivelmente contribuiu para que os dois atuais superintendentes do programa Poupatempo sejam servidores de carreira da PRODESP, que têm trajetórias por diversos cargos da administração do programa e que ocupam as suas respectivas superintendências desde 2007, ano em que foi montada a estrutura de governança vigente. Trata-se de um exemplo de estabilidade gerencial, algo menos usual em órgãos da administração direta, como a própria Secretaria de Governo e Gestão Estratégica que, desde a criação do programa, passou por duas alterações de seu nome, pelo menos cinco alterações da sua competência e diversas reorganizações internas (FUNDAP, s/d). Para o fenômeno da estabilidade gerencial certamente contribui também a estabilidade política vivida pelo Governo do Estado de São Paulo desde a década de 1990, tendo sido governado pelo mesmo partido político ao longo destes anos, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), conforme evidencia a própria Lei Complementar 847/98 que instituiu o programa e que foi assinada pelo então vice-governador

⁶ Entrevista com gestor público do Programa Poupatempo realizada em 30/11/2015

Geraldo Alckmin, hoje governador do Estado de São Paulo (ESTADO DE SÃO PAULO, 1998).

Por sua vez, o Programa Unidades de Atendimento Integrado – UAI foi criado em 2007 pelo Governo do Estado de Minas Gerais. O UAI substituiu o programa de atendimento presencial vigente à época, Projeto Posto de Serviço Integrado Urbano – PSIU. O PSIU já atendia a população mineira congregando diversos órgãos públicos em um local único desde 1996, porém, apresentava uma série de dificuldades operacionais como filas de cinco a seis horas e escassez de senhas para distribuição (MAJEED, 2014). Quando da sua substituição,

Ninguém iria matar os PSIU, porque a população ia chiar. Por mais que eles [centrais de atendimento do PSIU] tivessem um nível de precariedade, aos olhos do técnico, a população já [aprovava...] [Uma pesquisa] me deu 80% de satisfação daquele modelo (B, 2015).

O UAI foi desenvolvido dentro do programa de governo eletrônico gerenciado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), no escopo da primeira onda do Choque de Gestão de Minas Gerais (B, 2015), principal marca da administração do governador Aécio Neves e que foi capitaneada pela SEPLAG (VILHENA et al., 2006). Além de substituir um programa já existente, o UAI contou ainda com a inspiração do Programa Minas Fácil, serviço do Governo de Minas Gerais voltado para o atendimento de empresas que funcionava na mesma concepção operacional, buscando facilitar o acesso a serviços públicos relacionados a atividades econômicas (MAJEED, 2014).

A concepção do UAI foi feita dentro do conjunto de ações planejadas pela Administração mineira para a política de governo eletrônico. O objetivo original dessa política, no entanto, não o mencionava:

[...] a experiência [de governo eletrônico] de Minas está longe de ser classificada apenas como um esforço para garantir a presença do governo na Internet, mas caminha para uma ação articulada do uso das tecnologias da informação e comunicação para a melhoria da vida do cidadão, assim como o aumento da eficiência e transparência das ações governamentais.

Além dos aspectos supramencionados, é fundamental destacar que as ações de e-gov do Governo de Minas Gerais enfatizam as iniciativas que representam um avanço na relação entre Estado e sociedade.

[...] Prova dos aspectos relatados acima é a integração entre as informações do Portal de Governo e a linha de atendimento pelo telefone. Em um estado das dimensões geográficas de Minas Gerais, o cidadão não

precisa usar o Portal de Governo se não possui acesso à Internet. Basta usar o serviço 0800 (VILHENA et al., 2006, p. 280).

Foi ao longo do trabalho de formulação das políticas de atendimento virtual e telefônico que a equipe da SEPLAG notou a ausência do atendimento presencial no projeto de governo eletrônico (B, 2015). O objetivo do UAI, no entanto, já estava dado antes mesmo de sua formulação pela finalidade da política de governo eletrônico: “avançar na relação entre Estado e sociedade”. Na segunda onda do Choque de Gestão, porém, o projeto passou a figurar dentro do Projeto Estruturador Descomplicar, que buscava facilitar a relação Estado-cidadão (MAJEED, 2014), e ganhou seus objetivos específicos:

i) Ser exemplo de padrão de atendimento para os órgãos e instituições governamentais; ii) Servir como “laboratório” de inovações dos serviços disponibilizados; iii) Induzir os órgãos a adequar suas retaguardas às necessidades da central; iv) Auxiliar na reforma do Estado, a partir da eficiência na prestação de serviços públicos (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UAI, 2013, p. 18).

Uma possível causa da ausência de menção ao atendimento presencial na primeira onda do Choque de Gestão é que o PSIU, programa de atendimento presencial vigente à época, era até então administrado pela Secretaria de Estado de Assuntos Municipais e não pela SEPLAG, tendo sido preciso transferi-lo para que o UAI pudesse ser idealizado e desenvolvido (B, 2015). Esta realocação de responsabilidades permitiu retirar o atendimento presencial ao cidadão daquela secretaria que “[...] dava uma governança política pro secretário muito grande, e acabava que ele [PSIU] começou a virar um braço de politicagem mais eficiente do que de fato atendimento ao cidadão” (B, 2015).

Entre as práticas pouco voltadas à eficiência praticadas pela então gestão do PSIU estava a indicação dos coordenadores das unidades baseada em indicações políticas e a troca de favores entre os coordenadores das unidades e as lideranças políticas locais (MAJEED, 2014). A transferência do PSIU para a SEPLAG permitiu que o órgão tivesse sob sua guarda os três pilares do atendimento ao cidadão do estado: telefônico, virtual e presencial. Além disso, agregou relativa proteção diante das práticas clientelísticas que vinham sendo praticadas, sendo a SEPLAG órgão com características de secretaria meio e não finalístico, como era a Secretaria de Assuntos Municipais.

O UAI, portanto, nasceu sob administração da SEPLAG, onde ainda permanece. Ali, principalmente quando da sua criação, o programa teve prioridade na agenda política sendo considerado uma das prioridades estratégicas do Choque de Gestão (MAJEED, 2014).

A concepção operacional presente no Poupatempo e no UAI é o modelo *one stop shop* (OSS), o primeiro formato idealizado mundialmente para melhorar a coordenação de serviços de atendimento ao cidadão. Este modelo compreende sistemas de atendimento análogos a condomínios de órgãos públicos em que os cidadãos podem encontrar em uma única localidade todos os órgãos públicos necessários para atender suas demandas. Através desse sistema, o cidadão percorre balcões de atendimento de diferentes órgãos públicos em uma única localidade e faz ele próprio a integração entre eles até que o produto final que busca seja fornecido. Trata-se, assim, de uma espécie de *shopping center* adaptado aos serviços públicos (ASKIM et al., 2011). A literatura costuma associar o desenvolvimento do OSS aos movimentos de reforma de tipo *new public management* (NPM), pois partilham do seu objetivo de melhor atender as demandas do cidadão e por vezes foram adotados de maneira simultânea às reformas. No entanto, sabe-se que o modelo OSS já era adotado em países escandinavos desde a década de 1930 e foi idealizado como conceito na década de 1970, sendo, nesses países paralelo, mas não associado ao NPM (ASKIM et al., 2011).

A primeira menção ao conceito de um *shopping center de serviços públicos* no Brasil se deu em um documento do Ministério da Desburocratização de 1982, porém, as primeiras experiências concretas de OSS ocorreram somente em 1995, no contexto da Reforma Gerencial, com o surgimento do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) no Estado da Bahia e do Poupatempo no Estado de São Paulo (FERRER, 2012). Essas experiências pioneiras foram consideradas bem sucedidas e desde então “*vinte estados brasileiros adotaram o modelo das centrais de atendimento*”, revolucionando o conceito de atendimento presencial ao cidadão no nível estadual (FERRER, 2012). O conceito do OSS está traduzido no próprio “conceito UAI” adotado pelo governo de Minas Gerais:

O Conceito UAI: As Centrais de Atendimento reúnem, em um mesmo espaço físico, vários órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal, além de forma integrada, visando à melhoria da qualidade dos

serviços públicos prestados diretamente ao cidadão (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UAI, 2013).

E também na apresentação institucional do Poupatempo:

O Governo do Estado de São Paulo, para facilitar o acesso do cidadão às informações e serviços públicos, implantou em 1997 o Programa Poupatempo, que reúne, em um único local um amplo leque de órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública, realizando atendimento sem discriminação ou privilégio (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

Estas descrições sintetizam o modelo OSS e poderiam ser transpostas perfeitamente para tantas outras iniciativas brasileiras.

A implantação de modelos OSS não necessariamente melhora a prestação dos serviços e o processo interno aos órgãos públicos, porém, para o cidadão há uma promessa de melhoria dos serviços pela conglomeração dos órgãos públicos e das informações relevantes em um único local (FREDRIKSSON, 2015). Nos casos do Poupatempo e do UAI, a melhora dos processos internos aos órgãos se deu de maneira gradativa, concomitante à implantação dos programas, resultando em um processo contínuo e extenso de melhoria dos serviços (MAJEED, 2014; PAULICS, 2003).

6. AS ESTRATÉGIAS DE CONTRATUALIZAÇÃO E SUAS ESTRUTURAS DE INCENTIVOS

6.1 Poupatempo

Até o ano de 2007 o Programa Poupatempo contava com uma rede de 10 Postos Poupatempo instalados. Estes postos funcionavam prioritariamente com base em servidores públicos, em consonância com seu documento fundante:

Artigo 5º - A instalação e o adequado funcionamento de cada Central de Atendimento ao Cidadão contarão, no que couber, com servidores públicos estaduais, da Administração Direta ou das Autarquias, que para esse fim, vierem a ser selecionados, treinados e requisitados [...]

Artigo 8º - Os Secretários de Estado, os Superintendentes ou o Procurador Geral do Estado deverão designar os servidores selecionados para o desempenho das atividades iniciadas na requisição a que se refere o artigo anterior (ESTADO DE SÃO PAULO, 1998).

Havia, no momento da instituição do programa, uma percepção de que a administração estadual tinha servidores em excesso, de maneira que foram recrutados, por meio de processos seletivos internos ao estado, servidores com um perfil adequado para atender ao público (PAULICS, 2003). Ficaram de fora destes recrutamentos apenas os funcionários de atividades fim, como professores, médicos e policiais. Os servidores selecionados passavam a receber a Gratificação pelo Desempenho de Atividades no POUPATEMPO – GDAP, uma remuneração adicional para o servidor que aceitasse trabalhar no Poupatempo e tivesse um bom desempenho. Segundo um gestor público do Poupatempo, inicialmente estes concursos internos contaram com elevada procura dos servidores devido à gratificação adicional oferecida e à possibilidade de iteração com o público, e acabaram por selecionar pessoas qualificadas e com perfil adequado para a função de atendimento (A, 2015)⁷.

Ao longo da primeira onda de expansão do programa – do primeiro ao décimo posto –, este modelo administrativo caminhou para um esgotamento, “já não havia de onde tirar pessoas de dentro do próprio quadro de funcionários do Estado” (PAULICS, 2003, p. 10). Em alguns casos foi preciso contratar estagiários e funcionários terceirizados para trabalhar nos postos. Os concursos internos tampouco seguiam atraindo tantos candidatos quanto nas suas primeiras edições,

⁷ Entrevista com gestor público do Programa Poupatempo realizada em 16/10/2015

resultando em uma baixa competitividade, e os outros órgãos do Governo do Estado de São Paulo passaram a relutar em ceder seus servidores, pois já estavam com seus quadros desfalcados pelas cessões anteriores. Gradativamente, o perfil dos servidores selecionados tampouco seguia agradando a administração do Poupatempo (A., 2015).

Frente ao agravamento da situação de recursos humanos do programa e a uma nova diretriz para sua expansão e gradual interiorização, em 2007 o Programa Poupatempo adotou uma estratégia de expansão baseada na terceirização de seus serviços (ARAÚJO, 2009). Desde então, a rede de postos se expandiu de 10 para 67 unidades, das quais seis são móveis. A rede hoje realiza 170 mil atendimentos por dia (F., 2015) frente a 104 mil em 2009 (ARAÚJO, 2009), um aumento de 63% em seis anos. O ano de 2007 também marcou a reorganização da estrutura de governança do Poupatempo na PRODESP, quando foram criadas a Superintendência de Novos Projetos e a Superintendência de Operações.

Tabela 1: Poupatempo - Número de postos por modelo de governança

	Administração própria	Gestão Integrada e Gestão Avançada	Móveis	Total
2007	10	0	0	10
2009	10	4	7	21
2011	10	16	7	26
2015	10	51	6	67

Fonte: Elaboração própria com base em entrevistas, contratos e Araújo (2009)

Desde o início desta expansão, o Poupatempo conta com dois modelos gerenciais distintos em suas unidades. Segundo um dos gestores públicos entrevistados, os 10 postos que existiam até então são hoje conhecidos como “Postos de Administração Própria” e mantêm sua política gerencial inalterada, ou seja, continuam operando com base em servidores públicos; os postos implantados ao longo desta expansão e que foram contratados de terceiros ficaram conhecidos como “Postos de Gestão Integrada”; mais recentemente, dois outros modelos foram inseridos no programa, os “Postos Móveis”, que operam em veículos móveis em regiões de maior vulnerabilidade social do estado, e os “Postos de Gestão

Avançada”, concebidos em parceria com o Departamento de Trânsito – DETRAN. Todos os contratos firmados pela PRODESP desde 2010, independentemente do modelo administrativo pelo qual são conhecidos, foram analisados nesta pesquisa.

A estratégia de terceirização dos postos permitiu ao Estado superar seus gargalos de recursos humanos e também o financeiro, pois podia

[fazer] uma licitação e o investimento que é feito é diluído em 60 meses, então com isso o Estado consegue fazer, implantar mais Poupatempos. E a questão do RH também, que você tem a questão de servidores públicos no Estado, que com essa expansão a gente não conseguia fazer com que todo o quadro fosse de servidor público, com exceção da função obrigatória (F., 2015).

Assim, a Administração paulista, em vez de arcar com o custo de implantar cada um dos postos já em um primeiro momento, como ocorria no modelo de “Administração Própria”, passou a amortizar o investimento ao longo do contrato com a empresa contratada em 60 meses. Aliados, os efeitos da terceirização sobre as restrições orçamentárias e de recursos humanos permitiram que a rede de postos se expandisse rapidamente. O novo modelo de gestão, portanto, resultou:

i) Dispensa a necessidade do alto investimento inicial do Estado para a implantação do posto; ii) O valor de operação do posto neste modelo tende a ser mais baixo para o Estado que o totalmente implantando e gerido pelo Governo; iii) Mais agilidade nos processos de compras e contratações; iv) Alto índice de satisfação dos usuários nos postos já implantados; v) Permite que o Estado coloque em prática este arrojado Plano de Expansão (ARAÚJO, 2009, p. 12, grifos nossos).

i) Introdução ao Contrato

Todos os contratos de terceirização das atividades de implantação, adequação, administração e atendimento do Programa Poupatempo, responsáveis por esta onda de expansão da rede de postos, foram licitados e assinados pela PRODESP. Destes, todos os que assinados entre os anos de 2010 e 2015 foram analisados nesta pesquisa sob os seguintes aspectos: “Dados Gerais”, “Objeto Contratual”, “Forma de Remuneração”, “Dimensionamento” e “Riscos e Penalidades”. Tais categorias foram formuladas buscando produzir subsídios à análise das proposições teóricas analisadas.

Constatou-se que, quanto às variáveis estudadas, todos os contratos seguem um modelo quase idêntico, independentemente do modelo administrativo ao qual são associados pela administração do programa. Todos os contratos analisados

contêm a mesma fórmula de remuneração, têm um detalhamento no seu Termo de Referência quase idêntico e apresentam os mesmos indicadores de qualidade (ver Quadros 13,14 e 15). Entre os 49 contratos analisados⁸, constatou-se que suas variações se limitam a: quantidade de postos contratados em cada contrato; inclusão ou não de uma fase de implantação ou de adequação do imóvel em que se instalará o posto; variedade de serviços a ser disponibilizada em cada posto; e quantidade de postos de trabalho (PA) a serem disponibilizados. Afora a questão da fase de implantação ou de adequação do imóvel, as demais variações, portanto, ocorrem em função do dimensionamento do contrato e dos seus postos. Foi possível constatar, no entanto, que os três contratos assinados pela PRODESP mais recentemente têm um prazo de vigência inferior a todos os demais. Esses contratos vigoram por 48 meses prorrogáveis por mais 12, enquanto os demais vigoram por 60 meses não prorrogáveis.

O modelo designado “Postos de Gestão Avançada” nasceu da parceria entre o DETRAN-SP e o Programa Poupatempo, alinhando a diretriz política do DETRAN de montar um novo modelo de atendimento baseado na lógica OSS e na estratégia de expansão do Poupatempo. Nestes postos, o DETRAN ou a CIRETRAN local é responsável pela infraestrutura e o Poupatempo, por sua gestão, implantando o seu modelo de atendimento. Nossa análise dos contratos que poderiam ser enquadrados neste modelo, porém, não identificou nenhuma menção a um diferente modelo administrativo e tampouco algum destaque à participação do DETRAN ou da CIRETRAN. Assim, embora sejam a mais recente inovação destacada pelos gestores do programa, as variáveis analisadas não diferenciam estes postos dos demais. Um dos gestores entrevistados corroborou este entendimento:

[...] a filosofia e a forma de atendimento é Poupatempo, né, a raiz, que nasceu em 97 no Poupatempo Sé. Então essa é a raiz, é: atender as pessoas de forma a não ter nenhum tipo de privilégio, todas as pessoas são atendidas com senha por ordem de chegada [...]O que é diferente, mas aí não é nem diferente, é que nos postos o DETRAN fica responsável pela infraestrutura, os funcionários que trabalham na CIRETRAN eles são terceirizados do DETRAN, mas a administração e a gestão continuam sendo da Prodesp e do Poupatempo.

[...] esses novos postos, o acordo, a conversa sempre foi através da Prefeitura. Então a Prefeitura te dá o espaço, né, e você vai e faz as

⁸ Dentre os 49 contratos disponibilizados pela PRODESP, quatro não continham seus Termos de Referência, resultando em análises apenas parciais destes documentos.

adequações. Então nisso o DETRAN entrou, e com os funcionários dele também. Agora a administração, a gestão ali do posto aí ela é PRODESP e do Poupatempo (F., 2015).

Assim, não há distinção nas variáveis contratuais analisadas, pois a forma de administração é a mesma, sendo os contratos de terceirização análogos. Fica evidente a partir da fala do gestor que a única variável deste modelo contratual que foge ao padrão dos demais postos é a responsabilidade pelo imóvel dentro da Administração paulista, porém, esta diferença é insignificante para o objeto desta pesquisa, pois o contratado segue sendo usuário de uma infraestrutura provida pelo Estado, independentemente de quem é o órgão público provedor. Para efeitos desta pesquisa, portanto, os “Postos de Gestão Avançada” em nada se diferenciam dos demais.

Ainda, os chamados “Postos Móveis” têm clara a distinção contratual da sua instalação física. Trata-se do único caso dentre os contratos analisados em que a provisão do espaço físico para instalação do posto está contida no escopo contratual. Dentre os 49 contratos analisados, foi possível distinguir seis contratos de Postos Móveis, cada um com uma única unidade contratada. Nas outras variáveis analisadas, porém, estes contratos tampouco se diferenciam dos demais. Os “Postos de Gestão Integrada” são os mais numerosos e de onde, por ser o modelo mais antigo, parece partir o modelo contratual replicado aos demais. Finalmente, há que se ressaltar os “Postos de Administração Própria” que seguem outra lógica administrativa, tendo cada um “centenas de contratos próprios e não tendo contratos de terceirização” como os analisados (A., 2015). Os “Postos de Administração Própria”, portanto, estão à margem da análise contratual feita neste estudo.

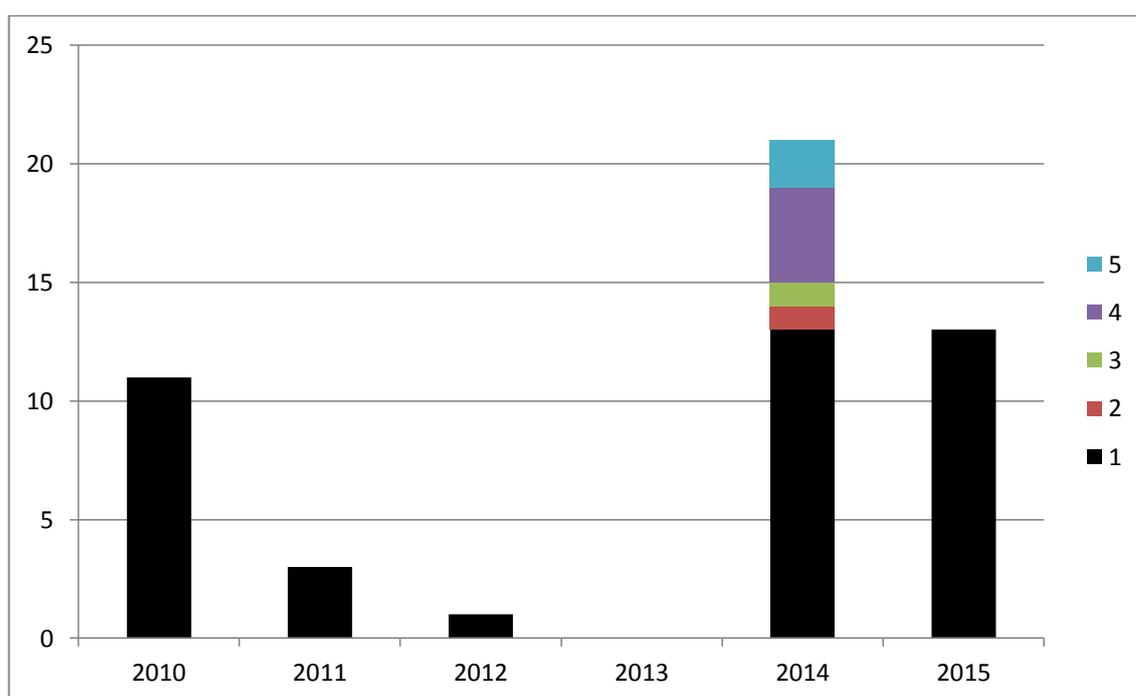
Contemplar ou não a fase de implantação do equipamento no objeto do contrato tem uma justificativa bastante evidente: aqueles contratos que têm por objeto a instalação de novos postos contratualizam sua implantação e, portanto, algum investimento em infraestrutura, enquanto aqueles contratos que abarcam apenas postos já existentes tratam apenas da operação e manutenção dos mesmos.

ii) Dimensionamento e supervisão

Nota-se grande variação entre os contratos do Poupatempo na quantidade de postos licitados. No período analisado, o objeto dos contratos da PRODESP pôde

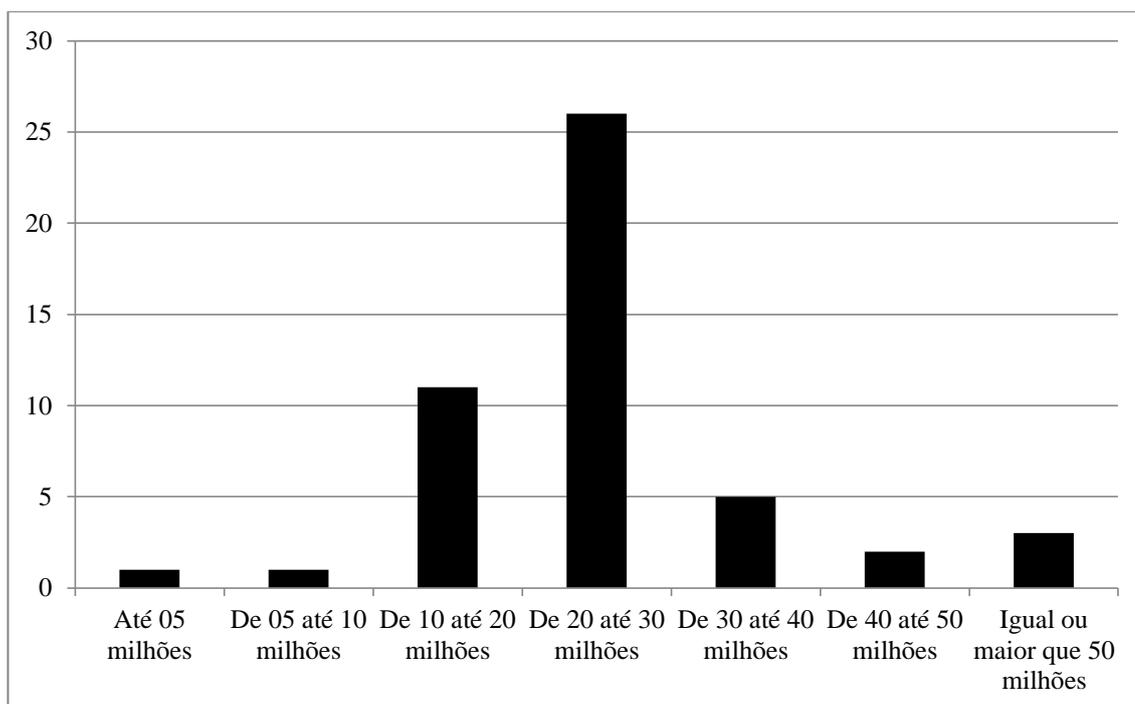
abranger de um até cinco postos. A definição de quantos postos devem ser alocados em um mesmo contrato ocorre em função da sua dimensão e de sua demanda projetada e busca garantir a atratividade das licitações para as empresas licitantes, pois um posto menor é menos atrativo financeiramente para as empresas (A, 2015). Dessa maneira, a PRODESP licitou nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2015 apenas contratos com um único posto, no entanto no ano de 2014 foram licitados oito contratos com dois a cinco postos. Com esta aglutinação de postos em um único contrato, restam poucos com valor inferior a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Gráfico 1: Poupatempo – Contratos licitados por número de postos



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2: Poupatempo – Contratos assinados entre 2010-2015 (R\$)



Fonte: Elaboração própria.

Ainda, internamente a cada posto licitado há o dimensionamento de quais serviços serão oferecidos e da quantidade de postos de atendimento para funcionários da empresa contratada e de postos de trabalho para supervisão e atendimento a serem ocupados por servidores públicos. Aqueles postos localizados em imóveis com menor metragem, e que usualmente se encontram em pequenos municípios, costumam ofertar menos serviços, frequentemente apenas emissão de RG⁹, emissão de carteira de trabalho¹⁰, um correspondente bancário e a disponibilização de serviços eletrônicos. Outros postos maiores oferecem serviços ligados ao Departamento de Trânsito – DETRAN ou à Circunscrição Regional de Trânsito – CIRETRAN, à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, à prefeitura local e ao Tribunal Regional Eleitoral – T.R.E.

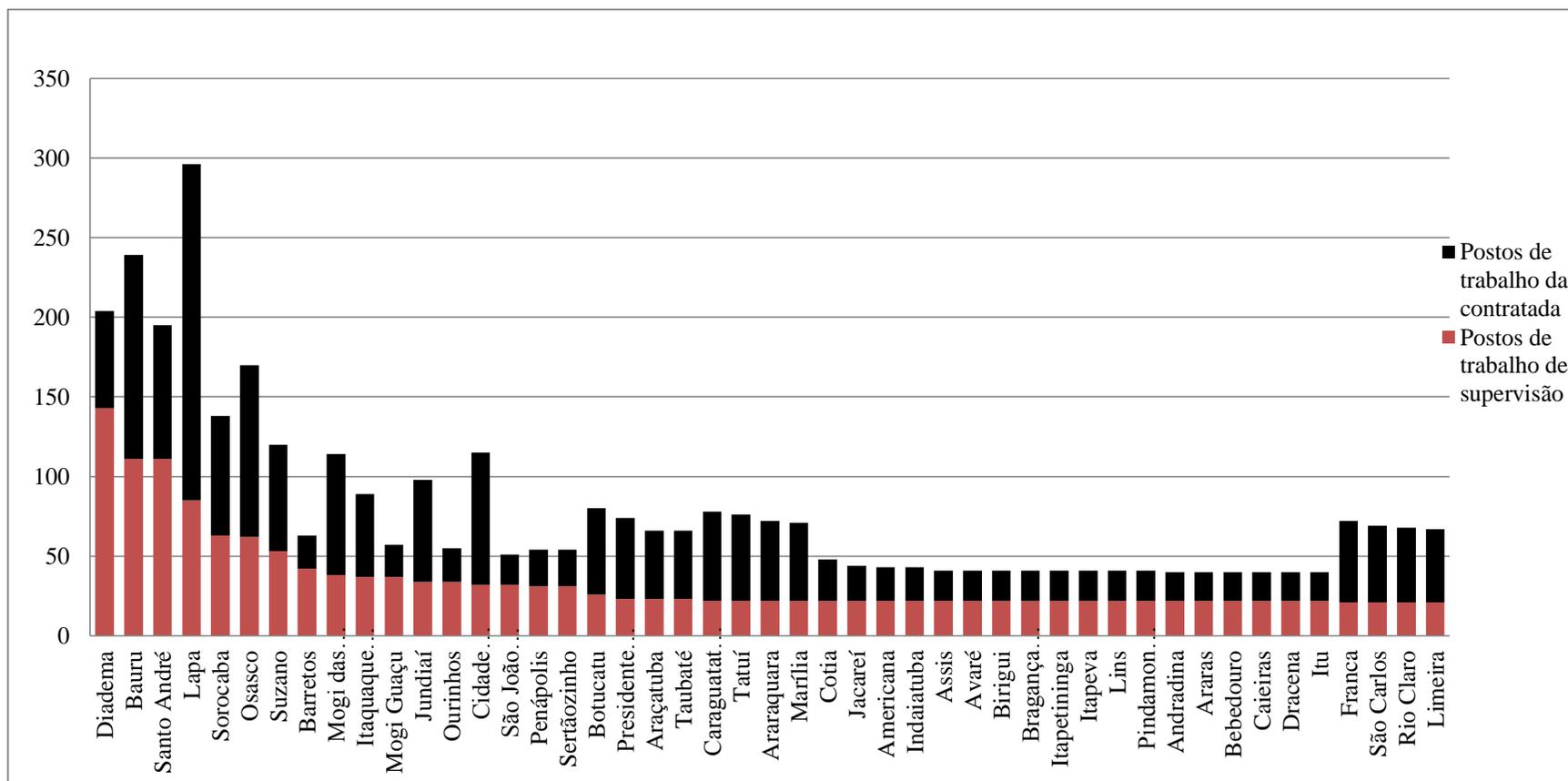
Chama atenção a variação estabelecida em contrato quanto ao número de “*postos de trabalho sob responsabilidade da PRODESP/Poupatempo*” e “*postos de trabalho sob a responsabilidade da contratada*”. É sob estes rótulos que a

⁹ A emissão da carteira de identidade (RG) é um serviço vinculado ao Instituto de Identificação 'Ricardo Gumbleton Daunt' do Departamento de Inteligência da Polícia Civil – IIRGD.

¹⁰ A emissão da carteira de trabalho é um serviço vinculado à Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho – SERT.

PRODESP estabelece quantas posições de trabalho um posto tem que oferecer e quantas posições de trabalho têm que estar à disposição de servidores da PRODESP ou dos órgãos públicos conveniados a ela. Entre os contratos analisados, foi constatado que os postos que contavam com menos postos de trabalho sob responsabilidade da contratada eram Andradina, Araras, Bebedouro, Caieiras, Dracena e Itu com apenas 18 PAs terceirizados, por sua vez o Posto da Lapa (São Paulo) com 211 PAs terceirizados era o posto com mais posições privadas. Destaca-se a forte presença de servidores públicos em todos os Postos Poupatempo, sendo que em 23 deles constata-se que existem mais PAs ocupados por servidores públicos do que por funcionários terceirizados. O posto em que há menor presença relativa de PAs ocupados por servidores públicos é o de Diadema, 0,43 para cada PA ocupado por funcionários terceirizados.

Gráfico 3: Poupatempo – Postos de trabalho da contratada e de supervisão



Fonte: Elaboração própria¹¹

¹¹ Não são considerados aqui os postos Carapicuíba, Catanduva, Fernandópolis, Guarujá, Piracicaba, Praia Grande, Registro, Santos, São José do Rio Preto, Taboão da Serra e Votuporanga cujos contratos (quatro) foram disponibilizados pela PRODESP sem seus respectivos Termos de Referência, impedindo a identificação das suas respectivas quantidades de PAs terceirizados e de supervisão.

Os postos de trabalho sob responsabilidade da PRODESP são ocupados por servidores in loco que se dedicam a supervisionar os atendentes terceirizados com dois intuitos: executar atividades de caráter exclusivamente público e servir como ponto de apoio e treinamento em caso de dúvidas dos atendentes terceirizados (A, 2015; F, 2015). Trata-se, de um *back office* operacional, isso é, uma “supervisão técnica”(F, 2015) ao atendimento prestado diretamente ao público por funcionários da empresa contratada, *front office*. Estes servidores públicos estão subordinados a seus órgãos de origem e não a PRODESP e embora exista um canal de comunicação direto com a PRODESP, os supervisores não subsidiam rotineiramente a função de monitoramento e fiscalização da PRODESP:

Ele é responsável por toda essa parte documental. É claro que quando se trata, por exemplo, de mesas de atendimento ou do funcionário, ele sempre entra em contato com a administração [do Programa Poupatempo na PRODESP] ou com o terceiro, mas a prioridade dele é a questão técnica mesmo, do órgão ali. Pra fora, a administração, quer seja terceirizada ou PRODESP, ele é responsável pelo atendimento, pelo fluxo, pelas contingências, pra organizar toda a parte de atendimento. (F, 2015)

Assim, este número aparentemente elevado de postos de *back office* se justifica pela cessão de parte desses postos de trabalho para órgãos conveniados como o DETRAN ou CIRETRAN que se apropriam dos PAs e a supervisão técnica dos atendimentos feita pelos servidores públicos.

iii) Remuneração e indicadores

Há que se destacar também que a fórmula de remuneração da contratada estabelecida nos contratos analisados é essencialmente a mesma. O valor contratual é pago à contratada pela PRODESP em parcelas mensais de valor igual que podem sofrer alterações apenas em função de: i) descumprimento do cronograma de implantação ou adequação evolutiva do imóvel, ii) desempenho inferior ao estipulado nos indicadores de qualidade, iii) aplicação de penalizações.

O primeiro fator ao qual se atrela a remuneração, portanto, é se aquele contrato prevê uma fase de obras físicas no início da prestação do serviço que precisa ser realizada a contento e no prazo estabelecido para que a contratada faça jus à remuneração. Esses contratos estabelecem um cronograma para a obra e condicionam a remuneração da contratada àqueles prazos.

Afora um eventual cronograma de implantação, cada contrato de terceirização dos Postos Poupatempo pode ter três ou quatro indicadores de qualidade, sendo que em todos os contratos estão presentes os mesmos indicadores com a exata mesma incidência sobre a remuneração mensal e as mesmas metas a serem alcançadas. No caso de contratos com diferentes valores de referência, um dos gestores públicos entrevistados afirmou que estes novos valores eram pactuados com os demais postos, para não haver serviços diferentes dentro do mesmo programa (A, 2015).

Assim, em todos os contratos analisados, o “Tempo Médio de Atendimento (TMA) – Emissão de RG (todas as vias)” condiciona 0,75% do pagamento mensal da contratada a um limite máximo de tempo. O valor de referência ao qual o pagamento está condicionado se alterou ao longo dos contratos analisados: entre aqueles assinados entre 2010 e 2013, o TMA – Emissão de RG considerado máximo era de 14min59seg, em 2014 passou a ser 13min14seg, em 2015, 15min31seg e posteriormente, no mesmo, ano 16min53seg. A “Pesquisa de Satisfação Mensal” em todos os contratos analisados restringe 0,5% da remuneração mensal em caso de descumprimento do piso de 9,04 como nota média mínima; este valor de referência se manteve constante ao longo dos anos analisados. O indicador “Postos de Atendimento Ativos”, por sua vez, estabelece duas condições para sua apuração: i) não há penalização por este indicador se 100% dos postos de trabalho estabelecidos contratualmente estiverem disponíveis aos cidadãos ao longo do mês, no entanto, caso esta condição seja descumprida, ii) a contratada pode ter até 1% da sua remuneração mensal retida caso mais que 20% dos atendimentos diários tenham tempo de espera superior a 20 minutos. Estes valores de referência tampouco sofreram alterações. Por fim, 24 contratos analisados estabelecem um quarto indicador que também versa sobre o “Tempo Médio de Atendimento”, porém, especificamente para “serviços de emissão de CNH (todas as vias)”, e que também pode impactar a renda mensal do contratado em 0,75%. Da mesma forma que o “Tempo Médio de Atendimento (TMA) – Emissão de RG (todas as vias)”, o “Tempo Médio de Atendimento – Emissão de CNH (todas as vias)” também sofreu atualizações entre os contratos analisados. Contratos assinados até 2011 previam um tempo máximo de 7min25seg por atendimento, entre 2012 e 2013 este valor foi atualizado para 8min11seg, em 2014, para 6min54seg e em 2015, para 8min35seg.

Tabela 2: Poupatempo – Indicadores contratuais

Indicador contratual	Referência - Pagamento integral	Referência - Penalização máxima	Desconto máximo
Tempo Médio de Atendimento (TMA) - Emissão de RG (todas as vias)	15min38seg	16min53seg	0,75%
Tempo Médio de Atendimento (TMA) - Emissão de CNH (todas as vias)	7min57seg	8min35seg	0,75%
Pesquisa de Satisfação Mensal	9,23	9,04	0,5
Pontos de Atendimento Ativo			
a) Pontos de Atendimento Ativos, e	100%	99,99%	
b) Tempo de Espera menor que 20min	80%	79,90%	1%

Fonte: Elaboração própria.¹²

Dessa maneira, temos nesses contratos que do total da remuneração mensal do contratado, 2,25% a 3,00% está sob avaliação de indicadores contratuais, dependendo da presença ou não do indicador “ Tempo Médio de Atendimento (TMA) – Emissão de CNH (todas as vias)”. Vale destacar que, em caso de reincidência das retenções máximas, a empresa contratada pode ser penalizada e dessa maneira comprometer parcelas maiores da sua remuneração, ou até ter o contrato rescindido.

Finalmente, os contratos do Poupatempo preveem penalizações em caso de descumprimento de cláusulas contratuais. Tais penalidades podem ocorrer mediante a infração de qualquer obrigação contratual, e também pelo desempenho da contratada aquém do mínimo estabelecido para os indicadores já mencionados. No entanto, diferentemente do contingenciamento em função dos indicadores de desempenho, a aplicação de penalidades pressupõe o direito de defesa da contratada e o rito processual adequado, sendo um procedimento mais moroso.

Quadro 10: Poupatempo – Multas e penalizações

	Fato motivador	Desconto sobre remuneração
Advertência	Irregularidades para as quais a CONTRATADA tenha concorrido diretamente	-

¹² Os valores de “Referência – Pagamento Integral” e “Referência – Penalização Máxima” contidos na tabela representam os valores mais atualizados dentre os contratos analisados.

Multa 1	Por dia de atraso no início de operação	2% diário
Multa 2	Descumprimento de quaisquer cláusulas ou condições por fator gerador	5%
Multa 3	Nova infração de quaisquer cláusulas ou condições por fator gerador	10%
Multa 4	Reincidência de descumprimento de quaisquer cláusulas ou condições pelo mesmo fato gerador	20%
Multa 5	Rescisão por culpa ou requerimento da CONTRATADA	30%

Fonte: Elaboração própria.

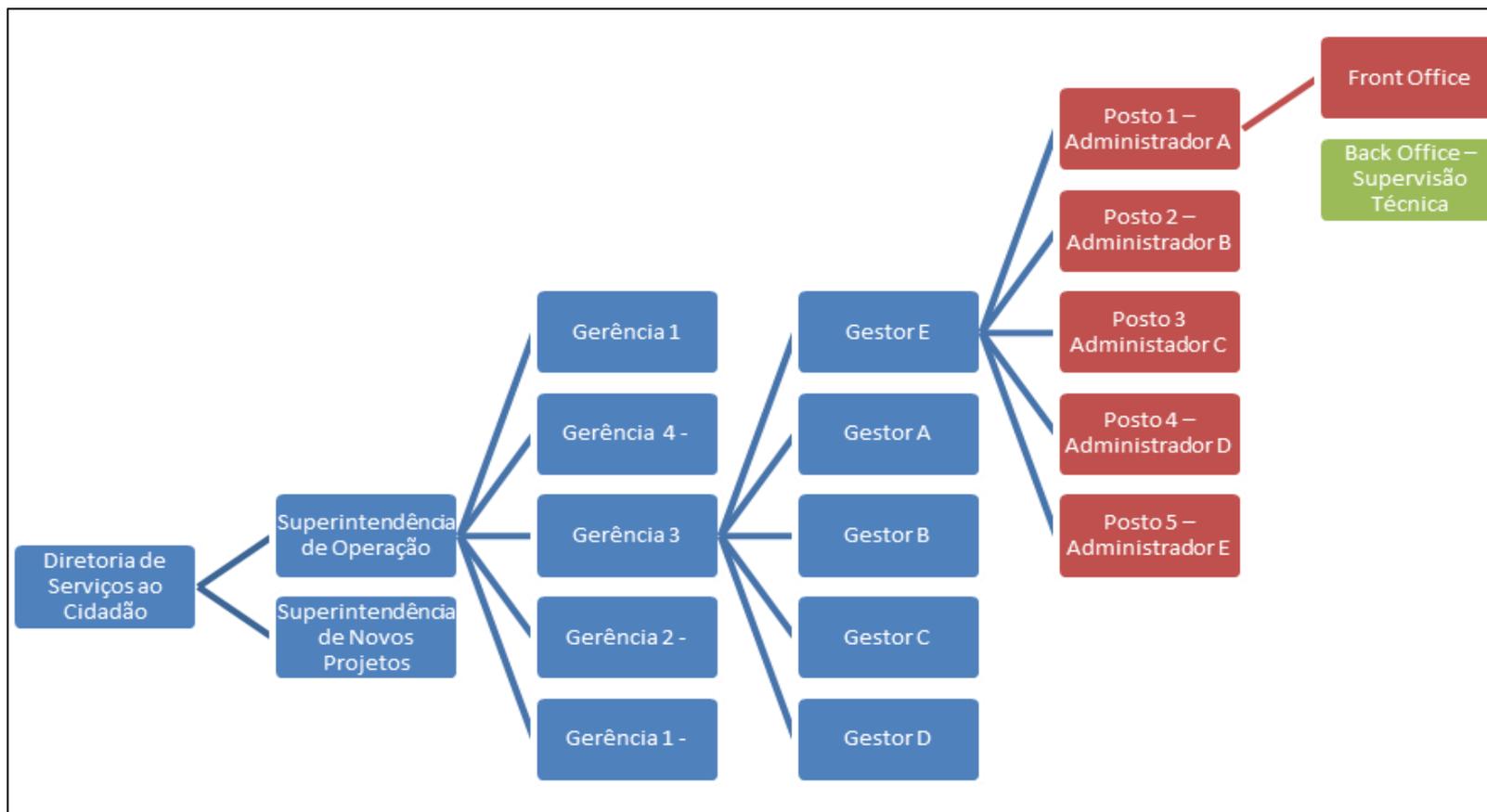
iv) Fiscalização

A fiscalização dos Postos Poupatempo é feita remotamente pela PRODESP em seu escritório em São Paulo. Como visto, os servidores públicos locados nos postos cumprem um papel de supervisão técnica no *back office* e apenas em casos pontuais subsidiam a fiscalização. A fiscalização contratual da PRODESP está estruturada em duas gerências, cada uma com um conjunto de gestores, em que cada gestor supervisiona de cinco a sete postos. A comunicação com o “Administrador do Posto”, como são conhecidos os funcionários das empresas contratadas responsáveis pela operação de cada posto, é feita pelos gestores, pelo gerente ou diretamente pela superintendente de operações da PRODESP.

A fiscalização do desempenho das empresas contratadas se dá através de um acompanhamento diário das atividades pela PRODESP, no entanto, o mecanismo mais robusto de fiscalização é o “Relatório de Gestão”, que consolida mensalmente os indicadores de cada um dos postos. Os relatórios mais recentes trazem 36 gráficos com indicadores detalhados que vão além dos indicadores contratuais (ver Figura 3). Estes gráficos compreendem o complemento dos indicadores contratuais com: 17 indicadores de tempo médio de atendimento, cinco indicadores de tempo médio de espera, cinco indicadores associados à pesquisa de satisfação do usuário, três indicadores de disponibilidade de postos de atendimento e seis indicadores sobre outros procedimentos dos postos. Para além deste mecanismo de

monitoramento documental e mensal, a PRODESP conta também com câmeras de imagem interna em tempo real em todos os seus postos.

Diagrama 1: Poupatempo – Organograma



Fonte: Elaboração própria.¹³

¹³ Figuras azuis representam estruturas ocupadas por servidores públicos na hierarquia da PRODESP, figuras vermelhas representam estruturas ocupadas por funcionários das empresas contratadas e a figura verde representa estruturas ocupadas por servidores públicos ligados a diversos órgãos públicos estaduais.

6.2 UAI

O UAI, por sua vez, foi criado em 2007, dentro da política de governo eletrônico capitaneada pela SEPLAG. O novo programa nascia com a consciência de que “passaríamos por diversas etapas, dentro de um plano de transição, tendo clareza que seria um processo gradual e contínuo de melhoria” do PSIU, programa de atendimento presencial vigente até então (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UAI, 2013, p. 16). O PSIU enfrentava dificuldades de várias naturezas, dentre elas a falta de integração com outras esferas de governo, a falta de treinamento e engajamento do pessoal, a ausência de padronização operacional entre os postos, a negociação de favores com fornecedores e a falta de pessoal (MAJEED, 2014).

Para superar essas adversidades, o UAI se baseou em um modelo de provisão de mão de obra pela Minas Gerais Administração e Serviços (MGS), empresa pública do Governo de Minas Gerais vinculada à SEPLAG. A MGS até então tinha por atribuição a limpeza pública e a manutenção de espaços públicos, no entanto,

[...]Essa MGS é uma empresa de capital misto, tem alocação de recurso do governo, mas ela também é aberta pro mercado, e até então a abertura dela se dava pra prestação de serviço de limpeza e conservação. Então ela cresceu essa área de abrangência dela, e ela começou a, de alguma forma, ela [o vínculo trabalhista dos seus servidores] é CLTista, então ela fazia concurso, e ela começou a alocar mão de obra dentro de diversos órgãos do governo. Mas sempre área meio, porque ela não poderia trabalhar o finalístico dos órgãos. Só que na prática não era bem assim que acontecia (B., 2015).

Esta provisão de mão de obra, portanto, ocorria por meio de concursos feitos pela MGS que contratava funcionários celetistas. Esse modelo gerencial era motivado pelas diretrizes de: i) pagar um mesmo valor para todas as pessoas que estivessem na mesma posição hierárquica, o que seria impossível se a mão de obra fosse provida por diferentes carreiras públicas, ii) aumentar o horário de funcionamento das unidades além das 40 horas regulares trabalhadas pelos servidores públicos, bem como garantir a flexibilidade de trabalhar em pontos facultativos, e iii) mensurar o desempenho dos funcionários e atrelar sua progressão na carreira a este desempenho (B., 2015). Todas essas três diretrizes seriam de difícil operacionalização se o programa seguisse trabalhando prioritariamente com

servidores da administração direta, como fazia o PSIU; no entanto, as dificuldades foram superadas através da parceria com a MGS.

Entre os anos de 2007 e 2010, este modelo desenvolvido pela SEPLAG, associado à participação da MGS, foi adotado na substituição de 22 unidades do PSIU por unidades do UAI (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UAI, 2013). Por este modelo, o coordenador da unidade contatava a MGS, que abria um concurso e enviava para entrevista as pessoas selecionadas (MAJEED, 2014). Em 2009, porém, a SEPLAG

[...] recebeu uma diretriz, também de governo, que a gente deveria modelar 6 dessas unidades no modelo de PPP. Minas Gerais foi pioneiro, dentro da estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Econômico já existia a Central de PPP, que estava cada vez mais se fortalecendo metodologicamente e avançando na implantação dos editais. Então nós já estávamos com a PPP da rodovia em operação, estava sendo desenvolvido a do presídio, da Arena Mineirão, também já em processo de licitação, e aí veio a UAI (B., 2015).

O estabelecimento desta nova diretriz, no entanto, só foi possível devido ao grau de maturidade do projeto alcançado através do modelo de previsão de mão de obra pela MGS, “sem ela [MGS] mudanças não teriam se concretizado” (G., 2015)¹⁴.

O estabelecimento desta nova diretriz governamental estava associado a razões políticas e técnicas:

O Brasil e o mundo estavam inseridos numa crise econômica, a gente não tem como destacar 2008 [...] e na verdade a gente também estava caminhando pra um período de eleição. Então eu penso que, de novo, aquilo que eu brinquei que tinha sido a fome com a vontade de comer no modelo PSIU, de alguma forma, também, trouxe motivações técnico-políticas. Política porque a gente realmente estava caminhando pra um momento eleitoral. Segundo, econômico porque estávamos mesmo inseridos numa crise, e o modelo MGS de ser, que era esse modelo que vinha já sendo implementado, de novo, era um modelo que a médio para longo prazo ia esbarrar no problema que Bahia viveu, que era uma conta orçamentária muito grande (B., 2015).

O UAI aumentava suas despesas em ritmo marcadamente superior ao orçamento do estado. Ainda, o governo caminhava para um período eleitoral e esta PPP poderia ser uma nova bandeira eleitoral, resultando não apenas em novas unidades em cidades ainda não beneficiadas pelo programa, como também na melhoria dos serviços prestados na política como um todo. Assim, foram contratadas

¹⁴ Entrevista com gestor público do Programa UAI realizada em 09/12/2015

em uma parceria público-privada a implantação e operação de seis novas Unidades de Atendimento Integrado.

Tabela 3: Unidades de Atendimento Integrado – Número de unidades por modelo de governança

	PSIU	UAI MODELO MGS	UAI MODELO PPP	TOTAL
2007	24	2	0	26
2008	18	10	0	28
2009	10	18	0	28
2010	7	22	0	29
2011	2	22	5	29
2012	2	22	6	30
2013	2	22	6	30

Fonte: Adaptado de Majeed (2014) e Agência Minas (2011).

Tabela 4: Unidades de Atendimento Integrado – Orçamento anual

	MINAS GERAIS (mil)	Crescimento	PSIU/UAI (mil)	Crescimento
2007	R\$ 30.553,00		R\$ 3.129,00	
2008	R\$ 35.590,00	16%	R\$ 16.450,00	426%
2009	R\$ 38.978,00	10%	R\$ 39.410,00	140%
2010	R\$ 41.113,00	5%	R\$ 45.250,00	15%
2011	R\$ 44.998,00	9%	R\$ 72.936,00	61%
2012	R\$ 50.272,00	12%	R\$ 71.000,00	-3%

Fonte: Adaptado de Majeed (2014)¹⁵.

Não obstante a motivação orçamentária do início da PPP, mesmo quando da sua implantação, não esperava-se que a iniciativa privada conseguisse gerar uma significativa redução dos custos do programa. Pelo contrário, os gestores já contavam com o melhor *value for money* como justificativa para a parceria.

Não é necessariamente uma grande redução de custo, mas é focada no melhor uso do dinheiro que nós [governo de Minas Gerais] gastamos. O setor privado faz um trabalho melhor por causa da sua flexibilidade (GIRÃO apud MAJEED, 2014, p. 17).

¹⁵ Majeed (2014) não detalha o que levou à redução do orçamento para o UAI no ano de 2012. Sabe-se que este é um ano que marca a estabilização do número de unidades UAI e o pleno funcionamento da PPP, no entanto, ainda que ambos os fenômenos tenham impacto sobre o orçamento do programa, não é possível afirmar ser esta a justificativa para o fenômeno orçamentário constatado.

Vale destacar ainda que a PPP UAI – Fase I deveria ser a primeira de três PPPs que abrangeriam toda a rede de unidades do programa. A Fase II dividia a rede de 23 unidades em três lotes que seriam licitados separadamente, enquanto a Fase III abarcava apenas a UAI – Praça Sete, a principal unidade do programa. No entanto, antes que pudessem entrar em operação, as PPPs UAI Fase II e Fase III foram suspensas por tempo indeterminado pelo Governo de Minas Gerais.

i) Introdução ao contrato

A PPP UAI – Fase I começou a ser elaborada em 2009 e teve seu contrato assinado em dezembro de 2010. O consórcio vencedor da concorrência, Minas Cidadão Centrais de Atendimento S.A, é responsável desde então pela

[...] implantação, gestão, operação e manutenção de Unidades de Atendimento Integrado (UAI), localizadas nos municípios de Betim, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha, pelo prazo de 20 anos (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

Trata-se de uma *concessão administrativa* na qual, conforme estabelece o modelo legal de concessão (BRASIL, 2004), o consórcio não é remunerado diretamente pelo usuário final, sendo o Estado seu principal pagador. Em concessões administrativas, a única possibilidade de receitas além da contraprestação pecuniária por parte da empresa parceira é a exploração de iniciativas paralelas que gerem rendas acessórias e complementares, que neste caso também estão previstas.

O contrato tem vigência de 20 anos e prevê um valor de R\$311.121.048,00 a serem pagos pelo Governo de Minas Gerais ao consórcio em forma de contraprestação pecuniária. Sua administração cabe à Coordenadoria Especial de Gestão (CEGUAI), subordinada à SEPLAG, que possui uma assessoria voltada especificamente para a PPP.

Para além da operação das seis unidades concedidas, a responsabilidade do consórcio passa também por implantá-las. Esta responsabilidade tem que atender a uma série de exigências contratuais, dentre as quais a não permissão para que as unidades se estabeleçam em prédios públicos.

Para implantar as unidades a concessionária tem certa flexibilidade para otimizar seu negócio:

8.2. LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES UAI

[...] A localização das Unidades UAI em cada uma dessas localidades estará a cargo da CONCESSIONÁRIA, que escolherá os locais de instalação das Unidades UAI de acordo com as restrições impostas neste documento, estando abertas as possibilidades de locação de imóveis existentes ou a construção de imóveis específicos (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010b).

A UAI – Fase I compreende, assim, o modelo construção-operação-transferência (*build-operate-transfer* – BOT) (YESCOMBE, 2007). Neste modelo, o parceiro privado pode maximizar seu desempenho durante a operação através de investimentos na construção que tornem a operação mais eficiente, de modo que está alinhado com os preceitos gerais de uma parceria público-privada bem sucedida (HART, 2003; YESCOMBE, 2007) ¹⁶.

A conjugação dessas três fases em um único contrato, embora permita a otimização de recursos pela concessionária, também agrega riscos. A localização e a locação de terrenos que atendam às exigências contratuais, bem como o cumprimento do cronograma de implantação, podem representar dificuldades para o consórcio:

O efetivo início de operação das Unidades UAI deverá observar os seguintes marcos temporais:

- a) Central UAI implantada e em operação em até 6 (seis) meses após a assinatura do contrato;
- b) 2 (duas) unidades implantadas e em operação em até 3 (três) meses após a assinatura do contrato;
- c) 2 (duas) unidades, distintas das referidas no item anterior, implantadas e em operação em até 4 (quatro) meses após a assinatura do contrato;
- d) 2 (duas) unidades distintas das referidas nos itens anteriores, implantadas e em operação em até 5 (cinco) meses após a assinatura do contrato (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010b).

O consórcio tem, ainda, obrigações paralelas às três fases do BOT, tais como a manutenção de toda a infraestrutura de rede e conectividade com os sistemas do Governo de Minas Gerais. Mais do que isso, a concessionária tem a obrigação contratual de manter um servidor com o banco de dados integrado das suas seis unidades que, por sua vez, conecte-se aos servidores do estado para a gestão centralizada do UAI

15.4. SERVIDORES - A CONCESSIONÁRIA ficará responsável pelo dimensionamento da quantidade dos servidores necessários, e os requisitos deverão ser definidos de forma a atender aos padrões de

¹⁶ Ver Bennett e Iossa (2006) para uma análise crítica desta recomendação.

mercado em termos de qualidade, confiabilidade e durabilidade. Demais especificações dos servidores poderão ser definidas durante a Operacionalização do Contrato.

15.4.2. SERVIDOR TIPO I - O servidor tipo I será(ão) destinado(s) aos aplicativos do sistema central, banco de dados e utilizado para acesso da SUBSECRETARIA DE GESTÃO, por meio da Diretoria Central de Gestão das UAI, aos dados e informações da Operação UAI, além de permitir outros serviços Web que componham a solução UAI de atendimento ao cidadão proposta.

15.4.3. SERVIDOR TIPO II - O servidor tipo II será destinado aos sistemas internos as Unidades ou outras aplicações que não exijam alta capacidade em termos de processamento, armazenamento e/ou tempos de resposta (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010b).

ii) Do dimensionamento e da supervisão

Para além de encontrar imóveis adequados para o serviço a ser desempenhado e que respeitassem as condições contratuais estabelecidas, o consórcio deveria dimensionar a estrutura física das unidades e seu pessoal para a demanda a ser atendida. Para tanto, o contrato estabelece como baliza a “demanda estimada para cada unidade”, bem como “índices de crescimento da demanda” anuais (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010c). Ainda, há a fixação de número de postos de trabalho mínimos para cada unidade, mas não o estabelecimento de um número esperado (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010b).

Tabela 5: Unidades de Atendimento Integrado – Demanda estimada

	Betim	Gov. Valada.	Juiz de Fora	Montes Claros	Uberlândia	Varginha	Total
Ano 1	217.387	129.559	259.195	178.746	312.165	59.931	1.156.983
Ano 2	224.052	130.408	262.709	181.611	318.859	60.921	1.178.560
Ano 3	230.581	131.240	266.151	184.417	325.416	61.891	1.199.696
Ano 4	236.982	132.056	269.526	187.168	331.845	62.842	1.220.419
Ano 5	243.262	132.856	272.837	189.867	338.152	63.775	1.240.749
Ano 6	249.423	133.641	276.085	192.515	344.339	64.690	1.260.693
Ano 7	255.469	134.411	279.272	195.114	350.411	65.588	1.280.265
Ano 8	261.408	135.168	282.403	197.667	356.376	66.471	1.299.493
Ano 9	267.246	135.912	285.480	200.176	362.239	67.338	1.318.391
Ano 10	272.987	136.644	288.506	202.644	368.004	68.191	1.336.976
Ano 11	278.637	137.364	291.485	205.072	373.678	69.031	1.355.267
Ano 12	284.202	138.073	294.418	207.464	379.267	69.858	1.373.282
Ano 13	289.684	138.772	297.308	209.820	384.773	70.672	1.391.029
Ano 14	295.083	139.460	300.154	212.140	390.195	71.474	1.408.506

Ano 15	300.393	140.137	302.954	214.423	395.529	72.263	1.425.699
Ano 16	305.609	140.801	305.704	216.665	400.768	73.038	1.442.585
Ano 17	310.723	141.453	308.400	218.863	405.904	73.798	1.459.141
Ano 18	315.723	142.090	311.036	221.012	410.926	74.541	1.475.328
Ano 19	320.609	142.712	313.611	223.112	415.832	75.267	1.491.143
Ano 20	325.376	143.320	316.124	225.161	420.619	75.975	1.506.575
Soma	5.484.836	2.736.077	5.783.358	4.063.657	7.385.297	1.367.555	26.820.780

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais (2010e).

O consórcio, entretanto, precisa estar preparado para um aumento da sua demanda, pois o contrato somente prevê a possibilidade de renegociação caso a demanda realizada supere em mais de 50% a demanda projetada. Além disso, o aumento da demanda é do interesse direto do consórcio, pois sua remuneração está diretamente ligada a ela. Assim, as instalações da concessionária costumam ter áreas para expansão: a Unidade Integrada de Atendimento – Betim, que foi visitada para esta pesquisa, por exemplo, contava com amplas áreas de escape, em conformidade com as exigências contratuais, para o caso de inclusão de novos serviços na unidade ou da necessidade de expandir o atendimento (ver Figuras 9 e 10). Segundo um gestor privado do consórcio Minas Cidadão,

[...] a capacidade instalada foi projetada em cima das informações dos órgãos coabitantes que estavam definidos no contrato. Os serviços que seriam atendidos também estavam definidos em contrato. Os postos de atendimento que estão montados foram feitos em cima desses mesmos números. Temos capacidade para dobrar os atendimentos (H., 2015).

Nas Unidades de Atendimento Integrado da PPP, funcionários da concessionária trabalham em paralelo com servidores públicos que desempenham papel de supervisão técnica ou de atendimento nos casos de órgãos ou serviços específicos. Este é o caso, por exemplo, do atendimento feito no Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-MG), em que os atendentes são estagiários contratados pelo PROCON, como também da emissão de carteiras de identidade, supervisionada por delegados da Polícia Civil. Estes servidores públicos, assim como no Poupatempo, não desempenham de maneira direta o papel de fiscalização, mas estabelecem uma relação de trabalho e retaguarda com a concessionária:

Tem servidores, mas o servidor não é pra fiscalização. Tem os servidores da Polícia Civil, o servidor do Procon, o servidor dentro dos órgãos do Estado que estão alocados dentro, mas não com o intuito de fiscalizar, mas

sim de prestar os serviços desenvolvidos por cada um desses respectivos órgãos[...]. Todos os servidores estão no balcão ou atrás do balcão, isso aí tem uma variação. [...] Vamos dar um exemplo. Em Betim, a gente tem o órgão Procon que trabalha lá dentro, então tem os servidores do Procon, que são esses de direito, e tem a supervisora do Procon, que é uma servidora do município. Então os meninos fazem o atendimento do Procon e a servidora do Procon também fica lá supervisionando. Então existe o atendimento da frente, né, ali direto com o cidadão, e da retaguarda. E isso também em todos os órgãos, Polícia Federal, DETRAN, e assim vai(C.; D., 2015).

ii) Remuneração e indicadores

Conforme prevê o modelo de concessão administrativa, a remuneração do consórcio Minas Cidadão é feita através da *contraprestação pecuniária mensal* e das *rendas acessórias e complementares*. Estas últimas são pagas por empresas que sublocam espaços do consórcio para prestação de serviços aos seus usuários, enquanto a *contraprestação* é paga integralmente pelo Estado. Não há previsão para nenhum pagamento do usuário do serviço para o consórcio.

A *contraprestação pecuniária mensal* é composta de duas parcelas distintas: *parcela mensal por atendimento* e *parcela anual complementar*. A *parcela mensal por atendimento* começa a ser apurada e paga com o início da operação na primeira unidade implantada. Enquanto a *parcela anual complementar* passa a ser apurada e paga, quando cabível, após a implantação e início da operação da sexta unidade (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

A *parcela mensal por atendimento* é apurada para cada unidade conforme o valor de cada atendimento (Valor Padrão do Atendimento – VPA) estabelecido no certame licitatório e o número de atendimentos efetivamente feitos em cada unidade (Demanda Real – DR). Sobre 40% do valor resultante da multiplicação destes dois fatores é descontado o *Coefficiente de Eficiência – COEF*, e os 60% restantes são pagos somente conforme a multiplicação de DR e VPA sem aplicação de nenhum indicador de qualidade, conforme estabelece a fórmula:

$$PMA = \sum_{n=1}^6 \{(VPA \times DR_n) \times [0,6 + (0,4 \times COEF_n)]\}$$

Em que:

- PMA: PARCELA MENSAL POR ATENDIMENTOS referente ao mês de execução dos serviços.

- VPA: VALOR PADRÃO DO ATENDIMENTO, constante da PROPOSTA COMERCIAL da CONCESSIONÁRIA.
- DR: Demanda Real representada pelo número de atendimentos efetivos em cada Unidade no mês de execução dos serviços.
- COEF: COEFICIENTE DE EFICIÊNCIA referente ao mês de execução dos serviços.
- n: Numero ordinal de 1 a 6 representando cada uma das Unidades em operação no Período (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010d).

Assim, a título de ilustração, caso cada uma das seis unidades administradas pela PPP fizesse 1.000 atendimentos (DR) e cada atendimento estivesse contratado por R\$10,00 (dez reais) (VPA), seriam pagos ao consórcio R\$60.000,00 (sessenta mil reais) caso o coeficiente de eficiência não apresentasse nenhum desconto e valesse 1,00, ou R\$48.000,00, caso fosse 0,50.

O COEF é um indicador composto por três indicadores simples: *grau de satisfação* (GS), *tempo de espera médio* (TEM) e *percentual de senhas efetivamente atendidas* (QS). O percentual de senhas efetivamente atendidas avalia quantas das senhas emitidas em uma dada unidade foram de fato atendidas nos balcões de atendimento. Este percentual é correlacionado ao tempo de espera, mas também é influenciado pelas condições em que se dá a espera, pois percentuais baixos de senhas efetivamente atendidas podem apontar para situações em que o cidadão não se viu disposto a aguardar por alguma condição ambiental. Este número também pode apontar para problemas como senhas emitidas que nunca são chamadas por algum problema operacional da unidade. Evidentemente, este indicador pode contemplar também cidadãos que emitem senhas, porém não estão dispostos a aguardar o tempo operacional do consórcio. A participação *do percentual de senhas efetivamente atendidas* na composição do COEF é de 10%.

O *tempo de espera médio* (TEM) é a média de quanto tempo levou o intervalo entre a emissão de cada senha e seu efetivo atendimento. Trata-se de um indicador que mede a velocidade e a presteza do atendimento por parte do consórcio. Um TEM elevado pode indicar um sub dimensionamento da unidade ou a lentidão de algum sistema ou procedimento. Evidentemente, mantida a capacidade operacional de cada unidade, este indicador está inversamente correlacionado com o número de atendimentos, pois uma maior demanda real pode provocar congestionamentos e maior tempo de espera. Um tempo de espera médio muito elevado pode também

contribuir também para que o *percentual de senhas efetivamente atendidas* diminua, uma vez que os cidadãos têm um tempo disponível limitado para esperar serem atendidos. O TEM tem uma participação em COEF de 40%.

Finalmente, o *grau de satisfação* é o indicador com maior peso relativo na composição do COEF, 50%. Trata-se de um indicador amplo da percepção do cidadão sobre aquele serviço. Ao final de cada atendimento, o funcionário do consórcio Minas Cidadão tem a obrigação de orientar o cidadão a responder a pesquisa de opinião clicando em um dos quatro botões dispostos acima de cada balcão de atendimento: ótimo, bom, regular e ruim. O *grau de satisfação* (GS) é calculado a partir do percentual de manifestações “ótimo” e “bom” sobre todas as respostas. Assim, este indicador pode ter sua representatividade prejudicada quando os cidadãos não respondem a pesquisa de satisfação, levando a eventual viés (C.; D., 2015), o que muitas vezes acontece por um “esquecimento” do atendente em orientar o cidadão (E., 2015).

Uma vez apurados os três indicadores para cada unidade da PPP, eles são convertidos em pontuações que variam de 0 a 1 a partir de faixas de resultados, para então compor o COEF, que também varia nesse mesmo intervalo:

$$\text{COEF} = \text{PGS} \times 0,5 + \text{TE} \times 0,4 + \text{QS} \times 0,1$$

Em que:

- PGS: Pontuação obtida a partir do Grau de Satisfação do cidadão
- PTE: Pontuação do Percentual de Senhas Efetivamente Atendidas
- PQS: Pontuação Quantidade de Senhas atendidas em relação a quantidade de senhas emitidas (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010e).

Assim, decomposta a *parcela mensal por atendimento*, conclui-se que 40% desta que é a principal parcela de remuneração do consórcio é baseada na apuração dos três indicadores descritos. Estes são calculados em cada uma das seis unidades administradas, o que tende a diluir a variação e o risco do consórcio, no entanto, é notável que esta é uma parcela com um forte componente de incentivo à performance. Os 60% restantes da *parcela mensal por atendimento* dependem exclusivamente da demanda realizada no período.

A segunda parcela que compõe a *contraprestação pecuniária mensal* é a *parcela anual complementar*. Esta parcela é apurada anualmente após 12 meses do

início da operação das seis unidades implantadas. A *parcela mensal por atendimento* é um mecanismo compensatório para garantir ao consórcio uma remuneração adicional caso a demanda estimada contratualmente não se verifique na prática. Seu objetivo é “[...] compartilhar os riscos relativos à variação da DEMANDA REAL, o PODER CONCEDENTE assegurará, anualmente, o pagamento da PARCELA ANULA COMPLEMENTAR’ (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a). Assim, o valor desta parcela é diferente de zero apenas “[...] caso o total de atendimentos efetivamente realizados durante o ano seja inferior a setenta por cento da demanda projetada [...] ou da demanda ajustada” (Idem, 2010d).

Demanda projetada é a demanda constante na Tabela 5 para o ano 01 da operação, enquanto demanda ajustada é este valor corrigido pelo Estado bianualmente em função do histórico da demanda real:

19.5.8. Para fins de cálculo da DEMANDA AJUSTADA, o PODER CONCEDENTE considerará o histórico de DEMANDA REAL verificado nos 12 meses antecedentes nas UAI administradas pela CONCESSIONÁRIA (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

Evidentemente, dentro do objetivo da *parcela mensal por atendimento*, o Estado não poderia reduzir a demanda projetada excessivamente sem prejudicar o consórcio. Dessa maneira, caso a demanda ajustada projete uma demanda inferior a 50% da demanda estimada originalmente no contrato da PPP, este pode ser revisto:

19.5.9. Na hipótese em que o total da DEMANDA AJUSTADA para cada período de 2 (dois) anos for superior ou inferior a 50% (cinquenta por cento) da DEMANDA PROJETADA TOTAL para o mesmo período, conforme tabela constante do Apêndice I do Anexo I do EDITAL, as PARTES poderão optar pela REVISÃO DO CONTRATO ou, consensualmente, pela sua extinção, assegurando-se à CONCESSIONÁRIA, nesse último caso, o pagamento de indenização das parcelas dos investimentos vinculados a BENS REVERSÍVEIS ainda não amortizados ou depreciados (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

Note-se que este ponto do contrato trata do risco de demanda oposto, em que a demanda realizada excede aquela estimada. Neste caso, o Estado tem a obrigação de arcar com a *contraprestação pecuniária mensal* sem participação da *parcela mensal por atendimento*. Esta situação em que o Estado tem um custo financeiro além do esperado tem apenas um limite, quando a demanda ajustada fica acima de 150% da demanda estimada inicialmente, dando-lhe o direito de rever o contrato (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

Dessa maneira, conclui-se que o risco de demanda da PPP UAI – Fase I é compartilhado assimetricamente pelo Estado e o consórcio. Oscilações entre 100% e 70% da demanda projetada ou da demanda ajustada são remuneradas normalmente através da *parcela mensal por atendimento*, cabendo este risco de demanda ao consórcio. Reduções inferiores a 70% da demanda projetada ou da demanda ajustada são remuneradas de maneira compensatórias pelo Estado. Assim, embora o consórcio tenha uma remuneração abaixo da estimada contratualmente em função da baixa demanda, ele é remunerado pelo Estado por um serviço que ele não prestou efetivamente. Oscilações da demanda projetada ou da demanda ajustada entre 100% e 150% também são remuneradas exclusivamente pela *parcela mensal por atendimento*, cabendo ao Estado o risco de ter que arcar com este custo adicional.

A apuração do valor a ser pago na *parcela anual complementar* leva em consideração ainda o COEF. Assim, como na *parcela mensal por atendimento*, o coeficiente incide sobre 40% da parcela. Os outros 60% são resultado da multiplicação da diferença da demanda projetada pela demanda realizada e não sofrem nenhuma balização de indicadores de qualidade.

$$PAC = [VPA \times \max(70\%DPT_1 - DRT_1), 0] \times \left[0,6 + \left(0,4 \times \frac{\sum_{n=1}^n COEF_n}{72} \right) \right]$$

Em que

- PAC: Parcela Anual Complementar
- VPA: Valor Padrão do Atendimento;
- DP_1 : Demanda Projetada Total, para a todos os serviços em todas as unidades, referente ao período de pagamento, ou reajustada;
- DRT_1 : Soma da Demanda Real, para todos os municípios durante o ano 1;
- n: Numero ordinal de 1 a 72 representando cada mês de cada uma das unidades em operação no ano t.

Finalmente, o consórcio pode receber *rendas acessórias e complementares*. Esta remuneração é um direito do qual dispõe a concessionária de gerar renda a partir das suas instalações e da atividade desenvolvida. Assim,

13.2 São consideradas receitas alternativas, complementares e acessórias ou de projetos associados, entre outras:

- a. rendimentos decorrentes do aluguel ou arrendamento de espaços para prestadores de serviço integrantes da iniciativa privada;
- b. rendimentos decorrentes da prestação de serviços de conveniência, alimentação e congêneres diretamente pela CONCESSIONÁRIA;
- c. rendimentos financeiros derivados de aplicações financeiras realizadas pela CONCESSIONÁRIA;
- d. receitas oriundas da comercialização de consultas a dados produzidos pelas UAI;
- e. receitas oriundas da comercialização de espaços publicitários em mídia, eletrônica ou não, nas instalações sob responsabilidade da CONCESSIONÁRIA;
- f. receitas oriundas da exibição e distribuição de informações em sistemas de áudio e vídeo, celulares, modems, dispositivos de comunicação, totens eletrônicos ou quaisquer outros mecanismos de transmissão ou recepção;
- g. receitas oriundas de parcerias com financeiras, operadoras de crédito, bancos, agentes financeiros, operadoras de telecomunicações e redes de varejo, desde que compatíveis com os SERVIÇOS UAI e que não causem qualquer prejuízo a esses (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

A geração de renda decorrente dessas atividades é compartilhada com o Estado na razão de três para um, ficando o Estado com 25% dessa renda e o consórcio, com os 75% restantes (Ibidem). Essa divisão da receita ocorre sobre o valor do aluguel das sublocações e não sobre o valor das vendas finais aos consumidores (C.; D., 2015)¹⁷. Se intensamente explorada, essa possibilidade contratual poderia incrementar a renda do consórcio, bem como reduzir o ônus orçamentário do Estado de Minas Gerais com a PPP.

¹⁷ Entrevista com gestor público do Unidades de Atendimento Integrado realizada em 02/12/2015.

Quadro 11: Unidades de Atendimento Integrado – Síntese da remuneração

Remuneração	Quem paga	Frequência	Condição para pagamento	Indicador de desempenho	Peso	Apropriação
Rendas acessórias e complementares	Outras empresas	Mensal	Contratada firma seus próprios contratos	Não há	-	75% Consórcio 25% Estado
Contraprestação pecuniária mensal - Parcela mensal por atendimento	Estado	Mensal	Operação da primeira unidade contratada	Coeficiente de Eficiência (COEF) - Grau de Satisfação (GS) - Tempo de Espera Médio (TEM) - Percentual de Senhas Atendidas (QS)	40% 20% 16% 4%	Consórcio
Contraprestação pecuniária mensal - Parcela anual complementar	Estado	Condicional	Operação das seis unidades contratadas	Coeficiente de Eficiência (COEF) - Grau de Satisfação (GS) - Tempo de Espera Médio (TEM) - Percentual de Senhas Atendidas (QS)	40% 20% 16% 4%	Consórcio
			Demanda realizada entre 70 e 50% da demanda estimada			

Fonte: Elaboração própria.

iii) Fiscalização

A fiscalização da PPP UAI – Fase I é feita remotamente pela CEGUAI/SEPLAG a partir da Cidade Administrativa do Governo de Minas Gerais. Os servidores públicos locados nas unidades administradas pelo consórcio cumprem exclusivamente um papel de *back office* e não atuam diretamente no monitoramento do serviço prestado pela concessionária. A CEGUAI se organiza em cinco coordenadorias regionais que monitoram de quatro a cinco unidades e uma coordenadoria que monitora especificamente as unidades da PPP.

Na visão dos gestores, o trabalho da coordenaria voltada para a PPP é diferente do realizado pelas outras coordenadorias, pois lida diretamente com um gestor privado que tem abaixo de si uma hierarquia própria, em vez de dialogar com um servidor público alocado nas unidades do modelo MGS, subordinado à hierarquia pública.

A gente tem a Coordenadoria (CEGUAI) [...] [, que] é o responsável geral por todas as unidades e o ordenador de despesa. Então ele gerencia todas as unidades do Estado e pra cada unidade, pra cada região, juntou cinco ou seis unidades, né C., e cada um fica com um coordenador-geral que fica assim, seria um... Coordenador-geral não, fica uma coordenadoria aqui, a gente ajudando, apoiando as unidades, e cada unidade tem seu coordenador. E isso no modelo MGS é bem definido. Agora, na PPP, já existe o supervisor da unidade, existe o coordenador, e existem as pessoas que estão lá pra ajudar em toda essa logística da PPP (C.; D., 2015).

Além disso, o papel desempenhado pelas coordenadorias nos dois modelos distintos em que opera o UAI também é diferente:

É diferente o serviço do 'coordenador regional de PPP' e o 'coordenador regional de unidade própria'. Porque o coordenador regional de PPP, como é o nosso caso, a gente mais fiscaliza através do sistema, por exemplo, a gente tem um sistema bastante adequado, e que até a velocidade que eles emitem senhas, que aí a gente consegue saber até se essas senhas estão sendo emitida de forma suspeita ou não, entendeu? Então a gente tem essas facilidades. Já o pessoal das unidades próprias, ele vê mais a área administrativa em si, se tem que puxar a orelha de alguém ou não, se alguém tá fazendo alguma coisa errada ou não, se um funcionário tá brigando com outro, essas coisas mais do dia-a-dia de qualquer empresa (C.; D., 2015).

O sistema a que o gestor público se refere permitiu à CEGUAI a criação de uma sala de situação. Esta sala faz o acompanhamento dos indicadores contratuais e extracontratuais, além da disponibilidade de infraestrutura, em tempo real, das 30

unidades. Seus painéis ficam visíveis na sala da CEGUAL para que toda a equipe possa monitorar as unidades em tempo real.

Para além da sala de situação, a coordenadoria que monitora a PPP conta também com a ajuda de um *Verificador Independente* (VI), no caso, a empresa Ernest Young. Contratada em 2013 em licitação própria, num contrato com valor de R\$4.497.000,00 e vigência de 36 meses prorrogáveis por mais 24 meses, a Ernst Young Terco Assessoria Empresarial Ltda. auxilia a CEGUAL a fiscalizar todos os itens do contrato da PPP (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013a). Mais especificamente, o trabalho do VI se divide em etapas: planejamento, diagnóstico, desenho dos processos, solução de tecnologia de informação, verificação e gestão do projeto (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013b).

As etapas de planejamento, diagnóstico e desenho de processos são etapas que poderiam ser consideradas como pré-operacionais e contemplam o estabelecimento de uma metodologia de averiguação contratual, o estudo de *benchmarking*, e a validação do plano de trabalho com a Administração mineira. Na etapa *solução de tecnologia de informação*, o VI tem que desenvolver e entregar para a SEPLAG um sistema que permita a fiscalização remota pelo governo do desempenho da concessionária da PPP. Finalmente, as etapas de verificação e gestão do projeto contemplam as atividades periódicas de monitoramento da PPP:

O verificador independente, ele vai nas unidades mensalmente, ele visita todas elas e nos envia relatórios dessas visitas, o que eles apontam, quais são as irregularidades, cita também o contrato, em todas, quando existe a irregularidade, ele aponta qual a cláusula contratual que tá sendo desrespeitada, e envia também, de seis em seis meses, a gente faz um workshop. [...] se coloca na frente quais são os pontos que estão sendo verificados naquele resumo de seis meses, e cada um diz o que tá sendo feito, qual é o prazo, o que precisa ser feito, porque, como o C. disse, o verificador independente ele aponta irregularidades tanto da PPP quanto do governo, o que também não está dentro do contrato ou que a gente também não cumpre. Então o verificador independente faz esse diálogo com todas as partes e fica acordado muitas vezes datas e prazos pra gente poder cumprir. Tanto nós quanto o consórcio. (C.; D., 2015).

Como fica claro na fala dos gestores públicos, o VI tem nessa PPP um papel de fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais públicas e privadas e periodicamente exercer o papel de mediador das partes para que sejam sanadas as irregularidades.

Este papel poderia gerar um questionamento sobre a lealdade do VI, uma vez que sua remuneração advém do poder público. No entanto, por ser a Ernst Young uma empresa de reputação internacional, algumas críticas são dirimidas:

A Ernst & Young, que é um verificador internacional, de renome internacional, pra mostrar a idoneidade, porque ele é um verificador independente, ele não é um verificador do Estado, certo? Ele tem que falar as coisas erradas tanto que o Estado tá fazendo e tanto que o parceiro tá fazendo, né. Ele é uma pessoa que é um juiz, certo, que veio pra ser idôneo. Aí até mesmo eu imagino que não foi contratado na nossa época, mas no meu modo de ver foi uma contratação até feliz, por ser uma empresa de renome internacional (C.; D., 2015).

Além de atuar como elemento relativamente neutro na PPP, o VI ainda exerce um papel de facilitador da cooperação entre as partes públicas e privadas, fazendo sugestões de melhorias de processos e de novas práticas para ambas as partes (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013b).

iv) Solução de conflitos

Em vista da amplitude do escopo da PPP UAI – Fase I, do seu valor e da sua vigência, esta contempla dois mecanismos de solução de conflitos extrajudiciais. Primeiramente, estabelece-se um mecanismo de solução amigável. Através dele as partes devem comunicar-se formalmente por escrito sobre a controvérsia, analisar a questão em tempo determinado contratualmente e, se adequado, comunicar por escrito uma contraproposta para solucioná-la. Se então as partes estiverem de acordo, a controvérsia se dá por encerrada; caso o desacordo persista, o contrato prevê uma reunião entre as partes (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

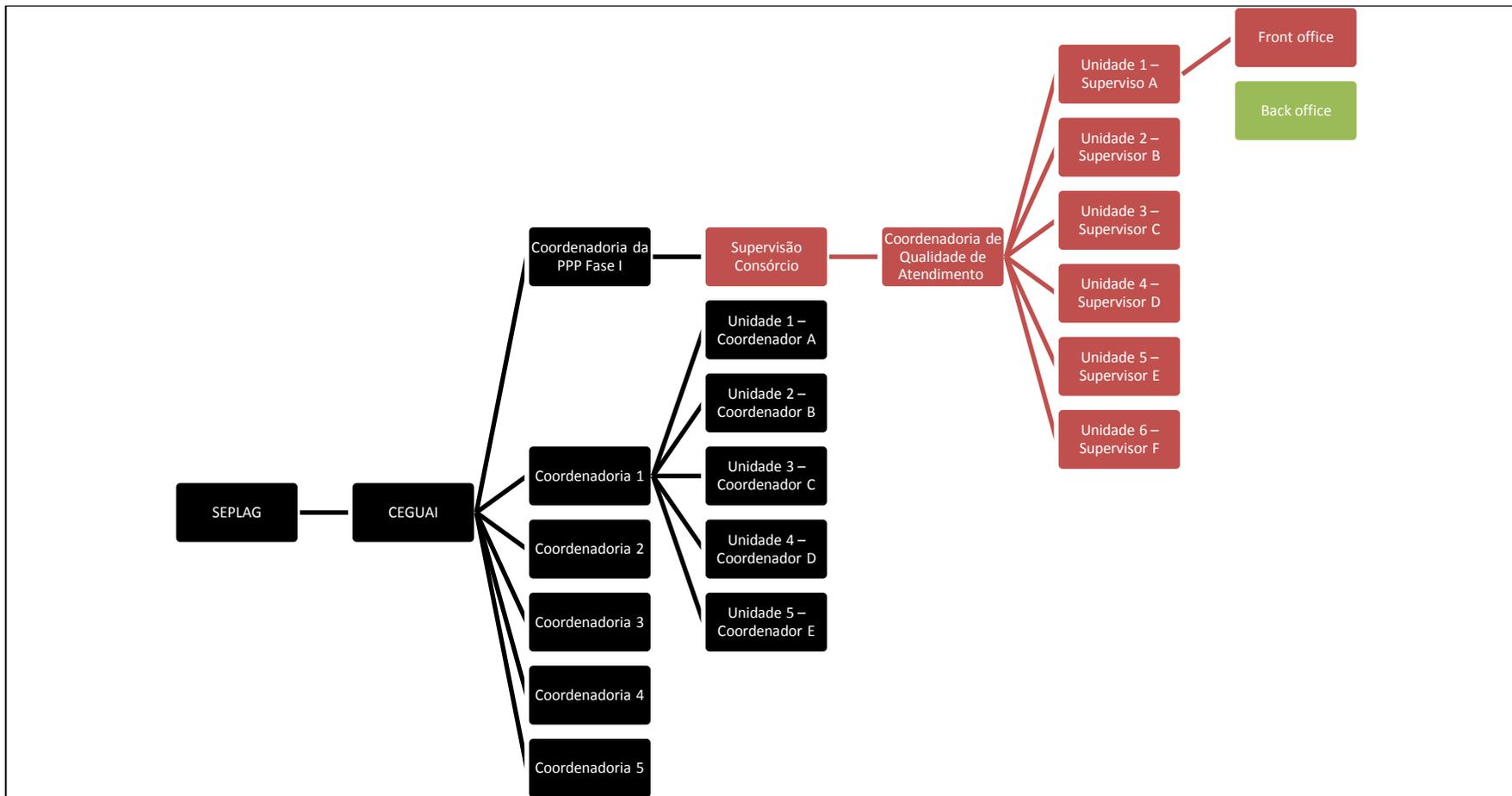
Se o mecanismo previsto para solução amigável não for bem sucedido ou exceder seu prazo contratual de 30 dias, tem início o processo de arbitragem. A arbitragem é conduzida por três árbitros com conhecimento sobre o tema em questão. Cada uma das partes da PPP indica um árbitro para compor o tribunal arbitral e o terceiro árbitro é nomeado em comum acordo pelas partes, sendo este o presidente do tribunal. Cabe à concessionária custear o procedimento de arbitragem até que haja uma resolução. Concluída a arbitragem, as partes não podem recorrer aos órgãos do sistema judiciário, pois,

29.5 As PARTES concordam que as decisões proferidas pela arbitragem serão definitivas e vincularão as PARTES.

29.5.1 O órgão ou entidade arbitral contratado atuará exclusivamente para a resolução da(s) controvérsia(s) e/ou disputas(s) para a(s) qual(is) for designada, devendo novas contratações serem realizadas para a resolução de futuros conflitos.

29.6.1 As partes renunciam a qualquer outro tribunal que de outra forma teria competência para julgar qualquer matéria submetida à arbitragem nos termos desta cláusula (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a).

Diagrama 2: Unidades de Atendimento Integrado – Organograma



Fonte: Elaboração própria.¹⁸

¹⁸ Figuras azuis representam estruturas ocupadas por servidores públicos na hierarquia da SEPLAG, figuras vermelhas representam estruturas ocupadas por funcionários do consórcio contratado e a figura verde representa estruturas ocupadas por servidores públicos ligados a diversos órgãos públicos estaduais.

6.3 Comparação entre os casos e seus incentivos

No processo de análise das estratégias de contratualização adotadas pelo Programa Poupatempo com as contratações e pelo Programa Unidade de Atendimento Integrado – UAI com sua parceria público-privada, são diversas as semelhanças e diferenças encontradas. Justamente o que permite que o presente trabalho se realize é constatar que esta pesquisa não compara objetos diferentes, mas sim duas estratégias de contratualização distintas para um mesmo objeto: serviços de atendimento presencial estadual, que envolvem as mesmas atividades (implantação, administração e prestação do serviço de atendimento ao cidadão) e deixam de fora do escopo da contratualização as mesmas atividades (treinamento, estabelecimento de processos de atendimento, fornecimento de sistemas de TI, etc.). Dessa maneira, não resta dúvidas, esta comparação é possível.

A motivação que levou às duas estratégias também é semelhante, embora guarde diferenças importantes. O processo de contratações no Poupatempo ocorreu para possibilitar uma expansão da rede de postos, que passou de 10 em 2007 para 67 em 2015. Assim, essa terceirização permitiu superar uma limitação de mão de obra de um serviço que até então operava exclusivamente com mão de obra de servidores públicos e diluiu em 60 meses o investimento do Estado para construção de cada posto. Já a parceria público-privada do UAI – Fase I foi estabelecida frente a uma diretriz de substituição da mão de obra provida pela MGS por uma mão de obra privada, porém, a motivação financeira estava marcadamente presente no programa. O UAI, até então, era tido como caro e não sustentável e almejava-se a “*economia que traria*” a PPP (G., 2015).

Apesar da similaridade entre os objetos, é preciso destacar que a PPP UAI – Fase I tem um escopo mais abrangente do que os contratos do Poupatempo. Isto, pois, além de responsabilizar-se pela implantação de 100% das unidades concedidas, o consórcio precisa operacionalizar também a estrutura de tecnologia de informação, não apenas itens básicos, mas a rede de links e os servidores dos bancos de dados que precisam estar integrados com o Governo do Estado de Minas Gerais.

i) Autonomia

Para que a PPP pudesse trazer o retorno esperado em termos de eficiência para o UAI, permitiu-se à concessionária uma *autonomia* adicional àquela dos contratos de terceirização do Poupatempo. Embora aos olhos da concessionária “tudo é padronizado” (H., 2015), há algumas áreas em que a concessionária tem autonomia: i) a definição do local de cada uma das unidades junto da relação de posse ou propriedade com o imóvel escolhido, ii) o dimensionamento dos postos de trabalho em cada unidade e iii) a definição da estrutura de tecnologia de informação.

A concessionária é contratualmente obrigada a buscar de maneira independente um imóvel para suas atividades em cada um dos seis municípios em que ela explora a atividade, cabendo-lhe a decisão de comprar, alugar ou estabelecer qualquer outra relação comercial com o imóvel, desde que respeitados os critérios estabelecidos no contrato. Ainda, guardados os parâmetros contratuais, é a concessionária quem define a quantidade de postos de trabalho instalados em uma unidade, bem como quem organiza quantos destes postos devem ficar disponíveis para o público em cada horário. Por fim, respeitadas as restrições contratuais, é a concessionária que define a tecnologia de informação adequada para dar agilidade e economia ao seu trabalho.

ii) Remuneração

Talvez a mais distinta configuração dos dois contratos sejam as suas lógicas de remuneração. Enquanto o Poupatempo estabelece uma única forma de remuneração, a PPP do UAI prevê três mecanismos distintos. A remuneração do Poupatempo ocorre em função de uma divisão linear em 60 parcelas do valor do contrato (ou 48, nos contratos mais recentes). Estas parcelas podem sofrer dois tipos de alterações: em função dos indicadores contratuais e em função do descumprimento de alguma das cláusulas contratuais. A variação máxima possível em função dos indicadores contratuais é limitada a 3,00%, valor que pode ser considerado baixo quando analisado como incentivo para o comportamento da contratada. Por outro lado, as penalizações podem ser severas, chegando a 20% do pagamento ou mesmo a 30% em caso de rescisão unilateral do contrato, e quando há fases de implantação ou adequação de imóveis associadas ao cumprimento de cronogramas, o que pode levar à suspensão dos pagamentos.

Por sua vez, a principal remuneração do UAI, a *parcela mensal por atendimento*, é calculada em função da quantidade de atendimentos realizados nas unidades. Dessa forma, por si só a remuneração já seria necessariamente variável mês a mês. No entanto, esta variação se torna ainda maior, pois 40% desta parcela estão atrelados ao *coeficiente de eficiência*, que é composto por três indicadores. Ainda, uma vez que a principal remuneração do parceiro ocorre em função da demanda, caso a demanda esteja significativamente abaixo da projetada, há uma *parcela anual complementar* para compartilhar este prejuízo. Por fim, as rendas acessórias, embora pequenas quando comparadas às outras duas, estão previstas e podem ser exploradas pelo consórcio.

Ao estabelecer para os postos do Poupatempo um pagamento com 97% fixo mensal, São Paulo optou por *contratos com preço fixo* com uma forte estrutura de incentivo. Minas Gerais, por sua vez, estruturou um *contrato com incentivos* em que o governo partilha dos custos e dos ganhos gerados pelo consórcio (LAFFONT; TIROLE, 1993).

Dessa maneira, conforme preconiza a teoria, as recompensas e contingências parecem claras para os agentes contratados nos dois programas (VERMA; MITNICK; MARCUS, 1999). Entretanto, o peso atribuído pelo Estado de Minas Gerais às recompensas e contingências é muito maior do que o atribuído por São Paulo na sua opção por um modelo quase fixo de remuneração. Minas Gerais teria, assim, buscado convergir seus objetivos ao do consórcio, atribuindo grande peso aos indicadores que condicionam as recompensas.

iii) Objetivos

Entretanto, ainda que a gestora do consórcio considere que o maior objetivo da sua empresa é “ter um atendimento 100% como deseja o governo” (H., 2015), os administradores públicos da PPP UAI – Fase I foram unânimes ao apontar o dinheiro e o lucro do consórcio como os principais incentivos da concessionária (B., 2015; C.; D., 2015; G., 2015). Esta associação tão direta feita pelos gestores privados possivelmente está relacionada à busca intensa do consórcio Minas Cidadão em aumentar sua receita e sua margem de lucro. Em função das fórmulas de remuneração, o consórcio tem quatro possíveis estratégias alternativas para isso:

aumentar sua demanda, melhorar seu desempenho no COEF, gerar rendas acessórias ou reduzir seus custos.

Na busca do consórcio por aumentar a demanda das unidades há um claro risco de *moral hazard* (LAFFONT; TIROLE, 1993). Embora sejam objetivos contratuais da PPP “a busca da expansão do número de USUÁRIOS, a ampliação e a modernização dos BENS REVERSÍVEIS, para o adequado atendimento da DEMANDA REAL” (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010a), o impacto de variações do *número de usuários* sobre as finanças da parceria antagoniza Estado e consórcio. Embora o Estado tenha interesse em aumentar o número de atendimentos feitos no UAI, seus gestores se preocupam com a viabilidade financeira do programa e têm na PPP um desincentivo a aumentar o número de atendimentos nas unidades:

Enquanto MGS, quanto maior a demanda melhor pro Estado, melhor pro cidadão, porque ele pode ter vários serviços dentro daquele “shopping” [...] Agora, já no caso da PPP, quanto maior [a demanda], o Estado paga mais. Essa diferença que existe entre esse modelo PPP e o modelo MGS, pra mim, eu acho que fica prejudicado o cidadão, porque às vezes a gente não consegue liberar tanta demanda, porque às vezes a gente esbarra naquele índice [...], numa demanda muito alta, daqui a pouco o Estado tá pagando a mais e a demanda já é bastante, o valor de atendimento já é bastante alto (C.; D., 2015).

A geração de *rendas acessórias* é uma prerrogativa contratual do consórcio e não apresenta um claro ônus ao Estado. Pelo contrário, o Estado partilha de parte da renda gerada, de modo que poderia até ser um incentivador da exploração deste direito.

Finalmente, os outros dois fatores pelos quais o consórcio pode buscar seu objetivo, a redução de custos e o aumento da pontuação obtida no COEF, apresentam o clássico *trade off* entre custo e qualidade observado pela teoria (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997). Resta questionar se a busca por eficiência e os cortes de custos feitos pelo consórcio estão prejudicando variáveis qualitativas que não estão previstas no contrato. Fatores como a eficiência dos recursos humanos e dos sistemas de tecnologia, bem como a adequação e a durabilidade dos imóveis, são variáveis sobre as quais o consórcio tem autonomia limitada para fazer *investimentos produtivos* (HART, 2003).

Por sua vez, as empresas que operam os contratos de terceirização do Poupatempo têm apenas 3,00% da sua receita dependendo do seu desempenho e não possuem nenhuma outra forma de elevar sua receita que não seja através de aditamentos contratuais. Esta possibilidade implica maior custo de transação, envolvendo negociações e monitoramento, e é mais difícil de ser construída politicamente (WILLIAMSON, 1976). Assim, para maximizar seu lucro, resta às empresas administradoras destes contratos obter o máximo possível da pontuação nos indicadores contratuais e, principalmente, reduzir seus custos. Para isso, porém, sua autonomia é bastante menor do que a da concessionária do UAI. Assim como na PPP UAI – Fase I, o ímpeto pela redução de custos novamente traz à tona o problema da relação custo e qualidade.

Os administradores do Programa Poupatempo, entretanto, não mencionam o dinheiro e o lucro como o principal incentivo das empresas contratadas. Para eles, as empresas são movidas pela reputação (A., 2015; F., 2015), embora tenham “olho no resultado financeiro”. Essa preocupação com reputação em teoria favoreceria o bom desempenho por parte das empresas aos olhos do Estado, fazendo a balança custo-benefício pender a favor do benefício público. Segundo um dos gestores públicos entrevistados, haveria até uma situação de competição entre as empresas terceirizadas (A., 2015).

iv) Risco de demanda

O consórcio Minas Cidadão é taxativo ao afirmar que “o [seu] principal risco é o risco de demanda” (H., 2015). Segundo gestor privado, toda a infraestrutura e o dimensionamento das equipes estariam ainda hoje projetados para uma demanda estimada que não se realizou. Sendo assim, seus custos estariam desnecessariamente altos, e a empresa planejará para o futuro breve um redimensionamento de espaços e pessoal (H., 2015). Alguns fatores que já ocorreram e recaem sobre este risco são a presença de postos de atendimento de órgãos do governo de Minas Gerais na mesma cidade que as unidades PPP, resultando em competição entre eles e na desistência de órgãos parceiros do Programa UAI em seguir no projeto. No entanto, não é difícil imaginar fatores que poderiam ocorrer e que poderiam ter impactos consideráveis como, por exemplo, o aprimoramento do portal de serviços do Estado de Minas Gerais. Estes riscos se tornam ainda mais graves quando o horizonte de tempo que se tem para esta

parceria é de 20 anos, em um período histórico de crescente migração de serviços públicos para a Internet. Caso até 2031 o Estado de Minas Gerais tenha migrado substancialmente a prestação desses atendimentos para um portal de serviço ou qualquer outra tecnologia, é provável que a demanda da PPP venha a cair abaixo dos limites mínimos estabelecidos e o contrato precise ser revisto ou mesmo rescindido.

Embora compartilhado de maneira assimétrica em favor da concessionária através da parcela complementar anual, o risco de demanda parece estar recaindo substancialmente sobre a concessionária.

O risco de demanda no Programa Poupatempo, porém, recai exclusivamente sobre o Estado. No caso de um aumento da demanda que reduzisse o valor do pagamento médio por atendimento, as empresas contratadas não seriam obrigadas a redimensionar seus postos exceto se feitos aditamentos contratuais. Na situação contrária, uma redução da demanda, as empresas tampouco poderiam reduzir sua capacidade instalada contratada, recebendo um valor maior por atendimento. Assim, com as empresas sendo remuneradas por um valor quase fixo ao longo de todo o contrato, o risco de demanda é do Estado, pois este pode ter contratado um serviço em excesso (em caso de redução da demanda) ou prestar um mau serviço e ter um custo adicional para melhorá-lo (em caso de aumento da demanda).

v) *Risco de suporte, back office e integração*

Um risco que se faz presente nas duas estratégias de contratualização é o de os serviços da administração pública não conseguirem dar vazão à eficiência ou a um eventual aumento de demanda do *front end*. Este risco advém do fato de que é na interação entre *front* e *back end* que se dá a interação operacional entre o público e o privado. Assim, caso os procedimentos da UAI e do Poupatempo se tornem mais eficientes, reduzindo, por exemplo, o tempo médio de atendimento pela metade e permitindo dar vazão ao dobro de atendimentos no mesmo período de tempo, é possível que os procedimentos dos órgãos públicos não acompanhem este aumento de produtividade. Este cenário pode parecer pouco provável, mas no caso da UAI, por exemplo, a Polícia Civil já precisou solicitar a redução do fluxo de pedidos para a emissão de RGs, pois não estava dando conta de atender a demanda.

[...] aconteceu isso com a gente classicamente com a Polícia Civil. A gente passou a emitir carteira de identidade com 5 dias aqui na capital. O gargalo que deu, lá dentro do instituto, porque o processamento é feito lá, foi terrível. Começou a surgir... Você tampou... Você vestiu um santo e desvestiu o outro (B., 2015).

Nos dois programas os procedimentos operacionais padrão (POP) dos atendimentos são controlados pelos administradores, SEPLAG e PRODESP; entretanto, os POP do *back office* seguem sob a responsabilidade dos órgãos parceiros, por exemplo, a Polícia Civil e o Detran.

No caso do Poupatempo este risco é menor, pois as empresas contratada têm um menor incentivo a tornar o atendimento mais eficiente, uma vez que sua remuneração pouco depende deste fator. Todavia, na PPP UAI – Fase I, em que a concessionária tem boa parte da sua remuneração atrelada ao número de atendimentos realizados, senhas efetivamente atendidas e tempo médio de atendimento, há um forte incentivo à melhoria dos POP, de maneira que a concessionária certamente pressiona o Estado a melhorá-los. Vale ressaltar ainda que o incentivo dos próprios administradores públicos dos programas também é este: realizar o máximo possível de atendimentos com a melhor qualidade possível no menor tempo (A., 2015; C.; D., 2015).

Risco análogo também está colocado quanto ao treinamento dos funcionários das empresas contratadas nos dois programas. Quem ministra os treinamentos são os servidores dos órgãos públicos que têm uma capacidade limitada de ofertar estes cursos. Assim, qualquer motivo, como um aumento do *turnover*, que leve à intensificação da demanda das empresas em ter seus funcionários treinados para garantir a qualidade dos atendimentos pode gerar um risco para as parcerias.

Tem-se aqui o encontro entre as funções que foram delegadas pelos estados para os agentes privados e aquelas que foram preservadas com os servidores públicos. Esta escolha por quais serviços delegar pode ser feita utilizando o conceito do *risco de probidade* (WILLIAMSON, 1999). Todavia, em função da fraca intensidade dos incentivos presente na máquina pública frente a estruturas mais intensas nos parceiros privados (WILLIAMSON, 1999, 1985), pode haver um descompasso entre esses fatores.

vi) Frequência

Os contratos de terceirização do Poupatempo seguem os preceitos da Lei 8.666, que estabelece o prazo máximo de vigência contratual em 60 meses. Dessa maneira, com exceção dos quatro contratos mais recentes analisados, estes contratos não possibilitam a renovação contratual. Estes contratos são, portanto, transações de lance único, nas quais, em teoria, as empresas têm pouco incentivo para manter uma boa reputação e têm um incentivo a cortar custos independentemente de manter a qualidade, pois sabem que não terão aquele contrato renovado.

Já o contrato de concessão da PPP UAI – Fase I tem uma duração de 20 anos e prevê a possibilidade de renovação. Por ser uma relação longa, o risco de reputação da empresa envolvida é maior do que no Poupatempo. Ainda, por prever a renovação, é de se esperar que as partes tenham interesse na continuidade da transação.

vii) Fiscalização e monitoramento

Ambos os programas analisados optam por técnicas de monitoramento centralizado e remoto. Os servidores públicos de Minas Gerais e São Paulo que trabalham dentro dos Postos Poupatempo e das UAI não cumprem um papel voltado para a fiscalização, mas para um suporte técnico ao atendimento e para atendimentos que requerem fé pública, embora seja possível argumentar que sua presença possa inibir algumas práticas indesejadas.

Dessa maneira, nenhum dos dois governos segue estritamente a recomendação estabelecida por Cabral, Lazzarini e Azevedo de manter servidores públicos enquanto fiscais *in loco* (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010). Por outro lado, o risco de *controle sobre os controladores* não parece se fazer presente em nenhum dos dois arranjos, uma vez que não há relação próxima e cotidiana entre controlados e controladores.

De uma maneira geral, os mecanismos de avaliação do desempenho das contratadas são semelhantes, através de câmeras internas, relatórios de indicadores e visitas de clientes ocultos. Não obstante, o sistema de fiscalização praticado pela SEPLAG em Minas Gerais parece bastante sólido. A SEPLAG trabalha ancorada no seu Verificador Independente, na sala de situação e eventualmente com os

supervisores técnicos *in loco*. Com a contratação de uma empresa de larga reputação internacional para a função de VI, estabeleceu-se uma rotina crível e aparentemente confiável de monitoramento da contratada. Ainda, com a sala de situação visível para toda a equipe administradora do programa, o acompanhamento dos indicadores contratuais ocorre em tempo real.

Por sua vez, o Poupatempo parece ter um procedimento fiscalizatório menos robusto. Por ter 67 postos divididos em dezenas de contratos vigentes, a missão de fiscalização da PRODESP é mais pulverizada do que da SEPLAG. Os Relatórios Gerenciais apresentados, embora sintéticos e bem estruturados (ver Figura 3), parecem limitados por não trazerem o histórico do desempenho dos postos nem maneiras alternativas de visualização dos dados, seja por contrato ou por empresa prestadora de serviços.

Esta diferença está em linha com os diferentes modelos contratuais analisados. Enquanto Minas Gerais optou por um grande peso às recompensas e às contingências, fazendo-se necessário um acompanhamento detalhado dos resultados mensuráveis, o Poupatempo optou por um contrato com preço fixo, retirando a necessidade de um acompanhamento de indicadores mais intenso. Por outro lado, o contrato paulista estabelece uma estrutura forte de incentivos que pode levar as contratadas a reduzirem custo em detrimento de qualidade e este risco talvez merecesse acompanhamento mais sofisticado.

viii) Administração

Diferentemente da administração do Poupatempo pela PRODESP, a administração do UAI pela SEPLAG aparenta um nível elevado de influência do cenário político local. A recente troca de partido político no Governo do Estado de Minas Gerais afastou boa parte da equipe que administrava o UAI. Seus atuais coordenadores são todos recém empossados e há uma clara mudança de diretriz para o programa.

Por sua vez, a administração do Poupatempo é feita por servidores da PRODESP que estavam presentes no programa desde seu início e estão em seus respectivos cargos desde 2007, ano em que a estrutura de governança vigente foi estabelecida. Estes servidores ocupam posições comissionadas na PRODESP, de modo que poderiam ter sido removidos de seus postos, no entanto, seguem em

seus cargos há quase 10 anos. Esta estabilidade poderia estar associada à continuidade política vivida no Estado de São Paulo desde o início do programa Poupatempo.

7. ANÁLISE DO DESEMPENHO

Em vista dos diferentes incentivos de cada um dos dois programas analisados, discutiremos nesta seção a influência destes mecanismos sobre o desempenho dos parceiros privados. Dessa maneira, sempre que adequado, contrastaremos os resultados encontrados com as proposições teóricas elencadas na seção 2. Iniciaremos nossa análise discutindo de uma maneira ampla o escopo dos dois casos e os riscos de probidade envolvidos; em seguida, analisaremos alguns casos de *moral hazard*, para então proceder com uma análise da qualidade dos serviços prestados; finalmente, teceremos alguns comentários sobre os custos e a remuneração dos dois casos. Toda a análise construída nesta seção adotará métodos qualitativos, com exceção da comparação entre a qualidade dos dois serviços, que se dará quantitativamente.

7.1 Escopo e probidade

Apesar da ressaltada similaridade entre os objetos contratualizados nos dois casos estudados, as estratégias de delegação não têm escopos idênticos. Enquanto o Estado de São Paulo optou por contratar serviços de gestão, operação e manutenção e, em alguns casos, implantação, Minas Gerais escolheu uma parceria público-privada que contemplasse implantação, operação e algumas outras atividades aparentemente secundárias.

Do ponto de vista do atendimento ao público, ambas as políticas públicas se estruturaram da mesma maneira. O *front office* é operado por funcionários contratados pelo agente privado, enquanto o *back office* é de responsabilidade pública. Os POP de atendimento e de *back office* são domínios do Estado nos dois casos, e a responsabilidade por treinar os funcionários privados também cabe aos agentes públicos.

A fase de implantação também está presente nos dois casos. No entanto, para além do fato de que 100% das unidades contratualizadas na PPP deveriam ser implantadas, enquanto apenas parte dos contratos do Poupatempo prevê uma fase de implantação, há outra diferença entre as duas estratégias. Enquanto o

Poupatempo opta por posicionar seus postos exclusivamente em equipamentos públicos (próprios ou locados pelo Poder Público), sendo o Estado o provedor do imóvel, o UAI impediu a possibilidade das unidades da PPP estarem em prédios públicos e transferiu para o consórcio a responsabilidade por prover os imóveis.

Esta transferência, que poderia significar um investimento produtivo privado que barateasse os custos da sua operação (HART, 2003; IOSSA; MARTIMORT, 2012; YESCOMBE, 2007), também envolvia um risco. Isto, pois, o consórcio precisava cumprir um cronograma de implantação das seis unidades e, em paralelo, localizar imóveis que atendessem a todas as exigências contratuais nos seis municípios selecionados no edital.

Assim, a implantação das seis unidades da PPP UAI – Fase I se mostrou um desafio para a parceria. Embora o consórcio tivesse interesse no início antecipado da operação em todas as unidades contratadas para fazer jus a sua plena remuneração e não ser penalizado por atrasos, sua implantação não respeitou o cronograma estabelecido pelo Estado.

Segundo relata um gestor público ligado ao UAI, o consórcio alegou uma série de dificuldades técnicas para justificar o atraso da implantação, no entanto, o Estado entendeu que essas dificuldades faziam parte dos riscos assumidos pelo consórcio e aplicou as penalizações cabíveis ao parceiro. A concessionária, entretanto, alegou que o Estado era responsável por aquele atraso e que, portanto, o fenômeno estaria fora do risco assumido por ele, não sendo razoável puni-lo. Essa controvérsia sobre as responsabilidades pelos fatores que levaram ao atraso da implantação da parceria levou a disputa a escalar para a arbitragem:

Esse é um dos grandes riscos, a questão da disponibilidade do imóvel. Porque você tá indo pra mercado, eles no nosso modelo não poderiam utilizar, nos municípios, imóveis do governo, foi de responsabilidade toda deles buscar o imóvel, as regras são essas, como é que você vai buscar esse imóvel, você vai comprar, leasing, você vai alugar... A nós não interessa. Tá no seu custo, você que modela isso. [...] Eles sabiam desse risco. O que nos incomodava é que a regra foi clara. Veio uma discussão, pós contrato, de que o cronograma era inexequível (B., 2015).

Ainda, entre as atividades aparentemente secundárias que foram contratualizadas está a provisão da infraestrutura de tecnologia da informação (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010b). Diferentemente das outras

unidades da rede UAI, no caso da PPP a operação eletrônica ocorria fora dos servidores do governo, e resultou em

[...] algumas vulnerabilidades, e que se a gente tivesse gerenciando tecnologicamente essas vulnerabilidades a gente estaria intervindo no resultado dele. Então toda aquela concepção perderia o sentido pra ele [consórcio], que trabalhou economicamente em cima de um modelo, e pra nós, que, em cima desse modelo, desenhamos nosso modelo de gestão. Mas, mais do que isso, a gente começou a perceber não só as vulnerabilidades, mas que o privado ele estava de alguma forma aproveitando dessas vulnerabilidades. [...] a gente foi meio ingênuo em algumas regras. E aí a gente só foi enxergar isso depois que a coisa estava rodando, no relacionamento do dia-a-dia (B., 2015).

A transferência dos servidores para o parceiro privado permitiu que este manipulasse os dados em seu favor, em um caso claro de improbidade.

Esta improbidade se deu pelo que o gestor considerou ingenuidade, mas que poderia ser compreendido dentro de um contexto de racionalidade limitada. Ademais, uma vez que o consórcio está operando a atividade pública diretamente, afastando o Estado do seu dia a dia, a assimetria de informações permitiu que se demorasse a que a manipulação fosse percebida.

Com base nos fatos ocorridos com a contratualização da tecnologia de informação, podemos afirmar que a *Proposição 4: Diante da contratualização de um mesmo serviço público, as atividades delegadas são semelhantes resultando em riscos análogos de probidade* não foi observada empiricamente. Isto porque, apesar de analisarmos neste trabalho duas estratégias de contratualização aparentemente semelhantes, há diferenças entre as exatas atividades delegadas que resultaram em riscos diferentes de probidade, o que não se poderia imaginar a partir da teoria.

7.2 Resolução de conflitos

Foi possível identificar nesta pesquisa que os conflitos entre os objetivos públicos e privados sobre a implantação das seis unidades da PPP UAI – Fase I levaram as partes a utilizarem a estrutura de resolução de conflitos prevista contratualmente. Assim, o mecanismo de solução amigável de controvérsias evitou a judicialização do conflito. Este é apenas um exemplo constatado nesta pesquisa dentre outros que ao longo da PPP podem ocorrer. Trata-se, assim, de uma

estrutura para resolver disputas *ex post* o início da transação sobre variáveis não contratualizadas ou sobre as quais houver desentendimento.

Os contratos do Poupatempo, por sua vez, não preveem estrutura semelhante e sustentam apenas que controvérsias implicam em multas contratuais e podem ser judicializadas. Trata-se de um claro exemplo em que um contrato detalhado que incorreu em um alto custo de transação *ex ante* abdica de um mecanismo de resolução de conflitos *ex post* início da operação.

Assim, temos que a *Proposição 1: Contratos mais complexos demandam maiores custos de transação ex ante e implicam menores custos de transação ex post* foi observada nos dois casos analisados. No caso do UAI um contrato menos completo levou as partes a manterem uma estrutura para resolução de conflitos *ex post*. Por sua vez, o Poupatempo optou por um contrato mais completo, evitando a necessidade de uma estrutura análoga.

7.3 Moral hazard

O conflito entre os objetivos dos governos dos estados de Minas Gerais e de São Paulo e os das empresas administradoras dos contratos analisados é evidente. Enquanto os gestores públicos almejam a melhor qualidade do serviço ao menor custo, os gestores privados buscam aumentar sua margem de lucro e sua receita. No caso da PPP UAI – Fase I, este risco de *moral hazard* é mais latente devido à fórmula de remuneração vincular a principal remuneração da parceira privada à demanda realizada nas unidades. Desta forma, aumentar sua própria demanda passa a ser objetivo central do consórcio, enquanto o Estado busca controlar a demanda para não exceder seu orçamento. No caso do Poupatempo, o *moral hazard* se concentra no incentivo da contratada em reduzir seus custos ainda que em detrimento da qualidade, enquanto o Estado busca atender o cidadão com a melhor qualidade possível.

Frente aos diferentes objetivos descritos, o consórcio Minas Cidadão adotou iniciativas que buscaram aumentar de maneira autônoma o número de atendimentos realizados nas unidades sob sua administração. Primeiramente, o consórcio propôs a extensão do horário de atendimento das suas maiores unidades (B., 2015). Essa inovação precisou ser autorizada pelo Estado, pois contrariava o estabelecido

contratualmente. Em paralelo, o consórcio passou a prospectar autonomamente órgãos públicos para serem parceiros da SEPLAG no UAI, chegando a ter funcionários voltados especificamente para esta função (G., 2015).

O consórcio, assim, fazia contato com órgãos públicos para apresentar suas unidades, buscando provocar interesse na transferência de atendimentos para o UAI. A SEPLAG, para evitar que o consórcio gerasse sua própria demanda de maneira que fugisse ao seu planejamento orçamentário, precisou modificar o contrato da PPP, formalizando que órgãos interessados em estabelecer um convênio com a Secretaria para ter seus atendimentos no UAI deveriam procurá-la formalmente (B, 2015; C; D, 2015).

A estratégia da concessionária pode parecer lógica se considerada a duração de 20 anos do contrato da concessão administrativa. É crível supor, por exemplo, que a demanda em centrais de atendimento presencial tende a cair até o ano de 2031 em relação aos níveis de hoje, dada a recente tendência à migração digital. Desse modo, é de se esperar que o consórcio realmente busque explorar ao máximo os primeiros anos do seu contrato, pois um possível esvaziamento dos locais de prestação de serviço presencial pode levar à redução da sua demanda futura. Assim, chama a atenção que as estimativas da demanda projetada tenham levado em conta exclusivamente o crescimento populacional das cidades em questão e desconsiderado riscos como a migração digital, um dentre outros riscos evidentes para a demanda da parceria.

Frente ao risco de demanda, a duração do contrato e a dificuldade que o consórcio teve em implantar as seis unidades contratadas, apesar de ter incentivos para acelerar este processo, podemos observar a *Proposição 3: O maior escopo e a mais longa vigência contratual tornam a transação mais suscetível a incertezas* nos casos analisados. O Poupatempo, por sua vez, com menor escopo contratual e duração de cinco anos dos seus acordos, torna suas contratualizações menos incertas e permite uma saída mais rápida para Estado e agentes privados em caso de imprevistos.

Curiosamente, embora realmente tenha havido uma redução do portfólio de serviços oferecidos no UAI em relação aos previstos no contrato, a *parcela anual complementar*, estabelecida para o compartilhamento do risco de demanda do

consórcio, não foi paga nenhuma vez desde que foi firmada a PPP (B., 2015; C.; D., 2015). Ao contrário do que relata o consórcio, os dados do Governo do Estado de Minas Gerais apontam que a demanda das unidades administradas pelo consórcio vem superando regularmente o número de atendimentos estimados contratualmente desde o segundo ano da operação de cada uma das unidades.

Os números auferidos corroboram a preocupação financeiro-orçamentária demonstrada pelos gestores públicos deste projeto e podem estar associados aos esforços do Consórcio Minas Cidadão em aumentar a demanda das unidades. Vale destacar que a única unidade que ainda não apresentou uma demanda realizada superior à demanda estimada para ela é a UAI – Juiz de Fora. Não obstante, mesmo nesta unidade a demanda realizada vem aumentando regularmente sua representatividade frente à demanda estimada. Para esta unidade, especificamente, quando da visita do pesquisador à SEPLAG, foi relatado pelos gestores públicos que havia uma concorrência direta de um centro de atendimento de outro órgão público que emitia alguns dos documentos que eram oferecidos na unidade da PPP, e que a concessionária chegou a fretar vans para levar cidadãos deste outro local para a UAI. Assim, esta deve ser uma das razões que leva esta unidade a ter uma demanda tão distinta das demais e representa mais um imprevisto para a operação desta PPP.

Apesar de superar a demanda projetada regularmente, em nenhum dos anos analisados a demanda realizada na PPP superou os 150% da demanda estimada, de modo que o Estado de Minas Gerais ainda não teve chance de rever o contrato ou rescindi-lo por esta previsão contratual. Com a demanda realizada até o momento, o Estado está arcando com ônus da sua parcela do risco de demanda.

Temos, portanto, uma situação clara de *moral hazard* em que o agente agiu motivado pelo seu objetivo sobre variáveis não observadas com efeitos notoriamente contrários aos objetivos do principal. Este comportamento trouxe prejuízos aos cofres públicos e fugiu aos desejos do principal, de modo que precisou ser contratualizado. Verificamos, assim, que a *Proposição 9: Com objetivos diferentes do principal, os agentes privados agem em variáveis não observadas, prejudicando a qualidade do serviço* se sustentou nos casos aqui analisados.

Tabela 6: Unidades de Atendimento Integrado – Demanda realizada e estimada

	Unidade UAI - Demanda realizada						
	BETIM	GOV. VALADAR.	J. DE FORA	M. CLAROS	UBERLÂNDIA	VARGINHA	TOTAL
Ano1	226.380	159.654	106.214	193.285	310.935	72.540	1.069.008
Ano2	361.406	254.558	203.786	287.045	354.365	108.310	1.569.470
Ano3	344.440	271.075	208.553	443.331	369.184	146.234	1.782.817
Ano4	381.522	376.174	231.800	604.629	434.299	179.217	2.207.641
Total	1.428.052	1.061.461	765.371	1.528.290	1.588.239	506.301	6.628.936

	Unidade UAI - Demanda estimada						
	BETIM	GOV. VALADAR.	J. DE FORA	M. CLAROS	UBERLÂNDIA	VARGINHA	TOTAL
Ano 1	217.387	129.559	259.195	178.746	312.165	59.931	1.156.983
Ano 2	224.052	130.408	262.709	181.611	318.859	60.921	1.178.560
Ano 3	230.581	131.240	266.151	184.417	325.416	61.891	1.199.696
Ano 4	236.982	132.056	269.526	187.168	331.845	62.842	1.220.419
Total	909.002	523.263	1.057.581	731.942	1.288.285	245.585	4.755.658

	Unidade UAI - Demanda realizada enquanto % da demanda estimada						
	BETIM	GOV VALADAR.	J. DE FORA	M. CLAROS	UBERLÂNDIA	VARGINHA	TOTAL
Ano 1	104%	123%	41%	108%	100%	121%	92%
Ano 2	161%	195%	78%	158%	111%	178%	133%
Ano 3	149%	207%	78%	240%	113%	236%	149%
Ano 4	161%	285%	86%	323%	131%	285%	181%
Total	157%	203%	72%	209%	123%	206%	139%

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais¹⁹.

¹⁹ Os dados foram obtidos pelo pesquisador como primeira resposta ao seu pedido de acesso à informação feito por meio da Lei de Acesso à Informação e apresentado ao Governo do Estado de Minas Gerais. Os dados apresentam a demanda realizada em cada unidade UAI administrada pela PPP até setembro de 2015. Neste recorte temporal, quatro das seis unidades já estavam em seu quinto ano de operação, no entanto, para efeitos de comparação desta pesquisa, optou-se por apresentar os dados somente até o Ano 4, viabilizando a análise de todo o conjunto da parceria. Vale destacar que, para este recorte temporal, a UAI – Montes Claros estava no décimo primeiro mês do seu Ano 4, portanto, a comparação apresentada desta unidade considera a demanda realizada em 11 meses sobre a demanda estimada para 12 meses.

Embora uma análise de demanda também pudesse ser replicada para os postos contratados do Poupatempo, esta não está dentro do escopo desta pesquisa, pois não deve ser entendida como um incentivo ou uma variável de desempenho do parceiro privado. Isto pois, como colocado anteriormente, as empresas que operam os postos são indiferentes às oscilações da demanda, recaindo o risco de demanda inteiramente sobre o Estado de São Paulo.

7.4 Qualidade do serviço prestado

Conforme visto, por serem remuneradas por um *contrato com preço fixo* com um baixo peso atribuído aos indicadores de qualidade, as empresas que administram os contratos do Poupatempo têm um forte incentivo à redução de seus custos, ainda que em detrimento de qualidade. Já o consórcio administrador da PPP UAI– Fase I tem um *contrato com incentivos*, com 40% da contraprestação pecuniária mensal atrelados a indicadores de qualidade, de modo que, embora busque reduzir seus custos, o consórcio não pode deixar de priorizar bons resultados nos indicadores contratuais.

Ao fazermos uma análise descritiva dos dados dos indicadores contratuais de qualidade da PPP UAI – Fase I para o ano de 2015 é possível depreender que o consórcio mantém um desempenho próximo ao ideal ao longo de todo o período quando mensurado pelos indicadores contratuais de desempenho²⁰.

Levando em consideração a amostra analisada com 11 meses e seis unidades, dentre as 66 observações, o COEF somente apresentou valores inferiores a um (valor máximo possível) em dez ocasiões. Isto pois, dentre os três indicadores que compõem o COEF, o índice de satisfação e as senhas atendidas (%) não estiveram em níveis inferiores aos valores de referência estipulados contratualmente em nenhum mês em nenhuma das seis unidades, resultando constantemente em pontuações máximas. O único indicador que operou em níveis aquém dos requeridos foi o *tempo de espera médio* (TEM). Dessa maneira, foram as infrações ocorridas no TEM que levaram o COEF para valores inferiores ao máximo possível.

²⁰ Conforme descrito na seção 2, embora o pedido de acesso à informação tenha solicitado dados com a maior periodicidade disponível, o Governo do Estado de Minas Gerais limitou as informações de desempenho encaminhadas ao ano de 2015.

Tabela 7: Unidades de Atendimento Integrado – Estatística descritiva dos indicadores contratuais

	ÍNDICE DE SATISFAÇÃO	TEM	SENHAS ATENDIDAS (%)	COEF
Valor de referência	95%	00:08:00	92%	1
Média	98,69%	00:06:40	97,21%	0,99
Mediana	98,93%	00:06:16	97,14%	1
Desvio padrão	0,85%	00:02:14	1,06%	0,03
Coefficiente de variação	0,86%	36,00%	1,09%	3,00%
Quant. infrações	-	10,00	-	10,00
Quant. infrações (%)	0%	15%	0%	15%
Observações	66	66	66	66

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

Tabela 8: Unidades de Atendimento Integrado – Tempo de Espera Médio

	BETIM	GOV. VALADARES	JUIZ DE FORA	MONTES CLAROS	UBERLÂNDIA	VARGINHA
jan-15	0:07:06	0:07:21	0:06:09	0:16:28	0:05:17	0:06:28
fev-15	0:10:12	0:03:42	0:07:15	0:07:51	0:07:15	0:05:42
mar-15	0:11:00	0:04:22	0:07:10	0:09:57	0:06:19	0:03:40
abr-15	0:09:28	0:06:03	0:06:01	0:09:50	0:04:45	0:04:03
mai-15	0:10:42	0:03:49	0:08:21	0:12:50	0:04:06	0:05:15
jun-15	0:07:49	0:05:17	0:06:39	0:09:10	0:04:18	0:06:02
jul-15	0:07:04	0:05:24	0:06:20	0:05:59	0:05:24	0:05:37
ago-15	0:07:47	0:04:58	0:07:03	0:06:09	0:04:25	0:06:25
set-15	0:06:16	0:06:28	0:06:55	0:06:47	0:04:43	0:04:41
out-15	0:07:59	0:07:51	0:06:06	0:06:34	0:04:22	0:05:40
nov-15	0:07:39	0:05:15	0:06:17	0:05:41	0:05:22	0:04:35

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais.²¹

Na análise pormenorizada dos momentos em que o TEM das unidades administradas pela PPP operou com valores superiores aos 08min00s referenciais (valores destacados em vermelho na tabela), chama atenção que, apesar dos 10 momentos em que o TEM foi superior ao valor de referência, apenas em janeiro de

²¹ Valores destacados em vermelho representam indicadores TEM em níveis superiores ao referencial contratual de 08min00s.

2015, na UAI – Montes Claros ele foi superior a 16min00s. Vale destacar que a operação com um TEM acima de 16min00s penaliza o consórcio na terceira banda de pontuação, razão pela qual o referido mês resultou no pior COEF do período. As demais infrações levaram a pontuação do TEM somente à primeira banda de penalização. Nota-se também que nove das dez vezes em que o fenômeno ocorreu concentraram-se nas UAI – Betim e UAI – Montes Claros, e que as infrações costumam acontecer em meses subsequentes. Assim, percebe-se que o motivo que levou ao problema de desempenho destas unidades nesses meses parece ter sido solucionado, pois não foram verificadas novas ocorrências no segundo semestre do ano em nenhuma unidade. Há, portanto, forte indício de que o desempenho de meses subsequentes está correlacionado. Depreende-se também dessas tabelas que, desde que o TEM se consolidou nas seis unidades em valores satisfatórios em julho de 2015, não aconteceram outras infrações e, por conseguinte, o COEF tem sido igual a um no período.

Tabela 9: Unidades de Atendimento Integrado – Coeficiente de Eficiência

	BETIM	GOV. VALADARES	JUIZ DE FORA	MONTES CLAROS	UBERLÂNDIA	VARGINHA
jan-15	1,00	1,00	1,00	0,84	1,00	1,00
fev-15	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
mar-15	0,92	1,00	1,00	0,92	1,00	1,00
abr-15	0,92	1,00	1,00	0,92	1,00	1,00
mai-15	0,92	1,00	0,92	0,92	1,00	1,00
jun-15	1,00	1,00	1,00	0,92	1,00	1,00
jul-15	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
ago-15	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
set-15	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
out-15	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
nov-15	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais.²²

Por outro lado, ao analisarmos os dados dos indicadores contratuais do Poupatempo, percebemos que a quantidade de infrações ocorridas é muito mais elevada. No entanto, vale destacar que além de observarmos aqui um período de 12 meses, a quantidade de postos na população analisada é de 57, número quase 10

²² Valores destacados em vermelho representam indicadores COEF em níveis inferiores ao valor máximo (1,00).

vezes maior que a quantidade de unidades do UAI²³. Assim, quando se analisa a quantidade de infrações em termos proporcionais, temos que somente no TME do IIRGD (órgão responsável pelos serviços relacionados ao RG) há uma proporção elevada de infrações semelhante ao TEM do UAI. Não obstante, enquanto a PPP do UAI concentra suas infrações em um único indicador e para um período restrito a alguns meses, o Poupatempo tem suas infrações distribuídas por todos os seus indicadores, com uma concentração maior nos TMA RG, TMA CNH e no TME da SERT²⁴.

Tabela 10: Poupatempo – Estatística descritiva dos indicadores contratuais

	PESQ. SATISFA ÇÃO	TME IIRGD	TME DETRAN	TME SERT	TMA RG	TMA CNH	PA ATIVOS
Valor de referência	9,23	0:20:00	0:20:00	0:20:00	0:15:38	0:08:02	80%
Média	9,79	0:06:31	0:06:42	0:10:16	0:11:19	0:06:51	101%
Mediana	9,83	0:04:46	0:06:06	0:06:14	0:11:21	0:06:53	101%
Desvio padrão	0,18	0:05:31	0:04:00	0:12:46	0:02:24	0:01:24	12%
Coef. de variação	2%	85%	60%	124%	21%	20%	12%
Quant. infrações	2	10	9	45	25	86	26
Quant. infrações (%)	0%	2%	1%	12%	4%	15%	5%
Observações	639	530	612	369	571	567	524

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.²⁵

²³ Em razão da forma de apresentação dos dados, nem todo Posto Poupatempo listado nos relatórios está contabilizado em cada um dos indicadores. Ainda, há postos que não oferecem todos os serviços oferecidos no Programa Poupatempo, não podendo ser analisado em todos os indicadores contratuais utilizados no Programa. Por fim, nos relatórios disponibilizados, parte das informações não estava em formato operacionalizável, ficando fora desta análise.

²⁴ A Secretaria Estadual de Relações de Trabalho é o órgão responsável pelo serviço de emissão de carteira de trabalho.

²⁵ Os valores de referência dos indicadores TMA RG e TMA CNH foram atualizados nos contratos analisados firmados no ano de 2015. Por isso, tomamos como referência para esta pesquisa os valores utilizados como parâmetro nos Relatórios Gerenciais fornecidos pela PRODESP nas páginas “SLA de CNH – com Balcão Único” e “SLA de RG – com Balcão Único”.

Tabela 11: Poupatempo – Tempo Médio de Atendimento – CNH (todas as vias)

(continua)

	jan-15	fev-15	mar-15	abr-15	mai-15	jun-15	jul-15	ago-15	set-15	out-15
Americana	08:41	09:15	08:26	08:06	07:40	07:36	08:27	08:23	07:36	07:54
Andradina	09:00	08:39	07:43	07:33	07:34	08:15	07:47	07:35	07:50	07:30
Araçatuba	07:40	07:38	08:13	08:33	08:46	07:53	07:41	07:47	07:56	08:03
Araraquara	07:12	07:35	07:59	07:34	07:41	07:04	07:14	07:31	07:09	06:50
Araras	08:03	07:34	07:28	07:15	07:03	07:25	08:02	08:34	08:22	07:53
Assis	07:02	07:30	06:33		07:16	05:59	05:58	06:18	06:30	06:05
Avaré	06:15	06:10	05:41	05:35	05:19	05:25	05:43	05:18	05:17	05:15
Barretos	06:38	06:28	06:16	06:09	06:03	06:17	05:57	06:22	08:10	06:46
Bauru	05:35	05:50	05:57	05:55	05:39	05:38	05:35	05:42	05:37	05:33
Bebedouro	08:47	09:40	08:44	08:14	07:06	07:15	06:43	06:38	06:50	06:51
Birigui	06:20		06:12	06:38	06:30	06:10	06:10	06:47	06:45	06:49
Botucatu	04:42	04:59	03:37	03:07	03:22	03:30	06:44	07:18	06:56	05:56
B. Paulista										07:27
Caieiras	06:56	06:44	06:14	06:07	05:55	06:26	06:07	05:27	06:52	06:45
Caraguatatuba	07:18	06:59	07:29	09:32	09:26	08:08	08:21	08:15	09:41	07:48
Carapicuíba	09:49	09:41	09:15	08:39	07:41	07:10	08:09	08:48	07:53	06:42
Catanduva	04:02	04:02	03:33	03:44	03:30	03:21	03:23	03:33	03:37	03:53
Cidade Ademar	05:36	07:48	07:48	07:52	07:11	07:39	06:48	06:55	07:01	06:47
Cotia	07:06	07:14	07:02	07:07	07:11	07:24	07:08	07:22	06:57	07:21
Diadema	08:44	08:00	08:13	07:10	06:57	06:42	05:59	05:58	06:20	06:24
Dracena	09:12	07:55	08:27	07:42	07:01	07:09	07:20	06:41	06:22	06:12
Fernandópolis	08:19	06:48	06:05	05:41	05:47	05:30	05:21		05:14	05:25
Franca	05:45	05:29	05:20	05:15	05:16	05:19	05:09	05:28	05:18	05:14
Indaiatuba	08:45	07:32	07:32	08:04	07:11	06:55	07:19	06:57	07:31	07:21
Itapetininga	06:41	06:53	06:57	06:42	06:52	06:15	06:16	06:47	06:27	06:30
Itapeva	06:34	07:09	07:42	06:57	07:53	07:23	07:28	07:12	07:24	07:13
Itaquaquecetuba					13:03	11:24	06:57	06:47	06:26	05:51
Itu	07:57	07:05	07:11	07:12	07:14	07:09	06:20	06:20	05:52	05:30
Jacareí	04:33	05:11	04:26	04:34	03:50	04:14	04:21	04:46	05:04	06:59
Jundiaí	06:11	06:35	06:27	06:38	06:37	06:25	06:26	06:12	06:19	06:33
Lapa	07:41	07:45	07:24	07:27	07:49	07:26	07:29	07:15	07:04	07:00
Limeira	07:58	07:49	07:32	06:58	07:14	06:54	06:59	06:44	06:42	06:51
Lins	07:48	06:09	06:02	05:55	06:06	07:03	06:52	07:00	07:33	06:54
Marília	07:15	06:59	06:32	06:51	06:39	06:34	06:23	06:40	06:45	06:39
Mogi das Cruzes	07:23	07:31	07:37	07:40	07:07	06:55	06:53	07:11	07:16	07:38
Mogi Guaçu	05:49	05:51	05:56	05:46	06:00	05:56	05:36	05:48	03:11	05:51
Osasco							08:25	08:21	08:37	08:36
Ourinhos	04:19				03:57	04:06	04:07	03:53	04:14	04:15
Penápolis	11:15	09:56	08:39	07:30	07:19	06:27	06:22	06:42	06:17	06:28
Pindamon.										07:51
Piracicaba							06:47	06:26	06:02	05:51
Praia Grande	08:13	07:42	07:05	07:12	06:58	07:04	07:24	07:50	07:14	07:10
Pres.Prudente	06:16	06:29	06:19	06:28	06:00	06:03	05:09	04:57	04:50	04:55

Registro			07:52	07:27	07:50	06:54	06:57	06:57		07:52
Rio Claro	07:55	07:21	07:36	06:51	06:40	06:26	06:16	06:25	06:11	06:18
Santo André						09:47	09:33	09:02	08:31	06:53
Santos						07:14	06:54	06:49	06:28	07:01
São Carlos	07:13	07:00	06:27	06:32	06:38	06:31	06:53	06:18	06:19	07:00
S. João da B. V.	06:08	05:44	06:04	06:13	05:47	06:12	06:20	05:57	06:47	06:19
S. José do R.										
Preto					04:41	04:36	04:49	04:40	04:30	04:36
Sertãozinho										
Sorocaba								04:53	04:47	04:44
Suzano					06:30	06:30	06:58	06:43	06:38	06:49
Taboão da Serra	12:36	11:49	136	09:48	09:52	07:36	07:28	07:35	07:37	07:44
Tatuí	05:56	05:31	04:58	04:47	05:20	07:26	07:54	07:46	07:41	07:30
Taubaté								05:58	05:49	05:46
Votuporanga	08:31	07:08	07:23	07:27	06:43	07:06	07:06	07:03	06:45	07:15

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.²⁶

Tabela 12: Poupatempo – Infrações por indicador por posto

	TMA RG	TMA CNH	TME IIRGD	TME DETRAN	TME SERT	Pesq. Satisfação	PAs ativos	Total
Americana	0	8	0	0	1	0	0	9
Andradina	0	4	0	0	0	0	0	4
Araçatuba	0	5	0	0	2	0	0	7
Araraquara	0	0	2	0	0	0	0	2
Araras	0	5	0	0	0	0	0	5
Assis	0	0	0	0	0	0	0	0
Avaré	0	0	0	0	0	0	0	0
Barretos	0	1	0	0	0	0	0	1
Bauru	0	0	0	0	1	0	0	1
Bebedouro	0	6	0	0	0	0	0	6
Birigui	0	0	0	0	0	0	0	0
Botucatu	0	0	0	0	0	0	0	0
Bragança P.	0	0	0	2	0	1	1	4
Caieiras	0	0	0	0	1	0	1	2
Caraguatatu.	0	6	1	0	0	0	0	7
Carapicuíba	3	6	0	0	0	0	0	9
Catanduva	0	0	0	0	3	0	2	5
Cidade Ade.	5	0	0	0	4	0	0	9
Cotia	0	2	0	0	0	0	3	5
Diadema	2	3	0	0	0	0	0	5
Dracena	0	4	0	0	0	0	0	4
Fernandópo.	0	3	0	0	0	0	2	5
Franca	0	0	0	0	3	0	0	3

²⁶ Valores destacados em vermelho representam indicadores *Tempo Médio de Atendimento - CNH* (todas as vias) em níveis superiores ao referencial (08min02s).

Indaiatuba	0	3	0	6	0	1	0	10
Itapetininga	0	0	0	0	0	0	0	0
Itapeva	0	0	0	0	0	0	0	0
Itaquaquece.	0	2	0	0	0	0	0	2
Itu	0	2	0	0	0	0	0	2
Jacareí	0	0	0	0	0	0	6	6
Jundiaí	0	0	0	0	6	0	0	6
Lapa	11	2	0	0	6	0	0	19
Limeira	0	2	0	0	0	0	0	2
Lins	0	2	0	0	0	0	0	2
Marília	0	0	0	0	0	0	0	0
M. Cruzes	0	0	0	0	0	0	0	0
M. Guaçu	0	0	0	0	0	0	0	0
Osasco	2	4	1	0	0	0	0	7
Ourinhos	0	0	0	0	0	0	0	0
Penápolis	0	4	0	0	0	0	0	4
Pindamonha.	0	0	0	0	0	0	0	0
Piracicaba	0	0	0	0	4	0	0	4
Praia Grande	0	2	0	0	0	0	0	2
Pres. Prudente	0	0	0	0	4	0	0	4
Registro	0	0	0	0	0	0	0	0
Rio Claro	0	0	0	0	1	0	0	1
Santo André	0	4	0	0	0	0	1	5
Santos	0	0	1	0	1	0	0	2
São Carlos	0	0	0	0	0	0	0	0
S. João da B. Vista	0	0	0	0	0	0	0	0
S. José do R. Preto	0	0	0	0	0	0	0	0
Sertãozinho	1	0	0	0	0	0	0	1
Sorocaba	1	0	0	0	8	0	0	9
Suzano	0	0	0	0	0	0	0	0
Taboão da S.a	0	5	0	1	0	0	0	6
Tatuí	0	0	0	0	0	0	0	0
Taubaté	0	0	4	0	0	0	6	10
Votuporanga	0	1	1	0	0	0	4	6
Total	25	86	10	9	45	2	26	203

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.

De maneira diferente da PPP UAI – Fase I, 43 dos 57 Postos Poupatempo analisados incorreram em alguma infração de indicadores contratuais ao longo dos 12 meses considerados. Assim, enquanto na PPP mineira três unidades incorreram em infrações, representando 50% das unidades analisadas, no Poupatempo, 75% delas incorreram em alguma penalização. Ademais, os coeficientes de variação

apresentados pelo Poupatempo são muito superiores aos do UAI. Tem-se, assim, que na avaliação dos próprios indicadores contratuais do Poupatempo a dispersão dos postos em diversos contratos resulta também na heterogeneidade de desempenhos. Não obstante, o mesmo fenômeno identificado na UAI também está presente no Poupatempo: alguns postos concentram a maioria das ocorrências, e estas ocorrências normalmente se apresentam em meses subsequentes, indicando que o desempenho destes está correlacionado.

Diante dos indicadores constantemente próximos ao ideal ao longo do tempo demonstrados pelo consórcio administrador da PPP UAI – Fase I e da maior variância e número de infrações das empresas contratadas pelo Poupatempo, podemos concluir que os agentes compreenderam as estruturas de incentivos contratuais e que o peso dos incentivos tem sido determinante para balizar seu comportamento. Dessa maneira, a *Proposição 10: As estruturas de incentivo são claras e compreendidas pelos receptores, e seu peso é determinante para induzir o comportamento da empresa contratada* pôde ser observada nos casos analisados.

Uma vez que o Poupatempo não apresenta um indicador que consolide o desempenho de cada posto, como faz o COEF no UAI, para que se possa estabelecer algumas afirmações pretendidas sobre o desempenho dos postos foi preciso construir um novo *índice de desempenho*. Para tanto, uma vez que os indicadores contratuais têm unidades de medida e variâncias diferentes, cada indicador mensal de cada posto foi normalizado em função da média e do desvio padrão daquele indicador para o conjunto do período avaliado de todos os postos. Posteriormente, os indicadores normalizados de cada mês para cada posto foram consolidados em um único índice de desempenho proporcionalmente ao seu peso contratual. Vale destacar ainda que, uma vez que o indicador “Postos de Atendimento ativos” estabelece duas condições para sua apuração, sua contabilização no *índice de desempenho* seguiu a ordem dos critérios contratuais, ou seja, postos com 100% ou mais de PAs ativos tiveram este indicador contabilizado no índice, enquanto postos que não obtiveram esta pontuação tiveram seu indicador de TME IIRGD contabilizado.

Tabela 13: Poupatempo – Composição do índice de desempenho

Indicador normalizado	Fator de	Peso no índice de
------------------------------	-----------------	--------------------------

	multiplicação	desempenho
TMA RG	0,75	21,4%
TMA CNH	0,75	21,4%
Pesquisa de satisfação	1	28,6%
Postos de Atendimento ativos ou		
TME IIRGD	1	28,6%
Total	3,5	100%

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.

Tabela 14: Poupatempo – Índice de desempenho por posto por mês (continua)

	jan- 15	fev- 15	mar1 5	abr- 15	mai1 5	jun- 15	jul- 15	Ago- 15	set- 15	out- 15	Média
Americana	0,505	-	0,072	0,629	1,253	1,728	1,997	2,603	0,813	1,752	0,898
Andradina	0,576	0,468	0,261	0,086	0,138	0,455	0,263	1,159	0,096	0,396	-0,175
Araçatuba	2,447	1,720	2,460	2,830	2,645	2,093	1,962	2,215	2,544	2,740	2,240
Araraquara	2,643	1,604	2,560	2,424	2,638	2,572	2,981	2,749	2,002	1,655	2,180
Araras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,102	0,790	0,925	1,163	0,198	0,587	1,008	0,055	0,016	0,398	-0,485
Assis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,920	2,910	1,554	2,389	0,923	1,180	1,571	0,986	2,001	2,642	-1,497
Avaré	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,865	0,932	1,405	1,532	0,960	1,098	2,126	1,937	2,077	2,127	-1,312
Barretos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,390	0,709	0,530	0,625	0,394	0,295	0,205	0,834	0,595	0,130	0,235
Bauru	0,018	0,452	0,356	0,255	0,157	0,166	0,480	0,284	0,324	0,201	0,220
Bebedouro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,542	0,449	0,144	0,054	0,709	0,036	0,589	0,565	3,273	1,580	-0,239
Birigui	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,712	0,933	1,708	0,397	0,888	1,328	0,747	0,233	0,272	0,448	-0,710
Botucatu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,087	0,716	1,428	1,629	1,487	1,329	0,712	0,637	0,678	0,242	-0,539
B. Paulista	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,037	0,370	0,293	0,275	2,422	0,218	0,461	0,073	0,245	1,507	0,258
Caieiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4,359	2,048	0,158	0,190	0,753	0,414	0,224	1,118	0,417	0,640	0,280
Caraguata.	0,579	1,000	0,979	2,026	1,908	1,237	1,343	1,641	2,021	0,708	1,228
Carapic.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3,408	2,341	1,857	0,634	0,134	0,465	0,437	0,158	0,408	2,202	0,359
Catanduva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,846	2,067	2,220	1,003	1,260	1,567	1,720	0,735	2,385	1,054	-1,600
Ci. Ademar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,551	2,196	2,243	2,421	1,681	1,365	0,243	0,399	0,969	0,750	0,920
Cotia	0,566	0,483	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,159

			0,346	0,612	1,194	0,448	0,431	0,571	0,789	0,422	
Diadema	2,621	1,751	1,599	0,372	0,020	0,429	1,247	1,037	0,708	1,900	0,322
Dracena	0,389	0,464	0,117	0,420	0,836	0,939	0,763	1,325	1,725	1,704	-0,572
Fernandóp. Franca	0,452	1,000	1,495	0,419	0,477	0,557	0,879	7,097	1,655	1,746	-1,201
Indaiatuba	0,417	0,333	0,411	0,249	0,865	0,654	0,314	1,467	1,602	0,999	-0,699
Itapetinin.	0,512	0,193	0,226	0,099	0,350	1,335	1,352	0,465	0,697	1,104	-0,506
Itapeva	0,909	1,420	0,316	0,163	0,136	0,687	0,406	0,848	0,609	0,700	-0,528
Itaquaque.	0,000	0,000	0,000	0,081	4,522	3,690	0,441	0,069	0,400	0,980	0,607
Itu	0,868	1,942	1,041	0,387	0,076	0,190	1,564	1,040	1,529	1,915	-0,707
Jacareí	2,634	2,640	2,148	2,934	2,213	2,053	2,150	1,975	1,564	1,169	-1,952
Jundiaí	0,161	0,377	0,142	0,462	0,267	0,445	0,563	0,785	0,603	0,461	-0,017
Lapa	1,330	0,821	1,058	0,929	1,506	0,881	0,659	1,078	1,242	0,400	1,012
Limeira	0,485	0,582	0,463	0,159	0,246	0,221	0,597	0,859	0,977	0,035	0,126
Lins	0,176	1,357	0,757	1,455	0,821	0,609	0,409	1,792	0,415	0,031	-0,368
Marília	2,808	2,581	2,361	2,497	2,796	2,694	2,507	2,495	2,347	2,764	2,464
M. Cruzes	1,205	1,343	1,574	1,572	1,314	0,659	0,898	0,873	0,620	0,986	1,059
M. Guaçu	1,310	2,189	0,150	0,371	0,022	0,515	0,607	0,259	0,660	0,571	0,409
Osasco	0,466	0,522	0,381	0,045	0,297	0,381	3,583	2,875	2,101	2,480	1,130
Ourinhos	1,718	0,644	0,384	0,023	1,224	1,308	2,017	2,177	2,919	1,680	-1,181
Penápolis	1,753	0,810	1,002	0,635	0,149	1,199	1,223	1,180	1,294	1,424	-0,043
Pindamon.	0,842	0,086	1,183	1,319	0,821	0,526	1,023	0,477	1,215	1,916	-0,907
Piracicaba	0,381	0,101	0,180	0,494	0,578	0,438	1,673	1,597	1,435	1,217	0,646
P. Grande	0,423	1,101	0,584	0,190	0,983	0,965	0,905	0,238	0,595	0,715	0,349
Pres. Prud.	0,101	0,415	0,315	0,214	0,028	0,027	0,514	0,011	0,294	0,070	0,016
Registro	0,086	0,053	0,846	0,936	0,988	0,368	1,104	0,487	6,992	0,408	-0,137
Rio Claro	2,026	1,284	1,456	1,103	1,101	2,525	2,020	2,699	1,977	1,297	1,662

Santo André	0,000	0,000	0,000	0,000	0,036	1,663	0,252	0,253	0,031	1,154	0,043
Santos	1,355	0,499	0,335	0,608	0,078	0,926	0,313	0,603	0,250	0,425	0,227
São Carlos	0,852	1,470	0,996	1,625	1,365	1,648	1,861	1,170	0,640	0,879	1,164
S. João da B. V.	1,557	1,878	1,467	0,575	0,056	0,721	0,995	0,614	0,616	1,360	-1,050
S. José do R. P.	0,470	0,893	0,308	0,270	0,490	0,802	0,926	0,085	0,197	1,849	-0,115
Sertãozin.	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	1,926	0,160
Sorocaba	0,601	0,573	0,545	0,376	0,320	0,017	0,236	0,082	0,472	0,572	-0,389
Suzano	1,460	1,163	1,310	1,395	2,259	2,418	2,773	2,760	2,508	2,497	1,848
T. da Serra	5,282	3,441	2,289	1,212	1,492	0,246	0,320	0,228	0,124	0,057	1,224
Tatuí	0,408	0,601	0,928	0,620	0,253	1,273	1,505	1,372	1,270	1,054	0,275
Taubaté	0,438	4,202	2,829	1,582	1,529	1,074	1,300	2,419	1,060	1,649	2,127
Votuporan.	0,779	0,688	0,528	0,211	0,250	0,146	0,136	0,571	1,223	0,168	-0,179
Desemp. Médio	0,486	0,332	0,231	0,166	0,350	0,233	0,173	0,045	0,218	0,136	

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.²⁷

Uma vez construído o *índice de desempenho*, é possível analisar o desempenho de cada posto e perceber que há um padrão em seu desempenho relativo, isto é, há postos que costumam desempenhar mensalmente abaixo do desempenho médio do Poupatempo. Tal conclusão leva de imediato a um estranhamento, uma vez que todos os contratos analisados estabelecem os mesmos incentivos contratuais.

Uma possível explicação para este fenômeno seria a presença de empresas que optam pelo comportamento *free rider*. Este comportamento poderia acontecer, uma vez que ambas as políticas públicas analisadas em muito se assemelham ao modelo híbrido de *franquia* (MÉNARD, 2004).

Tanto no caso do UAI quanto no Poupatempo, o principal concedeu às empresas prestadoras de serviço o direito de operar as centrais de atendimento sob sua marca, evitando inclusive que o cidadão seja capaz de diferenciar quem de fato

²⁷ Valores destacados em vermelho representam *índices de desempenho* inferiores ao índice de desempenho médio mensal para o conjunto de postos analisado.

é o prestador do serviço. A contraparte a que se obrigam os contratados, como prevê o modelo de franquia, é a garantia da manutenção da qualidade na prestação daquele serviço equivalente à das lojas que são administradas diretamente pelo proprietário da marca. Como preconiza o modelo, ambos os contratos são bastante detalhados, com fornecimento de todos os POP e treinamento de pessoal. Ainda, nos dois estados, apesar da inserção dos modelos contratualizados, permanecem simultaneamente em operação modelos diferentes de governança, cumprindo o que Ménard considera o papel de *benchmark* para o processo de monitoramento.

Tomando as similaridades entre os dois casos analisados e o modelo de franquia, é preciso dizer que, por ser a única PPP em operação no programa UAI, não seria possível que o consórcio Minas Cidadão adotasse um comportamento *free rider*. Este comportamento até poderia ser adotado por uma das suas unidades, no entanto, isso não seria do interesse do próprio consórcio que possivelmente seria penalizado. Dessa maneira, a *Proposição 8: Em arranjos híbridos de tipo franquia há incentivo para comportamentos free rider por parte dos agentes* foi empiricamente observada nos casos analisados.

Feita esta constatação sobre o desempenho dos postos, é preciso analisar se as empresas administradoras dos Postos Poupatempo têm um desempenho diferente diante dos mesmos incentivos e qual a razão para isso. A hipótese de que haveria uma disputa por reputação entre as empresas que poderia justificar uma diferença no desempenho entre as empresas contratadas foi levantada pelos gestores públicos do programa. Assim, quando apuramos o *índice de desempenho médio* entre todos os postos administrados para cada empresa, percebemos que realmente há um padrão de relevantes diferenças entre elas. No entanto, se estas diferenças fossem motivadas por um interesse em criar reputação, poder-se-ia imaginar que empresas que estivessem conquistando seus primeiros contratos tivessem desempenho superior àquelas já consolidadas no programa. Este cenário realmente parece acontecer com as empresas ATP Tecnologia e Produtos, Trail Infraestrutura e BK Consultoria, e resulta em uma correlação de 0,648 entre o índice de desempenho médio por empresa e a data do contrato mais antigo²⁸.

²⁸ Para converter os valores de datas para uma escala numérica adotamos a metodologia padrão do Excel 2010.

Tabela 15: Poupatempo – Índice de desempenho médio por empresa

Empresa contratada	Contrato mais antigo	Quant. de contratos	Índice médio
3P Brasil Ltda.	11/02/2014	7	-0,36
TB Serviços S.A	10/05/2011	7	-0,28
Pro Jecto Ltda.	06/06/2011	15	-0,09
Mazzini Adm. e Empreitas Ltda.	26/05/2010	7	0,19
Terracom Construções Ltda.	26/05/2010	4	0,20
BK Consultoria e Serviços Ltda.	19/07/2012	10	0,46
Trail Infraestrutura Ltda.	20/02/2015	3	0,94
ATP Tecnologia e Produtos S/A	28/07/2015	4	1,93

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.

Assim, a hipótese levantada pelos gestores de que haveria uma disputa por reputação entre as empresas prova-se parcialmente na análise do caso Poupatempo, de modo que a *Proposição 2: Transações de lance único favorecem o comportamento oportunista e reduzem as chances de haver o estabelecimento de boa reputação por parte do agente* não foi observada neste caso²⁹. Esse resultado contradiz a teoria, uma vez que estas são transações de lance único em que as empresas em tese não prezam pela sua reputação, pois não há possibilidade de renovação contratual³⁰. Ainda, em termos do caso concreto, a reputação em nada agrega às empresas interessadas em administrar Postos Poupatempo, pois estes contratos são concedidos em licitação em que prevalece o menor preço. A única justificativa que poderia motivar este fenômeno seria a possibilidade das empresas buscarem exportar serviços análogos aos prestados em São Paulo para governos de outros estados e municípios.

Finalmente, testamos a possibilidade de haver uma relação entre o desempenho dos postos terceirizados e a quantidade de postos contratados por contrato. Isto é, calculamos o índice de desempenho médio dos postos contratados em contratos com uma a cinco unidades. Como destacado, os postos costumam ser aglutinados pela PRODESP em um único contrato a depender do seu tamanho, isto

²⁹ Agradeço as contribuições feitas pelo professor Sergio Lazzarini e pela professora Regina Pacheco em minha banca de defesa de dissertação de que é possível existir uma transação com mais de um lance em um mesmo contrato. Reitero que a análise feita nesta dissertação se limita ao momento da licitação e da possibilidade de renovações ou cancelamento do contrato.

³⁰ Tratamos aqui como exceção os quatro últimos contratos analisados, nos quais há possibilidade de renovação por 12 meses.

é, unidades menores costumam ser aglutinadas em um único contrato a fim de garantir sua viabilidade financeira. Esta aglutinação leva em consideração também a proximidade geográfica dos postos. Ou seja, um contrato com mais de um posto costuma reunir postos que estão geograficamente próximos e que tenham menor dimensão.

Vemos que há significativa relação entre o desempenho dos postos e a quantidade de postos aglutinados por contrato. A correlação entre a quantidade de postos por contrato e o índice de desempenho médio é de -0,866, ou seja, uma relação inversamente proporcional quase linear. Esta constatação aponta para a possível dificuldade administrativa das empresas em lidar com mais de um posto por contrato, ou para a dificuldade da PRODESP em fiscalizar contratos com muitos postos e exigir sua qualidade. Ainda, é de se cogitar que contratos com mais de um posto de menor dimensão possam ser menos atraentes em termos econômicos para as empresas do que contratos com poucos postos com maior dimensão, de modo podem resultar em menor interesse e conseqüente pior gestão por parte das contratadas.

Tabela 16: Poupatempo – Índice de desempenho médio por contrato com mesmo número de postos

Postos por contrato	Índice médio
1	0,96
2	0,06
3	0,49
4	-0,53
5	-0,52

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.

7.5 Comparação do desempenho dos dois casos

Os indicadores contratuais dos dois programas nos permitem poucas comparações diretas, pois, embora de cunho semelhante, os indicadores guardam diferenças entre eles. O Poupatempo, por exemplo, utiliza indicadores de postos de atendimento ativos (PAs ativos) e de tempo médio de atendimento (TMA) que não

estão presentes na PPP UAI – Fase I. Esta, por sua vez, lança mão de um indicador de senhas atendidas que não está presente nos contratos do Poupatempo.

No caso do tempo médio de espera, os indicadores, embora semelhantes, são sutilmente diferentes e uma comparação estatística poderia levar a falsas conclusões. Para compará-los estatisticamente seria preciso tomar como equivalentes os TEM das unidades UAI com os TME IIRGD e TME Detran do Poupatempo. Estaríamos, assim, comparando o tempo de espera médio de diversos serviços da UAI com o de dois grupos de serviços específicos do Poupatempo. Ainda assim, é possível constatar que mesmo enquanto o Poupatempo estabelece o limite de 20 minutos como um TME referencial para os serviços do IIRGD e do Detran, os postos operam com indicadores médios de 06min31s e 06min42s, respectivamente. Por sua vez, o UAI estabelece um valor referencial mais exigente, 08min, mas suas unidades operam com um TEM médio de 06min40s. Há, ao que parece, uma similaridade no desempenho mensurado pelos indicadores dos dois programas, não obstante a ressalva de que esta comparação é limitada.

De uma maneira geral, os indicadores contratuais obtidos na PPP UAI – Fase I e nos contratos dos Postos Poupatempo corroboram a boa reputação pública dos dois programas. Todos os indicadores dos dois programas superam em média os limites referenciais impostos com ampla margem. Chama atenção, no entanto, que os contratos do Poupatempo estabelecem valores referenciais menos exigentes do que os da PPP UAI – Fase I. Podemos ver este fenômeno com clareza no tempo de espera e também na pesquisa de satisfação, indicadores que aparecem nos dois programas. Os indicadores de TMA e de PAs ativos do Poupatempo, para os quais a comparação é dificultada pela inexistência de uma contraparte no UAI, concentram parte importante das infrações verificadas, de modo que os valores referenciais desses indicadores talvez pudessem contrabalancear este raciocínio.

A comparação da Pesquisa de Satisfação do Poupatempo com o Índice de Satisfação da PPP UAI – Fase I é possível, pois estes mensuram o mesmo fenômeno: a percepção geral do usuário sobre o serviço prestado. Em ambos os casos, os usuários dos serviços são orientados a responder pesquisas de opinião. Estas respostas são tabuladas de modo a produzir um indicador de base 10 no Poupatempo e de base 100% no UAI. Ainda, coincidentemente, para estes indicadores são atribuídos os pesos máximos contratuais, 50% do COEF no UAI e

1% da remuneração no Poupatempo. Esta expressiva relevância relativa do indicador provavelmente se deve ao fato deste ser um indicador geral de percepção do usuário final do serviço, cuja satisfação é o objetivo central dos administradores públicos dos programas.

Assim, a fim de realizar uma comparação que pudesse mostrar se a diferença de avaliação entre os programas é estatisticamente significativa, realizou-se um teste de médias conhecido como *teste t-student*. Para fazê-lo foi preciso parametrizar os indicadores na base 100, multiplicando a pesquisa de satisfação do Poupatempo por 10. Dessa maneira, comparou-se as 66 observações do Índice de Satisfação da PPP UAI – Fase I com as 639 observações da Pesquisa de Satisfação do Poupatempo.

O teste mostrou que, embora ambos os programas sejam muito bem avaliados por seus usuários, a diferença de 0,747 entre as médias em função do UAI é estatisticamente significativa. Além disso, como em outros indicadores, percebe-se que os Postos Poupatempo apresentam uma variância muito superior em seu desempenho às unidades da PPP UAI – Fase I. Não obstante, uma vez que estamos contrastando o único contrato de PPP da UAI, administrado por um único consórcio, com diversos contratos e múltiplas empresas administradoras do Poupatempo, é de se questionar se essa diferença seguiria significativa caso houvesse mais casos observados em Minas Gerais ou menos casos em São Paulo.

Tabela 17: Teste *t-student* com amostras com variâncias diferentes para o Índice de Satisfação dos programas UAI e Poupatempo

	UAI	POUPATEMPO
Média	98,68787879	97,94053208
Variância	0,7366262	3,179718212
Observações	66	639
Hipótese da diferença de média	0	
GI	133	
Stat t	5,883144872	
P(T<=t) uni-caudal	1,54548E-08	
t crítico uni-caudal	1,656391244	
P(T<=t) bi-caudal	3,09095E-08	
t crítico bi-caudal	1,977961264	

Fonte: Elaboração própria.

Ainda que a satisfação dos usuários da PPP UAI – Fase I seja significativamente superior às avaliações dos usuários dos postos contratualizados do Poupatempo, as médias dos dois índices de satisfação demonstram o relativo bom desempenho dos agentes privados perante o público. Os outros indicadores contratuais tampouco apresentam indicadores insatisfatórios, de modo que com base nestes indicadores não podemos afirmar que a busca dos agentes privados pela redução dos custos está prejudicando a qualidade dos serviços. Esta aparente manutenção da qualidade do serviço se choca de maneira mais direta com o comportamento esperado das empresas contratadas no Poupatempo. Com contratos com *preço fixo*, elas teriam um *forte incentivo* à redução de custos, ainda que em detrimento de qualidade (LAFFONT; TIROLE, 1993). Este estranhamento verificado na análise documental se sustenta também nas entrevistas realizadas com os gestores públicos do Poupatempo, nas quais não houve críticas sobre cortes de custos prejudiciais à qualidade do serviço.

Assim, com os indicadores contratuais disponíveis, não é possível observar evidências que ilustrem a *Proposição 5: A transferência dos direitos residuais de controle de propriedade para os agentes privados gera um incentivo para a redução dos custos, mesmo que em detrimento da qualidade*. Esta conclusão, entretanto, tem limitações, pois se baseia apenas nos indicadores contratuais disponíveis, em que pese que os gestores públicos de ambos os programas demonstraram interesse pelo uso de outros indicadores contratuais (A., 2015; C.; D., 2015). Ainda, vale destacar que centrais de atendimento presencial no modelo OSS costumam ser bem avaliadas pelos usuários no Brasil, mesmo quando enfrentam dificuldades operacionais (FERRER, 2012), como pudemos constatar com os 80% de aprovação do PSIU quando da sua extinção.

O resultado do teste está em linha com o esperado pela teoria, pois os Postos Poupatempo, operando com *contratos com preço fixo*, têm um incentivo mais forte à redução de custos, mesmo que em detrimento da qualidade, do que tem a PPP UAI – Fase I com um *contrato com incentivos*, de modo que a *Proposição 7: Em contratos com preço fixo, o agente privado tem um incentivo maior a reduzir seu custo, mesmo que em detrimento da qualidade* pode ser observada nos casos analisados.

Uma possível hipótese para o bom desempenho dos agentes privados nos índices de satisfação dos usuários dos serviços e nos demais indicadores

contratuais poderia ser a presença dos servidores públicos atuando no *back office* (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010). Esta hipótese ganha relevância frente ao caso mais agudo em que esperávamos a redução da qualidade, o Poupatempo. Neste programa, conforme vimos, há grande participação de servidores públicos em relação aos funcionários contratados nos postos, o que poderia ser responsável pela manutenção da qualidade do serviço. Entretanto, dado o papel técnico desempenhado por estes servidores, caberia aprofundar esta análise antes que a *Proposição 6: A presença de servidores públicos enquanto fiscais in loco diminui o risco dos agentes privados reduzirem custos em detrimento da qualidade dos serviços* pudesse ser conclusivamente analisada. Outra possibilidade para a manutenção de bons indicadores de desempenho no Programa Poupatempo seria a ameaça de aplicação das penalizações previstas contratualmente.

7.6 Custos e remuneração

Este trabalho não se propôs a realizar uma análise detida dos custos das duas estratégias de contratualização pesquisadas. Esta decisão deveu-se, inclusive, à impossibilidade de uma comparação precisa entre os dois casos neste quesito, uma vez que o escopo da PPP é mais abrangente e seu tempo de maturação dos investimentos, mais longo. Não obstante, no caso do UAI, em que a lógica orçamentária-financeira era uma das motivações centrais para a adoção do modelo PPP, cabe aqui tecer alguns comentários.

Quando da implantação da PPP, o modelo associado à MGS tinha um custo de R\$16,80 por atendimento. O valor referencial, quando da licitação, foi fixado em R\$13,00, e a Minas Cidadão ganhou o certame com um lance de R\$11,60 por atendimento, um desconto de 11% sobre o valor de referência e de 31% em relação às unidades operadas no modelo com mão de obra provida pela MGS (MAJEED, 2014). Um dos fatores que permitiu este barateamento do preço por atendimento foi a redução do valor médio pago aos funcionários das unidades. Enquanto um funcionário provido pela MGS recebia, em 2013, aproximadamente R\$1.100,00, um funcionário da Minas Cidadão recebia R\$670,00 mensais (Ibidem).

O discurso orçamentário presente na motivação do projeto, entretanto, não encontra respaldo nas entrevistas com os gestores públicos ligados ao UAI.

A PPP não necessariamente é mais barata. É a qualidade do gasto público que precisa ser avaliada. Posso ter mais gasto com PPP mas não significa que não posso ter uma qualidade melhor. É o tipo de investimento que é diferente” (G., 2015).

Pelo contrário, a atual diretriz da SEPLAG parte de uma leitura antagônica. A SEPLAG hoje busca fortalecer as unidades que operam no modelo associado à MGS, pois avaliou recentemente que uma boa gestão das “Unidades Próprias” lhes proporciona o mesmo custo que as unidades PPP (C.; D., 2015). Assim, enquanto a SEPLAG, quando do estabelecimento da PPP, buscava transformar “todas as unidades em PPP” (B., 2015), por considerá-las mais econômicas ou, no mínimo, com um melhor *value for money*, o objetivo dos atuais gestores da CEGUAL agora é “fortalecer as unidades próprias”(C.; D., 2015). Para esclarecer qual fenômeno sustenta a mudança de leitura orçamentária da Secretaria, seria preciso fazer um estudo de custos sobre o programa UAI comparando os seus dois modelos vigentes. Este estudo, no entanto, ficou fora do escopo deste trabalho.

Sabemos, contudo, através da fala dos gestores públicos, que parte dessa mudança está alicerçada na diferença entre as duas lógicas orçamentárias. Enquanto as unidades do modelo MGS têm uma remuneração quase fixa e um aumento do número de atendimentos para uma dada estrutura representa uma redução do preço por atendimento, para a PPP, aumentar o número de atendimentos representa elevar as despesas. Desta maneira, esta contradição leva a atual gestão do programa UAI a evitar um aumento irrestrito da demanda nas unidades PPP.

Ainda, há que se comentar sobre a exploração das rendas acessórias às quais o consórcio tem direito. Apesar do ímpeto demonstrado pelo consórcio em gerar novas receitas através da *contraprestação pecuniária mensal* e aumentar sua margem de lucro, as *rendas acessórias* têm sido exploradas de forma limitada por ele (G., 2015). Esta baixa procura por gerar receitas adicionais à contraprestação pecuniária talvez se deva ao baixo potencial desta alternativa e sua pouca significância frente às alternativas disponíveis para a geração de receitas e margem de lucro.

Uma possível explicação para a baixa exploração de rendas adicionais poderia ser a negação de autorizações pelo Estado aos pedidos apresentados pelo consórcio. No entanto, os gestores públicos entrevistados afirmaram nunca ter

negado um pedido para a geração de rendas acessórias (C.; D., 2015). A Minas Cidadão explora em suas unidades somente a sublocação de espaços para a exploração de lanchonetes e xerox (C.; D., 2015) e estas atividades representam uma geração de renda pequena se comparada às possibilidades contratuais.

Quadro 12: Observação empírica das proposições teóricas

	Proposições teóricas	Observação empírica
P1	Contratos mais complexos demandam maiores custos de transação <i>ex ante</i> e implicam menores custos de transação <i>ex post</i> .	Pôde ser observada
P2	Transações de lance único favorecem o comportamento oportunista e reduzem as chances de haver o estabelecimento de boa reputação por parte do agente.	Não pôde ser observada
P3	O maior escopo e a mais longa vigência contratual tornam a transação mais suscetível a incertezas.	Pôde ser observada
P4	Diante da contratualização de um mesmo serviço público, as atividades delegadas são semelhantes, resultando em riscos análogos de probidade.	Não pôde ser observada
P5	A transferência dos direitos residuais de controle de propriedade para os agentes privados gera um incentivo para a redução dos custos, mesmo que em detrimento da qualidade.	Não pôde ser observada
P6	A presença de servidores públicos enquanto fiscais <i>in loco</i> diminui o risco dos agentes privados reduzirem custos em detrimento da qualidade dos serviços	Inconclusivo
P7	Em contratos com preço fixo, o agente privado tem um incentivo maior a reduzir seu custo, mesmo que em detrimento da qualidade.	Pôde ser observada
P8	Em arranjos híbridos de tipo franquia há incentivo para comportamentos <i>free rider</i> por parte dos agentes.	Pôde ser observada
P9	Com objetivos diferentes do principal, os agentes privados agem em variáveis não observadas, prejudicando a qualidade do serviço.	Pôde ser observada
P10	As estruturas de incentivo são claras e compreendidas pelos receptores, e seu peso é determinante para induzir o comportamento da empresa contratada.	Pôde ser observada

Fonte: Elaboração própria.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar como incentivos contratuais afetam o desempenho de agente privados envolvidos em arranjos de governança público-privados para a provisão de serviços de atendimento presencial ao cidadão. Para tanto, conduziu um estudo de casos múltiplos com dois casos, a PPP UAI – Fase I e o Programa Poupatempo. A análise dos casos foi desenvolvida sob a luz de três correntes teóricas distintas: a teoria dos incentivos (LAFFONT; TIROLE, 1993), dos contratos incompletos (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997) e da economia de custos de transação (WILLIAMSON, 1999; 2008; 1985).

A partir do capítulo teórico foram derivadas dez proposições teóricas que foram sistematicamente analisadas. Ao longo da análise dos dois casos foi possível observar empiricamente ou constatar a não observação de nove proposições dentre as dez elencadas. Para uma única proposição descrita, não foi possível fazer esta avaliação na análise dos casos, pois faltavam elementos técnicos que subsidiassem uma afirmação. Dentre as nove proposições avaliadas, três não foram observadas, contra seis proposições que se viram refletidas nos casos.

A afirmação sobre a observação ou a não observação da *Proposição 6: A presença de servidores públicos enquanto fiscais in loco diminui o risco dos agentes privados reduzirem custos em detrimento da qualidade dos serviços* não pôde ser feita de maneira conclusiva. A metodologia adotada pode não ter sido a mais eficaz para sua observação. Isto porque este trabalho combinou a análise documental de contratos e relatórios de desempenho com entrevistas com os gestores públicos e privados envolvidos nos projetos e, para a análise desta afirmação em particular, um *survey* ou um número maior de visitas às centrais de atendimento seguidas de entrevistas com os servidores públicos *in loco* poderiam ter sido estratégias mais adequadas.

Por outro lado, a teoria adotada na pesquisa aliada à metodologia empregada foi bem sucedida em explicar os fenômenos encontrados na PPP UAI – Fase I. Em particular, neste caso, chamou a atenção que a principal remuneração da parceria se baseia na sua demanda realizada, algo que carrega um alto risco quando analisado sob a perspectiva dos 20 anos contratuais de um serviço que pode estar

com os dias contados, principalmente frente à migração digital. Trata-se, assim, de um risco alto causado pela incerteza da transação (WILLIAMSON, 2008) Ainda, a contratualização de serviços que excedem a simples operacionalização das unidades e vão de encontro à delegação da retaguarda do atendimento – tais quais o caso do servidor e da base de dados, bem como da localização de imóveis para implantação das centrais – mostrou-se uma dificuldade para a iniciativa mineira e trouxe riscos sérios de probidade (WILLIAMSON, 1999). O desempenho da PPP também está alinhado com a teoria: dada a clareza dos incentivos e o alto peso atribuído a eles pelo remetente (VERMA; MITNICK; MARCUS, 1999), o consórcio condiciona seu comportamento e consegue obter bons indicadores contratuais ao longo do período analisado. Trata-se de um *contrato com incentivos* e, como tal, tem incentivos de média intensidade (LAFFONT; TIROLE, 1993), no entanto, a relevância dos indicadores de desempenho levou o Estado a construir um robusto sistema de fiscalização, lançando mão inclusive de um Verificador Independente.

Por sua vez, a teoria utilizada teve limitações para esclarecer as razões para o desempenho dos Postos Poupatempo. Os postos foram contratados em contratos de *preço fixo* com fortes incentivos à redução de custos, mesmo que em detrimento da qualidade (LAFFONT; TIROLE, 1993). Esta redução de qualidade, embora se verifique estatisticamente por meio da comparação da pesquisa de satisfação do programa com a equivalente do caso mineiro, não chega a demonstrar um problema de qualidade do programa, que segue tendo bons resultados nos seus indicadores de desempenho. Este fenômeno poderia ser explicado pela presença de servidores públicos *in loco*, no entanto, estes não cumprem papel de fiscalização, mas apenas de *back office*. Assim, dada a já descrita limitação sobre a análise desta proposição, não foi possível através da teoria explicar os bons níveis de desempenho das empresas contratadas. Tampouco conseguimos explicar porque a PRODESP não desenvolveu uma robusta estrutura de fiscalização frente aos elevados riscos de deterioração da qualidade dos serviços inerentes a seus contratos.

Ainda, o argumento apresentado pelos gestores públicos do Poupatempo de que haveria uma disputa por reputação entre as empresas administradoras dos postos encontra relativa sustentação nos dados analisados, mas não encontra respaldo teórico por se tratar de transações de lance único (WILLIAMSON, 2008; 1985), e tampouco respaldo prático, uma vez que o direito de explorar esses

contratos é ganho em licitação. Assim, para que pudéssemos afirmar ser o desenvolvimento de reputações a razão para o bom desempenho das empresas contratadas seria preciso um estudo mais aprofundado sobre o tema.

Por outro lado, a heterogeneidade do desempenho entre os Postos Poupatempo pôde ser explicada através da caracterização do arranjo como uma franquia (MÉNARD, 2004). Da mesma forma, a inferioridade da pesquisa de satisfação dos Postos Poupatempo frente à PPP UAI – Fase I pôde ser explicada pela teoria (LAFFONT; TIROLE, 1993).

REFERÊNCIAS

A. **Entrevista Gestor Público: Poupatempo**. Entrevistado por André Schifnagel Avrichir. São Paulo, 2015.

AGÊNCIA MINAS. **Estado fecha 2011 com 28 unidades de atendimento integrado em funcionamento**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/noticias-uai/page/587-estado-fecha-2011-com-28-unidades-de-atendimento-integrado-em-funcionamento>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

ALCANTARA, C. M.; CASTOR, B. V. J. Processo decisório de terceirização em secretarias municipais de saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 6, p. 25–40, 1999.

ALCHIAN, A. A; DEMSETZ, H. Production, Information Costs, and Economic Organization. **The American Economic Review**, v. Vol. 62, n. No. 5, p. 777–795, 1972.

ANNENBERG, D. **Diretrizes e estratégias para a implantação e manutenção de um padrão de qualidade na prestação de serviços públicos: a experiência paulista do Poupatempo**VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...**Lisboa, Portugal: 2002

ARAÚJO, A. **O Poupatempo e sua nova forma de gestão** (Governo do Estado de São Paulo, Ed.)Fórum Internacional das Centrais de Atendimento Integrado. **Anais...**Brasília: 2009

ASKIM, J. et al. One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1451–1468, 2011.

B. **Entrevista Gestor Público: Unidades de Atendimento Integrado** (A. S. Avrichir, Ed.)Belo Horizonte, 2015.

BACHA, E. Prefácio. In: OLIVEIRA, G.; FILHO, L. C. DE O. (Eds.). . **Parcerias Público-Privadas: Experiencias, Desafios e Propostas**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. vii–ix.

BARBOSA, B. M.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o

- modelobrasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 7–21, 2005.
- BENNETT, J.; IOSSA, E. Building and managing facilities for public services. **Journal of Public Economics**, v. 90, n. 10-11, p. 2143–2160, 2006.
- BOVAIRD, T. Public–Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 2, p. 199–215, 1 jun. 2004.
- BRASIL. Lei 8.666 - Lei de Licitações. . 1993 a.
- BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. . 1995 a, p. 68.
- BRASIL. Lei n 8.987 - Lei de Concessões. . 1995 b, p. 1–13.
- BRASIL. Lei n 11.079 - Lei de PPPs. . 2004, p. 1–13.
- BRASIL. Lei 12.527 - Lei de Acesso à Informação. . 2011.
- BRASIL, H. G. A Empresa e a Estratégia de Terceirização. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 2, p. 6–11, 1993b.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5–42, 1998.
- BRITO, B. M. B. DE; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 7–21, 2005.
- C; D. **Entrevista Gestor Público: Unidades de Atendimento Integrado**. Entrevistado por André Schiffnagel Avrichir. , 2015.
- CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, P. F. Private operation with public supervision: Evidence of hybrid modes of governance in prisons. **Public Choice**, v. 145, n. 1, p. 281–293, 2010.
- CABRAL, S.; SILVA, A. F. A. PPPs e Decisões de Investimento na Construção de Estádios de Futebol. **O&S**, v. 16, n. 48, p. 39–58, 2009.
- COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937.
- COLLIER, D. The Comparative Method. In: FINIFTER, A. W. (Ed.). . **Political Science: The State of the Discipline II**. 1. ed. Washington DC: American Political Science Association, 1993.
- CORREIA, M. B. DA C. Abordagens Institucionalistas das Parcerias Público-

Privadas: as Experiencias da Inglaterra e de Minas Gerais. 2008.

DEXTER, L. A. **Elite and Specialized Interviewing**. Evanston, Illinois: Northwestern University Press, 1970.

E. **Entrevista Gestor Privado: Unidades de Atendimento Integrado**. Entrevistado por André Schifnagel Avrichir. Belo Horizonte, 2015.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar nº 847 - Institui o “Poupatempo - Centrais de Atendimento ao Cidadão”. . 1998.

F. **Entrevista Gestor Privado: Poupatempo**. Entrevistado por André Schifnagel Avrichir. São Paulo, 2015.

FARRELL, J.; SHAPIRO, C. Optimal contracts with lock-in. **The American Economic Review**, v. 79, n. 1, p. 51–68, 1989.

FERRER, F. **Políticas e modelos de atendimento ao cidadão no Brasil Apoio à Preparação de um Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros**. São Paulo: [s.n.].

FREDRIKSSON, A. **Citizen Service Centers in Brazil - Evidence from the Poupatempo Reform**. 2015.

FUNDAP, G. DO E. DE S. P. **Evolução das Secretarias de 1891 a 2014**. Disponível em: <<http://perfil.sp.gov.br/evolucao.asp>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

G. **Entrevista Gestor Público: Unidades de Atendimento Integrado**. Entrevistado por André Schifnagel Avrichir. São Paulo, 2015.

GLICKMAN, S.; SEIDNER, A. G.; WEST, J. Outsourcing technical services. **Healthcare Financial Management**, v. 50, n. 11, p. 94–97, 1996.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Contrato de Concessão UAI - Contrato de Concessão Administrativa para Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Unidades de Atendimento Integrado (UAI) N° 9001375/2011** Belo Horizonte, 2010a.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **UAI - Termo de Referência UAI - Contrato de Concessão Administrativa para Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Unidades de Atendimento Integrado (UAI) N° 9001375/2011**, 2010b.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **UAI - Apêndice I - Demanda Projetada**UAI - **Contrato de Concessão Administrativa para Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Unidades de Atendimento Integrado (UAI) N° 9001375/2011**, 2010c.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **UAI - Anexo VI - Mecanismo de Pagamento**UAI - **Contrato de Concessão Administrativa para Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Unidades de Atendimento Integrado (UAI) N° 9001375/2011**, 2010d.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **UAI - Anexo VII - Índices de Desempenho e Qualidade**UAI - **Contrato de Concessão Administrativa para Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Unidades de Atendimento Integrado (UAI) N° 9001375/2011**, 2010e.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Contrato de Prestação de Serviços de Verificador Independente**Contratação de Empresa Especializada para Atuar como Verificador Independente na Aferição do Desempenho e da Qualidade da Concessionária no Contrato de Concessão Administrativa das Unidades de Atendimento IntegradoBelo Horizonte, 2013a.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **ANEXO I - Termo de Referência**Contrato de Prestação de Serviços de Verificador IndependenteBelo Horizonte, 2013b.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UAI, U. DE A. I.-. **Atendimento ao cidadão: 10 anos choque de gestão**Belo Horizonte, abr. 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **O Poupatempo**. Disponível em: <<https://www.poupatempo.sp.gov.br/>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

H. **Entrevista Gestor Privado: Unidades de Atendimento Integrado**. Entrevistado por André Schiffnagel Avrichir. , 2015.

HART, O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. **The Economic Journal**, v. 113, n. 486, p. c69–c76, 2003.

HART, O.; SHLEIFER, A; VISHNY, R. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n. 4, p.

1127–1161, 1997.

HOLMSTROM, B.; MILGROM, P. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 7, n. January 1991, p. 24–52, 1991.

IOSSA, E.; MARTIMORT, D. Risk allocation and the costs and benefits of public – private partnerships. v. 43, n. 3, p. 442–474, 2012.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.

JONES, B. D. Bounded rationality. **Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE**, v. 146, n. 4, p. 649–658, 1990.

KIVLENIECE, I.; QUELIN, B. V. Creating and Capturing Value in Public-Private Ties: a Private Actor's Perspective. **Academy of Management Review**, v. 37, n. 2, p. 272–299, 2012.

LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. **The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model**. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 2002. v. 1

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. **A Theory of Incentives in Procurement and Regulation**. Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1993.

LAZZARINI, S. G.; MILLER, G. J.; ZENGER, T. R. Order with Some Law: Complementarity versus Substitution of Formal and Informal Arrangements. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 20, n. 2, p. 261–298, 2004.

LEECH, B. L. **Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews**PSOnline. **Anais...**2002

LIJPHART, A. Comparative Politics and Comparative Method. **The American Political Science Review**, 1971.

MAJEED, R. **A Second Life for One-Stop Shops: Citizen Services in Minas Gerais, Brazil, 2003–2013****Innovations for Successful Societies**. Princeton: Princeton University, 2014.

MÉNARD, C. The Economics of Hybrid Organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE**, v. 160, n. 3, p. 345–376, 2004.

MEYER, A.; RIBEIRO, M. P. **Private Participation in Infrastructure – The Legal and Regulatory Frameworks in the Case of Brazil and Its Relation with the New PPP Law**

Expert meeting organized under the auspices of the OECD Investment Committee 'International Investor Participation in Infrastructure: Lessons for Governments. **Anais...**Paris: OECD, 2006

OLIVEIRA, R. R. DE et al. **A Experiência Mineira com Parcerias Público-Privadas sob a Luz da Experiência Internacional: Avanços, Limites e Perspectivas** IV Congresso Consad. **Anais...**2011

OLIVEIRA, G.; FILHO, L. **Parcerias Público-Privadas: Experiências, Desafios e Propostas**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

OLIVEIRA, G.; MARCATO, F. S.; SCAZUFCA, P. Como destravar as parcerias público-privadas. In: OLIVEIRA, G.; FILHO, L. C. DE O. (Eds.). . **Parcerias Público-Privadas: Experiências, Desafios e Propostas**. 1a edição ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. 11–47.

PAINELLI, S. **POUPATEMPO: Um Programa de Atendimento ao cidadão**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

PAULICS, V. PoupaTempo: Central de Atendimento ao Cidadão. In: LOTTA, G. S. et al. (Eds.). . **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003. p. 272.

PÉRICO, A. E.; APARECIDA, D. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 5, p. 1031–1051, 2005.

PRZEWORSKI, A. Nota sobre o Estado e o mercado. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 3, p. 115–120, 1996.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Eds.). . **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7a. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 316.

RADAR PPP. **Radar de Projetos**. Disponível em: <<https://www.radarppp.com>>. Acesso em: 4 jul. 2015.

RIBEIRO, M. P. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. 1a. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

- ROSILHO, A. J. **Qual é o Modelo Legal das Licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas.** [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- SIMON, H. A. **Models of Man.** New York: Wiley & Sons, 1957.
- SKOCPOL, T.; SOMERS, M. The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. **Comparative Studies in Society and History**, v. 22, n. Abril, p. 1744–197, 1980.
- TECIANO, L. DE C. G. **Inovação em serviços públicos: o caso Poupatempo.** [s.l.] Universidade Federal de São Carlos, 2014.
- THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 819–846, 2015.
- VERMA, K.; MITNICK, B. M.; MARCUS, A. A. Making Incentive Systems Work: Incentive Regulation in the Nuclear Power Industry. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 9, n. 3, p. 395–436, 1999.
- VILHENA, R. et al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- WILLIAMSON, O. Franchise bidding for natural monopolies in general and with respect to CATV. v. 7, n. 1, p. 73–104, 1976.
- WILLIAMSON, O. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives. **Journal of Law Economics and Organization**, v. 15, n. 1, p. 306–342, 1999.
- WILLIAMSON, O. Outsourcing : Transaction Cost Economics and Supply Chain Management ã. **Journal of Supply Chain Management**, n. April, p. 5–16, 2008.
- WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting.** Nova Iorque: Free Press, 1985.
- WISEMAN, J. **Can 311 Call Centers Improve Service Deliver? Lessons from New York and Chicago:** Innovations in Public Service Deliver. Washington DC: [s.n.].
- YESCOMBE, E. R. **Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance.** 1. ed. Londres: Elsevier Inc., 2007.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2a edição ed. Porto Alegre: SAGE, 2001.

ANEXOS

Quadro 13: Poupatempo – Análise Contratual: Dados Gerais (continua)

Dados Gerais										
No. Contrato	Fixo/Móve l	Localidade	Data Assinatura	Ano	Qde de Postos	Empresa Contratada	Órgão Licitante/Fiscal	Valor do Contrato	Renovação	Vigência
5782	Fixo	Marília	12/08/2010	2010	1	G4S Interativa Service Ltda	PRODESP	28.600.000,00	Não	60 meses
5784	Fixo	Rio Claro	03/08/2010	2010	1	Empresa Tejofran Ltda	PRODESP	23.350.000,00	Não	60 meses
5850	Fixo	Tatuf	08/06/2010	2010	1	Shopping do Cidadão Serviços e Informática Ltda	PRODESP	25.546.000,00	Não	60 meses
5851	Fixo	Franca	24/05/2010	2010	1	Empresa Tejofran Ltda	PRODESP	25.100.000,00	Não	60 meses
5853	Fixo	São Carlos	24/05/2010	2010	1	Socicam Ltda	PRODESP	24.999.000,00	Não	60 meses
5854	Fixo	Cidade Ademar	08/06/2010	2010	1	B2BR Ltda	PRODESP	42.215.000,00	Não	60 meses
5855	Fixo	Presidente Prudente	31/05/2010	2010	1	Empresa Tejofran Ltda	PRODESP	30.000.000,00	Não	60 meses
5856	Fixo	Botucatu	08/06/2010	2010	1	B2BR Ltda	PRODESP	26.300.000,00	Não	60 meses
5857	Fixo	Caraguatatuba	26/05/2010	2010	1	Mazzini Adm. e Empreitas Ltda.	PRODESP	26.500.000,00	Não	60 meses
5858	Fixo	Lapa	26/05/2010	2010	1	Terracom Construções Ltda	PRODESP	98.900.000,00	Não	60 meses
5859	Fixo	Araraquara	24/05/2010	2010	1	Socicam Ltda	PRODESP	20.188.000,00	Não	60 meses
6079	Fixo	Mogidas Cruzes	10/05/2011	2011	1	TB Serviços S.A	PRODESP	26.840.000,00	Não	60 meses
6106	Fixo	Sorocaba	06/06/2011	2011	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	32.499.999,60	Não	60 meses
6156	Fixo	Bauru	09/12/2011	2011	1	TB Serviços S.A	PRODESP	38.889.999,60	Não	60 meses
6256	Fixo	Suzano	19/07/2012	2012	1	BK Consultoria e Serviços Ltda	PRODESP	28.876.540,80	Não	60 meses
6522	Fixos	Regiões Administrativas da Baixada Santista e de Registro (Santos, Guarujá, Praia Grande e Registro)	31/01/2014	2014	4	Terracom Construções Ltda	PRODESP	72.969.999,44	Não	60 meses
6550	Fixos	Região Metropolitana de São Paulo (Osasco, Caieiras e Cotia)	31/01/2014	2014	3	BK Consultoria e Serviços Ltda	PRODESP	59.099.002,53	Não	60 meses
6551	Fixos	Região Administrativa de Sorocaba (Avaré, Itapeva, Iru e Itapetininga)	11/02/2014	2014	4	3P Brasil Ltda	PRODESP	26.736.707,52	Não	60 meses
6552	Fixos	Região Administrativa de Marília e Presidente Prudente (Dracena, Ourinhos, Tupã e Assis)	12/02/2014	2014	4	Pro Jecto Ltda	PRODESP	27.529.999,98	Não	60 meses
6559	Fixos	Região Administrativa de Campinas (São João da Boa Vista, Americana, Mogi Guaçu e Araras)	05/02/2014	2014	4	BK Consultoria e Serviços Ltda	PRODESP	27.399.998,61	Não	60 meses
6581	Fixos	Regiões Administrativas de São José dos Campos e Campinas (Bragança Paulista, Indaiatuba, Jacareí, Guaratinguetá e Pindamonhangaba)	21/03/2014	2014	5	Pro Jecto Ltda	PRODESP	35.099.999,22	Não	60 meses

6582	Fixos	Regiões Administrativas de Araçatuba, Baturu e Barretos (Andradina, Barretos, Bebedouro, Birigui e Lins)	19/03/2014	2014	5	Mazzini Adm. e Empreitas Ltda.	PRODESP	34.429.999,75	Não	60 meses
6627	Fixo	Taboão da Serra	17/07/2014	2014	1	BK Consultoria e Serviços Ltda	PRODESP	23.569.999,80	Não	60 meses
6630	Fixo	Diadema	04/08/2014	2014	1	Terracon Construções Ltda	PRODESP	29.852.620,20	Não	60 meses
6641	Fixo	Piracicaba	26/08/2014	2014	1	3P Brasil Ltda	PRODESP	24.189.999,60	Não	60 meses
6649	Fixo	Carapicuíba	08/09/2014	2014	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	29.728.999,80	Não	60 meses
6650	Móvel	Região Leste do Estado	22/09/2014	2014	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	22.743.999,60	Não	60 meses
6651	Móvel	Região Sul do Estado	22/09/2014	2014	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	20.341.999,20	Não	60 meses
6652	Móvel	Região Noroeste do Estado	10/09/2014	2014	1	Mazzini Adm. e Empreitas Ltda.	PRODESP	20.230.395,00	Não	60 meses
6654	Móvel	Região Oeste do Estado	22/09/2014	2014	1	Socicam Ltda	PRODESP	22.410.000,00	Não	60 meses
6655	Móvel	Região Norte do Estado	22/09/2014	2014	1	Socicam Ltda	PRODESP	22.848.999,60	Não	60 meses
6661	Fixo	Limeira	15/09/2014	2014	1	BK Consultoria e Serviços Ltda	PRODESP	13.860.000,00	Não	60 meses
6664	Móvel	Região Grande São Paulo do Estado	06/10/2014	2014	1	Socicam Ltda	PRODESP	22.690.999,80	Não	60 meses
6666	Fixo	Jundiaí	01/10/2014	2014	1	TB Serviços S.A	PRODESP	23.540.050,80	Não	60 meses
6687	Fixos	Penápolis e Sertãozinho	18/11/2014	2014	2	3P Brasil Ltda	PRODESP	18.809.999,36	Não	60 meses
6696	Fixo	Santo André	19/12/2014	2014	1	Mazzini Adm. e Empreitas Ltda.	PRODESP	40.149.972,00	Não	60 meses
6724	Fixo	Itaquaquecetuba	20/02/2015	2015	1	Trail Infraestrutura Ltda	PRODESP	21.110.700,00	Não	60 meses
6778	Fixo	Botucatu	07/07/2015	2015	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	11.739.999,60	Não	60 meses
6780	Fixo	Tatuí	07/07/2015	2015	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	13.869.999,60	Não	60 meses
6785	Fixo	Caraguatatuba	13/07/2015	2015	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	12.879.999,60	Não	60 meses
6786	Fixo	Araraquara	13/07/2015	2015	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	16.279.999,80	Não	60 meses
6796	Fixo	Franca	03/08/2015	2015	1	Trail Infraestrutura Ltda	PRODESP	15.433.999,80	Não	60 meses
6801	Fixo	Taubaté	28/07/2015	2015	1	ATP Tecnologia e Produtos S/A	PRODESP	10.818.999,84	Sim	48 meses
6802	Fixo	Araçatuba	26/08/2015	2015	1	Mazzini Adm. e Empreitas Ltda.	PRODESP	13.285.999,80	Não	60 meses
6803	Fixo	Rio Claro	20/08/2015	2015	1	ATP Tecnologia e Produtos S/A	PRODESP	13.710.000,00	Não	60 meses
6804	Fixo	Marília	31/08/2015	2015	1	ATP Tecnologia e Produtos S/A	PRODESP	4.569.999,80	Não	60 meses
6816	Fixo	Cidade Ademar	30/09/2015	2015	1	ATP Tecnologia e Produtos S/A	PRODESP	21.649.999,68	Sim	48 meses
6820	Fixo	São Carlos	16/10/2015	2015	1	Pro Jecto Ltda	PRODESP	9.549.000,00	Sim	48 meses
6821	Fixo	Presidente Prudente	07/10/2015	2015	1	Trail Infraestrutura Ltda	PRODESP	10.284.000,00	Sim	48 meses

Fonte: Elaboração pelo autor

6551	Fixos	Região Administrativa de Sorocaba (Avaré, Iapeva, Iru e Iapetatinga)	Prestação de serviços de gestão, operação e manutenção	IIRGD, Serviços Eletrônicos, SERT, Mais BB, Ciretran, SABESP	3.3 TR: Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.14:11max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,03max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6552	Fixos	Região Administrativa de Marília e Presidente Prudente (Dracena, Ourinhos, Tupã e Assis)	Prestação de serviços de gestão, operação e manutenção	Serviços eletrônicos, IIRGD, SERT, Mais BB, CIRETRAN	3.3 TR: Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.14:11max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,03max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6559	Fixos	Região Administrativa de Campinas (São João da Boa Vista, Americana, Mogi Guaçu e Araras)	Prestação de serviços de gestão, operação e manutenção	IIRGD, CIRETRAN, SERT, Serviços Eletrônicos, Mais BB	3.3 TR: Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.14:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,03max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6581	Fixos	Regiões Administrativas de São José dos Campos e Campinas (Bragança Paulista, Indaiatuba, Jacaré, Guaratinguetá e Pindamonhangaba)	Prestação de serviços de gestão, operação e manutenção	IIRGD, Serviços Eletrônicos, SERT, Mais BB, CIRETRAN	3.3 TR: Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.14:11max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,03max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6582	Fixos	Regiões Administrativas de Araçatuba, Baurer e Barretos (Andradina, Barretos, Bebedouro, Birigui e Lins)	Prestação de serviços de gestão, operação e manutenção	Mais BB, CIRETRAN, IIRGD, SERT, serviços eletrônicos	3.3 TR: Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.14:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,03max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6627	Fixo	Taboada Serra	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de adequação de imóvel, de implantação, de operação e de manutenção	N/A	N/A	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6630	Fixo	Diadema	Prestação de serviços de gestão abrangendo adequação de imóvel, implantação, operação e manutenção	Acesso São Paulo, IIRGD, CIRETRAN SERT, Secretaria da Fazenda, TRE, Prefeitura, SABESP, Mais BB,	3.3 TR: Implantação, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6641	Fixo	Piracicaba	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de operação, de manutenção e de adequação evolutiva	N/A	N/A	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Tempo Médio de Atendimento DETRAN - ref.6.54max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,03max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6649	Fixo	Carapicuíba	Prestação de serviços de gestão abrangendo adequação de imóvel, implantação, operação e manutenção	N/A	N/A	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6650	Móvel	Região Leste do Estado	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de implantação, operação, manutenção e fornecimento	IIRGD, e-poupatempo, SERT	3.3 TR: Implantação, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6651	Móvel	Região Sul do Estado	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de implantação, operação, manutenção e fornecimento	IIRGD, e-poupatempo, SERT	3.3 TR: Implantação, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6652	Móvel	Região Noroeste do Estado	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de implantação, operação, manutenção e fornecimento	IIRGD, e-poupatempo, SERT	3.3 TR: Implantação, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6654	Móvel	Região Oeste do Estado	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de implantação, operação, manutenção e fornecimento	e-poupatempo, IIRGD, SERT	3.3 TR: Implantação, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6655	Móvel	Região Norte do Estado	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de implantação, operação, manutenção e fornecimento	e-poupatempo, IIRGD, SERT	3.3 TR: Implantação, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6661	Fixo	Limeira	Prestação de serviços de gestão, operação e manutenção	Acesso São Paulo, Acessinha, Serviços Eletrônicos, DETRAN, IIRGD, Secretaria da Fazenda, Mais BB	3.3 TR: Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Tempo Médio de Atendimento DETRAN - ref.6.54max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,03max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6664	Móvel	Região Grande São Paulo do Estado	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de implantação, operação, manutenção e fornecimento	IIRGD, e-poupatempo, SERT	3.3 TR: Implantação, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.
6666	Fixo	Jundiaí	Prestação de serviços de gestão abrangendo a execução integrada dos serviços de operação, de manutenção e de adequação evolutiva	IIRGD, DETRAN, SERT, e-poupatempo, Acesso São Paulo, Mais BB, Secretaria da Fazenda e Prefeitura	3.3 TR: Adequação Evolutiva, Operação e Manutenção do Posto (Infraestrutura, Administração, Atendimento, Prestação dos serviços/Entrega de documentos, Postos de Trabalho, TI e Folieteria de Informação)	Fixa mensal*Indicadores	Tempo Médio de Atendimento IIRGD - ref.13:14max 0,75% a.m. - Tempo Médio de Atendimento DETRAN - ref.6.54max 0,75% a.m. - Pesquisa de Satisfação - ref.9,04max 0,50% a.m. - Disponibilidade IIRGD ou SERT - ref.80%/max 1% a.m.

Quadro 15: Poupatempo – Análise Contratual: Dimensionamento e Riscos e Penalidades (continua)

No. Contrato	Dados Gerais		Dimensionamento				Riscos e Penalidades		
	Fixo/Móve I	Localidade	Demanda Estimada	Postos de Trabalho	Risco de Demanda	Imóveis	Subcontratação	Garantia Contratual	Multas
5782	Fixo	Marília	Estimada geograficamente	Contratada: 49 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5784	Fixo	Rio Claro	Estimada geograficamente	Contratada: 47 - Estado: 21	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5850	Fixo	Tatuf	Estimada geograficamente	Contratada: 54 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5851	Fixo	Franca	Estimada geograficamente	Contratada: 51 - Estado: 21	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5853	Fixo	São Carlos	Estimada geograficamente	Contratada: 48 - Estado: 21	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5854	Fixo	Cidade Ademar	Estimada geograficamente	Contratada: 83 - Estado: 32	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5855	Fixo	Presidente Prudente	Estimada geograficamente	Contratada: 51 - Estado: 23	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5856	Fixo	Botucatu	Estimada geograficamente	Contratada: 54 - Estado: 26	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5857	Fixo	Caraguatuba	Estimada geograficamente	Contratada: 56 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5858	Fixo	Lapa	Estimada geograficamente	Contratada: 211 - Estado: 85	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
5859	Fixo	Araraquara	Estimada geograficamente	Contratada: 50 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6079	Fixo	Mogidas Cruzes	Estimada geograficamente	Contratada: 76 - Estado: 38	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6106	Fixo	Sorocaba	Estimada geograficamente	Contratada: 75 - Estado: 63	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6156	Fixo	Bauru	Estimada geograficamente	Contratada: 128 - Estado: 111	Do Estado	Público	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso, 2% nova infração e 5% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6256	Fixo	Suzano	Estimada geograficamente	Contratada: 67 - Estado: 53	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 0,5% por dia de atraso na implantação, 2% infração e reincidência 5%, 20% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6522	Fixos	Regiões Administrativas da Baixada Santista e de Registro (Santos, Guarujá, Praia Grande e Registro)	Estimada geograficamente	N/A	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6550	Fixos	Região Metropolitana de São Paulo (Osasco, Caieiras e Cotia)	Estimada geograficamente	Contratada: 26 ou 18 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia de atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador no Posto, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6551	Fixos	Região Administrativa de Sorocaba (Avaré, Iapeva, Itu e Iapetininga)	Estimada geograficamente	Contratada: 18 ou 19 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia de atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador no Posto, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6552	Fixos	Região Administrativa de Marília e Presidente Prudente (Dracena, Ourinhos, Tupã e Assis)	Estimada geograficamente	Contratada: 18 ou 19 - Estado: 22 ou 34	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertência, 10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia de atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador no Posto, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade

6559	Fixos	Região Administrativa de Campinas (São João da Boa Vista, Americana, Moji Guaçu e Araras)	Estimada geograficamente	Contratada: 18 ou 21 - Estado: 22 ou 37	Do Estado	Públicos	Permitida	10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6581	Fixos	Regiões Administrativas de São José dos Campos e Campinas (Bragança Paulista, Indaiatuba, Jacareí, Guaratinguetá e Pindamonhangaba)	Estimada geograficamente	Contratada: 19, 21, 22 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	Advertência, 10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador no Posto, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6582	Fixos	Regiões Administrativas de Araçatuba, Bauri e Barretos (Andradina, Barretos, Bebedouro, Birigui e Lins)	Estimada geograficamente	Contratada: 18 ou 19 - Estado: 22	Do Estado	Públicos	Permitida	10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6627	Fixo	Taboão da Serra	Estimada geograficamente	N/A	Do Estado	Públicos	Permitida	Advertência, 2% por dia de atraso na implantação, 5% infração e reincidência 10%, 20% reincidência mesmo fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6630	Fixo	Diadema	Estimada geograficamente	Contratada: 61 - Estado: 143	Do Estado	Públicos	Permitida	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6641	Fixo	Piracicaba	Estimada geograficamente	N/A	Do Estado	Públicos	Permitida	Advertência, 2% por dia de atraso, 5% nova infração e 10% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6649	Fixo	Carapicubá	Estimada geograficamente	N/A	Do Estado	Público	Permitida	Advertência, 2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6650	Móvel	Região Leste do Estado	Oferta mínima: 320 atendimentos/dia	Contratada: 31 - Estado: 2	Do Estado	Privado	Permitida	Advertência, 2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6651	Móvel	Região Sul do Estado	Estimada geograficamente	Contratada: 31 - Estado: 1	Do Estado	Privado	Permitida	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6652	Móvel	Região Noroeste do Estado	Oferta mínima: 320 atendimentos/dia	Contratada: 31 - Estado: 1	Do Estado	Privado	Permitida	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6654	Móvel	Região Oeste do Estado	Oferta mínima: 320 atendimentos/dia	Contratada: 31 - Estado: 1	Do Estado	Públicos	Permitida	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6655	Móvel	Região Norte do Estado	Oferta mínima: 320 atendimentos/dia	Contratada: 31 - Estado: 2	Do Estado	Privado	Permitida	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6661	Fixo	Limeira	Estimada geograficamente	Contratada: 46 - Estado: 21	Do Estado	Públicos	Permitida	Advertência, 10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador no Posto, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6664	Móvel	Região Grande São Paulo do Estado	Oferta mínima: 320 atendimentos/dia	Contratada: 31 - Estado: 1	Do Estado	Privado	Permitida	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6666	Fixo	Jundiaí	Estimada geograficamente	Contratada: 64 - Estado: 34	Do Estado	Públicos	Permitida	2% por atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6687	Fixos	Penápolis e Sertãozinho	Estimada geograficamente	Contratada: 23 - Estado: 31	Do Estado	Públicos	Permitida	Advertência, 10% por descumprimento prazo inicial do serviço, 0,5% por dia atraso sobre cronograma, 2% descumprimento de cláusula, 5% reincidência, 20% reincidência fator gerador no Posto, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6696	Fixo	Santo André	Estimada geograficamente	Contratada: 84 - Estado: 111	Do Estado	Públicos	Permitida	Advertência, 2% por dia de atraso, 5% descumprimento de cláusula, 10% reincidência, 20% reincidência fator gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade

6724	Fixo	Itaquaquecetuba	Estimada geograficamente	Contratada:52 - Estado: 37	Do Estado	Públicos	Permitida	5%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% descumprimento de clausula, 10% reincidencia, 20% reincidencia fator gerador, 30% rescisao unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6778	Fixo	Botucatu	Estimada geograficamente	Contratada: 30 - Estado: 49	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6780	Fixo	Tatuf	Estimada geograficamente	Contratada: 39 - Estado: 54	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6785	Fixo	Caraguatatuba	Estimada geograficamente	Contratada: 35 - Estado: 54	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6786	Fixo	Araraquara	Estimada geograficamente	Contratada: 47 - Estado: 64	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% nova infração e 10% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6796	Fixo	Franca	Estimada geograficamente	Contratada: 46 - Estado: 52	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6801	Fixo	Taubaté	Estimada geograficamente	Contratada: 43 - Estado: 23	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6802	Fixo	Araçatuba	Estimada geograficamente	Contratada: 43 - Estado: 23	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6803	Fixo	Rio Claro	Estimada geograficamente	Contratada: 38 - Estado: 55	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6804	Fixo	Marília	Estimada geograficamente	Contratada: 45 - Estado: 62	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6816	Fixo	Cidade Ademar	Estimada geograficamente	Contratada: 63 - Estado: 52	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6820	Fixo	São Carlos	Estimada geograficamente	Contratada: 38 - Estado: 59	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade
6821	Fixo	Presidente Prudente	Estimada geograficamente	Contratada: 41 - Estado: 73	Do Estado	Públicos	Permitida	3%	Advertencia, 2% por dia de atraso, 5% infração e 10% nova infração, 20% reincidência do fato gerador, 30% rescisão unilateral, inelegibilidade, indoneidade

Fonte: Elaboração pelo autor

Tabela 18: PPP Unidades de Atendimento Integrado – Demanda realizada 2011 a 2015

<u>ATENDIMENTOS PPP's 2011</u>													
UAI Atend	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	S
	an	ev	ar	br	ai	un	ul	go	et	ut	ov	ez	OMA
BETIM								1.267	11.817	14.344	15.411	15.263	58 .102
GOV. VALADARES											5.854	8.366	14 .220
JUIZ DE FORA										3.068	4.659	5.397	13 .124
MONTES CLAROS												4.165	4. 165
UBERLANDI A								15.335	20.211	22.682	25.557	28.321	11 2.106
VARGINHA									851	4.310	4.501	4.458	14 .120
SOMA	3	2	2	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3. 858.399

ATENDIMENTOS PPP's 2012

UAI Atend	J an	F ev	M ar	A br	M ai	J un	J ul	A go	S et	O ut	N ov	D ez	S OMA
BETIM	25.530	19.549	22.857	20.183	26.093	23.899	30.167	30.686	25.971	20.194	24.498	22.072	29 1.699
GOV. VALADARES	11.281	11.878	14.146	12.653	18.266	15.564	18.207	17.168	15.557	10.714	13.905	13.654	17 2.993
JUIZ DE FORA	9.112	7.156	8.888	8.166	9.974	9.637	14.025	14.642	11.490	8.732	12.945	11.153	12 5.920
MONTES CLAROS	15.687	12.118	15.258	16.981	22.136	19.555	21.284	22.078	17.664	11.128	15.231	15.278	20 4.398
UBERLANDI A	35.553	24.329	27.019	24.384	31.482	26.927	29.135	26.842	21.289	17.172	24.324	24.339	31 2.795
VARGINHA	6.976	5.122	6.996	5.517	8.162	7.761	9.284	8.602	6.865	5.885	7.241	6.565	84 .976
SOMA	4 79.061	3 75.028	4 40.514	3 93.907	5 12.971	4 55.160	5 40.986	5 21.991	4 19.224	3 30.777	4 36.428	3 95.852	5. 301.899

ATENDIMENTOS PPP's 2013

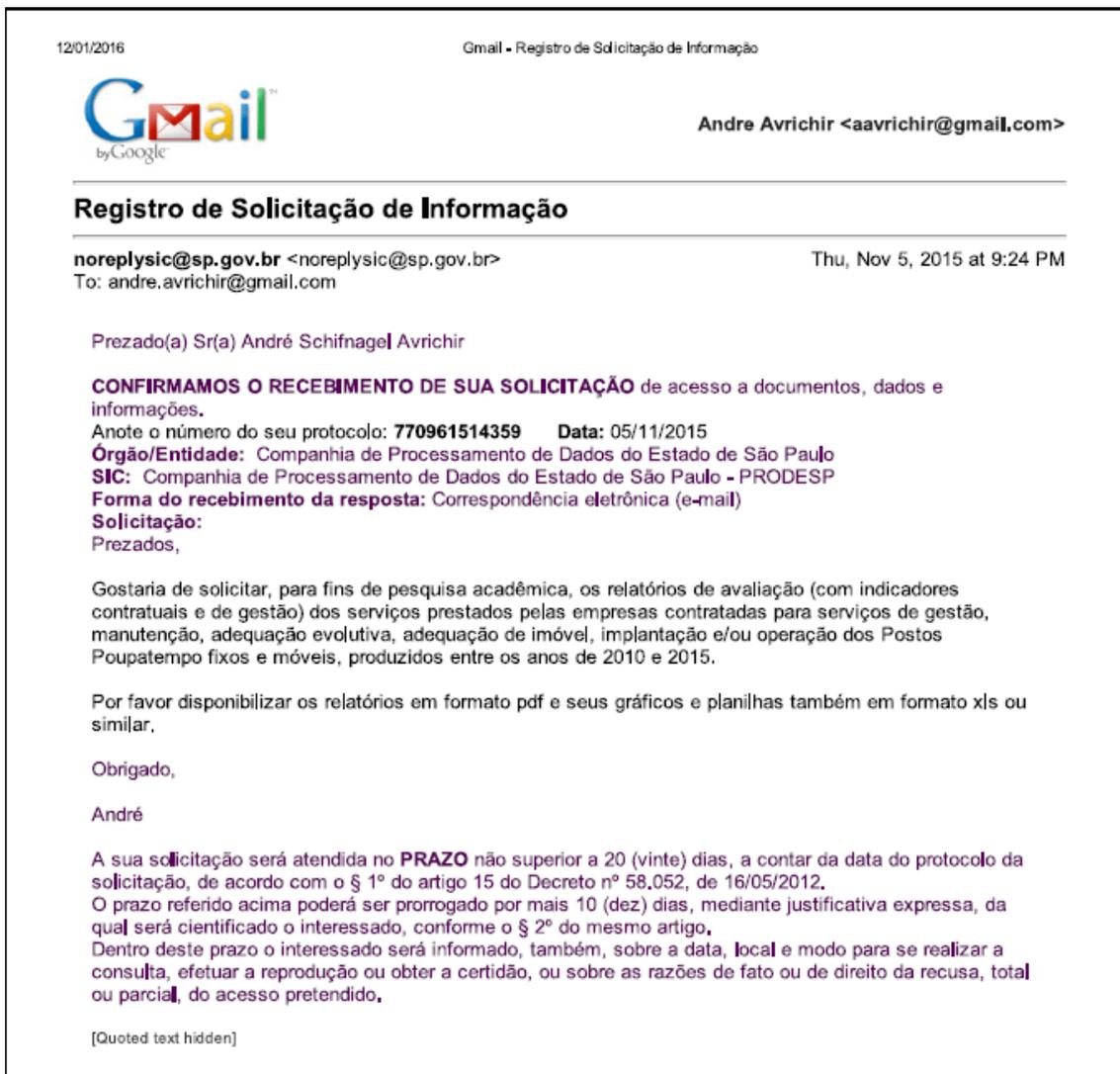
UAI Atend	J an	F ev	M ar	A br	M ai	J un	J ul	A go	S et	O ut	N ov	D ez	S OMA
BETIM	33.216	28.255	32.666	34.265	34.735	33.396	41.452	36.930	33.478	31.438	24.111	23.850	38 7.792
GOV. VALADARES	20.227	15.369	17.780	21.762	22.459	22.389	30.825	26.802	25.324	24.062	21.920	19.652	26 8.571
JUIZ DE FORA	17.757	12.789	14.588	19.568	23.096	19.771	22.674	20.961	19.752	19.849	17.366	16.897	22 5.068
MONTES CLAROS	22.915	18.394	21.230	26.167	24.266	24.803	30.868	29.338	25.859	25.479	22.448	23.551	29 5.318
UBERLANDI A	36.747	28.337	31.732	39.022	32.020	31.809	40.732	35.181	36.866	36.973	28.117	26.284	40 3.820
VARGINHA	11.418	7.544	8.660	10.044	9.812	8.912	12.724	12.640	12.439	12.320	11.613	11.995	13 0.121
SOMA	6 02.386	4 55.134	5 08.492	5 64.908	5 26.748	4 87.908	6 04.849	5 63.798	5 29.727	5 56.808	4 83.927	4 60.057	6. 344.742
<u>ATENDIMENTOS PPP's 2014</u>													
UAI Atend	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	S

	an	ev	ar	br	ai	un	ul	go	et	ut	ov	ez	OMA
BETIM	33.292	28.306	24.947	25.586	25.695	24.848	31.959	29.669	31.418	29.168	24.601	25.168	33 4.657
GOV. VALADARES	26.628	22.595	20.766	21.096	22.868	17.831	24.989	22.352	25.372	25.006	24.204	22.800	27 6.507
JUIZ DE FORA	20.704	16.886	15.225	15.589	16.237	14.345	19.937	17.558	17.960	17.218	16.362	15.364	20 3.385
MONTES CLAROS	36.838	29.997	26.707	34.067	41.838	35.199	45.095	43.814	49.776	41.842	34.607	37.113	45 6.893
UBERLANDI A	35.360	31.522	23.915	26.000	29.100	25.790	34.076	31.433	34.334	30.952	29.807	29.307	36 1.596
VARGINHA	15.417	12.056	10.894	12.060	11.862	10.536	12.754	12.288	12.290	11.003	10.578	9.860	14 1.598
SOMA	6 40.226	5 37.201	5 01.261	5 30.987	5 57.540	4 77.192	5 96.782	5 53.978	5 85.041	5 73.692	5 02.186	4 76.547	6. 532.633
ATENDIMENTOS PPP's 2015													
UAI Atend	J an	F ev	M ar	A br	M ai	J un	J ul	A go	S et	O ut	N ov	D ez	S OMA

BETIM	33.155	26.387	33.494	39.509	35.724	36.178	37.051	44.890	40.977	28.437			35
GOV. VALADARES	28.455	23.063	28.025	35.287	35.887	38.566	36.157	40.296	36.994	26.440			32
JUIZ DE FORA	17.258	16.020	18.196	21.192	22.232	23.344	23.543	22.710	18.361	15.018			19
MONTES CLAROS	43.394	36.031	44.294	63.716	66.642	66.406	52.175	82.568	73.583	38.707			56
UBERLANDI A	3 1.801	3 26.756	3 2.783	42.434	44.260	52.719	47.713	44.260	40.622	34.574			39
VARGINHA	13.103	11.308	13.596	16.205	20.933	18.630	17.466	24.245	18.959	13.926			16
SOMA	6 08.856	5 07.706	6 18.568	6 28.973	6 25.819	6 52.363	6 87.404	6 91.993	5 85.010	5 37.880	-	-	6. 144.572

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais (2015).

Figura 1: Poupatempo – Registro de Solicitação de Informação 1



Fonte: Elaboração pelo autor

Figura 2: Poupatempo – Registro de Solicitação de Informação 2

12/01/2016

Gmail - Registro de Solicitação de Informação



Andre Avrichir <aavrichir@gmail.com>

Registro de Solicitação de Informação

noreplysic@sp.gov.br <noreplysic@sp.gov.br>
To: andre.avrichir@gmail.com

Thu, Nov 5, 2015 at 9:17 PM

Prezado(a) Sr(a) André Schifnagel Avrichir

CONFIRMAMOS O RECEBIMENTO DE SUA SOLICITAÇÃO de acesso a documentos, dados e informações.

Anote o número do seu protocolo: **766621514358** Data: 05/11/2015

Órgão/Entidade: Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo

SIC: Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP

Forma do recebimento da resposta: Correspondência eletrônica (e-mail)

Solicitação:

Prezados,

Gostaria de solicitar, para fins de pesquisa acadêmica, os contratos firmados entre a PRODESP e empresas contratadas para prestação de serviço de gestão, manutenção, adequação evolutiva, adequação de imóvel, implantação e/ou operação dos Postos Poupatempo fixos e móveis, firmados entre os anos de 2010 e 2015.

Por favor disponibilizar em formato pdf.

Obrigado,

André

A sua solicitação será atendida no **PRAZO** não superior a 20 (vinte) dias, a contar da data do protocolo da solicitação, de acordo com o § 1º do artigo 15 do Decreto nº 58.052, de 16/05/2012.

O prazo referido acima poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o interessado, conforme o § 2º do mesmo artigo.

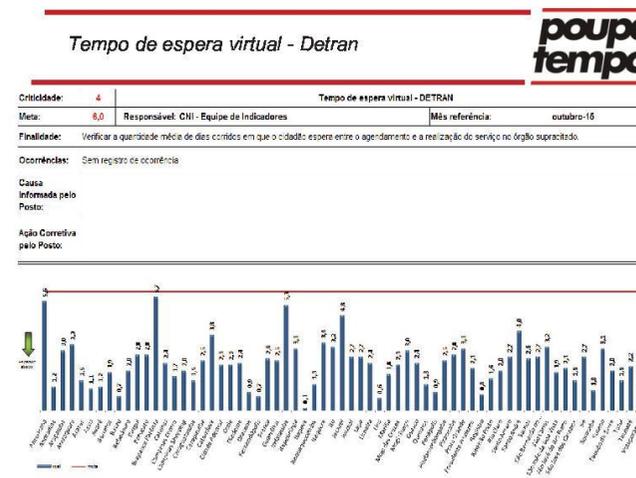
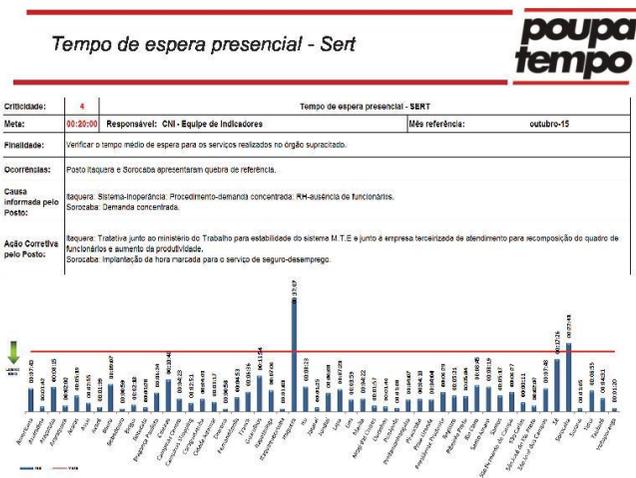
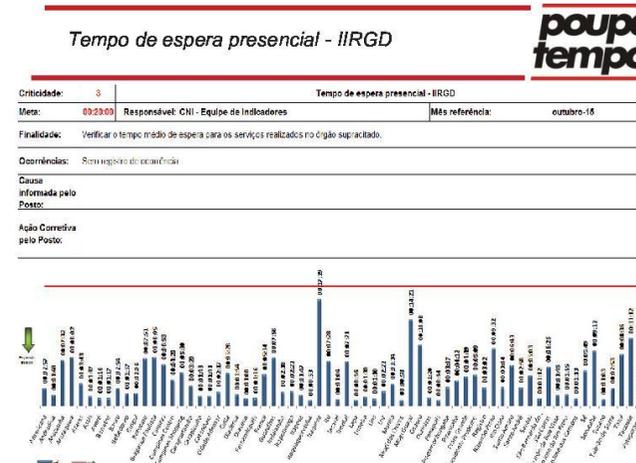
Dentro deste prazo o interessado será informado, também, sobre a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão, ou sobre as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido.

Atenciosamente,

SJC.SP
Governo do Estado de São Paulo

Fonte: Elaboração pelo autor

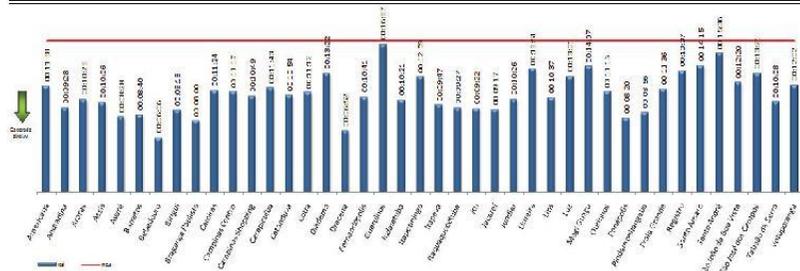
Figura 3: Poupatempo – Relatório Gerencial (continua)



Tempo de atendimento RG 1ª via maior (coleta unificada)



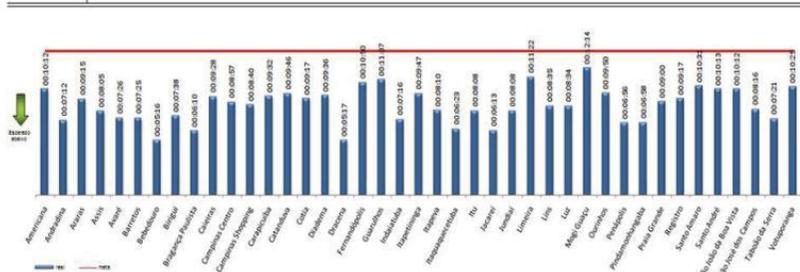
Criticidade:	2	Tempo de atendimento RG 1ª via maior - coleta unificada	
Meta:	00:17:04	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



Tempo de atendimento RG 2ª via (coleta unificada)



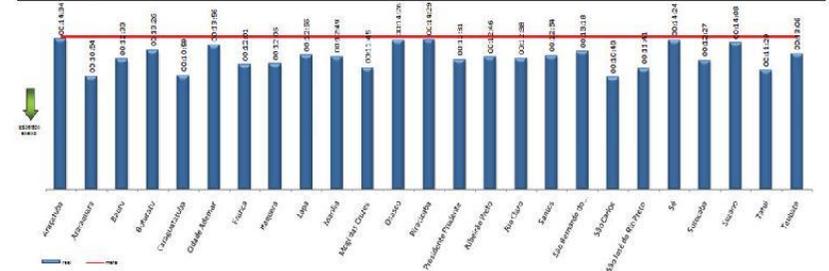
Criticidade:	4	Tempo de atendimento RG 2ª via - coleta unificada	
Meta:	00:13:54	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



Tempo de atendimento RG 2ª via (balcão único)



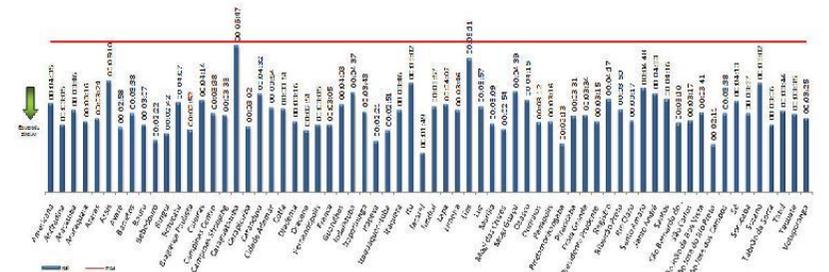
Criticidade:	4	Tempo de atendimento RG 2ª via - balcão único	
Meta:	00:14:48	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



TMA de AAC Numeral



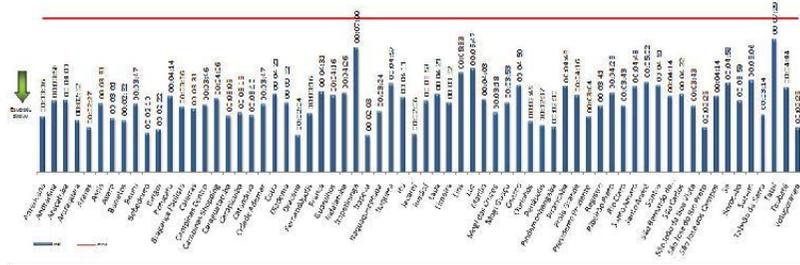
Criticidade:	3	Tempo de atendimento de Atestado de Antecedentes Numeral	
Meta:	00:07:01	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



TMA de AAC Nominal



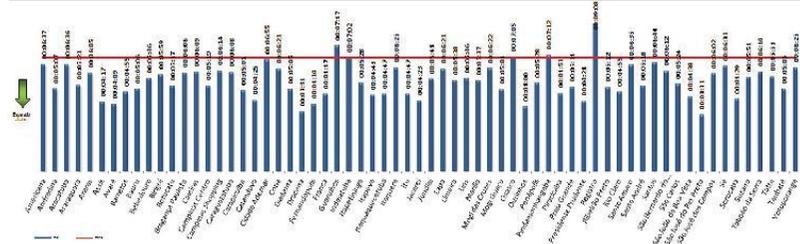
Criticidade:	2	Tempo de atendimento de Atestado de Antecedentes Nominal	
Meta:	00:08:40	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



Tempo de atendimento CNH Definitiva (balcão único)



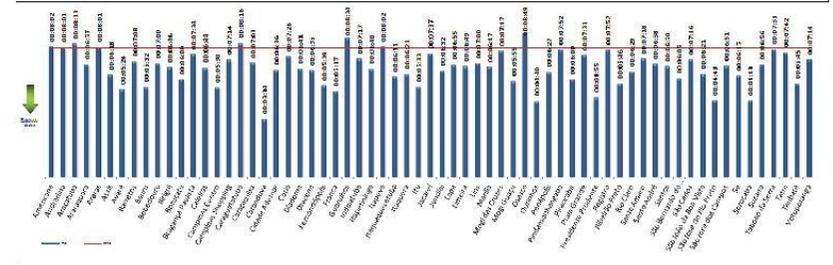
Criticidade:	2	Tempo de atendimento CNH Definitiva - balcão único	
Meta:	00:07:00	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Postos Guarulhos e Registro apresentaram quebra de referência.		
Causa informada pelo Posto:	Guarulhos: Procedimentos-fluxo incorreto. Registro: RH-funcionários novos- contratação.		
Ação Corretiva pelo Posto:	Guarulhos: Acompanhamento da triagem e orientação quanto a emissão de senhas corretamente. Registro: Treinamento e suporte de funcionários mais experientes nas realizações dos serviços.		



Tempo de atendimento CNH Renovação (balcão único)



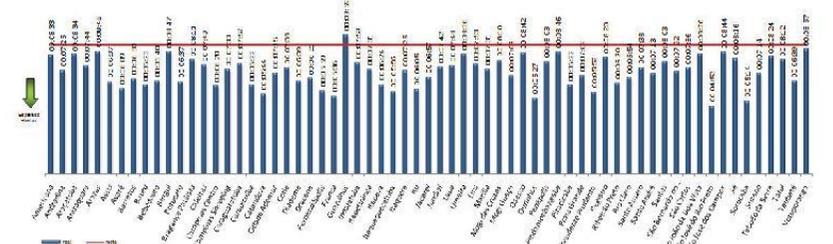
Criticidade:	4	Tempo de atendimento CNH Renovação - balcão único	
Meta:	00:07:59	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Postos Guarulhos e Osasco apresentaram quebra de referência.		
Causa informada pelo Posto:	Guarulhos: Procedimentos-fluxo incorreto. Osasco: RH-funcionários novos-Posto novo.		
Ação Corretiva pelo Posto:	Guarulhos: Acompanhamento da triagem e orientação quanto a emissão de senhas corretamente. Osasco: Contratação de novos funcionários devido a início de nova empresa.		



Tempo de atendimento CNH 2ª via (balcão único)



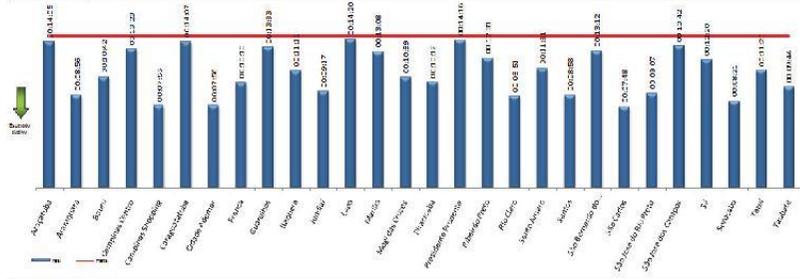
Criticidade:	2	Tempo de atendimento CNH 2ª via - balcão único	
Meta:	00:09:15	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



TMA de Seguro Desemprego



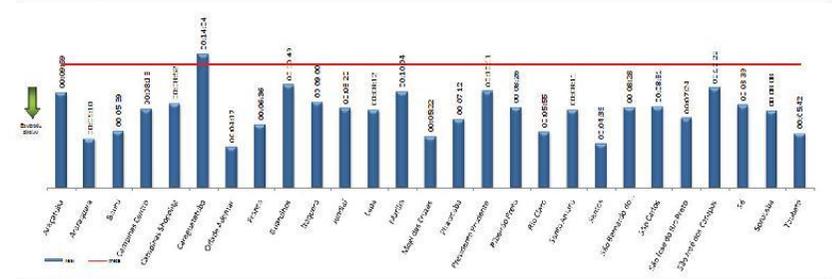
Criticidade:	4	Tempo de atendimento de Seguro Desemprego	
Meta:	00:14:40	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



TMA de Cadastro IMO



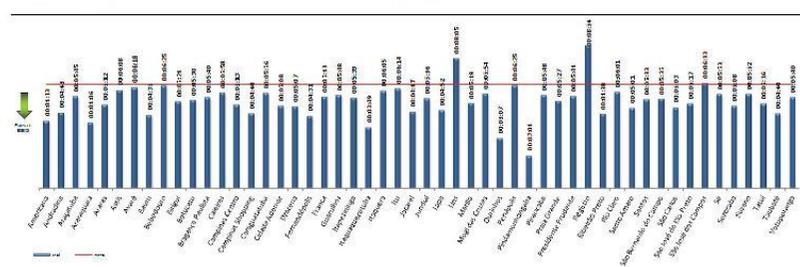
Criticidade:	1	Tempo de atendimento do Cadastro IMO	
Meta:	00:13:00	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Sem registro de ocorrência.		
Causa informada pelo Posto:			
Ação Corretiva pelo Posto:			



TMA de CTPS



Criticidade:	2	Tempo de atendimento de Carteira de Trabalho (CTPS)	
Meta:	00:06:30	Responsável: CNI - Equipe de Indicadores	Mês referência: outubro-15
Finalidade:	Verificar o tempo médio de atendimento para o serviço supracitado.		
Ocorrências:	Postos Lins e Registro apresentaram quebra de referência.		
Causa informada pelo Posto:	Lins: RH-treinamento não assimilado e gestão-administração. Registro: Procedimentos-fluxo novo (serviço).		
Ação Corretiva pelo Posto:	Lins: Solicitação de treinamento e acompanhamento pela coordenação dos serviços efetuados. Registro: Serviço iniciado em 24/09/15. Os colaboradores estão em fase de adaptação.		



Outros Acompanhamentos

Figura 4: Unidades de Atendimento Integrado – UAI Betim: Instalações



Fotografia do autor.

Figura 5: Unidades de Atendimento Integrado – UAI Betim: Instalações



Fotografia do autor. .

Figura 6: Unidades de Atendimento Integrado – UAI Betim: Renda Acessória



Fotografia do autor.

APÊNDICE

Questionário para Entrevistas Poupatempo

Entrevistado:

Data: _____

Introdução

1. Na sua visão, quais foram as motivações que levaram à estratégia de expandir o programa Poupatempo pela terceirização dos postos?
2. Os benefícios esperados com essa estratégia em termos de desempenho foram alcançados? O que não foi alcançado?
3. Vocês têm modelos diferentes de contrato? Quais? Existe uma classificação?
4. *Ao longo do tempo, quais foram as principais mudanças no modelo dos contratos?
5. *Por que são feitos contratos com um único posto e outros com diversos?
6. Quais as funções que não são terceirizadas em nenhum posto? Por quê?
7. Quais as funções que sempre são terceirizadas? Por quê?
8. *Por que o Poupatempo é licitado e fiscalizado pela PRODESP e não por alguma Secretaria?

Incentivos

9. Como se dá a estimativa de demanda de cada posto?
10. Como isso afeta o dimensionamento estimado dos postos?

11. (Caso resposta anterior aponte ocorrência da situação) como fica o desempenho de um parceiro quando os postos ficam sub ou sobre dimensionados? O que ele pode fazer para melhorar?

12. A prerrogativa do Estado de alterar os indicadores contratuais já foi utilizada alguma vez? Poderia me contar sobre alguma? (por que/reação da empresa)

13. Empresas costumam atender às exigências dos itens monitorados que não estão diretamente ligados a remuneração?

Supervisão/Fiscalização

14. Como se dá estimativa para PAs de supervisão pública? Qual a função dos servidores públicos que trabalham no posto?

15. Há fiscalização durante a execução do trabalho? Quem faz a fiscalização do atendimento e do posto? Tem cargo em comissão ou bonificação?

16. Os indicadores e SLA são suficientes para enquadrar e medir o comportamento da contratada? São considerados difíceis?

17. O que fazem com postos que têm desempenho ruim em indicadores não contratuais?

18. Como se diferencia o processo de fiscalização de contratos com muitos postos do de contratos com um posto?

19. Costuma-se aplicar as penalidades contratuais?

Desempenho

20. O que você acha que faz diferença no desempenho de um parceiro?

21. Qual você considera o principal incentivo para os parceiros?

22. O que você acha que faz diferença no desempenho de um posto? Se for o gestor, qual o papel dele?

23. *Faz diferença no desempenho do parceiro ele ser ou não o proprietário do imóvel? Esses postos são devolvidos com os imóveis adaptados?

24. O que você acha do modelo de PPPs para serviços como este?

Questionário para Entrevistas UAI

Entrevistado:

Data: _____

Introdução

1. Na sua visão, quais foram as motivações que levaram à estratégia de expandir o programa UAI através de Parcerias Público Privadas?
2. Os benefícios esperados com essa estratégia em termos de desempenho foram alcançados? O que não foi alcançado?
3. Desde que foi lançado em 2011 já houve alguma alteração contratual? Quais foram as principais mudanças no contrato?
4. Existem servidores trabalhando dentro das unidades? Quais as funções que são de responsabilidade pública nas unidades? Por quê?
5. Há algum tipo de acreditação externa nos postos ou no programa UAI?
6. Dentro da PPP existem 6 postos, a qualidade entre eles costuma variar? Por quê?

Incentivos

7. Como fica o desempenho do parceiro quando os postos ficam sub ou sobre dimensionados? O que ele pode fazer para melhorar o atendimento?
8. A prerrogativa do Estado de alterar os indicadores contratuais já foi utilizada alguma vez? Poderia me contar sobre alguma? (por que/reação da empresa)
9. Empresas costumam atender às exigências dos itens monitorados que não estão diretamente ligados a remuneração?

Supervisão/Fiscalização

10. Há fiscalização durante a execução do trabalho? Quem faz a fiscalização do atendimento e do posto?
11. Qual o papel do Verificador Independente neste monitoramento?
12. Como é relação entre a SEPLAG e o VI? E entre o VI e a concessionária?
13. Como ocorre a remuneração do VI?
14. Vocês estão satisfeitos como o serviço? Quais suas limitações?
15. Os indicadores e SLA são suficientes para enquadrar e medir o comportamento da contratada? São considerados difíceis?
16. Costuma-se aplicar as penalidades contratuais? O quanto costuma variar a remuneração da empresa concessionária?

Desempenho

17. O que você acha que faz diferença no desempenho do parceiro?
18. Qual você considera o principal incentivo para o parceiro?
19. O que você acha que faz diferença no desempenho de uma unidade? Se for o gestor, qual o papel dele?
20. Poderia me contar de algum comportamento repetitivo da concessionária que desagradou à administração? O que foi possível fazer?
21. O que você acha do modelo de terceirização para serviços como este?

Questionário para Entrevista com Gestor Privado

Entrevistado:

Data: _____

Introdução

1. Qual o objetivo do programa UAI?
2. Na sua visão, a contratação de uma empresa para operar o posto trouxe ganhos para a Administração? Quais?
3. Qual a maior dificuldade do consórcio em administrar esta PPP?
4. Quais as principais inovações feitas pelo consórcio?
5. Quais as dificuldades que você identifica para a Administração neste modelo de operação?
6. A qualidade dos postos administrados pela sua empresa costuma variar? Por quê?
7. Qual é a missão que os donos da empresa te passaram? O que eles te cobram?
8. Qual você considera seu principal objetivo à frente do posto?

Relações/Supervisão/Fiscalização

9. Como é a relação dos seus funcionários com os servidores públicos que trabalham no posto? Há algum tipo de comando direto dos servidores para eles?
10. E a sua relação, como gestor do posto, com esses servidores públicos?
11. Como se dá sua relação com o Verificador Independente ou com o servidor responsável pela fiscalização do contrato?
12. Há fiscalização durante a execução do trabalho? Quem faz a fiscalização do atendimento e do posto?

Incentivos

13. Você considera os indicadores controlados pela Administração suficientes para acompanhar o desempenho do posto?

14. Como ocorre o dimensionamento de cada posto? O que sua empresa faz em caso de sub ou superdimensionamento do posto? Isso afeta seu rendimento?

15. O Estado já alterou os indicadores contratuais alguma vez? O que sua empresa achou disso?

16. Sua empresa costuma atender às exigências dos itens monitorados que impactam sua remuneração? De que forma esses indicadores são monitorados por vocês?

17. Sua empresa costuma atender às exigências dos itens monitorados que não estão diretamente ligados a remuneração? De que forma esses indicadores são monitorados por vocês?

Desempenho

18. O que você acha que faz diferença no desempenho do posto que você administra?

19. Sua empresa já foi penalizada por descumprir algum acordo contratual?

20. Existe algum comportamento que sua empresa insiste em fazer apesar de desagradar a Administração?

21. O que você acha do modelo de terceirização/PPP para este tipo de serviço?