

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO
ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO
INDIANO: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

ELISA POSSAS GOMES

Matrícula nº112173682

ORIENTADOR: JOSÉ CASSIOLATO
CO-ORIENTADOR: MANUEL GONZALO

JANEIRO DE 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO
ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO
INDIANO: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

ELISA POSSAS GOMES

Matrícula nº112173682

ORIENTADOR: JOSÉ CASSIOLATO
CO-ORIENTADOR: MANUEL GONZALO

JANEIRO DE 2018

As opiniões expressas nesse trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer ao Manolo por toda a confiança e orientação dos últimos meses, sem as quais esse trabalho não teria sido possível, e ao Cassiolato, por me aceitar como orientanda e por toda a disponibilidade nessa reta final.

Agradeço também a todos que fizeram parte da minha formação como pesquisadora, ao Cadu, à Tereza, e, principalmente a todos integrantes da REDESIST, que além de tudo que me ensinaram nesse curto tempo, renovaram a minha confiança na escolha de seguir carreira acadêmica.

Nada disso seria possível senão pelos meus primeiros e mais queridos professores, e que tanto me ensinam até hoje, tanto sobre economia quanto sobre todo o resto: Silvia e Rogério (e, é claro, Maria).

Finalmente gostaria de agradecer ao Iggor pelo apoio incondicional ao longo da graduação, deste trabalho e de sempre.

RESUMO

Durante os anos 2000 a Índia passou por uma transição para um modelo de crescimento baseado no estímulo do investimento privado, realizado através das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Este trabalho visa apresentar o contexto histórico no qual esse modelo se origina e é adotado, como ele evolui e como se constitui seu mercado hoje, apresentando um panorama das regulações e instituições que nele atuam, além de quais foram os seus resultados ao longo desse período. A partir daí, pretende-se também traçar os principais pontos do debate que o cerca a fim de traçar uma crítica inserida dentro da visão dos Sistemas Nacionais de Inovação.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

BM – Banco Mundial

DEA – Department of Economic Affairs

FMI – Fundo Monetário Internacional

NEP – New Economic Policy

PPP – Parceria Público Privada

PPPAC – Public Private Partnership Approval Committee

SNI – Sistema Nacional de Inovação

VGF – Viability Gap Funding

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I.....	9
CAPÍTULO II.....	17
CAPÍTULO III	29
CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39
ANEXOS	41

INTRODUÇÃO

A partir do início da década de 1990, a Índia iniciou um esforço, que se intensificou ainda mais após os anos 2000, no sentido de fomentar a formação das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs). Esses acordos são definidos pelo Banco Mundial como sendo ‘um contrato de longo prazo entre uma entidade privada e uma entidade governamental, para publicar um bem ou serviço público, no qual o parceiro privado arca com uma parcela significativa do risco e da responsabilidade gerencial, em que a remuneração é ligada ao desempenho’ e sua adoção é um reflexo da visão dominante nesse período, tanto na Índia quanto no mundo, de que reduzir o papel do estado na economia e deixar com que as forças de mercado atuassem mais livremente seria a melhor forma de impulsionar o crescimento econômico.

O que procuramos fazer nesse trabalho é mostrar o surgimento e a evolução desse tipo de contrato, bem como da visão de que privilegiá-los seria um modelo de desenvolvimento preferível ao praticado até então, com o Estado tanto como planejador como quanto realizador. Pretende-se também descrever como esse modelo se manifesta na prática, para, a partir daí, traçar um pouco do debate indiano recente, enfatizando os questionamentos a sua primazia.

Essa análise será realizada dentro do arcabouço teórico dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNIs), que propõe uma visão abrangente dos fatores que determinam e afetam a capacidade de inovação de um país, incluindo aspectos históricos, sociais, econômicos e geopolíticos. Isso porque essa capacidade se reflete na capacidade de definir e implementar política científica, tecnológica e industrial, agindo como um motor do desenvolvimento econômico. Já o sistema de PPPs representa uma transformação na relação entre o setor público e entidades privadas, importantes atores desse cenário, e, conseqüentemente, uma transformação do SNI como um todo. A compreensão de um está, portanto, diretamente ligada ao outro.

No primeiro capítulo será apresentado uma contextualização do problema, a partir de uma breve história do SNI da Índia, buscando mostrar a evolução do papel desempenhado pelo estado no país junto com o surgimento do modelo de parcerias público-privadas na Índia e no mundo, e como tem início o processo de transição da economia indiana para esse modelo.

No segundo capítulo trataremos de como se constituiu o ambiente institucional que rege as PPPs na Índia atualmente, apresentando um breve panorama de suas principais instituições, marcos- regulatórios, tipos de contrato etc. A partir daí expomos alguns dados sobre seus resultados, como a evolução do nível de investimento, a sua participação no total de investimento e sua distribuição setorial, com a intenção de compreender o cenário que resultou dos esforços realizados pelo governo.

Por fim, no terceiro capítulo, com esse quadro mais claro, buscaremos trazer uma síntese da discussão teórica sobre esse modelo, mostrando algumas de suas principais justificativas e críticas, de forma a aprofundar a compreensão dos resultados apresentados no capítulo anterior e buscando questionar a aplicação irrestrita e inquestionada desse modelo.

CAPÍTULO I – O SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO INDIANO E A EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA ÍNDIA¹

A história da Índia pós-independência 1947 pode ser dividida em dois principais períodos: o primeiro tem início com a declaração desta em 1947 e vai até crise externa em 1990 e o segundo tem como marco a *New Economic Policy* (NEP) de 1991 e dura até os dias de hoje.

Estima-se que a participação da Índia no total da produção manufatureira mundial tenha passado de 24,5% em 1750 para 1,4% em 1913. Esse dado é indicativo da transformação da inserção internacional do país e exclusão do processo da revolução industrial durante seu período colonial: deixa de ser o maior produtor têxtil mundial e torna-se periferia da coroa britânica, com a função de servir como mercado consumidor para seus produtos manufaturados (inclusive os têxteis), fornecedor dessas mesmas indústrias e suporte militar durante períodos de guerra. (BAIROCH, 1986 *apud* GONZALO e CASSIOLATO, 2017)

O processo de independência tampouco ocorreu de forma branda. Depois de um longo período de resistência ao domínio colonial (o Partido do Congresso, que unia representantes das mais variadas ideologias e interesses, tendo como pauta comum a independência da Grã-Bretanha foi fundado em 1885) a independência finalmente concretizou em 1947, trazendo consigo a divisão das regiões de Punjab e Bengala entre Índia e Paquistão. O resultado dessa cisão foi uma onda de violência religiosa. Estima-se que entre 10 e 12 milhões tenham tentado cruzar a fronteira e entre 200 mil e 1 milhão de pessoas tenham morrido.

Nesse contexto se inicia o que consideramos o primeiro período no desenvolvimento da Índia pós-colonial, caracterizado pela hegemonia do partido do congresso. Este, por sua vez, pode ser dividido em três fases: a primeira sob o governo de Pandit Nehru, a segunda de Indira Gandhi e a terceira pela volta de Indira e, posteriormente o governo de Rajiv Gandhi.

Pandit Nehru, formado em direito por Cambridge, representava a ala socialista moderada do partido e tinha uma perspectiva influenciada por sua admiração pela URSS,

¹ Esse capítulo foi baseado no artigo “Trayectoria histórica de desarrollo del Sistema Nacional de Innovación de India (1947-2017)”. Para maior aprofundamento sobre o assunto, consultar o artigo original.

baseada na planificação e visando o desenvolvimento capitalista e o crescimento acelerado, apoiado na indústria pesada. Seu principal instrumento para a aplicação dessa visão foi a implementação dos Planos Quinquenais.

O Primeiro Plano, baseado no modelo Harrod-Domar, colocava como o principal papel a ser desempenhado pelo Estado a mobilização de recursos. O Segundo e o Terceiro foram caracterizados pelo pressuposto de que setores trabalho-intensivos seriam capazes de permitir o aumento simultâneo da demanda e dos níveis de emprego, o que representou uma priorização da indústria pesada e do setor de bens de capital. Devido a perturbações externas, o Terceiro Plano se diferenciou do anterior por dar maior foco na substituição de importações. Em média, 12% do investimento público dos três primeiros planos foi destinado a irrigação, embora a agricultura não fosse colocada como setor prioritário. Por outro lado, poucos avanços foram feitos na questão da reforma agrária.

Durante esse período o setor privado continuou atuando paralelamente ao investimento estatal, sendo inclusive estimulado em setores não considerados prioritários para o governo (pequena indústria e produção artesanal e rural). Grandes grupos industriais que precediam a independência também continuaram suas atividades, coexistindo com as empresas estatais. Já existia um sistema de licenças que tinha como função estimular a produção local em setores onde essa não existia.

Na *Industrial Policy Resolution*, de 1948 se definiam quatro tipos de indústria: (i) as de monopólio do Estado (i.e. armamentista, nuclear, ferroviária e de energia elétrica); (ii) as que eram exclusivas do estado, mas para as quais o setor privado poderia ser “convidado” (i.e., carvão, mineração, aço, aeroespacial, naval e telecomunicações); (iii) indústrias com regime de licenças ou reguladas e; (iv) indústrias nas quais o setor privado poderia operar livremente. Em 1958, a *Industrial Policy Resolution* aumentou o número de indústrias funcionando com participação estatal.

No período Nehru também foram criadas universidades voltadas para a formação de engenheiros e técnicos, assim como diversas comissões para estimular o desenvolvimento da ciência e tecnologia. Paralelamente, foram criadas também uma série de instituições financeiras.

Devido ao contexto histórico, a política externa desempenhou papel de destaque durante o governo Nehru. Esta foi caracterizada pelo enfoque na consolidação do território e o não-alinhamento com grandes potências em suas disputas.

O período como um todo teve um saldo considerado positivo pela maioria, apresentando uma média de crescimento de 4% a.a. e de 2% a.a. do PIB per capita, um aumento do investimento de 10,7% a 15,4% do PIB e uma taxa de crescimento da indústria que ficou entre 6% e 10% durante esses quinze anos. Entre as “falhas” do período podemos citar a baixa evolução apresentada pelo setor agrário e o aspecto exógeno mantido pelas exportações.

O período Indira Gandhi, que tem início em 1966 e vai até 1977 é marcado por um cenário internacional muito mais conturbado que o de seu antecessor, que se refletiu em uma série de choques externos (e também internos) sentidos pela economia indiana. O governo, que assumia em um contexto de desgaste por causa de uma derrota militar sofrida para a China em 1962 e um conflito com o Paquistão em 1965, foi marcado logo em seu início de seu governo, em 1966 e 1967, uma grande fome no norte da Índia levou à suspensão do regime de Planos por dois anos e a necessidade de importação de alimentos. Tanto 1971 quanto 1972 foram marcados por secas e em 1973 ocorreu a primeira crise do petróleo. Todos esses eventos tiveram impactos negativos sobre o saldo de divisas. Também no ano de 1971 um novo conflito com o Paquistão levou cerca de 10 milhões de refugiados a cruzarem a fronteira para a Índia.

A plataforma de Indira, contida em seu “Programa de 10 pontos” consistia em nacionalizar os bancos e companhia de seguros, impor limites à propriedade de terras urbanas, avançar na distribuição pública de alimentos, estabelecer limites para a concentração econômica, avançar com a reforma agrária e construir habitação rural. Esse projeto fez com que ela encontrasse oposição por uma parte do Partido do Congresso, que queria o fim do sistema de planificação e a redução da intervenção estatal.

Ainda assim, Indira foi bem-sucedida na implementação de grande parte de seu programa. Em 1969 foram nacionalizados 14 bancos, resultando em mais de 80% do setor sob o controle do Estado e um aumento do crédito rural de 2% para 11% em 1981. A nacionalização também ocorreu em menor grau em outros setores considerados prioritários, como o de alimentos e o de infraestrutura. A nacionalização das companhias de seguro, por sua vez, originou em 1972 a *General Insurance Corporation*.

Outro marco do período foi a revolução verde, impulsionada pela necessidade de aumentar a produção de gêneros alimentícios para poder garantir a subsistência da população. Apesar de certa resistência, o projeto foi exitoso e resultou em um aumento na produção de grãos de 74 milhões de toneladas em 1966-67 para 105 milhões em 1971-72. Também foi realizada uma reforma institucional marcada pela criação das *Agricultural Price Commission*, *Food Corporation of India* e *National Development Board*.

Já o Sistema Nacional de Inovação passou se apoiar no tripé da *big science*: nuclear, aeroespacial e defesa, como consequência da decisão de desenvolver tecnologia nuclear para fins bélicos (essa decisão culmina na realização pela Índia de seu primeiro teste nuclear em 1974). Mais instituições de fomento foram criadas e os gastos em P&D chegaram a 0,83% do PIB em 1978. Há grande continuidade em relação ao foco e às instituições estabelecidas no período Nehru.

O setor produtivo também foi caracterizado por uma série de mudanças na regulação. O *Patent Act* de 1970 não apenas se tornou referência para outros países subdesenvolvidos, como também resultou em incursões bem-sucedidas na indústria farmacêutica que transformaram a Índia no maior produtor de genéricos do mundo. O *Monopolies and Restrictive Trade Practices* (MRTP) de 1969 buscou restringir o grau de concentração, regulando fusões e aquisições em determinados setores. O *Foreign Exchange Regulation Act* estabeleceu um teto de 40% para a propriedade de ações por parte de transnacionais estrangeiras, prejudicando a entrada da IBM no mercado indiano e gerando espaço para o desenvolvimento da indústria local de eletrônicos e de *software*.

O período teve como saldo final um crescimento médio de 3,5% a.a. do PIB e de 1,5% a.a. do PIB per capita, além de opiniões mais controversas do que o período anterior. Bhagwati e Desai (1970) consideram que o excesso de controle estatal foi responsável por inibir o nível de investimento. Para Gonzalo e Cassiolato (2017) os choques geopolíticos e os gargalos representados pelas limitações agrárias e pelas secas foram os principais fatores que levaram a desaceleração do crescimento e que o legado representado pela revolução verde e consolidação do sistema científico precisa ser levado em consideração.

Depois de um conturbado período no final da década de 1970, com a formação da oposição à Indira, a partir de uma ruptura dentro do próprio Partido do Congresso que a levou declarar estado de emergência e adiar as eleições, em 1980 ela foi novamente eleita primeira ministra por uma esmagadora maioria e com dois terços do parlamento a seu favor.

Seu segundo governo, no entanto, foi marcado por uma agenda menos radical e uma economia menos regulada. Apesar dos êxitos dos governos anteriores em gerar capacidade produtiva, a persistência da pobreza mostrava uma desconexão entre o programa de P&D vigente e as necessidades reais da população, e o excesso de burocratização gerava claras ineficiências em diversos setores. Por outro lado, o crescimento do Japão e das Coreias e as reformas na China já apareciam como casos de políticas pró mercado bem-sucedidas.

Nesse contexto, logo que toma posse em 1980, Indira lança a *Industrial Policy Statement*, visando reduzir a burocratização e o controle sobre o setor privado e incentivar exportações. Seu novo governo, no entanto, dura pouco e Indira é assassinada em 1984 e seu filho Rajiv Gandhi assume com uma votação de três quartos do parlamento.

Seu governo é marcado por avanços no processo de liberalização de um lado e aumento do gasto público de outro, e também pela introdução das missões tecnológicas. O processo de liberalização foi caracterizado por redução na regulação aos processos de fusão e aquisição e incentivos ao comércio internacional (redução das restrições para importar, promoção de exportações e facilitação no fluxo de remessas). Já o aumento do gasto público está associado ao aumento da máquina pública: em meados da década de 1980 a participação do Estado no PIB atingiu o pico de 26%, com 60% dos empregos formais distribuídos entre as 244 empresas públicas existentes na época. Esse papel do Estado já era criticado, principalmente por estar associada ao déficit fiscal (que no meio da década de 1980 chegava a 9%) e ao aumento da dívida externa.

No âmbito tecnológico o modelo de substituição de importações é deixado de lado em prol de maior ênfase na absorção de tecnologias estrangeiras. Já a implementação das missões tecnológicas foi uma solução encontrada para tentar direcionar as atividades de P&D no sentido de solucionar os problemas reais da sociedade, atendendo a objetivos específicos (como por exemplo o acesso a água potável, a imunização, a alfabetização, etc.).

O período apresentou uma média de crescimento do PIB de 5,7% a.a., com crescimento médio do PIB per capita de 3,4% a.a. Para Gonzalo e Cassiolato (2017) essa melhora em relação ao primeiro governo de Indira deve ser vista levando em consideração o aumento do gasto público, enquanto autores liberais atribuem as maiores taxas de crescimento à liberalização (BHAGWATI e DESAI, 1970; PANAGARIYA, 2008) e na melhora da relação do governo com o setor privado nacional. (LONG, 2003)

Em 1991, após o assassinato de Ranjiv Gandhi, assume Narasimha Rao, também do Partido do Congresso, é eleito primeiro-ministro, em um contexto onde a alta nos preços do petróleo e a dificuldade de cumprir com o pagamento de juros da dívida externa leva o governo indiano a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM). Essas entidades colocam como contrapartida a exigência de um ajuste estrutural. Assim é implementada a *New Economic Policy* (NEP) que marca uma nova fase no processo de desenvolvimento da Índia.

Para Nayyar (2017) a NEP era caracterizada por priorizar o crescimento eficiente (em detrimento do crescimento com equidade), pela redução da participação estatal da economia e pelo aumento na abertura comercial, de investimentos e tecnológica. Há uma reversão do processo realizado no primeiro período Gandhi, com a privatização de diversos bancos estatais, além da flexibilização de regras para a entrada de bancos e fundos de investimento estrangeiros. A privatização, no entanto, não esteve limitada ao setor bancário. Em 1988 há a criação do *Technical Committee on Privatisation and Commercialization* (TCPC) para supervisionar o programa de privatização na Índia. Entre os anos de 1988 e 1993 o TCPC conduziu a privatização de 55 empresas públicas. (MENDOZA, 2016)

Paralelamente a esse desmonte do setor produtivo estatal, a NEP promoveu uma série de incentivos para a produção pelo setor privado, com estímulos a entrada de IED, a internacionalização de empresas locais e a entrada de tecnologias estrangeiras, o incentivo a atividades de P&D voltadas para o setor privado com o aumento da ênfase nas relações universidade-empresas e mudanças na regulação tornando-a mais alinhada aos interesses do setor privado com a eliminação do sistema de licenciamento, a renúncia ao *Patent Act* com a entrada no *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) e uma nova redução no controle da concentração de mercados.

Em 1996 foi criada a *Disinvestment Commission*, com a função de determinar as regras pelas quais ocorreria o processo de desinvestimento. Nela se definiu que as empresas públicas nos setores de armamentos, energia atômica, mineração e ferroviário deveriam permanecer como tal. Já as empresas pertencentes a setores considerados essenciais (entre eles estão os setores de petróleo, gás, eletricidade, telecomunicações, etc.) permaneceriam no mínimo com 51% de suas ações em posse do governo, com os 49% restantes podendo ser abertos para participação privada. Para outros setores, a participação privada poderia se estender a até 74%.

Esse período é marcado no âmbito político pela consolidação do poder dos capitães de indústria locais sobre a formulação de políticas, além do surgimento das PPPs como seu novo (e após pouco tempo, principal) instrumento. Já a questão setorial é marcada pelo crescimento do setor de serviços e o social por uma diminuição na pobreza, embora esta última seja alvo de críticas a metodologia de sua medição.

Em 1998, é eleito primeiro ministro Atal Bihari Vajpayee, pelo Partido Popular Indiano, que também passa a ser maioria no congresso. Após um intervalo, em meados dos anos 2000, o partido volta ao poder em 2014 com Narendra Modi. Dentre as suas principais características está o caráter nacionalista hindu, que acarretou no aumento dos gastos com defesa e programas nucleares, além de uma aproximação com os Estados Unidos no contexto pós-Guerra Fria.

Há, portanto, grande dois períodos na história da Índia independente e na formação de seu SNI. O primeiro, até a década de 1990, é caracterizado pelo planejamento central, com destaque para a produção estatal e uma política externa de não alinhamento. As empresas públicas apareciam como instrumento da política de CTI, de um tipo *Science push* e voltada para a autossuficiência tecnológica. O crescimento médio do PIB no período foi em média de 4% a.a. sendo a restrição externa a sua principal limitação.

O segundo período tem início após a crise externa de 1990 e tem a NEP como marco inicial e tem entre suas principais características a ascensão ao poder do Partido Popular Indiano (BJP). A média de crescimento do PIB do período foi de 6,6% a.a. e o aumento das exportações junto com o maior acesso ao crédito internacional flexibilizaram a restrição externa. A participação do Estado na economia é gradualmente reduzida, tanto através do controle direto, quanto como produtor de bens e serviços. Isso abre espaço não apenas para maior abertura comercial, como para um aumento da influência exercida pelos capitães da indústria e por empresas estrangeiras na formulação de políticas.

Apesar dessas rupturas, há também uma série de continuidades entre os dois períodos. O papel do investimento público se reduziu em apenas 2% em relação aos anos 1980, permanecendo maior que de todos os países latino americanos. Os investimentos em P&D, ainda liderados pelo setor público, se mantêm inferiores a 1% do PIB.

Quando tratamos da formação do SNI da Índia, portanto, é preciso atentar para o fato de que ele é resulta de uma série de políticas deliberadas. Por um lado, essas políticas alcançaram, em grande medida, seus objetivos de, através do setor público, desenvolver

capacidades em áreas como nuclear, defesa e aeroespacial. Por outro, é preciso chamar atenção para o fato de que muitos desses resultados se mostraram desconectados das necessidades da população.

CAPÍTULO 2 – GENESIS E MERCADO DE PPPS NA ÍNDIA ATUAL

É no contexto do modelo de desenvolvimento introduzido pela NEP que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) emergem como uma nova forma de incentivar o investimento. Presentes na Índia, ainda que de forma inócua, já no começo da década de 1990, e apoiadas por entidades internacionais como o FMI e o BM, esse tipo de acordo começa a ganhar cada vez mais força, principalmente a partir do início dos anos 2000, fazendo com que a Índia rapidamente se estabelecesse como um dos maiores mercados de PPP no mundo. Já entre os anos de 2006 e 2011 foi o país com o maior número de contratos de PPP firmados, mostrando claramente o seu novo papel como o principal instrumento de política econômica para a coordenação de investimentos. Elas são definidas pelo governo indiano da seguinte forma:

“Parceria Público-Privada significa um arranjo entre governo ou entidade estatutária ou entidade do governo de um lado e uma entidade do setor privado do outro, para a provisão de bens públicos e/ou serviços relacionados para o benefício público, através de investimentos realizados e/ou geridos pela entidade privada por um período específico de tempo, onde há substancial divisão dos riscos com o setor privado e o setor privado recebe pagamentos de acordo com a performance, conforme padrões específicos e pré-determinados de performance, medidos pela entidade pública ou seu representante”.

A Infraestrutura tem um papel central tanto na promoção da qualidade de vida quanto na viabilização da produção, comércio e atividade econômica em geral e, portanto, desempenha um papel central no processo de desenvolvimento. Singla (2016) considera que embora os projetos estatais de infraestrutura na Índia tenham sido marcados pela ineficiência das empresas públicas, o caráter estratégico desse setor faz com que não seja desejável que ele atue completamente sob o setor privado.

O modelo de PPPs traria agora os dois atores (setor público e privado) agindo de maneira colaborativa e não mais antagônica, visando um objetivo comum, com uma agenda voltada pelo crescimento e direcionada pelo mercado. A justificativa para a adoção dessa modelo parte do pressuposto que a cooperação entre esses dois agentes seria capaz de aliar as vantagens próprias a cada um deles e simultaneamente dividir o risco de forma a minimizá-lo. Tomando essa suposição como verdadeira, o modelo de PPP seria solução ótima para a realização de projetos de infraestrutura.

Essa priorização ao financiamento da infraestrutura através do setor privados começa a se desenhar mais claramente desde o 11º Plano Quinquenal (acentuando-se no 12º), quando o Governo se compromete a dobrar o gasto com infraestrutura, passando-o de 5,43%, sendo 4,23% por parte do setor público e 1,2% através do setor privado, para 9,34% do PIB, sendo 6,45% responsabilidade do setor público e 2,89% do setor privado. Demonstra-se, portanto, a pretensão de mais do que dobrar o investimento do setor privado em infraestrutura. Embora essa meta não tenha sido atingida (o gasto em infraestrutura no ano de 2010-11 foi de 8,41% do PIB), isso decorreu de uma estagnação do setor público (cujo investimento em infraestrutura ficou em 4,68% do PIB, apenas 0,45 pontos percentuais acima de 5 anos antes), enquanto o desempenho do setor privado superou o previsto, chegando a 3,73% (ou seja, mais do que triplicando) nesse mesmo ano.

Já no 12º Plano, é explicitamente colocada a intenção de priorizar PPPs sempre que possível junto com o investimento privado em geral como forma de:

“...não apenas expandir capacidade, mas também melhorar a qualidade do serviço, além de minimizar o custo e os atrasos na implementação de projetos de infraestrutura” (12th Five Year Plan (2007-2012) Vol.1 pg 88)

O Plano reconhece os avanços realizados no período anterior, no sentido de criar uma estrutura institucional robusta para a avaliação e aprovação de projetos, o desenvolvimento de documentos padronizados, como por exemplo modelos de acordos de concessão para diversos setores, e aumento na disponibilidade de financiamento através tanto de novas instituições quanto do sistema de *Viability Gap Funding* (VGF) e apresenta as perspectivas de expansão de PPPs em todos os setores de infraestrutura, principalmente nos setores sociais: saúde, educação, desenvolvimento de capacidades, etc. Nas previsões apresentadas no Plano, o investimento em infraestrutura pelo setor privado aparece ultrapassando o do setor público em 2015-16, e alcançando 4,96% do PIB em 2016-17.

Dados mais recentes, no entanto, indicam que essas previsões não se concretizaram. Pelo contrário, as PPPs parecem ter apresentado forte tendência de queda a partir de 2012 no número de contratos firmados e queda ainda mais forte no investimento destinado a esses projetos. Dados preliminares parecem mostrar uma retomada do crescimento a partir de 2016, mas ainda é cedo para dizer o quanto esse crescimento foi significativo e por quanto tempo ele será capaz de se manter.

Para que esse tipo de parceria possa ser efetivamente desenvolvido é necessário um ambiente favorável, capaz de tornar os projetos de PPP opções atrativas para o investimento privado. Para isso é necessária regulação bem definida e transparência no funcionamento do processo, além de confiança nas instituições envolvidas. Os esforços da Índia para migrar para esse tipo de acordo vieram, portanto, acompanhados de uma série de reformas institucionais e marcos regulatórios com a função de apoiá-los. Dentre as medidas tomadas para incentivar e facilitar o processo de adjudicação de contratos podemos citar:

- Em 2005 é criado o *Public Private Partnership Approval Committee* (PPPAC), responsável pela apreciação de projetos de PPP do Governo Central.
- Em 2006 se estabelece a *PPP Cell* do *Department of Economic Affairs* (DEA), responsável por todos os assuntos relacionados a PPPs, como políticas, diretrizes e iniciativas de capacitação, além de exercer funções de secretariado para o PPPAC de projetos que dependem de apoio financeiro do governo.
- Em 2007 é criado o *India Infrastructure Project Development Fund* (IIPDF), fundo que na sua criação contava com 1 bilhão de rúpias, podendo contar com suplementos adicionais pelo ministério das finanças e tendo como principal objetivo apoiar o desenvolvimento de projetos de PPP.
- O governo também formulou e disponibilizou modelos de licitações padronizados e *toolkits* com diretrizes para a formulação dos contratos, ambos com versões específicas para diferentes setores, além de manuais para o gerenciamento de contratos adjudicados². Essa padronização visa reduzir os problemas de transparência e o custo de informação representado pela grande variabilidade dos contratos de PPP, decorrente da diversidade de características dos projetos. Embora o uso de contratos padronizados não seja obrigatório ele é fortemente encorajado: eles são priorizados em relação a outros contratos, além de passarem por avaliações menos rigorosas e mais rápidas.
- Em 2016 o DEA publicou também o *PPP Guide for Practitioners*, documento com o objetivo de desenvolver capacidades de PPP, incluindo aquisição, gerenciamento e outros aspectos do processo de PPPs³.
- Em 2014 o *Ministry of Environment Forest and Climate Change* passa a aceitar o recebimento de pedidos de licenciamento ambiental *online*, buscando reduzir o tempo (e os atrasos) e aumentar a transparência desse processo.

² Todos esses documentos estão disponíveis em www.pppindia.gov.in (último acesso em 16/01/2018)

³ Disponível no site do DEA.

Além dessas medidas tomadas pelo Governo Central para fomentar PPPs em geral, também foram tomadas medidas voltadas para setores específicos (como por exemplo dossiês de saúde visando a aumentar o conhecimento de investidores privados sobre o setor e os novos modelos de contrato lançados em 2015 para acelerar o processo de concessão de estradas) e foi incentivada a adoção de políticas próprias pelos governos estaduais (existem hoje uma série de estados, como Gujarat e Andhar Pradesh, que adotam um esquema de *unsolicited bids*, não priorizado pelo Governo Central).

Já no que diz respeito a regulação, primeiramente é preciso destacar que não há uma única legislação centralizada para as PPPs. Essas parcerias são reguladas por uma combinação da constituição com uma série de outras leis que regulam alguns de seus aspectos específicos, além de regulações específicas estaduais e setoriais.

De acordo com o *toolkit* para a formulação de contratos disponibilizado pelo DEA existem diferentes “famílias” principais nas quais se dividem os contratos de PPP normalmente realizados na Índia. A primeira é composta pelos *Management Contracts* (Contratos de Gestão), onde o setor privado se responsabiliza pela gestão de uma instalação ou de um serviço público. Os *Lease Contracts* (Contratos de Aluguel) são tanto aqueles onde o setor público arrenda ativos para o setor privado, quanto aqueles em que o inverso acontece. Podem se tratar tanto de contratos de aluguel (o governo aluga um ativo para o setor privado) como contratos do tipo *Build-Transfer-Lease* (BTL), nos quais uma entidade privada constrói um ativo e o transfere para o governo para depois arrendá-lo ou *Build-Lease-Transfer* (BLT) ou *Build-Own-Lease-Transfer* (BOLT), em que o setor privado constrói o ativo, aluga-o para o setor público e depois o recupera. O terceiro tipo são as *Concessions* (concessões), contratos durante os quais todos os investimentos, expansões, operações e gestão ficam a cargo do setor privado, enquanto a propriedade é mantida nas mãos do setor público, que ao longo desse período atua unicamente como regulador. Por fim, os contratos do tipo *Build-Operate-Transfer* (BOT) e suas variações são caracterizados pela entidade do setor privado se responsabilizar pela construção e operação do projeto enquanto a propriedade é mantida pelo setor público. Se diferenciam de concessões por tratarem tipicamente de novos investimentos. Uma dessas principais variações são os contratos do tipo *Build-Own-Operate-Transfer* (BOOT) que se assemelham aos do tipo BOT, mas em que a posse dos ativos durante a duração do contrato é do setor privado.⁴

⁴ Para maior detalhamento sobre diferentes tipos de contratos e suas características consultar Anexo !.

Contratos do tipo *Design-Build-Operate* (DBO), uma variação de curto prazo do BOT onde a obrigação de financiamento não recai sobre o setor público e do tipo *Build-Own-Operate* (BOO), variação do BOOT na qual o contrato é perpétuo e, portanto, não há a transferência dos ativos para o setor público após o seu término, são outros tipos possíveis de PPPs possíveis na Índia, porém bastante incomuns. Já contratos de curtíssimo prazo (menores que três anos) não são reconhecidos.

PPPs através dos processos de *Unsolicited Bids* e *Swiss Challenge*⁵ também são possíveis. Por um lado, se caracterizam por serem capazes de auxiliar o Estado na identificação de projetos desejáveis e por servirem como incentivo à maior participação do setor privado, além de muitas vezes ajudarem a acelerar o processo de licitação. Por outro, eles trazem graves problemas de falta de transparência e assimetria de informação. Isso faz com que não sejam considerados prioritários pelo Governo Central. No entanto, muitos estados não compartilham essa visão e desenvolveram legislações específicas para incentivar esse tipo de acordo⁶.

Já no que diz respeito à aquisição de terras, quando esta é realizada pelo setor privado, é necessário o consentimento de um mínimo de 70% das famílias afetadas pela compra. No entanto, essa responsabilidade recai, na maior parte das vezes, sobre o setor público, já que ele detém o chamado domínio eminente. Isso significa que apenas o Estado tem o poder de compra de terras que levam ao deslocamento involuntário da população. A legislação sobre a compra e o uso da terra é bastante variada já que é de responsabilidade dos estados. Por esse motivo, são eles os encarregados da aquisição de terras necessária na maioria dos projetos de PPP. Também são obrigatórios para a realização de qualquer projeto de infraestrutura (com ou sem a participação do setor privado) a realização de avaliação de impacto ambiental e a avaliação de impacto social.

No que tange à participação internacional, as PPPs e o setor de infraestrutura estão sujeitos à mesma política que regula Investimento Direto Estrangeiro (IDE) em geral. Essa política é revisada anualmente, mas até 100% de IDE tem sido permitido na maioria dos setores de infraestrutura⁷. Outras formas de participação estrangeira sobre as quais se

⁵ *Unsolicited bids*, ou ofertas não solicitadas, em tradução livre, se referem a propostas de PPPs apresentadas por iniciativa do setor privado (e não em resposta a uma demanda do governo). Já o termo *Swiss Challenge* se refere ao processo através do qual o Governo, ao receber uma proposta não solicitada do setor privado, convoca outras entidades privadas a apresentarem contrapropostas.

⁶ Gujarat, Andhra Pradesh, Rajasthan e Madhya Pradesh são apenas alguns exemplos.

⁷ As exceções são construção de prédios públicos, prisões e centros de correção e habitação especial.

aplicam regulação especial são a posse e o uso de terras, a concessão de vistos para trabalhadores não indianos e a importação de bens de capital, máquinas e equipamento.

Um dos fatores responsáveis por tornar desejável a adoção de uma política de PPPs seria a capacidade desses acordos de alocar os riscos da forma mais adequada de forma a minimizá-los. Idealmente o setor público se responsabilizaria por riscos relacionados a planejamento e estrutura, tarifas, aquisição de terras, etc., além de riscos de caráter político. Por outro lado, recairiam sobre o setor privado os riscos relacionados à demanda, receita, operações financeiras e os riscos operacionais em geral. A alocação e mitigação correta de riscos é essencial para o bom andamento do projeto, assim como para a criação de confiança entre os parceiros. (BAGAL, 2008)

Tendo isso em vista diversos estados, como o de Bihar, que visam fomentar a formação de PPPs incluem em sua legislação proteção para o setor privado, eximindo-o, por exemplo, de arcar com custos decorrentes de problemas na compra de terras, riscos operacionais decorrentes de problemas regulatórios, demanda ou receita insuficiente, inflação, taxas de juros, mudanças na legislação, eventos políticos, entre outros.

Além de proteger a entidade privada de riscos com os quais está mais apto a lidar, de se encarregar da aquisição de terra e de manter o fundo de apoio ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura, o setor público ainda pode oferecer aos seus parceiros privados subsídios através de desonerações, garantias de pagamento, desempenho, ou até mesmo de taxa de câmbio e pagamentos por desempenho⁸.

Mas a que talvez seja a principal forma de apoio ao setor privado nos contratos de PPP, é o chamado *Viability Gap Funding* (VGF). Instituído na Índia em 2006, trata-se de um esquema em que os projetos que não são financeiramente viáveis, mas são justificados por serem socialmente desejáveis, recebem do governo até 20% (podendo chegar a 40% em casos especiais) do seu custo total, como forma de torna-lo factível para o setor privado. O esquema de VGF é, portanto, a forma que o governo tem de garantir que projetos que de outra forma não seriam considerados suficientemente rentáveis sejam realizados pelo setor privado.

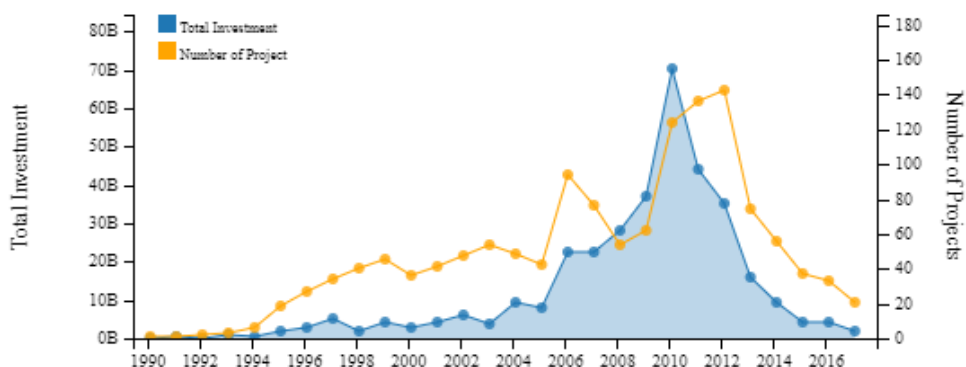
⁸ Esse mecanismo é utilizado como forma de estimular a eficiência em projetos com baixa capacidade de recuperação de custos e está normalmente associado com garantias de pagamento.

A maioria dos projetos de PPP realizados na Índia é financiado domesticamente, principalmente através de bancos públicos estaduais. De acordo com o *Financing Infrastructure Report (2007)*, de todo o financiamento a projetos de PPP até então, 72% era realizado através de empréstimos bancários, dos quais 82% eram provenientes de bancos públicos. Embora não estejam disponibilizados dados mais recentes, Srivastava (2015) alega que a relutância de financiar projetos de infraestrutura na Índia, tanto por parte do setor financeiro privado quanto internacional ainda permaneça, principalmente devido aos riscos representados pela falta de capacidade institucional do governo e pelo descasamento de prazos entre os contratos e os empréstimos.

Creemos que agora o mercado de PPPs na Índia esteja mais claro, tanto no sentido do contexto histórico de sua formação e desenvolvimento quanto do ambiente institucional que os rege hoje. A partir do panorama apresentado, passaremos agora para uma análise mais empírica sobre alguns dados que refletem essa trajetória.

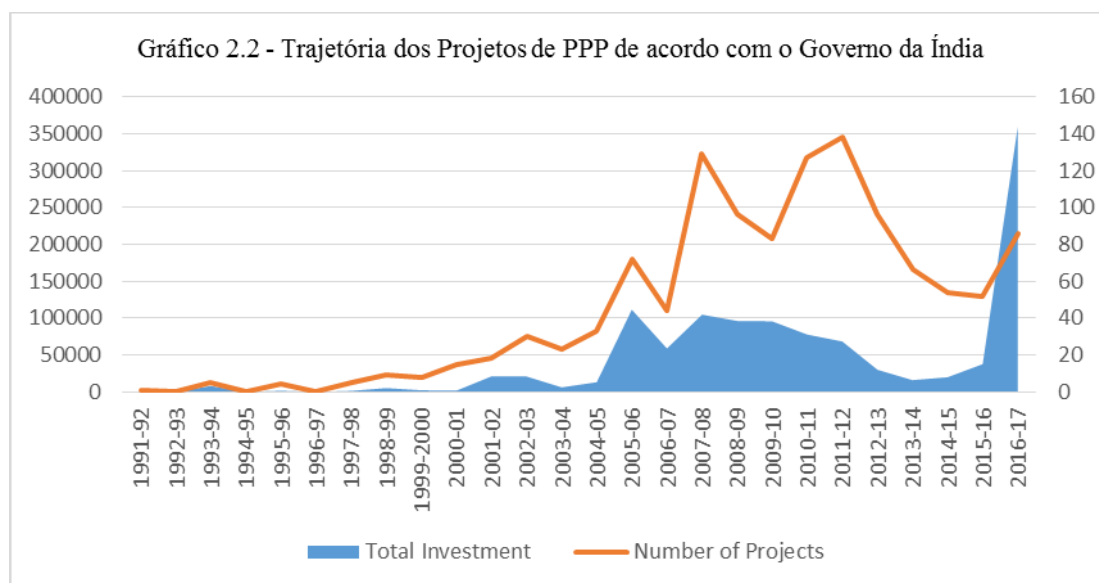
A evolução do volume desses projetos desde o seu surgimento, tanto em termos de número de contratos, quanto no total de gastos aparece representada nos dois gráficos abaixo. Neles podemos ver essas informações segundo duas fontes diferentes. O primeiro é retirado da base de participação privada em infraestrutura do Banco Mundial, enquanto o segundo é de elaboração própria⁹, com os dados disponibilizados pelo governo da Índia na sua própria base de dados de PPP.

Gráfico 2.1 - Trajetória de projetos de PPP na Índia de acordo com o Banco Mundial



⁹ Os dados utilizados foram retirados do site <https://infrastructureindia.gov.in/> e utilizados na formulação de todos os gráficos presentes nesse capítulo, com exceção do Gráfico 2.1, e são apresentados de forma detalhada nos Anexos II e III.

Fonte: <https://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html>. Último acesso em 19/01/2018.



Fonte: [https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20\(PPP\)](https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20(PPP)). Último acesso em 19/01/18

Conforme podemos observar, ambos mostram o início do crescimento das PPPs no final dos anos 1990, e a acentuação desse processo no meio dos anos 2000, e o início de sua reversão por volta dos anos de 2010 e 2011, e permanência dessa baixa até o ano de 2016. Ambos parecem indicar que as medidas do governo para o incentivo desse mercado, apesar de inicialmente bem-sucedidas, não foram suficientes para a manutenção desse sistema no longo prazo.

Já as diferenças nas informações dos dois gráficos podem ser facilmente explicadas principalmente pela diferença na metodologia utilizada pelas duas instituições¹⁰: o gráfico disponibilizado pelo Banco Mundial é feito utilizando os dados dos projetos finalizados, e o gasto calculado a partir do valor previsto no contrato a ser gasto durante cada ano de sua duração. Além disso, os dados relativos ao ano de 2017 ainda não foram devidamente atualizados. Já os dados disponibilizados pelo governo indiano estão organizados pelo ano de realização do contrato, sendo todo o gasto previsto de um projeto atribuído ao ano de sua

¹⁰ Outros fatores que influenciam na diferença dos resultados é a diferença na limitação dos anos (o Banco conta o ano de 1 de janeiro a 31 de dezembro enquanto o Governo indiano considera o ano entre 1 de abril e 31 de março do ano seguinte) e pelo fato de enquanto os do Governo da Índia aparecem em Rúpia, os valores do Banco mundial são apresentados em dólar corrente, podendo apresentar variação decorrente de variações na taxa de câmbio.

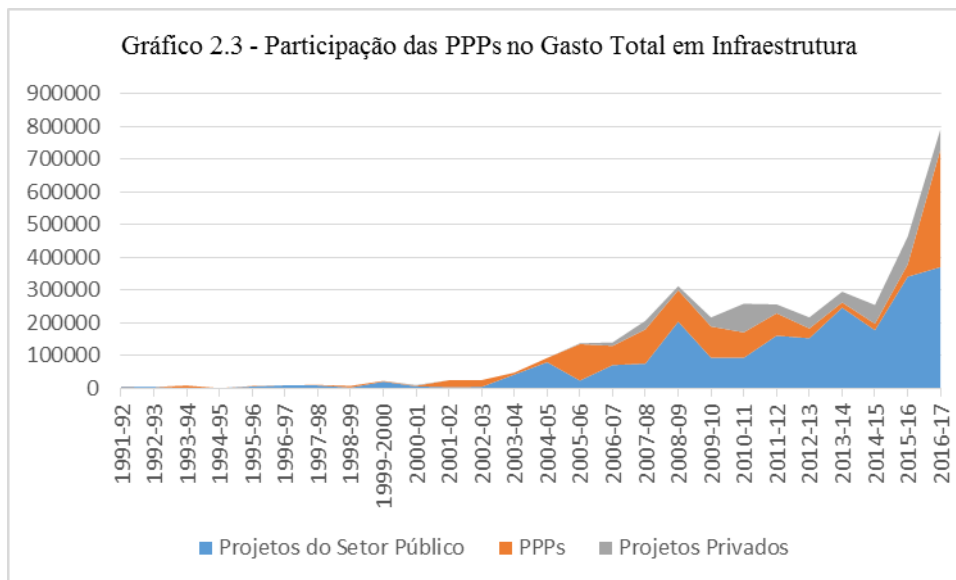
adjudicação, fazendo com que no Gráfico 2.2 os efeitos de novos contratos sobre os gastos apareçam de forma “antecipada”.

Sendo assim, é relativamente simples compreender porque de acordo com o segundo gráfico a queda se dá antes que a do primeiro. Isso pode explicar também porque nele já aparece um aumento significativo a partir do ano de 2016 e ainda mais acentuado em 2017 que ainda não se verifica no primeiro gráfico¹¹. Se os dados apresentados pela base indiana de PPPs estiverem corretos, essa retomada no investimento deve se confirmar nos dados do Banco Mundial nos próximos anos.

Já o Gráfico 2.3 mostra a evolução do total do investimento em infraestrutura durante o mesmo período. Ele mostra que a trajetória da participação das PPPs dentro do gasto total em infraestrutura é semelhante à das PPPs isoladas: começa a crescer por volta do ano 2000, tem seu pico entre meados da década de 2000 e o início da década de 2010, quando cai bastante e a partir de 2016 começa a dar sinais de forte retomada no crescimento.

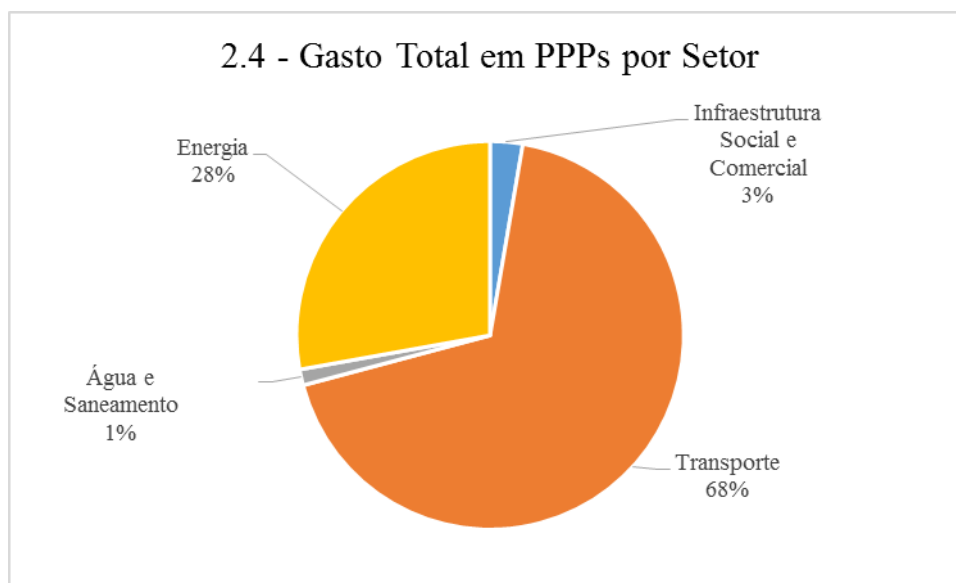
No entanto, outros dois fatores chamam a atenção no gráfico. O primeiro é que desde meados dos anos 2000 tem havido um aumento em projetos do setor privado, sem o sistema de parceria. O segundo, que a princípio pode parecer um pouco contraditório, é que o aumento do investimento privado, tanto puro, quanto através das PPPs, não substituiu o investimento público, que apesar de flutuações, continua mostrando tendência crescente.

¹¹ Embora ainda seja cedo para fazer afirmações sobre as causas dessa recuperação das PPPs é possível que ela esteja associada a reiteração do compromisso do governo com esse modelo como exemplificada no a demonstrada no 2017 appraisal 12th plan e em novas mudanças institucionais, dentre as quais destacamos a criação de um comitê para a revitalização das PPPs em 2015.



Fonte: [https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20\(PPP\)](https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20(PPP)). Último acesso em 19/01/18.

O gráfico 2.4 mostra a distribuição do total do investimento realizado em PPPs por setores, entre os anos de 1990-91 e 2016-2017



Fonte: [https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20\(PPP\)](https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20(PPP)). Último acesso em 19/01/18.

Mais da metade do investimento em PPPs foi destinado ao setor de transportes. Isso pode ser explicado por uma série de razões. Primeiro pela própria

quantidade de investimento que o setor requer. Segundo, pois de forma geral, o setor engloba projetos mais atrativos para o setor privado do que outros: ele é subdividido em estradas, ferrovias, aeroportos, portos e transporte público urbano. São subsectores onde, no mundo, existem mais experiências com a adoção de PPP. Também são caracterizados por serem mais regulados¹², com maior transparência, resultando em maior confiança por parte do setor privado.

Já o setor de energia não é, em geral, tão atrativo para investidores privados quanto o anterior. Dentre as razões para isso podemos destacar a dificuldade de se inserir dentro da precária estrutura já existente, as tarifas fixadas pelo governo que frequentemente são defasadas e insuficientes para cobrir os custos, além da pouca proteção ao risco oferecida pelo governo. Adicionalmente, certas áreas específicas de energia (energia nuclear e mineração de carvão – combustível responsável por cerca de 70% da energia elétrica produzida na Índia) não admitem participação privada. Porém, assim como é o caso dos transportes, o setor de energia requer um alto nível de investimento, oferecendo assim múltiplas oportunidades para o setor privado. Devemos destacar também o papel das energias renováveis. Embora estas representem apenas 17,37% do total do investimento no setor elétrico, elas representam 24,38% do valor das PPPs no mesmo setor. Isso ocorre principalmente porque por ser mais recente, o mercado de energias renováveis já se desenvolveu em um ambiente onde o investimento privado era favorecido, não precisando passar pela mesma reestruturação que o setor energético tradicional para poder receber e atrair esses investidores. (ROADMAP)

O setor de infraestrutura social e comercial atrai tradicionalmente um volume menor de investimentos, mas a sua baixa participação, com aproximadamente 3% do volume total de gastos em PPPs também se deve ao fato de que o incentivo e a regulação para a entrada do setor privado se deram de forma tardia em relação a outros setores, principalmente a partir do 12º plano, o seja, a partir de 2012-13. Embora sua magnitude provavelmente nunca se compare a setores como energia ou transportes, é provável que essa participação cresça nos próximos anos.

¹² À época da formulação do 12º Plano, dos 12 modelos de acordos de concessão disponibilizados, 11 eram do setor de transporte (sendo 4 relacionados ao setor de estradas, 3 ao setor ferroviário, 2 a aeroportos, 1 a portos e 1 ao setor metroviário urbano). O único modelo não referente a esse setor era na área de transmissão de energia elétrica

Já a baixa participação do setor privado no setor de água e saneamento se deve principalmente a questões específicas ao setor que dificultam a entrada do setor privado, já ele é responsável por cerca de 14,21% de todo o investimento em infraestrutura (incluindo PPPs, projetos do setor público e projetos privados). Entre essas questões podem ser destacadas o grande volume de investimentos necessários, a baixa capacidade de recuperação de custos e principalmente sua sensibilidade política. (PRATAP 2016)

CAPÍTULO III – O MODELO DE PPPS EM DEBATE

Como vimos no capítulo anterior, embora as PPPs na Índia tenham tido um aumento significativo, principalmente na última década, tanto em número de contratos e em total de investimentos, quanto em importância para o desenvolvimento da infraestrutura em geral, esse crescimento não foi acidental, mas sim organizado de maneira intencional e cuidadosa. Tampouco se deu de forma fluída e sem tropeços, já que apenas agora começa a dar sinais de recuperação, depois cerca de 5 anos em baixa e com pouca resposta aos esforços do governo de mantê-lo. É natural, portanto, que apesar da visão dominante, tanto na Índia quanto no mundo, seja favorável a esse modelo, ele esteja longe de ser consensual.

Essas divergências são agravadas ainda pelo fato de apesar do modelo de PPPs ser adotado há quase três décadas, ainda a evidência empírica sobre seus resultados na prática ainda é escassa e pouco consolidada, principalmente no caso dos países subdesenvolvidos (MENDOZA, 2017). Datta (2009) coloca também que mesmo os casos citados como exemplos práticos do sucesso não necessariamente correspondem à realidade e cita o exemplo da *New Tirupur Area Development Corporation* (NTADC), empresa criada através de um contrato tipo BOOT para ser responsável pela criação de um projeto no setor de água em Tamil Nadu. O projeto, considerado extremamente bem-sucedido pela mídia, e tido por muitos como revolucionário, sendo inclusive premiado, consistia no fornecimento de água (de 185 milhões de litros por dia) e instalações de esgoto. A empresa, que foi o primeiro projeto do tipo realizado através de PPPs, entrou em funcionamento no ano de 2005.

A autora alega que apesar de sua repercussão positiva, sua sustentabilidade só foi garantida graças a subsídios cruzados com a indústria local, e ele teria sido responsável por uma série de impactos negativos, incluindo desconforto na indústria local devido às altas tarifas, levado parte da população a se realocar para áreas não aprovadas e fazendo o governo se comprometer com não realizar novos projetos no setor, marginalizando parte da população local do acesso à água. Além disso a água fornecida pelo projeto seria de baixíssima qualidade e o preço quase o dobro do de municípios vizinhos, representando uma piora em relação ao esquema anterior, onde a água era fornecida pelo Estado. Além disso, pode ser considerado estrategicamente indesejável que uma única empresa privada tenha acesso exclusivo a água de toda uma região, ainda que esteja sob regulação do governo.

Tampouco existe consenso ou mesmo evidências sobre qual a fórmula correta para a implementação desse modelo e para o seu sucesso. Por esse motivo a autora considera precipitada a decisão de redirecionar toda a economia para um modelo de desenvolvimento baseado nessas parcerias por parte do governo. Essa transição se beneficiaria de maior estudo não só no sentido de se de fato vale a pena fazê-la como também de como fazê-la.

Já Mendoza (2017) defende a maior participação do setor privado destacando o fracasso das empresas públicas na Índia (e do modelo de desenvolvimento nelas baseado), chamando-o de extraordinário em sua magnitude, escopo e persistência, requerendo subsídios massivos e tendo como retorno serviços abaixo dos padrões e uma operação entre 10 e 35% do nível de capacidade. Entre as razões para tal fracasso o autor destaca os contratos incompletos, a falta de interesse em lucro, a existência de diferentes objetivos políticos conflitantes e os subsídios que protegem limitações de orçamento e ineficiências internas (que são agravadas pelo poder de monopólio), agravados por grande corrupção no setor público. Ao caso específico da Índia, o autor adiciona que decisões como localização de plantas, planejamento de capacidade, definição de prazos de implementação, emprego e precificação em projetos públicos foram guiados não pela sua viabilidade do ponto de vista econômico, mas sim por razões políticas. Aponta também que a análise dos dados das empresas privatizadas na década de 1980 mostra que a entrada do setor privado efetivamente resultou em ganhos de eficiência.

Esses argumentos acabam resultando naquela que é a principal justificativa para as PPPs: a de que ela seria “o melhor de dois mundos”, alocando as atribuições e os riscos entre os setores público e privado de forma que cada um se responsabilizaria pelo que estivesse mais de acordo com as suas capacidades, tendo como resultado o maior nível de eficiência possível.

Datta (2009) considera que essa visão representa uma contradição inerente ao modelo, que não se trata de uma parceria de fato, já que os setores público e privado estariam sempre em conflito, por terem interesses opostos. Enquanto o setor privado visa exclusivamente o lucro, o setor público estaria interessado principalmente no bem-estar social. Além disso, os interesses do setor privado não levam em consideração questões estratégicas, fundamentais em setores como água ou energia. Essa incompatibilidade torna quase impossível a criação de um ambiente simultaneamente atrativo para investidores e (visto como) justo aos consumidores,

Já para Singla (2016) essa ineficiência operacional característica do Estado é presente e é facilmente observável no caso indiano, mas o autor adiciona também que é indesejável que o setor privado se torne o único responsável pela provisão de infraestrutura, já que este é motivado

somente pelo lucro, de forma que a participação do setor público se faz indispensável para assegurar que sejam considerados o bem-estar social e as questões estratégicas. O sistema de PPPs aparece, portanto, não como uma solução aos problemas do setor de infraestrutura, mas como o mecanismo mais adequado para a implementação de projetos que representem essa solução. O bom funcionamento desse mecanismo depende de contratos que atribuam clara e corretamente a alocação de recursos, de riscos, as responsabilidades e as recompensas entre os parceiros.

Quando olhamos a trajetória das PPPs, no entanto, fica claro que esse mecanismo não está funcionando de forma adequada (ou pelo menos não funcionou entre os anos de 2011 e 2016). Para Nagaraj (2015) o anormal não seria o vale pelo qual as PPPs passaram nesse período, mas sim o boom de crescimento visto entre 2003-2008, que não decorreriam da eficiência implícita desse modelo, mas sim do fato de que o setor privado se beneficiou da pouca regulação para receber crédito excessivo – inclusive internacional - a taxas de juros excessivamente baixas e ignorando fatores como o desfasamento entre moedas e prazos de vencimento. A esse aumento o autor atribui também o aumento da participação do setor privado na economia, que logo se reverteu devido à crise econômica mundial de 2008, quando os gastos públicos voltam a aumentar visando estimular a retomada do investimento.

Já Bagal (2008) considera como um dos gargalos para a expansão das PPPs a escassez de projetos de infraestrutura com capacidade de serem convertidos em parcerias público-privadas viáveis, já que muitos desses projetos apresentam grande complexidade, tendo os seus custos muito maiores do que a receita de um tempo considerado razoável (cerca de 20 anos, que é o considerado padrão – embora não seja proibitivo – para PPPs na Índia), e, portanto, dependeriam de alto nível de financiamento (nível maior por exemplo que o limite de 20% de VGF). Considerando que a capacidade de financiamento do setor privado tem se mostrado baixa, isso faz com que, ao se colocar dependente do setor privado, o Estado acabe não conseguindo prover certos serviços básicos. Para o autor isso faz com que o processo de fomento e implementação às PPPs acabe sendo mais desafiador do que a estruturação e implementação de projetos públicos convencionais, consequentemente fazendo com que as PPPs não sejam sempre a solução ótima. A adoção de parcerias público-privadas, portanto deveria ser realizada de forma crítica, detalhada e, principalmente, caso a caso.

Por outro lado, existem uma série de defensores desse modelo que atribuem essa dificuldade de se manterem os projetos de PPP a gargalos específicos do mercado, normalmente decorrentes de alguma ineficiência por parte do Estado.

Diversos estudos apontam que os maiores gargalos para o estabelecimento bem-sucedido de Parcerias Público-Privadas são a demora na compra de terras (não existe um prazo final para que o governo termine o processo de aquisição), que levam a atrasos no projeto e, conseqüentemente a um aumento nos custos, e a demora e o atraso na concessão de licenças ambientais. Ambos são fatores cuja responsabilidade recai sobre o governo. Isso tem como consequência um aumento na desconfiança do setor privado, que por sua vez se traduz como um aumento desnecessário nos custos do projeto, já que essa perda de atratividade precisa ser compensada de alguma forma.

O maior exemplo disso seriam as dificuldades e demora no processo de aquisição da terra necessária para os projetos. Para Telang e Kutumbale (2014) o ideal seria que a terra a ser utilizada fosse integralmente adquirida antes da adjudicação do projeto, no entanto no caso da Índia, a média de terra adquiridas nesse momento é de 30% do total do projeto. Ao analisar o aspecto institucional da compra de terra, (PPP Monitor) aponta a falta de limites para se completar o processo de aquisição e a inexistência de uma agência dedicada a esse procedimento.

Srivastava (2015) também coloca os problemas na aquisição de terra e na emissão de licenças ambientais entre os principais gargalos, e adiciona a falta de um regulador independente único, que se refletiria em uma menor transparência do processo. Acrescenta também a existência de uma escassez de profissionais qualificados, inexistência de uma base de dados confiável e a ausência de capacidade institucional por parte do setor público. O autor aponta também que a devida importância não é dada aos relatórios de viabilidade elaborados pelo setor público, o que seria responsável por atrasos e fixação errada de preços por parte do setor privado.

Apesar de não necessariamente defender a adoção indiscriminada desse sistema, Bagal (2008) também destaca a necessidade de um regulador autônomo para o seu funcionamento adequado. Essa entidade teria como papel principal não só disciplinar a provisão do bem/serviço, mas também conduzir estudos e entender quais os problemas (e pensar soluções) específicos de cada setor. Ele exemplifica comparando o caso das estradas com o setor elétrico. No primeiro caso não há um regulador independente próprio do setor, fazendo com que o

consumidor pague pedágios excessivos, sem que haja uma fiscalização ou racionalização desse sistema. Por outro lado, no caso do setor elétrico, a existência de reguladores independentes (*Central Electricity Regulatory Commission* a nível nacional e *State Electricity Regulatory Comissions*, específica de cada estado) teria permitido a identificação dos problemas representados pelas perdas de transmissão e distribuição, centrais para pensar o desenvolvimento do setor.

Além dos fatores citados, que dificultam (ou até mesmo inviabilizam) o estabelecimento desses contratos, Pratap (2015) chama a atenção para o fenômeno representado pelo aumento nos seus cancelamentos. Na Índia foram cancelados 33 projetos de PPP desde o início desse sistema, com um investimento total de 15,6 bilhões de dólares, o que equivale a respectivamente 4% e 4,7% do total de projetos executados. À primeira vista esses números estão de acordo com a média dos outros países subdesenvolvidos (na média 4% e 4,7%, respectivamente) e não parecem muito altos, já que um certo nível de liberdade para falhar é esperado desse tipo de projeto, e necessário para o seu funcionamento adequado. Os principais fatores que podem motivar o cancelamento de contratos de PPP são apontados como crises macroeconômicas, problemas inerentes ao setor de água, a participação externa e a dificuldade de renegociação dos contratos.

No entanto, o autor também aponta que desde 2013 a Índia estaria passando por uma espécie de surto de cancelamentos, se afastando dos motivos normalmente observados. Por um lado, há uma preparação inadequada dos projetos por parte do setor público, principalmente devido a problemas de aquisição de terras e de atrasos nas licenças ambiental e florestal, por outro, devido a uma prática de licitação agressiva por parte do setor privado, que estabelece contratos que é incapaz de cumprir visando garantir a adjudicação do projeto, para posteriormente renegociar o contrato. Devido a suspensão da capacidade de renegociação desses contratos, a única saída para a empresas passa a ser cancelar os contratos para reduzir suas perdas. O aumento na prática desses cancelamentos pode acarretar em uma perda da confiança do setor privada no nível de comprometimento do governo, e do governo na robustez e no custo-benefício desse tipo de acordo, dificultando e encarecendo novos acordos. (HARRIS e PRATAP, 2009)

Embora, por um lado, esse alto índice de cancelamentos também possa ser enxergado como o preço a se pagar para que se tenha licitações mais realistas por parte do setor privado, ou seja, não seria necessariamente ruim já que levariam a ganhos de eficiência no futuro, Pratap

(2015) aponta também que esses cancelamentos podem ser uma indicação de que os incentivos ao setor privado não estão sendo suficientes para gerar o efeito de *crowding in* desejado.

Ao longo deste trabalho já foi dito diversas vezes que o êxito do sistema de PPPs depende de um ambiente institucional robusto e confiável. Tendo isso em mente, parece contraditório todo o esforço realizado no sentido de incentivar a formação de PPPs, recomendado por diversas instituições internacionais e realizado pelo Estado, já que as justificativas para a participação privada são sempre baseadas na incapacidade do governo de prover serviços básicos, mas a própria entrada desses investidores depende do sucesso desse governo supostamente incompetente em incentivá-la e viabilizá-la. (DATTA, 2009)

A autora também afirma que esse tipo de argumento possui um caráter *one-size-fits-all* que visa encontrar um meio termo e agradar tanto a intervencionistas quanto a defensores do livre mercado, mas acaba falhando ao ignorar aspectos específicos que variam de acordo com o setor, o tipo de contrato e, principalmente de acordo com a região, não só no sentido da Índia em relação ao mundo, mas dentro da própria Índia, já que se trata de um país extremamente heterogêneo e que pensar nele como um todo coeso acaba induzindo ao erro, principalmente no que diz respeito à formulação de políticas.

Essa crítica é semelhante a formulada de maneira mais ampla por Cassiolato e Lastres (2005) e mostra porque a questão das Parcerias Público-Privadas está inserida dentro do contexto maior do Sistema Nacional de Inovação, assim como o seu entendimento. Para os autores, essas agências internacionais têm uma visão parcial do fenômeno da globalização, de forma que as suas recomendações, puramente baseadas nas consideradas *best practices*, e não levam em consideração as especificidades regionais. Essas tentativas de aplicar uma fórmula genérica frequentemente têm resultados nulos, o que no caso de países menos desenvolvidos, como a Índia, significa a manutenção de seu papel periférico dentro no contexto mundial.

Para um bom funcionamento das PPPs é necessário que o governo tenha conhecimento das necessidades e especificidades do setor de infraestrutura e suas subdivisões, bem como de cada um dos projetos individuais. Principalmente em um caso como o indiano onde o meio preferido de estabelecer esses contratos não é o de *unsolicited bids*, o governo precisa ter a mesma capacidade de propor projetos (e de se responsabilizar por parte de seu desenvolvimento).

Esse mesmo conhecimento é necessário quando o governo se responsabiliza pela entrega da infraestrutura. No entanto, quando o provisionamento ocorre através do sistema de PPPs, Bagal (2008) aponta que é necessário também intervenção estatal na forma de estudo e criação de expertise para a formulação de contratos adequados, que incorporem corretamente os riscos, e supervisionando o cumprimento de tais contratos. Ou seja, além do conhecimento sobre o projeto em si, é necessário extensivo conhecimento sobre o funcionamento dos contratos. Essa falta de conhecimento se reflete em custos decorrentes de mecanismos ad hoc, que podem ser observados na maior parte dos primeiros casos de sucesso de projetos tipo BOT. Essa necessidade de um aparato de fiscalização e regulação é agravada pelo fato de que as PPPs são estabelecidas em mercados que são, em sua maioria, caracteristicamente monopólios naturais.

É preciso considerar também o custo representado por esse novo ambiente: se por um lado o governo deixa de realizar investimentos diretos em infraestrutura, há, por definição, um aumento da máquina estatal para realizar e fiscalizar os contratos de PPP, além de todas as garantias fornecidas para diferentes projetos (IIPDF, anuidades, VGF, etc.). Aliando-se a isso o fato que na Índia a maior parte do financiamento das PPPs é feito através de bancos públicos, é fácil de se imaginar que a transição para as PPPs acabe não se refletindo em uma redução do estado. Nagaraj (2015) aponta que ao compararmos o papel do governo com o desempenhado na década de 1980, a participação estatal no PIB caiu em apenas 2%, tendo a sua participação no emprego e a das empresas públicas no total da produção se mantido consideravelmente estável. A principal variável a sofrer uma redução significativa desde então foi a participação estatal no estoque de capital, que passou de cerca de 30% para cerca de 50% do total.

Embora Nagaraj (2015) chame atenção para o fato de que a deterioração do papel desempenhado pelo estado não seja apenas resultado da inserção do setor privado, refletindo também um aumento na competição política, que em última instância tem como resultado o encurtamento do prazo no qual se planeja e implementa política. No final, o que na prática acaba resultando de tudo isso, é que embora o gasto do estado não se reduza e ele continue tendo um papel importante, e seja, em última instância o responsável por impulsionar investimento em infraestrutura, ao optar por um modelo de PPPs, ele perde grande parte de sua capacidade de investir ele próprio, abrindo mão, em última instância de sua autonomia para implementar um modelo de desenvolvimento nacional.

Esse papel atribuído ao Estado pelos defensores do modelo de PPPs reflete não apenas a sua tentativa de encontrar um meio termo, mas principalmente a incorporação pelo pensamento (neo)liberal do reconhecimento da importância do papel desempenhado na formação do SNI. Ao absorver aspectos dessa perspectiva, no entanto, o pensamento vigente também a distorce. Isso porque por mais que reconheça a relevância do Estado, o relega ao papel de facilitador do setor privado, tendo como a única função corrigir eventuais falhas de mercado.

É importante distanciar esse ponto de vista do que entendemos aqui como sendo a função do estado dentro do SNI. As PPPs tais como adotadas na Índia, pouco têm a ver com estratégias adotadas por países desenvolvidos e usadas como exemplo por entidades internacionais. Isso porque elas têm caráter horizontal, onde o governo se relaciona com as entidades privadas individualmente, de maneira isolada e sem que haja de fato o estabelecimento de uma relação cooperativa voltada para objetivos mais amplos, onde o Estado possa agir estruturando, coordenando e direcionando esforços, de forma coletiva e com a participação de diversos segmentos da sociedade civil.

CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos 30 anos, a Índia se mostrou comprometida com uma transição para um modelo de investimento em infraestrutura baseado em incentivar o investimento privado, principalmente através das Parcerias Público-Privadas. Entre os principais argumentos que justificam a adoção desse modelo se destaca a suposta ineficiência do modelo liderado pelo Estado, que começa a mostrar sinais de liberalização a partir da década de 1980, processo que se radicalizou no começo dos anos 1990.

Essa nova visão dominante considera o papel desempenhado pelo governo deveria ser reduzido em prol de um modelo onde o mercado pudesse ter mais liberdade para definir a alocação de recursos. Nesse contexto ganha força a ideia de que o sistema de parcerias entre governo e investidores privados seriam capazes de trazer o melhor dos dois mundos, com a capacidade de planejamento do governo e a capacidade de financiamento e de gerenciamento do setor privado.

As PPPs, no entanto, necessitam de um ambiente propício para se desenvolverem. Para que o setor privado assuma esse papel na liderança dos investimentos, é necessário tanto que exista a vontade de investir (fica a cargo do Estado tornar os projetos atrativos e o processo confiável), quanto a capacidade (ou seja, capacidade de financiamento, que no caso indiano ainda depende muito do crédito fornecido pelos bancos públicos). O que se verifica, portanto, não é necessariamente uma redução da intervenção realizada pelo Estado, mas sim uma transformação na forma que ela é exercida. A principal função do governo deixa de ser prover bens e serviços básicos e torna-se criar o melhor ambiente possível para incentivar que o setor privado se encarregue de fornecê-los, sendo que sua ação direta sobre os projetos se dá basicamente enquanto regulador.

O que se observou na Índia nesse período foi um forte compromisso com esse tipo de investimento, verificado através não só da própria firmação de contratos de PPP, mas também com da criação de novas instituições, marcos regulatórios, e garantias para os investidores privados. Se por um lado, é inegável que esse compromisso foi bem-sucedido no sentido de aumentar a participação do investimento privado no setor de infraestrutura, por outro ainda há discussão se esse aumento efetivamente se refletiu em ganhos de eficiência e, principalmente em melhorias nos serviços prestados.

O que procuramos mostrar ao longo desse trabalho, portanto, é que o modelo de PPPs é permeado por uma série de contradições, sendo que suas principais justificativas acabam se mostrando falhas. Embora se alegue que esses contratos seriam uma forma de aproveitar da melhor forma as características dos setores público e privado, na prática é quase impossível se alocar responsabilidades e recompensas de forma que isso ocorra. O que resulta dessa união, na verdade, são contratos marcados por conflitos de interesses, pouco se parecendo com “parcerias” de fato.

A transição para as PPPs tampouco se justifica pela ineficiência que se atribui ao estado, já que este exerce o papel fundamental nesse modelo de criar um ambiente atrativo para o setor privado, papel este que pode acabar se mostrando ainda mais complexo do que naquele em que o estado atua realizando diretamente o investimento, principalmente no caso indiano, em que o setor de infraestrutura ainda é considerado majoritariamente pouco atrativo e que o financiamento privado depende em grande parte do Estado.

Embora existam indícios de que existem benefícios em relações de cooperação entre Estado e setor privado, acreditamos que a lição que devemos tirar deles é de que tais relações devem ser estabelecidas de forma coletiva e de fato colaborativas, baseadas não em uma fórmula pronta, mas adaptada ao contexto histórico, geopolítico e socioeconômico específico no qual se insere a Índia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAGAL, S. “Managing Public Private Partnerships.” *Economic & Political Weekly*. 16 de Agosto de 2008: 23-26.

BANCO DO DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. *Public-Private Partnership Monitor*. 2017

BANCO MUNDIAL. *Infrastructure Public-Private Partnership (PPP) Financing in India*. Setembro de 2017.

BANCO MUNDIAL. *Private Participation in Infrastructure Database*. 2017. Disponível em: <http://ppi.worldbank.org>. Último acesso em 22/01/2018

CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. “Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: As Implicações de Política.” *São Paulo em Perspectiva* v.19 n°1. Março de 2005: 34-45

DATTA, A. “Public-Private Partnerships in India: A Case for Reform?” *Economic & Political Weekly* Vol XLIV N° 33. 15 de agosto de 2009: 73-78.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AFFAIRS. *Public Private Partnerships in India*. 2017-2018. Disponível em <http://www.pppinindia.gov.in>. Último acesso em 22/01/2018

DEPARTMENT OF ECONOMIC AFFAIRS. *PPP TOOLKIT for Improving PPP Decision-Making Processes*. 2010-2011. Disponível em <https://www.pppinindia.gov.in/toolkit/>. Último acesso em 22/01/2018

DEPARTMENT OF ECONOMIC AFFAIRS. *Report of the Committee on Revisiting and Revitalising Public Private Partnership Model of Infrastructure*. Novembro de 2015.

DEPARTMENT OF PUBLIC ENTERPRISES. *Public Enterprises Survey 2015-16*. 2017. Disponível em <http://dpe.gov.in/pesurveyreports/public-enterprises-survey-2015-16>. Último acesso em 22/01/2018.

EMRAN et. Al. “Economic Liberalization and Price Response of Aggregate Private Investment: Time Series Evidence from India.” *Canadian Journal of Economics* Vol 40 N°3. Agosto de 2007: 914-934.

GONZALO, M. e CASSIOLATO, J. “Trayectoria histórica de desarrollo del Sistema Nacional de Innovación de India (1947-2017).” *Márgenes Revista de Economía Política Año III N° 3*. Outubro de 2017: 179-198.

HARRIS, C. e PRATAP, K. “What Drives Private Sector Exit From Infrastructure? Economic Crises and Other Factors in the Cancellation of Private Infrastructure Projects in Developing Countries” *Gridlines* N° 46. Banco Mundial. 2009.

KUTUMBHALE, Vishakha e TELANG, Vidya. *Public Private Partnerships in India (Overview of Current Scenario)*. 2014. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/281024752_PUBLIC_PRIVATE_PARTNERSHIPS_IN_INDIA_An_Overview_of_Current_Scenario. Último acesso em 22/01/2018.

MENDONZA, J. “The Outcomes of Privatisations of Public Enterprises - A Case Study of India.” *Journal of Administrative Management, Education and Training* Volume 13 Issue 2. 2017: 143-150.

NAGARAJ, R. “Can the Public Sector Revive the Economy? Review of Evidence and a Policy Suggestion.” *Economic & Political Weekly* Vol 1 N° 5. 31 de Janeiro de 2015: 41-46.

NITY AAYOG. *Appraisal Document of Twelfth Five Year Plan 2012-2017*. 2017. Disponível em <http://niti.gov.in/content/appraisal-document-twelfth-five-year-plan-2012-17>. Último acesso em 22/01/2018

NITI AAYOG. *Report on India’s Renewable Electricity Roadmap 2030 Toward Accelerated Renewable Electricity Deployment*. 2015.

PLANNING COMMISSION. *Twelfth Five Year Plan (2012-2017)*. 2013

PLANNING COMMISSION. *Eleventh Five Year Plan (2007-2012)*. 2008

PRATAP, K. “The Increasing Incidence of P-PP Project Cancellations in India” *Economic & Political Weekly* Vol LI N° 39. 24 de Setembro de 2016: 27-29.

SINGLA, K. A. “Public Partnerships in India: Conceptual Issues” *International Journal in Applied Studies and Production Management* Volume 2 Issue 3. 15 de Maio de 2016 - 15 de Agosto de 2016: 13-25.

SRIVASTAVA, V. “Project Finance Bank Loans and PPP Funding in India: A Risk Management Perspective.” *Journal of Banking Regulation*. 2015: 1-14.

ANEXO I – TIPOS DE CONTRATOS DE PPP ACEITOS NA ÍNDIA

Família	Tipo de Contrato	Foco do Investimento de Capital	Responsabilidade do Investimento de Capital	Propriedade dos Ativos	Prazo	Risco para o Setor Privado	Papel do Setor Privado	Compensação do Setor Privado
Management Contracts (Contratos de Gestão)		Não é o foco/Limitado (<i>Brownfield</i>)	Pública/Privada	Pública	Curto, Médio ou Longo Prazo	Baixo/Médio	Gestão e Manutenção. (Investimento de capital mínimo)	Taxa pré determinada. Pode incluir incentivos de desempenho ou participação nos rendimentos.
Lease Contracts (Contratos de Aluguel)	Lease	Não é o foco	Pública	Pública	Médio	Alto	Gestão e Manutenção	Rendimentos das Operações
	BLT ou BOLT	<i>Greenfield</i>	Privada	Privada (alugada para o governo)	Médio	Baixo ou Médio	Investimento de Capital	Aluguel pré-definido do governo
	BTL	<i>Greenfield</i>	Privada	Pública	Médio	Alto	Investimento de Capital e Operações	Cobrança dos Usuários
Concessions (Concessões)		<i>Brownfield</i>	Privada	Pública	Longo	Alto	Design, Financiamento, Construção, Gestão e Manutenção	Rendimentos de Tarifas
Contratos BOT e suas Variações	DBO	<i>Greenfield</i>	Pública	Pública	Curto/Médio	Médio/Alto	Design, Construção, Gestão e Manutenção	Rendimentos de Tarifas
	BOT ou DBFOT	<i>Greenfield</i>	Privada	Pública	Longo	Baixo/Alto	Design, Financiamento, Construção, Gestão e Manutenção	Anuidade (incentivo)/Rendimentos de Tarifa

	BOOT ou DBOOT	<i>Greenfield</i>	Privada	Privada	Longo	Alto	Design, Construção, Propriedade, Gestão, Manutenção e Transferência
	BOO	<i>Greenfield</i>	Privada	Privada	Perpétuo	Alto	Design, Financiamento, Construção, Propriedade, Gestão e Manutenção

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos em <https://www.pppinindia.gov.in/toolkit/ports/module1-oopmv-tmpmf.php?links=oopmv1b>. Último acesso em 19/01/18.

ANEXO II – PROJETOS EM INFRAESTRUTURA NA ÍNDIA POR SETOR E TIPO DE PROJETO (1991-2017)

		Comunicação	Infraestrutura Social e Comercial	Transporte	Água e Saneamento	Energia	Total
1991-92	Projetos Públicos	0	0	0	4	0	4
	PPPs	0	0	0	0	1	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	4	1	4
1992-93	Projetos Públicos	0	0	0	6	0	6
	PPPs	0	0	0	0	0	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	6	0	6
1993-94	Projetos Públicos	0	0	0	1	0	1
	PPPs	0	0	0	0	5	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	1	5	1
1994-95	Projetos Públicos	0	0	0	2	0	2
	PPPs	0	0	0	0	0	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	2	0	2
1995-96	Projetos Públicos	0	0	0	9	0	9
	PPPs	0	0	2	0	2	2
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	2	9	2	11
1996-97	Projetos Públicos	0	0	0	8	0	8
	PPPs	0	0	0	0	0	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	8	0	8
1997-98	Projetos Públicos	0	0	0	11	0	11
	PPPs	0	0	4	0	1	4
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	4	11	1	15
1998-99	Projetos Públicos	0	0	0	3	0	3
	PPPs	0	0	9	0	0	9
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	9	3	0	12
1999-2000	Projetos Públicos	0	0	0	11	2	11
	PPPs	0	0	5	2	1	7
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	5	13	3	18
2000-01	Projetos Públicos	0	0	2	13	0	15
	PPPs	0	0	4	1	10	5
	Projetos Privados	0	0	0	0	2	0
	Total	0	0	6	14	12	20
2001-02	Projetos Públicos	0	0	0	7	0	7
	PPPs	0	0	17	0	1	17
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	17	7	1	24

2002-03	Projetos Públicos	0	0	0	4	2	4
	PPPs	0	2	20	0	8	22
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	2	20	4	10	26
2003-04	Projetos Públicos	0	0	0	6	7	6
	PPPs	0	0	17	3	3	20
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	17	9	10	26
2004-05	Projetos Públicos	0	1	6	31	4	38
	PPPs	0	2	13	2	16	17
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	3	19	33	20	55
2005-06	Projetos Públicos	0	0	16	19	6	35
	PPPs	0	4	45	6	17	55
	Projetos Privados	0	2	0	0	1	2
	Total	0	6	61	25	24	92
2006-07	Projetos Públicos	0	0	14	38	34	52
	PPPs	0	2	28	1	13	31
	Projetos Privados	0	4	0	0	3	4
	Total	0	6	42	39	50	87
2007-08	Projetos Públicos	0	1	14	55	21	70
	PPPs	0	23	28	6	72	57
	Projetos Privados	0	4	0	0	6	4
	Total	0	28	42	61	99	131
2008-09	Projetos Públicos	0	3	23	78	78	104
	PPPs	0	10	31	9	46	50
	Projetos Privados	0	6	0	0	9	6
	Total	0	19	54	87	133	160
2009-10	Projetos Públicos	0	0	46	93	80	139
	PPPs	0	7	60	3	13	70
	Projetos Privados	0	5	0	0	15	5
	Total	0	12	106	96	108	214
2010-11	Projetos Públicos	0	3	84	62	89	149
	PPPs	0	8	70	15	34	93
	Projetos Privados	0	7	0	0	35	7
	Total	0	18	154	77	158	249
2011-12	Projetos Públicos	0	5	87	90	112	182
	PPPs	0	5	93	2	38	100
	Projetos Privados	0	5	1	0	62	6
	Total	0	15	181	92	212	288
2012-13	Projetos Públicos	1	4	131	84	92	220
	PPPs	0	5	73	5	13	83
	Projetos Privados	0	6	2	0	59	8
	Total	1	15	206	89	164	311
2013-14	Projetos Públicos	0	15	254	192	191	461
	PPPs	0	12	36	3	15	51
	Projetos Privados	0	1	2	0	111	3
	Total	0	28	292	195	317	515
2014-15	Projetos Públicos	0	9	255	131	243	395

	PPPs	0	18	20	9	7	47
	Projetos Privados	0	10	0	1	199	11
	Total	0	37	275	141	449	453
2015-16	Projetos Públicos	0	14	591	141	232	746
	PPPs	0	9	34	1	8	44
	Projetos Privados	0	9	3	0	146	12
	Total	0	32	628	142	386	802
2016-17	Projetos Públicos	0	11	377	149	392	537
	PPPs	0	4	78	3	1	85
	Projetos Privados	0	14	2	1	145	17
	Total	0	29	457	153	538	639
Ano Não Disponível	Projetos Públicos	0	15	827	179	317	1021
	PPPs	0	43	340	50	51	433
	Projetos Privados	1	13	3	3	420	20
	Total	1	71	1170	232	788	1474
1991-2017 (total)	Projetos Públicos	1	66	1900	1248	1585	3215
	PPPs	0	111	687	71	325	869
	Projetos Privados	0	73	10	2	793	85
	Total	1	250	2597	1321	2703	4169

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos em [https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20\(PPP\)](https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20(PPP)). Último acesso em 19/01/18.

ANEXO III – GASTO EM INFRAESTRUTURA NA ÍNDIA POR SETOR E TIPO DE PROJETO (1991-2017)

		Comunicação	Infraestrutura Social e Comercial	Transporte	Água e Saneamento	Energia	Total
1991-92	Projetos Públicos	0	0	0	3600,01	0	3600,01
	PPPs	0	0	0	0	1629,84	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	3600,01	1629,84	3600,01
1992-93	Projetos Públicos	0	0	0	3946,99	0	3946,99
	PPPs	0	0	0	0	0	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	3946,99	0	3946,99
1993-94	Projetos Públicos	0	0	0	106,28	0	106,28
	PPPs	0	0	0	0	8000,03	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	106,28	8000,03	106,28
1994-95	Projetos Públicos	0	0	0	353,11	0	353,11
	PPPs	0	0	0	0	0	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	353,11	0	353,11
1995-96	Projetos Públicos	0	0	0	5164,22	0	5164,22
	PPPs	0	0	1304,00	0	107,98	1304
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	1304,00	5164,22	107,98	6468,22
1996-97	Projetos Públicos	0	0	0	8746,82	0	8746,82
	PPPs	0	0	0	0	0	0
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	8746,82	0	8746,82
1997-98	Projetos Públicos	0	0	0	8592,82	0	8592,82
	PPPs	0	0	1284,20	0	77,64	1284,2
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	1284,20	8592,82	77,64	9877,02
1998-99	Projetos Públicos	0	0	0	1861,09	0	1861,09
	PPPs	0	0	5147,23	0	0	5147,23
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	5147,23	1861,09	0	7008,32
1999-2000	Projetos Públicos	0	0	0	10023,7	10077,27	10023,7
	PPPs	0	0	1122,24	1056,78	46	2179,02
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	1122,24	11080,48	10123,27	12202,72
2000-01	Projetos Públicos	0	0	282,84	5395,79	0	5678,63
	PPPs	0	0	205,12	85	1356,98	290,12
	Projetos Privados	0	0	0	0	2296,50	0,00
	Total	0	0	487,96	5480,79	3653,48	5968,75
2001-02	Projetos Públicos	0	0	0	3165,86	0	3165,86
	PPPs	0	0	20884,37	0	140,00	20884,37
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	20884,37	3165,86	140,00	24050,23

2002-03	Projetos Públicos	0	0	0	1198,04	2682,51	1198,04
	PPPs	0	236,57	18668,74	0	1917,16	18905,31
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	236,57	18668,74	1198,04	4599,67	20103,35
2003-04	Projetos Públicos	0	0	0	3803,90	37794,76	3803,90
	PPPs	0	0	3217,81	547,00	2286,33	3764,81
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	3217,81	4350,90	40081,09	7568,71
2004-05	Projetos Públicos	0	95,03	1604,64	53447,46	24294,03	55147,13
	PPPs	0	212,00	10752,67	70,00	2001,82	11034,67
	Projetos Privados	0	0	0	0	0	0
	Total	0	307,03	12357,31	53517,46	26295,85	66181,80
2005-06	Projetos Públicos	0	0	3731,81	13128,38	6468,97	16860,19
	PPPs	0	307,16	37347,64	745,58	73016,05	38400,38
	Projetos Privados	0	2200	0	0	310,00	2200,00
	Total	0	2507,16	41079,45	13873,96	79795,02	57460,57
2006-07	Projetos Públicos	0	0	16347,69	17557,32	36705,10	33905,01
	PPPs	0	32,77	14418,04	6	44406,75	14456,81
	Projetos Privados	0	5506,00	0	0	4873,00	5506,00
	Total	0	5538,77	30765,73	17563,32	85984,85	53867,82
2007-08	Projetos Públicos	0	95,12	1476,04	23538,22	50068,46	25109,38
	PPPs	0	734,21	47005,58	605,32	56274,97	48345,11
	Projetos Privados	0	5802,50	0	0	20515,00	5802,50
	Total	0	6631,83	48481,62	24143,54	126858,43	79256,99
2008-09	Projetos Públicos	0	285,80	13337,47	97935,45	91627,88	111558,72
	PPPs	0	3589,20	20954,51	1336,25	70284,10	25879,96
	Projetos Privados	0	4381,50	0	0	7888,50	4381,50
	Total	0	8256,50	34291,98	99271,70	169800,48	141820,18
2009-10	Projetos Públicos	0	0	23194,76	37919,81	32024,70	61114,57
	PPPs	0	460,55	44614,13	75,50	50430,06	45150,18
	Projetos Privados	0	5520	0	0	21971,80	5520,00
	Total	0	5980,55	67808,89	37995,31	104426,56	111784,75
2010-11	Projetos Públicos	0	281,61	22244,07	21074,49	49238,01	43600,17
	PPPs	0	126,75	41128,31	1516,71	34856,35	42771,77
	Projetos Privados	0	2458,19	0	0	85139,03	2458,19
	Total	0	2866,55	63372,38	22591,20	169233,39	88830,13
2011-12	Projetos Públicos	0	1938,37	52458,08	21786,58	84385,84	76183,03
	PPPs	0	378,89	37002,75	558,50	30361,89	37940,14
	Projetos Privados	0	4670,00	1500,00	0	21089,66	6170,00
	Total	0	6987,26	90960,83	22345,08	135837,39	120293,17
2012-13	Projetos Públicos	13334	417,21	16981,54	19120,60	102713,82	49853,35
	PPPs	0	175,00	22559,59	5363,48	1816,90	28098,07
	Projetos Privados	0	3145,00	1551,00	0	29191,60	4696,00
	Total	13334	3737,21	41092,13	24484,08	133722,32	82647,42
2013-14	Projetos Públicos	0	2434,37	93252,98	51431,65	99038,49	147119,00
	PPPs	0	398,87	13893,39	198,90	1404,26	14491,16
	Projetos Privados	0	200,00	373,00	0	32094,01	573,00
	Total	0	3033,24	107519,37	51630,55	132536,76	162183,16
2014-15	Projetos Públicos	0	1644,81	60043,22	34554,57	81039,25	96242,60

	PPPs	0	2748,78	15006,49	1411,42	686,21	19166,69
	Projetos Privados	0	3297,89	0	80	53823,15	3377,89
	Total	0	7691,48	75049,71	36045,99	135548,61	118787,18
2015-16	Projetos Públicos	0	2181,42	124993,60	43795,42	169724,84	170970,44
	PPPs	0	1314,01	34738,55	350,00	1186,04	36402,56
	Projetos Privados	0	3323,77	1150,00	0	79844,07	4473,77
	Total	0	6819,2	160882,15	44145,42	250754,95	211846,77
2016-17	Projetos Públicos	0	1853,63	163366,08	36629,53	168253,11	201849,24
	PPPs	0	200,25	358828,02	141,39	164,00	359169,66
	Projetos Privados	0	3529,16	317,46	112,00	57407,04	3958,62
	Total	0	5583,04	522511,56	36882,92	225824,15	564977,52
Ano Não Disponível	Projetos Públicos	0	11301,65	406380,20	148891,58	474275,09	566573,43
	PPPs	0	27855,61	224748,65	4815,08	15535,74	257419,34
	Projetos Privados	12848,00	5231,65	1150,00	249,70	326439,44	19479,35
	Total	12848,00	44388,91	632278,85	153956,36	816250,27	843472,12
1991-2017 (total)	Projetos Públicos	13334,00	11227,37	593314,82	527878,11	1046137,04	1145754,30
	PPPs	0	10915,01	750083,38	14067,83	382451,36	775066,22
	Projetos Privados	0	44034,01	4891,46	192,00	416443,36	49117,47
	Total	13334,00	66176,39	1348289,66	542137,94	1845031,76	1969937,99

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos em [https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20\(PPP\)](https://infrastructureindia.gov.in/project-list?id=1&searchType=Government%20Infrastructure%20Projects%20(PPP)). Último acesso em 19/01/18.