

Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão

André Schifnagel Avrichir¹

¹ Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP), São Paulo / SP — Brasil

Este artigo conduz um estudo de casos múltiplos para observar proposições teóricas da teoria dos custos de transação, teoria dos incentivos e teoria dos contratos incompletos. Os casos foram selecionados a partir de uma oportunidade não usual: a ocorrência simultânea de dois casos diferentes de arranjos público-privados aplicados para um mesmo tipo de serviço público. O Poupatempo e o Unidades de Atendimento Integrado (UAI) são dois dos principais serviços estaduais brasileiros de atendimento presencial ao cidadão e recentemente implementaram diferentes modelos de parceria com parceiros privados. Para expandir a rede de postos, o Poupatempo passou a terceirizar suas unidades em 2007. O UAI, por sua vez, desenvolveu uma parceria público-privada no contexto legal brasileiro. Esse estudo de casos múltiplos foi desenvolvido com base em uma análise contratual que identificou a estrutura formal de incentivos das parcerias e na avaliação de desempenho dos parceiros privados. De maneira subsidiária, foram realizadas entrevistas semiestruturadas que permitiram a análise de variáveis não contratuais.

Palavras-chave: políticas públicas; parceria público-privada; terceirização; serviços de atendimento ao cidadão.

Un análisis de incentivos contractuales en arranjos de asociación de atención al ciudadano

Este artículo conduce un estudio de casos múltiples para observar proposiciones teóricas de la teoría de los costos de transacción, teoría de los incentivos y teoría de los contratos incompletos. Los casos fueron seleccionados a partir de una oportunidad no usual: la ocurrencia simultánea de dos casos diferentes de arreglos público-privados aplicados para un mismo tipo de servicio público. El Poupatempo y las Unidades de Atención Integrada (UAI) son dos de los principales servicios estatales brasileños de atención presencial al ciudadano y recientemente implementaron diferentes modelos de asociación con socios privados. Para expandir la red de puestos, el Poupatempo pasó a subcontratar sus unidades en 2007. El UAI, a su vez, desarrolló una asociación público-privada en el contexto legal brasileño. Este estudio de casos múltiples se desarrolló sobre la base de un análisis contractual que identificó la estructura formal de incentivos de las asociaciones y la evaluación del desempeño de los socios privados. De manera subsidiaria, se realizaron entrevistas semiestruturadas que permitieron el análisis de variables no contractuales.

Palabras clave: políticas públicas; asociación público-privada; terceirização; servicios de atención al ciudadano.

An analysis of public-private partnership contractual incentives in Brazilian citizen service centers

This research uses a multiple case study approach to assess theoretical propositions from transaction costs economics, the theory of incentives, and the theory of incomplete contracts. The *Poupatempo* and the *Unidades de Atendimento Integrado* (UAI), which are two major Brazilian regional citizen service centers, were the cases selected based on an unusual opportunity: the parallel occurrence of two different arrangements of public-private partnership, applied to the same public service. *Poupatempo* has expanded its network of units since 2007 by building partnerships through outsourcing, whereas UAI has applied the Brazilian legal framework for public-private partnership to develop its services. This multiple case study is based on a contractual analysis that identifies the partnerships' formal incentives and on an examination of private agents' performance. Also, subsidiary semi-structured interviews allowed the observation of non-contractual variables.

Keywords: public policies; public-private partnership; outsourcing; citizen services delivery.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170166>

Artigo recebido em 21 maio 2017 e aceito em 4 maio 2018

[Versão traduzida]



1. INTRODUÇÃO

Ainda que a contratualização de agentes privados para exercer atividades públicas seja tema corrente de debates entre cidadãos brasileiros (Périco e Aparecida, 2005), pesquisas acadêmicas sobre o assunto têm se centrado nas suas questões jurídicas. Como consequência, deixam de discutir os potenciais benefícios e resultados da delegação de atividades públicas (Ribeiro, 2011; Rosilho, 2011). Entretanto, principalmente desde a década de 1990, cresce a necessidade de desenvolver práticas e pesquisas sobre esse assunto no Brasil à medida que o Estado prolifera diferentes modelos de contratualização público-privada (Périco e Aparecida, 2005; Thamer e Lazzarini, 2015).

Diante dessa necessidade, por meio da análise de casos locais, esta pesquisa procura responder a seguinte pergunta: *como os arranjos de parceria público-privada (PPP) e de terceirizações contratualmente estabelecidos podem influenciar o desempenho dos parceiros privados?* Ao responder essa pergunta, partindo de uma ótica gerencial de incentivos e desempenhos, esperamos contribuir para o crescimento da literatura brasileira sobre terceirizações e PPPs.

Desde 2011 as Unidades de Atendimento Integrado (UAI) do Governo do Estado de Minas Gerais têm expandido sua rede de serviços baseada em uma parceria público-privada. Enquanto isso, o Poupatempo, do Governo do Estado de São Paulo, um dos serviços mais consagrados de atendimento presencial ao cidadão no Brasil, tem, desde 2007, terceirizado seus postos junto ao setor privado. Esse tipo de arranjo contratual tem um objetivo e uma estrutura diferentes dos da PPP.

2. HISTÓRICO

O debate global acerca das melhores práticas em serviços de atendimento ao cidadão está bem desenvolvido e hoje se volta para conceitos como *governo aberto* (Askim et al., 2011; Wiseman, 2014). O debate teórico tem se desenvolvido mundialmente lado a lado com as melhores experiências governamentais locais. No Brasil, no entanto, apesar de parte da pesquisa acadêmica se manter a par dos debates internacionais, as práticas governamentais se encontram defasadas, ainda se centrando em serviços de atendimento ao cidadão baseados no modelo *one stop-shop* (OSS). Ao longo dos últimos 30 anos, 23 dos 27 governos estaduais implementaram redes de serviço OSS; contudo, modelos mais modernos de prestação de serviço seguem minoritários (Ferrer, 2012; Gonçalves, 2003).

Pelo modelo OSS, diferentes órgãos governamentais são reunidos em um único local, permitindo que o cidadão possa se informar e obter todos os serviços necessários em uma única visita. Esse modelo resulta em uma espécie de *shopping center de serviços públicos* (Askim et al., 2011).

Os dois casos selecionados para esta pesquisa, portanto, compreendem serviços de atendimento ao cidadão desenvolvidos por dois dos governos estaduais mais ricos do Brasil, São Paulo e Minas Gerais. Ambos mantêm muitas similaridades, adotando um mesmo modelo de OSS. A seleção desses casos, porém, se deu baseada em uma particularidade dessas duas políticas públicas ante outros exemplos locais similares: a de oferecer seus serviços dependendo de companhias privadas contratadas com base em diferentes incentivos contratuais. Essas práticas de parceria governamental são alternativas recentes para esse tipo de atividade pública, e ainda carecem ser analisadas mais profundamente (Ferrer, 2012; Majeed, 2014).

2.1 DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES PÚBLICAS PARA AGENTES PRIVADOS NO BRASIL

Até o início da década de 1990, o único método de que o Estado brasileiro dispunha para delegar atividades públicas para agentes privados era contratação com diferentes níveis de participação

privada. Regulada nos anos 1990, a *terceirização* mantém o Estado responsável pela construção e operação da infraestrutura, contratando empresas privadas apenas para a realização de serviços e produtos subsidiários. Dessa forma, com a terceirização, o Estado deve projetar e executar a obra internamente ou contratar um agente privado para projetar e executar as tarefas necessárias, assim arcando com o ônus financeiro dessa contratação. Os encargos fiscais, no entanto, são parcelados ao longo da duração do contrato. Assim, por meio desta estrutura organizacional, o Estado pode no máximo transferir para a iniciativa privada a execução de algumas atividades por um valor acordado em licitação.

A terceirização não envolve a venda de nenhum bem público. Ao transferir para empresas privadas apenas a gestão e a operação de atividades subsidiárias por um período máximo de 60 meses, o Estado preserva ainda a responsabilidade final sobre os serviços (Rosilho, 2011). Ainda, esse modelo de terceirização oferece pouca autonomia de ação para o agente privado, que é obrigado a entregar o produto contratado no prazo estipulado. A remuneração geralmente se dá de acordo com um valor fixo periódico, que pode sofrer uma pequena variação dependendo do seu desempenho (Rosilho, 2011).

Por outro lado, as parcerias público-privadas (PPPs) foram regulamentadas no Brasil em 2004, com um alcance de atuação diferente do seu acrônimo internacional. Enquanto globalmente as PPPs denotam uma variedade de arranjos de parceria público-privada (Bovaird, 2004), no Brasil se desenvolve um modelo de PPP tal qual uma derivação da estrutura das *concessões* criadas em 1995 (Brito e Silveira, 2005). As PPPs brasileiras englobam duas estruturas de governança distintas: no modelo da *concessão administrativa*, o Estado é a única fonte de remuneração do parceiro privado, enquanto a *concessão patrocinada* permite que o agente privado seja pago pelo Estado em complemento com as tarifas pagas pelos usuários do serviço. As PPPs são associadas a grandes obras de infraestrutura que demandam elevados investimentos, por exemplo, a construção de rodovias e linhas férreas.

QUADRO 1 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL¹

	<i>Continuum</i> de arranjos colaborativos			
	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, voltados para a provisão de infraestrutura	Serviços públicos e obras públicas, voltados para a provisão de infraestrutura	Serviços públicos e obras públicas, voltados para a provisão de infraestrutura

Continua

¹ O quadro faz uma síntese daqueles aspectos considerados principais pelo autor para a distinção das quatro estruturas de governança público-privada, deixando outros aspectos relevantes sem representação.

	<i>Continuum de arranjos colaborativos</i>			
	Contratação	Concessão	PPP — Concessão Administrativa	PPP — Concessão Patrocinada
Vigência	0-5 anos	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
Riscos	Estado	Compartilhados	Compartilhados	Compartilhados

Fonte: Elaborado pelo autor.

3. METODOLOGIA E COLETA DE DADOS

Com base na adequação dos estudos de casos para congregar fontes de informação distintas, esta pesquisa conduziu um estudo de casos múltiplos, tendo como fontes documentos, relatórios e entrevistas (Yin, 2001). Esta pesquisa não é estritamente qualitativa nem quantitativa, beneficiando-se dos dois modos de análise. O autor reuniu todos os contratos de terceirização do Poupatempo, assim como os relatórios de desempenho assinados pela Prodesp entre 2010 e 2015, e os contratos e relatórios de desempenho da UAI — Fase I.

Entre as informações analisadas, a única que já estava disponível ao público era o contrato da PPP UAI — Fase I (Governo do Estado de Minas Gerais, 2010a). Os demais contratos e relatórios de desempenho foram obtidos por meio de solicitações protocoladas com os governos estaduais de São Paulo e Minas Gerais, através da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011).

O desenvolvimento da análise dos contratos classificou os documentos do Poupatempo e da UAI de acordo com os mesmos critérios. Tais critérios foram agrupados em cinco categorias: “Dados Gerais do Contrato”, “Objeto Contratual”, “Forma de Remuneração”, “Dimensionamento” e “Riscos e Penalidades”.

Como a Prodesp, órgão vinculado ao Governo do Estado de São Paulo, respondeu à solicitação de informação com 1.886 arquivos .xls, cada qual com diferentes indicadores e formatos, a análise dos relatórios de desempenho exigiu um esforço computacional e matemático. Devido às mudanças verificáveis ao longo do tempo nesses relatórios, entretanto, foi apenas possível realizar uma análise consistente dos últimos 12 meses em 57 Postos Poupatempo. Mesmo assim, alguns dados ainda restaram indisponíveis para alguns postos durante esse período, o que resultou em uma amostra mensal média de 683 observações para cada um dos sete indicadores contratuais presentes nos contratos.²

A comparação quantitativa entre os indicadores contratuais de ambos os programas foi feita em etapas. Primeiro, uma análise descritiva dos dados de cada um dos indicadores dos dois programas permitiu um panorama geral. Então, foi possível realizar uma única comparação estatística por meio de um teste *T-Student*, comparando apenas o indicador que era idêntico nos dois contratos, a Pesquisa de Satisfação.

² Os contratos do Poupatempo utilizam cinco indicadores, porém, nos relatórios de desempenho disponibilizados, eles estavam representados desmembrados em sete indicadores.

Além da análise estritamente formal dos contratos e relatórios, oito entrevistas foram conduzidas com gestores de diferentes níveis e atuações dos dois programas. Essas entrevistas permitiram agregar à análise as percepções dos agentes sobre o processo e aspectos sobre os dois programas que teriam de outra forma passado despercebidos. Como a divulgação dos seus nomes pode colocar os cargos públicos dos entrevistados em risco, cada um será aqui identificado com o sobrenome *Silva* e receberá um nome iniciado pelas letras A a H, segundo a ordem cronológica das entrevistas.

Uma vez que as entrevistas envolviam especialistas nos assuntos tratados, foram conduzidas como entrevistas de elite (Leech, 2002). Na medida do possível, os entrevistados foram incentivados a falar livremente (Dexter, 1970). Embora se tenha preparado roteiros semiestruturados com perguntas objetivas, os entrevistados raramente foram interrompidos e puderam explicitar livremente seus pontos de vista (Leech, 2002).

4. TEORIA ECONÔMICA

O debate acadêmico sobre a delegação de serviços públicos para parceiros privados se desenvolveu em uma série de ondas antagônicas, argumentando ora pela absoluta eficiência ou ineficiência do Estado. Consequentemente, o debate teórico tem argumentado pela substituição do Estado por agentes e outrora por posições estatistas (Przeworski, 1996, 2005). Algumas correntes econômicas recentes, contudo, procuram relativizar essas análises por meio do estudo de situações específicas. Assim, abordamos algumas dessas teorias recentes: a teoria da economia de custos de transação (Williamson, 1999, 2008, 1985), dos contratos incompletos (Hart, Shleifer e Vishny, 1997) e a teoria dos incentivos (Laffont e Tirole, 1993). Para essas três correntes teóricas não há um modelo absoluto de eficiência ou ineficiência do Estado, mas sim níveis de eficiência organizacional a depender da transação a ser executada.

4.1 ECONOMIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Economia de custos de transação estuda o custo econômico envolvido na formulação de um acordo, no monitoramento e controle de uma transação (Williamson, 1999, 2008, 1985). Custos de transação estão presentes em todas as delegações de atividades econômicas (Williamson, 1985). Suas dimensões podem justificar a internalização de atividades em uma empresa ou sua externalização em relações de mercado (Coase, 1937).

Os custos de transação podem ser classificados como *ex ante* e *ex post* ao início da relação econômica. Transações *ex ante* são aquelas associadas à redação, negociação e salvaguardas de um acordo. Em oposição, as transações *ex post* podem ocorrer por causa de monitoramentos e ajustes, para corrigir comportamentos e manter estruturas de governança extrajudiciais para a resolução de conflitos (Williamson, 1985). Custos de transação *ex ante* e *ex post* são correlatos. A redação e a negociação de um acordo detalhado e complexo, que preveja uma série de futuras possibilidades e aloque os direitos de propriedade e responsabilidades, podem poupar transações *ex post*. Por outro lado, contratos menos detalhados oferecem um campo maior de negociação caso ocorram situações não previstas, resultando em um barateamento das transações *ex ante* e em uma elevação dos custos das transações *ex post*.

Para a economia de custos de transação, os elementos-chave considerados em qualquer transação são sua frequência, a especificidade do ativo e a incerteza. Apesar de alguns autores atribuírem mais poder explicativo à especificidade do ativo, segundo Williamson, a frequência e a especificidade do

ativo seriam inúteis sem a incerteza, pois que não haveria então necessidade para ajustes de transação (Williamson, 2008). Logo, seguindo essa proposição, a transação mais suscetível à incerteza tem um custo de transação mais alto.

Ainda, transações vulneráveis a um risco adicional de probidade não devem ser contratadas de um terceiro, posto que apresentam um custo de transação maior. Probidade é compreendida como lealdade e retidão na prestação do serviço (Williamson, 1999). O risco de probidade está presente em todo tipo de transação, mas sua gravidade varia.

4.2 CONTRATOS INCOMPLETOS

Prever todos os componentes de transação e possíveis eventos em um contrato é impossível, dada a racionalidade limitada (Hart, Shleifer e Vishny, 1997). Variáveis qualitativas são particularmente difíceis de estabelecer em contratos, deixando-as mais suscetíveis a imprevistos no correr da contratação. Como é presumido no modelo que reduções de custos causam efeitos negativos sobre a qualidade dos serviços, e melhorias de qualidade têm efeitos positivos sobre os custos, a delegação de transações qualitativas apresenta um risco intrínseco mais alto. O que traz um risco particular à delegação de atividades governamentais que não podem ser plenamente descritas contratualmente (Hart, Shleifer e Vishny, 1997). Ainda, diferentemente de servidores públicos, os funcionários de uma empresa privada recebem incentivos de seus empregadores para reduzir custos mesmo que em detrimento da qualidade do serviço, agregando risco adicional à delegação dessas atividades (Hart, Shleifer e Vishny, 1997).

Além do mais, incentivos que recompensem um agente por prestar mais atenção a uma atividade ou um aspecto de uma tarefa necessariamente reduzem a atenção despendida em outras atividades. Por essa razão, estabelecer uma relação de agência para a prestação de serviços com objetivos múltiplos pode ser ainda mais arriscado (Holmstrom e Milgrom, 1991).

4.3 TEORIA DOS INCENTIVOS

Laffont e Tirole tipificam as estruturas de incentivo em iniciativas de regulação econômica e de compras públicas. De acordo com os autores, compras públicas ocorrem quando o Estado remunera a atividade, sendo ao mesmo tempo o regulador e o comprador do objeto. Por outro lado, regulação econômica implica que o Estado não despenda recursos com aquela atividade privada, mas apenas regule o objeto, deixando sua compra a cargo do cidadão. Os autores consideram dois critérios distintos no modelo: transferência de recursos públicos como compensação e intensidade dos incentivos (Laffont e Tirole, 1993).

O interesse desta pesquisa recai sobre as compras públicas, uma vez que em ambos os casos analisados há a transferência de recursos públicos para a remuneração de alguma atividade privada. Nessa categoria, incentivos de alta intensidade ocorrem em contratos nos quais o Estado remunera por preço fixo. Nesses casos, a empresa seria a única beneficiária das suas reduções de custo, uma vez que o Estado não remunera em função do custo realizado, mas sim conforme um preço previamente combinado. Assim, para aumentar suas margens de lucro, a empresa reduzirá seus custos. Estruturas com baixa intensidade de incentivos ocorrem em contratos do tipo *cost-plus*, nos quais o Estado remunera a empresa com uma margem de retorno no preço que incorreu para a produção. Dessa maneira, em contratos *cost-plus*, um aumento nos custos da empresa privada seria transferido ao Estado. Finalmente, a intensidade intermediária ocorre em contratos com incentivos, nos quais o governo e o contratado dividem os custos ou os lucros segundo uma regra contratual preestabelecida.

QUADRO 2 FORÇA DE ESQUEMAS DE INCENTIVOS

Intensidade	Transferência é permitida?	
	Sim (contratação, maioria das iniciativas governamentais)	Não (maioria das empresas reguladas)
— 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 <i>cost-plus</i>	Regulação de custos de serviços

Fonte: Laffont e Tirole (1993).

Esta pesquisa, assim, procura observar empiricamente algumas das proposições teóricas destacadas nos dois casos selecionados. Para facilitar a discussão, resumiremos as proposições que desejamos observar.

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	Diante da contratualização de um mesmo serviço público, as atividades delegadas são semelhantes, resultando em riscos análogos de probidade
P3	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
P4	Em contratos com preço fixo, o agente privado tem um incentivo maior a reduzir seu custo, mesmo que em detrimento da qualidade
P5	Com objetivos diferentes do principal, os agentes privados agem em variáveis não observadas, prejudicando a qualidade do serviço
P6	As estruturas de incentivo são claras e compreendidas pelos receptores, e seu peso é determinante para induzir o comportamento da empresa contratada

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. ESTUDO DE CASO

5.1 POUPATEMPO

Instituído em 1997, o Poupatempo, do Governo do Estado de São Paulo, é uma política pública internacionalmente reconhecida por seu padrão de qualidade. No momento da escrita deste artigo, o Poupatempo contava com uma rede de 67 postos de atendimento ao cidadão que realizam aproximadamente 170 mil atendimentos diariamente. Desde 2007, Poupatempo tem terceirizado seus postos para o setor privado, alterando profundamente sua administração.

Pesquisas acadêmicas sobre o Poupatempo se concentraram no momento de sua criação e nos benefícios gerados à população local (Annenberg, 2002; Paulics, 2003), ou se voltaram aos princípios desburocratizantes que teriam inspirado sua criação (Painelli, 2008). Até o momento desta pesquisa, uma análise do impacto econômico do programa ainda era recente (Fredriksson, 2015). Como resultado, pesquisas sobre o impacto das recentes estratégias de terceirização na prestação do serviço seguem em segundo plano.

Entre os anos de 1997 e 2007, o Poupatempo instalou sua primeira rede de 10 postos, que funcionavam prioritariamente com servidores públicos. Esses centros eram gerenciados pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp). No momento da instituição do programa havia, no Governo do Estado de São Paulo, a percepção de que a administração pública contava com servidores em excesso justificou a alocação de um grupo nos novos Postos Poupatempo (Paulics, 2003). Ao longo da última expansão do programa, no entanto, esse modelo administrativo planejado no início do programa atingiu o esgotamento (Araújo, 2009; Paulics, 2003).

Enfrentando uma insuficiência de recursos humanos e desejando uma expansão para o interior do estado, o Poupatempo adotou uma estratégia de terceirização (Araújo, 2009). Desde 2007, sua rede de postos expandiu de 10 para 67 unidades. Assim, Poupatempo tem modelos de gerenciamento diferentes em suas unidades. Os primeiros 10 postos mantêm sua política gerencial inalterada, ainda operando com servidores públicos; os demais centros, implementados ao longo dessa expansão, foram chamados “Postos de Gestão Integrada”. Simultaneamente, outros dois modelos foram incluídos no programa, os “Postos Móveis”, que operam dentro de veículos móveis, e, mais recentemente, os “Postos de Gestão Avançada”, concebidos em parceria com o Departamento Estadual de Trânsito (Detran). Todos os contratos foram assinados pela Prodesp, que segue responsável por todo o Programa Poupatempo.

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: Elaborada pelo autor com base em entrevistas, contratos e Araújo (2009).

Independentemente do modelo de governança ao qual são associados, os contratos do Programa Poupatempo são quase idênticos. Cada contrato contém a mesma fórmula de remuneração, o mesmo período de duração, exigências técnicas muito similares e os mesmos indicadores de qualidade. Entre os 49 contratos examinados, as variações se limitavam a: quantidade de postos contratados; inclusão ou não de uma fase de implantação ou de adaptações físicas das estruturas; variedade de serviços a ser disponibilizada; quantidade de postos de trabalho a serem oferecidos. Assim, afora as implantações e adequações físicas dos imóveis, as demais variações ocorrem devido ao dimensionamento dos postos compreendidos no contrato. Todos os documentos previram um contrato de 60 meses, com a exceção dos três mais recentes, que vigoram por um período de 48 meses prorrogáveis por mais 12.

Os Postos Móveis do Poupatempo têm uma clara distinção contratual, que diz respeito à sua instalação física. Esse é o único caso entre os contratos do programa em que o fornecimento do espaço físico para a instalação do posto está contido no contrato como uma obrigação do agente privado. Entre os 49 contratos analisados, seis podem ser distinguidos como contratos de Postos Móveis, cada um abrangendo um único posto. Nas demais variáveis contratuais, entretanto, estes contratos não são diferentes. Por fim, deve ser ressaltado que os Postos de Administração Própria originais seguem outra lógica administrativa. Cada Posto de Administração Própria tem “centenas de contratos próprios” (Silva, 2015a). Dessa maneira, como não há uma estrutura público-privada geral empregada nos Postos de Administração Própria, mantemo-los à margem dessa análise.

Entre os contratos do Programa Poupatempo analisados, encontram-se contratos que podem abranger de um a cinco Postos de Gestão Integrada e Avançada. A definição das proporções de cada contrato é baseada nas dimensões de cada posto e de sua demanda projetada, assim buscando assegurar atratividade para as empresas licitantes (Silva, 2015a).

A fórmula de remuneração estabelecida em todos os contratos analisados era essencialmente a mesma. O valor contratual é pago mensalmente pela Prodesp ao agente privado em valores iguais, que apenas podem sofrer alterações devido a: i) descumprimento do cronograma de implantação e adequação física do imóvel, ii) desempenho nos indicadores de qualidade, iii) penalizações. Afora eventuais cronogramas de implantação, cada contrato de terceirização dos Postos Poupatempo tem três ou quatro indicadores de qualidade, que têm a mesma incidência sobre a remuneração e as mesmas metas a serem alcançadas, assim como as mesmas penalidades previstas.

O impacto máximo no potencial de remuneração devido a indicadores de qualidade varia de 2,25% a 3%. Essa diferença aumenta de acordo com a presença ou não do indicador “Tempo Médio de Atendimento (TMA) — Emissão de CNH (todas as vias)”, uma vez que apenas parte da rede oferece esse serviço. Em caso de reincidência de penalidades, o contratado pode ser multado e assim comprometer parcelas maiores de sua remuneração, ou até ter seu contrato rescindido. Os contratos do Poupatempo também preveem penalidades em caso de descumprimento de cláusulas contratuais. A aplicação dessas penalidades, entretanto, requer um processo extenso.

A UAI foi criada em 2007 dentro de uma política de governo eletrônico capitaneada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) de Minas Gerais. UAI foi planejada no contexto de uma reforma administrativa conhecida como Choque de Gestão. Iniciado em 2003, o Choque de Gestão tinha como objetivo transformar o modelo burocrático do estado de Minas Gerais em uma administração baseada em resultados (Sousa et al., 2012). Dentro desse plano de reforma, o objetivo da UAI seria substituir o programa estadual de atendimento ao cidadão já existente, chamado Posto de Serviço Integrado Urbano (Psiu).

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 Ativos			
a) Pontos de Atendimento Ativos, e	100%	99,99%	
b) Tempo de Espera menor que 20 min	80%	79,9%	1%

Fonte: Elaborada pelo autor.³

5.2 UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO (UAI)

Assim como muitos programas OSS, o Psiu funcionou desde 1996 reunindo vários órgãos públicos em um só local. Contudo, apresentava dificuldades operacionais que resultavam em filas de cinco a seis horas de espera e escassez de senhas para distribuição (Majeed, 2014). Uma empresa de consultoria foi então contratada para desenvolver um diagnóstico do Psiu e sugerir um plano de melhorias, e acabou propondo uma grande reestruturação (Sousa et al., 2012).

A estratégia da UAI para superar as dificuldades do Psiu era baseada na substituição do modelo de provisão de mão de obra: de servidores públicos por empregados contratados por uma empresa pública do governo de Minas Gerais, a Minas Gerais Administração e Serviços (MGS). Essa nova mão de obra foi selecionada por meio de concursos e contratada mediante Lei Trabalhista brasileira comum e não pela legislação padrão dos servidores públicos⁴. Entre 2007 e 2010, as unidades da UAI implementadas com base nos modelos associados à MGS substituíram 22 unidades do PSIU (Governo do Estado de Minas Gerais, 2013).

Em linha com as políticas do Choque de Gestão, porém, em 2009, a Seplag recebeu um novo comando político. O novo objetivo seria substituir as unidades do Psiu remanescentes e o novo modelo com a MGS por PPPs. Essa nova diretriz governamental estava associada a motivações financeiras e políticas. Financeiras, porque o Psiu aumentava as suas despesas mais rapidamente do que crescia o orçamento do estado. Política, porque as PPPs eram um dos pontos altos do governo e a UAI poderia agregar para a bandeira eleitoral na eleição que se aproximava. Idealmente, a PPP geraria um melhor *value for money*, flexibilidades administrativas para sua execução decorrente de sua administração privada e a padronização operacional dos serviços (Sousa et al., 2012).

³ Os valores de “Referência — Pagamento Integral” e “Referência — Penalização Máxima” apresentados na tabela representam os valores mais atualizados entre os contratos analisados.

⁴ MGS contrata seus empregados com vínculos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho).

A PPP UAI — Fase I teve seu contrato assinado em 2010. É a primeira PPP de serviços de atendimento ao cidadão no Brasil e abrange seis das 30 unidades que compõem a rede da UAI. A Fase I deveria ter sido a primeira de três PPPs que abarcariam toda a rede de unidades do programa. A Fase II dividiria as 23 unidades remanescentes em três lotes que seriam licitados separadamente, enquanto a Fase III compreenderia apenas a *UAI – Praça Sete*, a principal unidade do programa. Contudo, antes que as PPPs Fases II e III pudessem entrar em operação, o governo as suspendeu.

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: Adaptada de Majeed (2014) e Agência Minas (2011).

A PPP UAI — Fase I se trata de uma concessão administrativa na qual, conforme previsto no modelo legal de concessão (Brasil, 2004), o parceiro privado não é pago diretamente pelo usuário do serviço, sendo então o Estado responsável pela sua principal fonte de receita. Além da contraprestação pecuniária, a única fonte privada de geração de renda é a exploração de iniciativas paralelas que gerem rendas complementares. O contrato analisado tem vigência de 20 anos de parceria e prevê um pagamento de R\$ 311.121.048,00 pelo Governo do Estado de Minas Gerais ao consórcio como contraprestação pecuniária.

Além da operação das seis unidades concedidas, o parceiro privado também é responsável pela implementação de cada unidade. Essa responsabilidade deve atender a uma série de exigências, como não instalar as unidades em prédios públicos. Por outro lado, para implementar cada unidade, é permitida ao consórcio certa flexibilidade para otimizar seu negócio. A PPP UAI — Fase I, portanto, compreende um modelo de construção-operação-transferência — *build-operate-transfer* (BOT) (Yescombe, 2007). Nesse modelo, o parceiro privado pode maximizar seu desempenho durante a operação por meio de investimentos na construção que farão a futura operação do serviço mais eficiente (Hart, 2003; Yescombe, 2007).

Para além da implementação e da operação de seis unidades, o parceiro privado também deve dimensionar sua estrutura física e seu pessoal para atender a demanda prevista. O contrato estabelece

a “demanda estimada para cada unidade”, bem como “índices de crescimento da demanda” anuais para cada um dos 20 anos de parceria (Governo do Estado de Minas Gerais, 2010b). Também fixa um número mínimo de postos de trabalho a serem oferecidos em cada unidade, mas não um número esperado de posições.

O contrato somente prevê a possibilidade de renegociação se a demanda realizada superar em mais de 50% a demanda projetada. O crescimento da demanda, porém, é de interesse direto do parceiro privado, uma vez que sua remuneração está diretamente relacionada a ela.

6. DISCUSSÃO

6.1 PAGAMENTO

O aspecto mais distintivo dos casos analisados é a fórmula de remuneração. Enquanto o Poupatempo estabelece um único mecanismo de pagamento, a PPP UAI — Fase I oferece três mecanismos distintos. A remuneração do Poupatempo ocorre em função de uma simples divisão do valor total contratual em parcelas mensais. Essas parcelas podem variar segundo dois fatores: indicadores contratuais e quebra de cláusulas de contrato. A variação máxima possível devido a indicadores contratuais é de 3%. Por outro lado, as penalidades podem ser severas, chegando a 20% do valor do pagamento ou ainda 30% em caso de rescisão unilateral do contrato, e em fases de implantação ou adequação física do imóvel pode haver a suspensão de pagamentos.

Por outro lado, a principal fórmula de remuneração da PPP UAI é o *pagamento mensal por serviço*, que é calculado de acordo com a quantidade de atendimentos realizados nas unidades. Assim, a remuneração da UAI é necessariamente variável a cada mês. Entretanto, essa variação aumenta mais, uma vez que 40% de seu valor está atrelado ao *coeficiente de eficiência*, que compreende três indicadores. Entretanto, como a maior parte da remuneração ocorre em função da demanda, se a demanda cai significativamente abaixo das projeções, um segundo mecanismo de remuneração entra em operação, uma *parcela anual complementar*, para compensar perda imprevista. Por fim, apesar de pequena se comparada com as duas primeiras, a *renda acessória* é prevista e pode ser explorada pelo parceiro privado autonomamente.

Ao estabelecer os Postos Poupatempo com 97% do pagamento fixo, o governo de São Paulo optou por *contratos com preços fixos* e com uma forte estrutura de incentivo. O governo de Minas Gerais, em oposição, escolheu um contrato com *incentivos* em que o governo compartilha dos custos e retornos gerados pelo consórcio (Laffont e Tirole, 1993).

Dessa maneira, o peso atribuído pelo Governo do Estado de Minas Gerais às recompensas e contingências é muito mais alto do que pelo governo de São Paulo, que estabelece uma remuneração quase fixa. Minas Gerais teria, portanto, procurado convergir seus objetivos com os do agente privado.

Entretanto, apesar de a gestora do consórcio da UAI considerar que o maior objetivo de sua empresa é “ter um atendimento 100% como deseja o governo” (Silva, 2015g), os administradores públicos identificaram dinheiro e o lucro como os principais motivadores da concessionária (Silva, 2015b, 2015c, 2015f). As declarações contrastantes dos entrevistados podem ser associadas aos esforços da empresa de aumentar sua margem de lucro e receita.

QUADRO 4 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)	40%	Consórcio
				— Grau de Satisfação (GS)	20%	
— Tempo de Espera Médio (TEM)	16%					
— Percentual de Senhas Atendidas (QS)	4%					
Contraprestação pecuniária mensal — Parcela anual complementar	Estado	Condicionada	Operação das seis unidades contratadas Demanda realizada entre 70 e 50% da demanda estimada	Coeficiente de Eficiência (Coef)	40%	Consórcio
				— Grau de Satisfação (GS)	20%	
				— Tempo de Espera Médio (TEM)	16%	
				— Percentual de Senhas Atendidas (QS)	4%	

Fonte: Elaborada pelo autor.

A busca do parceiro privado da UAI — Fase I por aumentar a demanda das unidades resulta uma situação de *moral hazard* (Laffont e Tirole, 1993). Embora os aumentos acentuados nas demandas gerem uma sobrecarga na receita do estado, entre os objetivos contratuais da PPP encontram-se “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). Então, embora o estado tenha o interesse explícito em contrato de aumentar o número de atendimentos realizados nas PPPs, também há na PPP um desincentivo para o estado aumentar a demanda devido às suas restrições orçamentárias.

Enquanto isso, a geração de *rendas acessórias* é uma prerrogativa contratual do parceiro privado e não representa nenhum tipo de ônus ao estado. Pelo contrário, o estado tem o direito de partilhar da renda gerada. Os dois fatores restantes por meio dos quais o consórcio pode aumentar sua margem de lucro são: reduzir seus custos e aumentar a pontuação obtida no Coef. Esses dois fatores representam o clássico *trade off* entre custo e qualidade (Hart, Shleifer e Vishny, 1997).

Em contraste, as empresas em contrato de terceirização com o Poupatempo têm apenas 3% de sua receita dependente de seu desempenho, e não possuem outra forma para elevar sua receita a não ser mediante expansões contratuais. Essa possibilidade implica, porém, negociação e monitoramento, portanto, maiores custos de transação (Williamson, 1976). Assim, para maximizar seu lucro, resta para essas empresas obter a pontuação máxima nos indicadores contratuais e reduzir seus custos. A redução de custo mais uma vez traz à tona o *trade off* entre custo e qualidade.

6.2 RISCO DE DEMANDA

O parceiro privado da PPP UAI — Fase I afirma: “o [seu] principal risco é o risco de demanda” (Silva, 2015g). De acordo com o gestor da empresa privada, a infraestrutura e o dimensionamento de equipe foram planejados para uma demanda estimada que até hoje não se materializou. Os custos, portanto, estariam desnecessariamente altos (Silva, 2015g). Independentemente da situação atual, não é difícil imaginar os fatores que poderiam ocorrer e gerar impactos consideráveis na demanda, e que aparentemente não foram levados em consideração na projeção da demanda. Riscos de demanda, como a criação de um website para os serviços do estado, tornam-se mais relevantes quando o horizonte de tempo para a parceria é de 20 anos. Entretanto, a projeção da demanda contratual segue linear ao longo dos 20 anos do contrato e foi exclusivamente baseada em dados demográficos (Governo do Estado de Minas Gerais, 2010b). Assim, embora compartilhado de modo assimétrico e a favor do agente privado por meio da parcela complementar anual, o risco de demanda parece estar pesando substancialmente sobre a concessionária.

Por outro lado, o risco de demanda do Poupatempo recai exclusivamente sobre o Estado. Um aumento da demanda reduziria a taxa de remuneração média por serviço, mas as empresas contratadas não seriam obrigadas a redimensionar seus postos, a não ser que uma cláusula contratual o exigisse. Uma redução da demanda resultaria em um aumento do valor médio pago por serviço, mas as empresas também não poderiam diminuir sua capacidade instalada. Dessa forma, com as concessionárias sendo remuneradas com um valor quase fixo durante toda a duração do contrato, o risco de demanda recai sobre o estado. Se tivesse contratado um serviço em excesso ou insuficiente, precisaria arcar com um custo adicional para redimensioná-lo.

6.3 ESCOPO E PROBABILIDADE

Apesar das similaridades destacadas entre os objetos contratados em ambos os casos selecionados, as estratégias de delegação não têm escopos idênticos. O Governo do Estado de São Paulo optou por contratar serviços de gestão, operação, manutenção e, em alguns casos, também implantação dos Postos Poupatempo. Já o Governo do Estado de Minas Gerais escolheu uma parceria público-privada que contemplasse implantação, operação e outras atividades aparentemente secundárias.

Ainda que uma fase de implantação esteja presente em ambos os casos, o Poupatempo optou por instalar seus postos contratados exclusivamente em equipamentos públicos mantidos pelo Estado. UAI, por sua vez, proíbe a instalação das unidades em prédios públicos. Dessa forma, a PPP UAI — Fase I transfere a responsabilidade de provisão de imóveis para a implantação dos serviços para o consórcio.

Entre as atividades aparentemente secundárias contratualizadas pela PPP está a provisão da infraestrutura de tecnologia da informação (Governo do Estado de Minas Gerais, 2010c). Diferentemente das outras unidades da rede UAI, as operações eletrônicas das unidades da PPP ocorrem fora dos servidores de informação do Estado. Operando por servidores próprios, o parceiro privado chegou a ser acusado de manipular dados a seu favor. Essa suposta manipulação poderia ser um caso de improbidade. 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 demorasse que a manipulação fosse percebida (Silva, 2015b).

Os eventos descritos anteriormente nos permitem afirmar que a Proposição 2: *Diante da contratualização de um mesmo serviço público, as atividades delegadas são semelhantes resultando em riscos análogos de probidade* não foi observada empiricamente.

6.4 RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Ao longo desta pesquisa foi possível identificar que os conflitos entre objetivos públicos e privados na PPP UAI — Fase I levaram as partes a utilizar as estruturas de resolução de conflitos previstas em contrato. O contrato da PPP previa um mecanismo para a resolução de disputas *ex post* o início da transação sobre variáveis não contratualizadas ou sobre as quais poderiam haver desentendimentos. Devido a esse mecanismo de resolução de conflitos extrajudicial, evitaram-se a judicialização e maiores desdobramentos.

Os contratos do Poupatempo, por outro lado, não estabelecem estruturas semelhantes para a resolução de conflitos e preveem que todas as controvérsias impliquem penalizações, podendo ser judicializadas. Esse é um exemplo claro de um contrato detalhado que incorreu um alto custo de transação *ex ante* e abdica de estabelecer mecanismos de resolução de conflitos *ex post*. Assim, a Proposição 1: *Contratos mais complexos demandam maiores custos de transação ex ante e implicam menores custos de transação ex post* pode ser observada nos dois casos analisados.

6.5 MORAL HAZARD

A oposição entre os objetivos dos governos estaduais de São Paulo e Minas Gerais e os de seus parceiros privados é evidente. Enquanto os gestores públicos buscam a melhor qualidade dos serviços a um custo mais baixo, os gestores das empresas privadas procuram aumentar sua margem de lucro e receita. No caso da PPP UAI — Fase I, o risco de *moral hazard* é maior devido à fórmula de remuneração que vincula a remuneração da empresa à demanda realizada pelos serviços ofertados. Aumentar a demanda das unidades, portanto, se tornou o objetivo central do parceiro privado, enquanto o estado busca conter a demanda de acordo com seu orçamento. No Poupatempo, o *moral hazard* recai sobre o incentivo do contratado em reduzir seus custos, enquanto o estado procura manter a melhor qualidade possível de serviço para os cidadãos.

Foi constatado que o agente privado da PPP adotou iniciativas autônomas para aumentar a demanda de suas unidades. Segundo entrevista, primeiro o consórcio sugeriu a antecipação do horário de abertura do UAI (Silva, 2015b). A proposta deveria ser autorizada pelo estado, uma vez que não estava prevista contratualmente. Simultaneamente, sem o conhecimento da Seplog, a concessionária chegou a procurar outros órgãos públicos para que oferecessem mais serviços que não estavam previstos nas suas unidades da UAI (Silva, 2015f).

A PPP da UAI, portanto, apresenta uma clara situação de *moral hazard*, uma vez que o agente privado, motivado por objetivos próprios, agiu sobre variáveis não observadas com efeitos contrários aos objetivos do principal. Essa situação trouxe prejuízos ao orçamento público e fugiu ao desejado pelo principal desta parceria. Dessa maneira, a Proposição 5: *Com objetivos diferentes do principal, os agentes privados agem em variáveis não observadas, prejudicando a qualidade do serviço* pode ser observada nos casos aqui analisados.

6.6 QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO

As empresas que administram os contratos do Poupatempo são remuneradas por um *contrato de valor fixo* com um peso baixo atribuído aos indicadores de qualidade. Já o consórcio da PPP UAI — Fase I tem um *contrato com incentivos*, sendo 40% da contraprestação pecuniária mensal atrelada a indicadores de qualidade. Assim, embora busque reduzir custos, o parceiro privado da UAI tem muito a

perder em caso de uma performance inferior nos indicadores contratuais de qualidade. Analisando estritamente os indicadores contratuais de desempenho para o ano de 2015, é possível constatar que o consórcio da PPP manteve um desempenho próximo ao ideal.⁵

TABELA 4 UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO — ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS INDICADORES CONTRATUAIS

	ÍNDICE DE SATISFAÇÃO	TEMPO DE ESPERA	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%	1,09%	3%
Quant. infrações	–	10,00	–	10,00
Quant. infrações (%)	0%	15%	0%	15%
Observações	66	66	66	66

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

TABELA 5 UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO — COEFICIENTE DE EFICIÊNCIA

	BETIM	GOV. VALADARES	JUIZ DE FORA	MONTES CLAROS	UBERLÂNDIA	VARGINHA
jan-2015	1,00	1,00	1,00	0,84	1,00	1,00
fev-2015	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
mar-2015	0,92	1,00	1,00	0,92	1,00	1,00
abr-2015	0,92	1,00	1,00	0,92	1,00	1,00
maio-2015	0,92	1,00	0,92	0,92	1,00	1,00
jun-2015	1,00	1,00	1,00	0,92	1,00	1,00
jul-2015	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
ago-2015	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
set-2015	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
out-2015	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
nov-2015	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais.⁶

⁵ 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.

⁶ Valores destacados em vermelho representam indicadores Coef em níveis inferiores ao valor máximo (1,00).

Por outro lado, ao analisar os dados dos indicadores contratuais do Poupatempo, é possível notar que a quantidade de infrações ocorridas é superior à da PPP. No entanto, vale destacar que, além de observarmos aqui um período de 12 meses, o número de postos do Poupatempo na mostra analisada é de 57, quase 10 vezes maior que a quantidade de unidades da UAI consideradas.⁷ Entretanto, enquanto a PPP UAI — Fase I focaliza as infrações em um único indicador contratual, os Postos Poupatempo têm as infrações cometidas distribuídas por todos os indicadores.

Enquanto três das seis PPPs UAI — Fase I incorreram em alguma infração, portanto 50% das unidades da PPP, no Poupatempo encontramos que 43 dos 57 Postos Poupatempo cometeram alguma infração, 75% das unidades analisadas. Além disso, o Poupatempo apresenta um coeficiente de variação superior. Deste modo, por meio da análise dos indicadores contratuais, é possível notar que a distribuição dos postos Poupatempo em diferentes contratos pelo Governo do Estado de São Paulo resultou na heterogeneidade de desempenho das unidades.

TABELA 6 POUPATEMPO — ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS INDICADORES CONTRATUAIS

	PESQ. SATISFAÇÃO	TME IIRGD	TME DETRAN	TME SERT	TMA RG	TMA CNH	PAs 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: Elaborada pelo autor com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo.⁸

Contrastando os indicadores da PPP UAI — Fase I constantemente próximos ao ideal da maior taxa de variância e número de infrações proporcionalmente mais alto das empresas contratadas pelo Poupatempo, é possível concluir que os agentes dos dois programas compreenderam as estruturas de incentivo contratuais. Os agentes modelaram seus comportamentos com base nos indicadores contratuais e os pesos a eles associados. Dessa maneira, a Proposição 6: *As estruturas de incentivo*

⁷ Devido à forma da apresentação dos dados do Poupatempo, nem todo Posto Poupatempo pôde ser considerado em todos os indicadores. Ainda, há postos que não oferecem todos os serviços oferecidos pelo programa não podendo, então, ser analisados em todos os indicadores contratuais.

⁸ 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”.

são claras e compreendidas pelos receptores, e seu peso é determinante para induzir o comportamento da empresa contratada pôde ser observada nos casos analisados.

6.7 COMPARAÇÃO DE DESEMPENHO

Os indicadores contratuais apresentados pelos dois programas nos permitem poucas comparações diretas, uma vez que, apesar de similares em natureza, guardam diferenças entre si. O Poupatempo, por exemplo, adota indicadores de postos de atendimento ativos e de tempo médio de atendimento (TMA) que não estão presentes na PPP UAI — Fase I. Esta, por sua vez, implementa um indicador de senhas atendidas que não está previsto nos contratos do Poupatempo.

No caso do tempo médio de espera (TME), apesar de semelhantes, os indicadores apresentam sutis diferenças que podem levar a análise estatística a falsas conclusões. Para compará-los seria necessário considerar equivalentes os TME das unidades UAI e os TME IIRGD (órgão responsável pelos serviços relacionados ao RG) e o TME Detran do Poupatempo. A comparação, portanto, deve contrastar a média do tempo de espera de todos os serviços da UAI com a de dois grupos de serviços do Poupatempo. Ainda, mesmo que o Poupatempo delimite 20 minutos como um TME referencial para os serviços de IIRGD e Detran, os postos operam com indicadores médios de 6min31s e 6min42s, respectivamente. Por sua vez, a UAI define o valor de referência mais exigente de 8min, mas suas unidades operam em uma média TME de 6min40s. Parece haver, então, alguma similaridade de desempenho entre os programas nesse indicador, apesar das limitações para sua comparação.

De maneira geral, os indicadores contratuais analisados nos contratos da PPP UAI — Fase I e do Poupatempo aparentemente corroboram a boa reputação pública dos dois serviços. Em média, todos os indicadores dos dois casos superam os valores de referência. Chama atenção, entretanto, que os contratos do Poupatempo estabeleçam valores de referência menos rigorosos que os da PPP. Podemos verificar essa afirmação por meio da análise dos indicadores que aparecem em ambos os programas, o TME e a pesquisa de satisfação. Os indicadores de TMA e de PAs ativos do Poupatempo, para os quais a comparação é dificultada pela inexistência de uma contraparte na UAI, concentram parte importante das infrações verificadas, de modo que os valores referenciais desses indicadores talvez pudessem contrabalançar esse raciocínio.

A comparação matemática da Pesquisa de Satisfação do Poupatempo e da PPP UAI — Fase I é a única possível entre os indicadores apresentados. Isso ocorre porque os dois indicadores medem exatamente o mesmo fenômeno: a percepção geral dos usuários sobre o serviço prestado. Em ambos os casos analisados, os usuários dos serviços são orientados a responder a pesquisa de satisfação. Ainda, coincidentemente, para os indicadores são atribuídos os pesos máximos contratuais, 50% do Coef da UAI e 1% da remuneração mensal do Poupatempo. A relevância atribuída aos indicadores provavelmente se deve ao fato de esse ser um indicador geral de percepção e estar ligado aos objetivos centrais dos governos estaduais.

Então, desejando realizar uma comparação estatística que revelasse se a diferença entre os indicadores dos programas é significativa, realizou-se um teste T-Student. O teste comparou 66 observações do Índice de Satisfação do UAI com 639 observações da Pesquisa de Satisfação do Poupatempo, tiradas do mesmo período de tempo.

Apesar de os dois programas serem muito bem avaliados por seus usuários, o teste revelou uma diferença estatisticamente significativa de 0,747 entre as médias em função da UAI. Além disso, como mostram outros indicadores, percebe-se que os Postos Poupatempo apresentam uma maior variância

de desempenho entre suas unidades. Entretanto, como a comparação se deu entre um contrato da PPP UAI — Fase I administrado por um único consórcio e diversos contratos do Poupatempo administrados por diferentes empresas, é de se questionar se tal diferença permaneceria significativa se tratássemos de mais contratos em Minas Gerais ou menos contratos em São Paulo.

TABELA 7 TESTE *T-STUDENT* COM AMOSTRAS COM VARIÂNCIAS DIFERENTES PARA O ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DOS PROGRAMAS UAI E POUAPATEMPO

	UAI	POUPATEMPO
Média	98,68787879	97,94053208
Variância	0,7366262	3,179718212
Observações	66	639
Hipótese da diferença de média	0	
Gl	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: Elaborada pelo autor.

Ainda que a satisfação dos usuários da PPP UAI — Fase I seja superior às avaliações dos usuários do Poupatempo, as médias de satisfação dos dois programas mostram um bom desempenho por parte dos agentes privados. Assim, baseando-nos em todos os indicadores contratuais, não podemos afirmar que as medidas tomadas pelos consórcios para reduzir os custos do serviço tenham diminuído significativamente sua qualidade. A atenção à qualidade de serviço se choca com o comportamento esperado pelas empresas contratadas, especialmente no caso do Poupatempo. Com contratos com *preço fixo*, as empresas contratadas pelo Poupatempo teoricamente teriam um forte incentivo à redução de custos, mesmo que em detrimento da qualidade (Laffont e Tirole, 1993). Essa constatação também é sustentada pelas entrevistas realizadas com os gestores públicos, que não comentaram sobre a redução de custos como prejudiciais à qualidade do serviço. Assim, a partir dos indicadores contratuais disponíveis, não é possível observar a Proposição 3: *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*. Essa conclusão, entretanto, é limitada uma vez que, no Brasil, os modelos OSS de serviço de atendimento ao cidadão também eram bem avaliados pelos seus usuários (Ferrer, 2012).

Os resultados do teste *T-Student*, por sua vez, estão alinhados às expectativas teóricas, dado que os contratos com preço fixo do Poupatempo apresentam incentivos mais fortes à redução de custos que os contratos da PPP UAI — Fase I. Assim, a Proposição 4: *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.

QUADRO 5 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>	Observado
P2	Diante da contratualização de um mesmo serviço público, as atividades delegadas são semelhantes, resultando em riscos análogos de probidade	Não observado
P3	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 observado
P4	Em contratos com preço fixo, o agente privado tem um incentivo maior a reduzir seu custo, mesmo que em detrimento da qualidade	Observado
P5	Com objetivos diferentes do principal, os agentes privados agem em variáveis não observadas, prejudicando a qualidade do serviço	Observado
P6	As estruturas de incentivo são claras e compreendidas pelos receptores, e seu peso é determinante para induzir o comportamento da empresa contratada	Observado

Fonte: Elaborado pelo autor.

7. CONCLUSÃO

A metodologia empregada na pesquisa combinada com as proposições teóricas foi bem-sucedida em explicar os fenômenos encontrados na PPP UAI — Fase I. Dada a clareza dos incentivos contratuais e o alto peso atribuído a eles pelo remetente, o consórcio administrador da PPP adequou seu comportamento. Dessa maneira conseguiu desempenhar satisfatoriamente os indicadores contratuais no período analisado. O aspecto que mais chama atenção neste estudo de caso, contudo, é que a principal remuneração do parceiro privado se baseia na demanda de usuários. Essa é uma equação de alto risco se considerarmos a longa duração dos contratos das parcerias público-privadas, gerando assim alto custo de transação. Da mesma forma, a delegação de atividades na PPP que excedem o serviço de atendimento ao cidadão em si também se mostrou um desafio para o contrato. Essa transferência aparentemente gerou riscos de probidade.

Por outro lado, a teoria adotada não foi suficiente para explicar todo o bom desempenho dos Postos Poupatempo. Esses serviços de atendimento ao cidadão foram contratados em contratos de preço fixo, que teoricamente produziram forte incentivo para a redução de custos, mesmo que em detrimento da qualidade. Essa suposta redução de qualidade, no entanto, não foi verificada empiricamente nos indicadores contratuais, uma vez que os Postos Poupatempo seguiram com bons desempenhos.

A hipótese a ser mais profundamente investigada é se a qualidade dos Postos Poupatempo pode ser justificada pelo papel desempenhado pelos servidores públicos nas unidades (Cabral, Lazzarini e Azevedo, 2010). Entretanto, sabemos que esses funcionários públicos não cumprem um papel de fiscalização, mais uma vez desafiando a teoria.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA MINAS. *Estado fecha 2011 com 28 unidades de atendimento integrado em funcionamento*. Disponível em: <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.
- ANNENBERG, Daniel. Diretrizes e estratégias para a implantação e manutenção de um padrão de qualidade na prestação de serviços públicos: a experiência paulista do Poupatempo. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2002. Lisboa. *Anais...* Lisboa: Clad, 2002.
- ARAÚJO, Alexandre. O Poupatempo e sua nova forma de gestão. In: FÓRUM INTERNACIONAL DAS CENTRAIS DE ATENDIMENTO INTEGRADO, 2009, Brasília. *Anais...* Brasília: Ministério do Planejamento, 2009.
- ASKIM, Jostein 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.
- BOVAIRD, Tony. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, v. 70, n. 2, p. 199-215, jun. 2004.
- BRASIL. *Lei n. 11.079 — Lei de PPPs*. 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 21 maio 2017.
- BRASIL. *Lei 12.527 — Lei de Acesso à Informação*. 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 21 maio 2017.
- BRITO, Barbara M. B.; SILVEIRA, Antonio H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.
- CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio; AZEVEDO, Paulo F. Private operation with public supervision: evidence of hybrid modes of governance in prisons. *Public Choice*, v. 145, n. 1, p. 281-293, 2010.
- COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- DEXTER, Lewis A. *Elite and specialized interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970.
- FERRER, Florencia. Políticas e modelos de atendimento ao cidadão no Brasil. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (Org.). *Apoio à Preparação de um Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros*. São Paulo, 2012.
- FREDRIKSSON, Anders. *Citizen service centers in Brazil — evidence from the Poupatempo Reform*. Cors — Center for Organization Studies, 2015.
- GONÇALVES, Emilia M. Processo de difusão das Unidades de Atendimento Integrado: o caso do Serviço de Atendimento ao Cidadão. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. *Anais...* Panamá: Clad, 2003.
- 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) Nº 9001375/2011*. Belo Horizonte, 2010a.
- 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) Nº 9001375/2011*. Belo Horizonte, 2010b.
- 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) Nº 9001375/2011*. 2010c.
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; UAI, U. DE A. I. — *Atendimento ao cidadão: 10 anos choque de gestão*. Belo Horizonte, abr. 2013.
- HART, Oliver. 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, Oliver; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. 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, Bengt; MILGROM, Paul. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 7, jan. 1991.
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge: MIT Press, 1993.
- LEECH, Beth L. Asking questions: techniques for semistructured interviews. *PS: Political Science and Politics*, v. 35, n. 4, p. 665-668, 2002.
- MAJEED, Rushda. A second life for one-stop shops: citizen services in Minas Gerais, Brazil, 2003-2013. In: PRINCETON UNIVERSITY (Org.). *Innovations for successful societies*. Princeton: Princeton University, 2014.
- PAINELLI, Sérgio. *Poupatempo: um programa de atendimento ao cidadão*. 2008. 128 f. Dissertação (mestrado em administração) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- PAULICS, Veronika. PoupaTempo: Central de Atendimento ao Cidadão. In: LOTTA, Gabriela S. et al. (Org.). *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003. p. 272-291.
- PÉRICO, Ana E.; APARECIDA, Daisy. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031-1051, 2005.
- PRZEWORSKI, Adam. Nota sobre o Estado e o mercado. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 3, p. 115-120, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent × principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. (Org.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- RIBEIRO, Mauricio P. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Atlas, 2011.
- ROSILHO, André J. *Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?* As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (mestrado em direito) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- SILVA, Ana da. *Entrevista Ana da Silva* (Entrevistador: André S. Avrichir). São Paulo, 2015a.
- SILVA, Bruna da. *Entrevista Bruna da Silva* (Entrevistador: André S. Avrichir). Belo Horizonte, 2015b.
- SILVA, Cintia da. *Entrevista Cintia da Silva* (Entrevistador: André S. Avrichir). 2015c.
- SILVA, Esther da. *Entrevista Esther da Silva* (Entrevistador: André S. Avrichir). Belo Horizonte, 2015d.
- SILVA, Fabiana da. *Entrevista Fabiana da Silva* (Entrevistador: André S. Avrichir). São Paulo, 2015e.
- SILVA, Gabriela da. *Entrevista Gabriela da Silva* (Entrevistador: André S. Avrichir). São Paulo, 2015f.
- SILVA, Helena da. *Entrevista Helena da Silva* (Entrevistador: André S. Avrichir). 2015g.
- SOUSA, André A. et al. Pioneirismo em parcerias público-privadas: o modelo alternativo de atendimento ao cidadão no governo de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. *Anais...* Brasília: Consad, 2012.
- THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, jul./ago. 2015.
- WILLIAMSON, Oliver. Franchise bidding for natural monopolies in general and with respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, v. 7, n. 1, p. 73-104, 1976.
- WILLIAMSON, Oliver. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives. *Journal of Law Economics and Organization*, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.
- WILLIAMSON, Oliver. Outsourcing: transaction cost economics and supply chain management. *Journal of Supply Chain Management*, p. 5-16, abr. 2008.
- WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Nova York: Free Press, 1985.
- WISEMAN, Jane. Can 311 Call centers improve service delivery? Lessons from New York and Chicago. In: INTERNATIONAL DEVELOPMENT BANK (Org.). *Innovations in public service delivery*. Washington, DC: IDB, 2014.

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

YESCOMBE, E. R. *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Londres: Elsevier Inc., 2007.

André Schifnagel Avrichir

Mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e economista pela Universidade de São Paulo. E-mail: andre.avrichir@gmail.com.