

## A EXPERIÊNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS NO BRASIL: O ATUAL ESTADO DA ARTE

Floriano de Azevedo Marques Neto \* / <sup>1</sup>

**Resumo:** O cenário brasileiro atual aponta para um incremento na adoção das parcerias público-privadas para implementação de grandes projetos de gestão de infra-estrutura e outros comетimentos públicos. A prática contratual da administração pública ruma para uma gama diversificada de possibilidades de execução de obras e serviços de interesse público. O presente artigo sintetiza os principais projetos em andamento e em elaboração, destacando os principais desafios a serem enfrentados nesta seara.

**Palavras-chave:** parcerias público-privadas; PPP; contratações públicas; Brasil.

**Sumário:** 1. As PPP no cenário das contratações públicas no Brasil; 2. Projetos em andamento; 3. Projetos em gestação; 4. Projetos não implementados; 5. Principais desafios

### 1. AS PPP NO CENÁRIO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

---

\* Professor titular do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

<sup>1</sup> O presente artigo foi extraído de exposição do autor proferida no Colóquio de Direito Luso-Brasileiro promovido em Lisboa, em 13 de maio de 2014, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.



ão é de hoje que o legislador e o administrador público brasileiros vêm buscando criar e colocar em prática um novo ferramental jurídico para implementar a contratação de grandes projetos de gestão e de infra-estrutura.

Sob a égide da legislação aprovada na década de 1990, foram colocados à disposição da Administração Pública instrumentos pouco flexíveis, no que concerne à modelagem de contratos e, especialmente, à alocação de obrigações e riscos para com os particulares interessados em executar os cometimentos públicos.

Nesse contexto, sob influência da experiência das *public-private partnerships* do direito anglo-saxão, foi aprovada no Brasil a Lei das Parcerias-Público Privadas (Lei 11.079/2004). Em uma descrição abrangente e superficial, o novo diploma legislativo permitiu ao Poder Público de todas as esferas federativas a celebração de contratos de valor superior a R\$20 milhões (equivalente a US\$9 milhões), com prazo entre cinco e trinta e cinco anos, para construção e/ou operação de obras e equipamentos públicos.

A literatura especializada dos contratos públicos confere uma acepção ampla ao termo "parceria público-privada", nele abrangidas todas as espécies de termos cooperativos entre o Estado e a iniciativa privada, na busca de uma finalidade de interesse público. Nessa semântica, o gênero parcerias compreende ajustes das mais variadas formas, tais quais os tradicionais contratos de concessão, *joint-ventures*, sociedades de economia mista, bem como outras formas específicas de parceria.

Não foi essa, contudo, a acepção acolhida pela Lei 11.079, segundo a qual a PPP é conceituada como a parceria contratual cujo objeto é a delegação ao particular da implantação e oferta de utilidades públicas. Em contraponto à concessão "comum" criada pela Lei 8.987/1995, a Lei das PPP instituiu

duas modalidades específicas de concessões.

A concessão denominada "patrocinada" é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado. A referida lei fez superada a antiga divergência doutrinária a respeito da possibilidade de a Administração aportar recursos orçamentários diretamente ao contratado. Pacificou a questão, classificando apenas como concessão "comum" (da Lei 8.987) aquela em que o particular se remunera exclusivamente pela tarifa paga pelo usuário e/ou outras fontes alternativas de receitas previstas no contrato.

Por outro lado, a dita concessão "administrativa" é o contrato de prestação de serviços no qual a Administração figura como usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Presta-se, portanto, às obras e serviços não passíveis de remuneração por tarifa, cujo cometimento reverta mediata ou imediatamente em benefício do Poder Público.

A disciplina das concessões especiais, como também são designadas as PPP no Brasil, ao instituir esse novo instrumental contratual, encontra seu mérito nas vantagens para os contratantes, em especial, para o Poder Público.

Em virtude da autorização para uma contratação com prazo mais alargado, conferiu-se ao administrador maior margem de planejamento orçamentário, garantindo flexibilidade quanto à periodicidade dos aportes financeiros pelo parceiro público. A amortização do investimento e as despesas de custeio tornaram-se variáveis mais abertas na fase de modelagem do edital, bem como durante as negociações com o contratado.

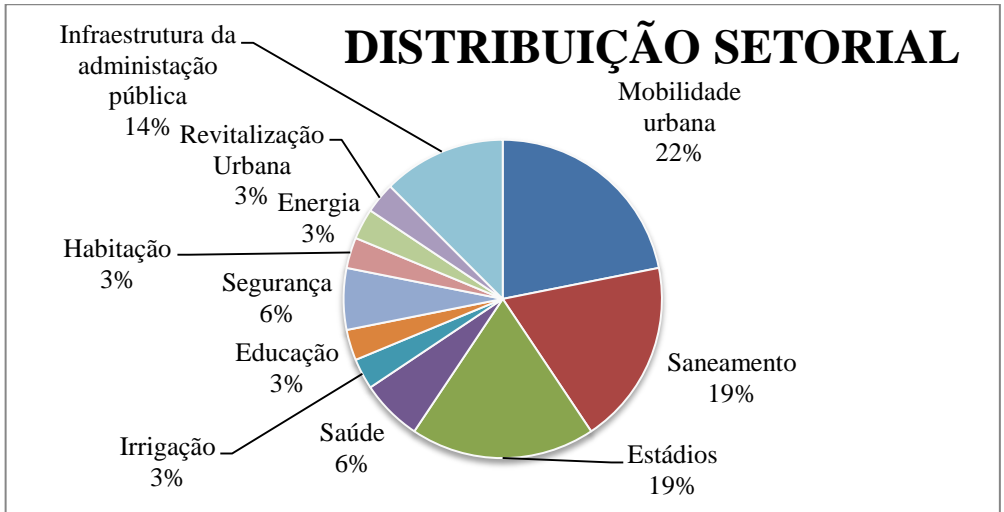
Deve ser mencionada também como inflexão advinda da lei a possibilidade de negociação quanto aos arranjos de riscos envolvidos no contrato. Antes prevista na legislação de forma estática, a atual regulamentação fez com que a distribui-

ção de áleas entre contratante e contratado passasse a fazer parte da negociação e da equação do equilíbrio econômico-financeiro de forma mais dinâmica.

A conjugação desses fatores fez com que as contratações públicas, pela via das PPP, tivessem seu escopo ampliado, permitindo o estabelecimento de parcerias em áreas até então não delegadas ao particular, como a prestação de serviços públicos não remuneráveis apenas por tarifa, serviços públicos indivisíveis, serviços sociais e serviços administrativos.

Em uma análise retrospectiva, até a aprovação da Lei das PPP é possível encontrar algumas experiências inovadoras de gestão contratual no Brasil, a exemplo do caso do serviço de coleta de resíduos do Município de São Paulo. Desde o advento da Lei 11.079/2004, a contratação de parcerias pelo Poder Público tem evoluído de modo gradual, passando por um período inicial (2004 a 2010) com algumas experiências precursoras, posteriormente por uma fase de maturação (2010 a 2012), culminando no momento atual, em que o direito brasileiro vivencia uma ampliação das possibilidades de contratação, a exemplo da criação da figura jurídica do aporte pela Lei nº 12.766/12.

Atualmente, existem cerca de trinta e dois projetos contratados por PPP sendo executados no Brasil, sendo três deles sob responsabilidade da União, vinte e dois a cargo dos governos estaduais (sendo São Paulo, Bahia e Minas Gerais os estados que mais contratam) e sete contratações em curso pelas municipalidades. Os investimentos superam a ordem de R\$51 bilhões (equivalente a US\$23 bilhões), o que representa 1,04% do PIB brasileiro de 2013. O gráfico abaixo representa a distribuição setorial desses investimentos.



## 2. PROJETOS EM ANDAMENTO

Na atualidade, diversos projetos encontram-se em andamento, merecendo destaque os seguintes:

- ✓ *Linha 4 do Metrô de São Paulo.* Figuram como partes a Secretaria de Transporte Metropolitano do Estado de São Paulo e a Via Quatro, consórcio formado por CCR, Montgomery e Mitsui. Essa concessão patrocinada tem por objeto a exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela do metrô da região metropolitana de São Paulo, ligando a Luz até Taboão da Serra. Foi contratada em 29 de novembro de 2006, tendo sido estimados R\$940 milhões de investimentos. Encontra-se em operação.
- ✓ *Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe.* Contrato celebrado entre Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – Embasa e Jaguaribe S/A sociedade de propósito específico controlada pela Odebrecht. A concessão administrativa tem por objeto a construção e operação do sistema de disposição oceânica para tratamento e disposição final das cidades de Salvador e Lauro de Freitas. Foi contratada

em 27 de dezembro de 2006, por um prazo de 18 anos, com investimentos estimados em R\$260 milhões. Encontra-se em operação.

- ✓ *Rodovia MG-050*. O Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais (DER-MG) contrata Equipav S/A, por concessão patrocinada, para recuperação, ampliação e manutenção da Rodovia MG-050. Contrato celebrado em 21 de julho de 2007 com investimentos estimados em R\$274 milhões. Encontra-se em operação.
- ✓ *Alto do Tietê*. Figuram como partes a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – Sabesp e o Consórcio Águas de São Paulo, formado entre CAB Ambiental e Galvão Engenharia. A concessão administrativa tem como objeto a ampliação e melhoria do sistema produtor do Alto do Tietê e prestação de serviços correlatos à atividade de tratamento de água. Celebrado em 18 de junho de 2006, o contrato tem prazo de 15 anos, com investimentos estimados em R\$280 milhões. Encontra-se em andamento.
- ✓ *Habitação Mangueiral*. São partes no contrato a Secretaria de Estado de Habitação do Distrito Federal e a empresa Bairro Novo, na modalidade de concessão administrativa. Celebrado em março de 2009, o contrato visa a construção, manutenção e operação de centro habitacional, envolvendo cometimentos como parcelamento do solo, construção das unidades habitacionais, construção e gestão da infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, bem como obtenção de financiamento aos adquirentes das unidades. Com prazo de 15 anos e investimentos estimados em R\$455 milhões, as obras encontram-se em andamento.
- ✓ *Centro administrativo do DF*. A Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal contrata o consórcio composto por Odebrecht e Via Engenharia, na modalidade concessão administrativa, para construção, operação e manutenção do centro administrativo destinado a abrigar cerca de 15 mil

- servidores. Celebrado em 8 de abril de 2009, o contrato tem prazo de 22 anos e investimentos estimados em R\$430 milhões. Encontra-se em operação.
- ✓ *Complexo penal de MG.* Figuram como partes nessa concessão administrativa a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais e a concessionária Gestores Prisionais Associados S/A, consórcio entre CCI, Augusto Velloso, Tejofran, N. F. Motta e Instituto Nacional de Administração Prisional. Projetado para construção e gestão do complexo penal, o contrato foi celebrado em 16 de junho de 2009, tem prazo de 27 anos e investimentos estimados em R\$180 milhões. Encontra-se em andamento.
  - ✓ *Centro de Ressocialização de Itaquitinga.* O Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de Pernambuco contrata a Reintegra Brasil, consórcio entre Advance Construções e Socializa, na modalidade de concessão administrativa. O contrato tem por objeto a construção e exploração do centro de ressocialização, com capacidade para 3.126 detentos, com duração de 33 anos. Com investimentos estimados em R\$287 milhões, o pacto foi celebrado em outubro de 2009. Encontra-se em operação.
  - ✓ *Complexo Datacenter.* O Consórcio Datacenter, formado por Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, contrata o Consórcio União Digital, composto por Delta e Termoes-te, via concessão administrativa, para gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do complexo, precedida da edificação, fornecimento e instalação de equipamentos de infraestrutura e link externo. Celebrado em maio de 2010, o ajuste tem prazo de 15 anos, com investimentos estimados em R\$260 milhões. Encontra-se em operação.
  - ✓ *Hospital do Subúrbio.* A Secretaria da Saúde do Estado da Bahia contrata o Consórcio Prodal Saúde S/A, sob a forma

de concessão administrativa, para operação e gestão da unidade hospitalar, incluindo a prestação de serviços de atenção à saúde. Com prazo de 10 anos e investimentos estimados em R\$58 milhões, o acordo, celebrado em maio de 2010, encontra-se em operação.

- ✓ *Porto Maravilha*. Figuram como partes a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S/A – CDURP e a Porto Novo S.A., consórcio abrangendo Odebrecht, OAS e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia. Celebrado em 26 de novembro de 2010, o contrato tem por objeto a prestação de serviços e obras visando a revitalização, operação e manutenção da área de especial interesse urbanístico portuária. Tem prazo de duração de 15 anos e investimentos estimados em R\$7,78 bilhões. Encontra-se em andamento.
- ✓ *Complexo Esportivo Mineirão*. Contrato celebrado entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais e o Consórcio Novo Mineirão (Construcap, Engesa e HAP), em 21 de dezembro de 2010, sob a forma de concessão administrativa. Tendo por objeto a operação e manutenção do complexo do Mineirão, precedidas de obra de reforma, renovação e adequação, o pacto tem prazo de 27 anos e investimentos estimados em R\$850 milhões. Encontra-se em andamento.
- ✓ *Unidades de Atendimento Integrado*. Essa concessão administrativa foi celebrada entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, em 23 de dezembro de 2010, tendo por objeto a implantação, operação, manutenção e gestão das unidades de atendimento integrado aos cidadãos (UAI). Com prazo de 20 anos e investimentos estimados em R\$10 milhões, encontra-se em andamento.
- ✓ *Estádio Arena das Dunas*. A Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à Copa do Mundo do Estado do Rio Grande do Norte celebrou concessão administrativa com a



Construtora OAS em abril de 2011 para construção, manutenção e gestão do estádio Arena das Dunas e de seu estacionamento. Com prazo de 30 anos e investimentos estimados em R\$400 milhões, encontra-se em andamento.

- ✓ *Unidades de Ensino de BH.* Figuram como partes nessa concessão administrativa celebrada em 25 de julho de 2012 a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e Odebrecht Properties. Tendo por objeto a delegação de obras e serviços não pedagógicos das unidades de ensino infantil e fundamental, o pacto tem prazo de 20 anos e investimentos estimados em R\$190 milhões. Encontra-se em andamento.
- ✓ *Veículo Leve sobre Trilhos do Rio de Janeiro.* A Secretaria Municipal da Casa Civil do Rio de Janeiro celebra contrato de concessão patrocinada com o Consórcio VLT Carioca, formado por OTP, Invepar, CCR, Riopar, RATP e BRT. O pacto, celebrado em junho de 2013, estabelece obrigações para prestação dos serviços, incluindo a realização das obras e fornecimentos da rede prioritária, visando à implantação, operação e manutenção de sistema de veículos leves sobre trilhos na região portuária e central do Rio de Janeiro. Com prazo de 30 anos e investimentos estimados em R\$1,1 bilhão, o termo encontra-se em andamento.
- ✓ *Sistema Produtor de São Lourenço.* Essa concessão administrativa foi firmada em 21 de agosto de 2013 entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e o Consórcio Sistema Produtor São Lourenço S/A (Camargo Correia e Andrade Gutierrez). Buscando a implantação e manutenção de novo sistema produtor de água para abastecimento da Zona Oeste da Região Metropolitana de São Paulo, o tratamento, captação, adução e reserva de água bruta, bem como a reserva e adução de água tratada, os investimentos estão estimados em R\$2,21 bilhões, a serem diluídos no prazo de 25 anos de contrato.

Encontra-se em andamento.

- ✓ *Planta de Produção Américo de Brasiliense.* O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Fundação para o Remédio Popular (FURP), e a EMS S/A celebraram contrato de concessão administrativa em 22 de agosto de 2013, cujos objetos são a finalização da construção e operação da fábrica para produção de medicamentos genéricos, a ampliação do atendimento com medicamentos de alta necessidade de assistência farmacêutica, a produção de medicamentos genéricos de alta complexidade e, ainda, a implantação e transferência de P&D. Com investimentos estimados em R\$162,5 milhões em um prazo de 15 anos, o projeto encontra-se em andamento.
- ✓ *Linha 6 do Metrô de São Paulo.* A Secretaria de Transporte Metropolitano do Estado de São Paulo e o Consórcio Move São Paulo (OTP e Queiroz Galvão) celebraram concessão patrocinada em 18 de dezembro de 2013 para exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 6 – Laranja do Metrô de São Paulo. Com prazo de 25 anos e R\$9,6 bilhões de investimentos estimados, sendo metade do aporte a cargo do parceiro público e a outra metade sob incumbência do privado, o contrato encontra-se em fase de implantação.

### 3. PROJETOS EM GESTAÇÃO

Em complemento aos projetos já aprovados e em execução arrolados acima, é significativo o número de empreendimentos que estão na iminência do início de sua implementação. Evidencio os principais:

- ✓ *Linha 18 do Metrô de São Paulo.* Essa concessão patrocinada será contratada pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos de São Paulo, para exploração dos serviços de transporte de passageiro da Linha 18 – Bronze

da rede metrorviária de São Paulo. Com prazo contratual previsto em 25 anos e investimentos estimados na ordem de R\$4,2 bilhões, a licitação.

- ✓ *Sistema Integrado Metropolitano da Baixada Santista.* A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A (EMTU), visando à implantação do tronco de VLT com 24 km de extensão e à aquisição e racionalização da frota de ônibus intermunicipais, contratará, celebrará contrato de concessão patrocinada por prazo de 20 anos. Os investimentos estimados de R\$1,83 bilhão estão distribuídos em duas fases: trecho Barreiros-Valongo (16 km, R\$940 milhões) e trecho Samaritá-Barreiros (8 km, R\$895 milhões). A consulta pública está finalizada.
- ✓ *Rodovia SP-099 (Tamoios).* A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) realizará licitação para realização de obras de duplicação dos trechos de serra e de planalto e de adequação no trecho de serra existente, bem como contratação de serviços de gestão, manutenção e conservação da rodovia. Essa concessão patrocinada terá prazo de 30 anos e estimam-se investimentos de R\$3,74 bilhões. Está em fase de licitação.
- ✓ *Complexo Hospitalar São Paulo.* A concessão administrativa a ser contratada pela Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo terá por objeto construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais em três complexos hospitalares no Estado de São Paulo. Com prazo de 20 anos, a concessão será dividida em dois lotes: Sorocaba (R\$1,8 bilhões) e São José dos Campos e Hospital da Mulher (R\$3,2 bilhões). A licitação está em curso.
- ✓ *Hospital de Sorocaba.* A implantação da infraestrutura e dos serviços de apoio não assistenciais é o escopo da concessão administrativa a ser contratada pela Secretaria de

Saúde do Município de Sorocaba. O contrato terá duração de 30 anos, com investimentos estimados em R\$250 milhões.

- ✓ *Hospital Estadual Infantil de Vitória.* A Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo celebrará um acordo para implantação da infraestrutura e prestação dos serviços de apoio não assistenciais do Hospital Estadual Infantil na capital, por concessão administrativa. Ainda sem investimentos estimados, a concessão terá prazo de 25 anos.
- ✓ *Hospital do Distrito Federal.* A Secretaria do Estado da Saúde do Distrito Federal contratará concessão administrativa para prestação de serviços de apoio à operação de hospitais da rede distrital, precedida da implantação da infraestrutura respectiva. Os investimentos estimados em R\$6,1 bilhões serão diluídos ao longo dos 20 anos de contrato. A licitação está suspensa.
- ✓ *Diagnóstico por imagem na Bahia.* A concessão administrativa promovida pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia tem por objeto a gestão e operação de serviços de apoio ao diagnóstico por imagem em uma central de imagem e em doze unidades hospitalares integrantes da rede própria da Secretaria. O contrato tem prazo de 11 anos e 6 meses, com R\$81 milhões por ano de investimentos estimados. A licitação encontra-se suspensa.
- ✓ *Logística farmacêutica em São Paulo.* A Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo procura parceiro para reorganizar, estruturar, implantar e operar os processos logísticos da assistência farmacêutica, imunização e outros insumos do Estado de São Paulo, por meio de concessão administrativa. Com investimentos estimados em R\$188,2 milhões, o edital que prevê um contrato com prazo de 20 anos, recém concluída a consulta pública.
- ✓ *Infraestrutura judiciária em São Paulo.* A concessão administrativa da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania

do Estado de São Paulo tem por objeto a construção, operação, manutenção, gestão e prestação dos serviços não jurisdicionais em seis fóruns localizados no Estado (Itaquera, Lapa, Bauru, Carapicuíba, Guarulhos e Presidente Prudente). Os investimentos chegam a R\$130 milhões, para um contrato de 25 anos. O Conselho Nacional de Justiça, porém, se opôs a essa modalidade de parceria..

- ✓ *Habitação em São Paulo.* O governo do Estado de São Paulo promove concessão administrativa para implantação de 20.221 unidades habitacionais no centro expandido da capital, sendo 12.508 unidades de habitação de interesse social e 7.713 para habitação de mercado popular. Além disso, o contrato buscará operacionalizar a gestão do financiamento e da carteira de mutuários, bem como a gestão condominial. A concessão terá prazo de 20 anos, com investimentos estimados em R\$4,6 bilhões. O projeto já teve sua consulta pública finalizada.
- ✓ *Pátio veicular integral em São Paulo.* A concessão administrativa a ser contratada pelo Estado de São Paulo tem por escopos a implantação e operação da logística de remoção, depósito, guarda e destinação de veículos, bem como da modernização das atividades decorrentes da fiscalização de trânsito dos órgãos estaduais. Em 15 anos de contrato, o projeto envolverá investimentos na ordem de R\$185 milhões. A consulta pública foi finalizada.
- ✓ *Complexos prisionais em São Paulo.* Encontra-se em estudo uma concessão administrativa do governo do Estado de São Paulo para construção, operação e manutenção de três complexos prisionais masculinos com 7.200 vagas em regime fechado e 3.300 em regime semiaberto. O contrato de 30 anos envolverá o investimento de R\$750 milhões.
- ✓ *Saneamento no Vale do Juqueri.* Também está em estudo uma concessão administrativa do governo paulista para universalização do saneamento no Vale do Juqueri e consti-

tuição do polo produtor de água de reuso. O projeto abrangerá os municípios de Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morado, Cajamar, Mairiporã e distritos da capital como Perus, Jaraguá e Anhanguera. O contrato terá prazo de 30 anos e R\$835 milhões de investimentos.

#### 4. PROJETOS NÃO IMPLEMENTADOS

Existe, ainda, uma terceira categoria de projetos aos quais é necessária a alusão. Por vezes, embora já arquitetadas, as concessões não são implementadas por opção do administrador ou por fato alheio à vontade da Administração. Algumas delas são:

- ✓ *Centro administrativo de Ribeirão Preto.* A Secretaria Municipal de Administração de Ribeirão Preto planejava contratar uma concessão administrativa para construção, operação e manutenção do centro administrativo que abrigaria órgãos e entidades da administração municipal. Com previsão de investimentos de R\$35 milhões e 25 anos de duração, não foi dada continuidade ao projeto por força de endividamento da municipalidade.
- ✓ *Aula interativa em São Paulo.* Uma concessão administrativa seria contratada pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo para prestação de serviços de gestão, desenvolvimento e elaboração de conteúdos digitais interativos, incluindo atividades conexas para formação de profissionais e fornecimento de dispositivos móveis, bem como realização de obras e serviços de engenharia para infraestrutura de suporte técnico. Com investimentos estimados em R\$1,5 bilhão e prazo de 10 anos, a licitação não foi realizada por opção do governo em desenvolver modelo próprio de tecnologia e conteúdo.
- ✓ *Piscinões em São Paulo.* O Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo planejava contra-

tar uma concessão administrativa para prestação de serviços de operação, manutenção e expansão do sistema de reservatórios de controle de cheias da bacia hidrográfica do Alto Tietê, recuperação e modernização dos reservatórios existentes, bem como para construção de novos. Os estudos complementares indicaram a inviabilidade econômica do empreendimento, que teria duração de 20 anos e R\$891 milhões de investimentos.

- ✓ *Hospital do Município de São Paulo.* A concessão administrativa para implantação, recuperação, aparelhamento e manutenção de infraestrutura hospitalar, e apresentação de serviços e utilidades não assistenciais era um projeto da Secretaria de Saúde do Município de São Paulo. Com prazo estimado em 15 anos e investimentos de R\$1,1 bilhão, o projeto não foi implementado ante a morosidade na realização da licitação, que ocasionou a desatualização dos estudos.

## 5. PRINCIPAIS DESAFIOS

Considerando todos os projetos neste estudo apresentados e analisando as inflexões e resistências que permeiam sua implantação, observo que a realidade administrativa brasileira, no que concerne à contratação e concretização de parcerias público-privadas, encontra-se diante de alguns desafios.

Primeiro, passamos por um momento de formação da cultura de parceria entre o poder público e o agente privado. É superada a visão segundo a qual os interesses dos contratantes se contrapõem, em um jogo de perde-ganha. Deve prevalecer no espírito dos contratantes a noção de relação comutativa de ganhos recíprocos durante a execução do contrato.

Além disso, é necessário adequar a estrutura e a cultura orgânica da administração pública para organizar, estrutura e planejar os projetos almejados. É traço característico das nos-

sas gestões o déficit de planejamento a longo prazo e a fragilidade organizacional. As concessões especiais devem se fundar em estudos sólidos quanto à viabilidade econômico-financeira de projetos a longo prazo, exigindo-se perfeito balanceamento de investimentos e custeio.

A cultura administrativa brasileira demonstra uma dificuldade de articulação entre todos os órgãos envolvidos nas políticas, o que se agrava com as interferências dos órgãos de assessoramento e controle, como procuradorias e Tribunais de Contas. A atuação conservadora dos órgãos de controle se verifica em diversas práticas corriqueiras, a exemplo da sindicabilidade de custos unitários e adoção da lógica da medição, exigência paulatina de projetos básicos e baixa capacitação para avaliar a matriz de risco envolvida em cada projeto.

Daí se extrai a premente necessidade de capacitação de agentes para avaliação de projetos, especialmente no âmbito dos procedimentos de manifestação de interesse que antecedem a elaboração dos projetos e realização dos certames licitatórios.

O sucesso das concessões especiais demanda, ainda, um aprimoramento da prática contratual da administração pública no que tange à avaliação e alocação de riscos. Os projetos de PPP exigem uma atenção especial para a calibração específica da álea pertinente a cada um dos polos do contrato.

O sexto desafio se consubstancia no tratamento fiscal diferenciado às parcerias. A modicidade tarifária e a redução dos custos dos projetos dependem da desoneração financeira e tributária dos bens, serviços e operações que envolvem a implementação dos cometimentos.

O incremento da confiança do setor privado no parceiro público também parte do pressuposto que este será capaz de honrar seus compromissos contratuais. Para tanto, é imperativo o desenvolvimento de mecanismos que confirmam maior liquidez às garantias oferecidas pela administração.

Como decorrência dos anseios sociais pela melhoria na



prestação dos serviços públicos, é preciso considerar que a elevação do padrão de qualidade enseja, conseqüentemente, uma adequação dos valores dos pagamentos. Não mais cabe entender que a "proposta mais vantajosa para a administração" equivale sempre à de menor custo. O fator qualitativo é uma variável que, inevitavelmente, deve ser considerado nas contratações, mas que traz consigo um incremento nos recursos orçamentários desembolsados.

Por fim, a enumeração dos projetos de PPP em curso no Brasil demonstra um pioneirismo dos estados na adesão à essa modalidade contratual, em detrimento da adesão pelo governo federal. No modelo federal brasileiro, a União exerce fundamental papel pedagógico no desenvolvimento de práticas administrativas, o que não vem se verificando no campo das parcerias. Esse vácuo vem sendo suprido por estados com maior experiência nas contratações, notadamente São Paulo, Bahia e Minas Gerais.

