

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E BENFEITORIAS PARA O ESTADO DA BAHIA

Raimunda Araújo Monteiro¹

Sueli Carvalho Santana de Paula²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo identificar as benfeitorias da Parceria Público-Privada (PPP) cuja utilização é baseada em dois itens principais: o aumento da eficiência ao prestar o serviço público e a maximização de investimentos em infraestrutura, sofrendo positivamente um impacto contábil nos registros públicos dos contratos de Parceria Público Privada (PPP). A metodologia utilizada foi uma pesquisa bibliográfica através de livros e artigos científicos. E por fim foi feita uma exemplificação de obras da responsabilidade do governo baiano em parceria com empresas que estão dando feedback aos objetivos almejados pela atual gestão governamental. Dessa forma conclui-se que o artigo destacou a importância da parceria público privada.

Palavras-chave: Parceria. Projeto. Investimento. Gestão Pública.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é demonstrar a importância da Parceria Público-Privada (PPP) no desenvolvimento de obras e serviços grandiosos para tornar o Estado mais competitivo tendo uma população mais bem assistida, surge assim a necessidade de buscar um diferencial em relação as obras e serviços públicos, sua diversificação seguindo sempre o processo burocrático e visando continuamente eficiência e economia. Ter uma população satisfeita com os resultados do pagamento dos seus impostos é simbologia de competência administrativa.

Desta forma, este estudo analisa a necessidade do governo de investir em infraestrutura e bons serviços, para que o estado possa atingir um nível de desenvolvimento mais elevado, eliminando problemas vistos como herança cultural, como grandes índices de improdutividade administrativa, podendo melhorar e gozar de credibilidade não só com a população, mas também com os outros governos, evitando críticas severas e comparativas a outros estados.

¹ Bacharelanda em Administração com Habilitação em Gestão de Negócios pela Faculdade Visconde de Cairu

² Mestre em Gestão com Habilitação em Marketing, economista graduada pela Universidade Federal da Bahia

O presente trabalho é uma pesquisa de dados Bibliográficos a respeito do assunto: Parceria Público-Privado (PPP). O tipo de pesquisa utilizada para abordar o tema em questão será a Pesquisa Qualitativa. As principais técnicas utilizadas para coletar dados e para analisar o tema são: Artigos Científicos, Livros, Leis, Revistas e Sites. A problemática que levou a construção deste artigo baseia-se na seguinte pergunta: Qual a importância da parceria público-privada para a Bahia?

A problemática que levou a construção deste artigo baseia-se na seguinte pergunta: Qual a importância da parceria público-privada para a Bahia?

Desta forma buscando responder a esse questionamento o trabalho traz informações básicas e sequenciadas desde o início da primeira parceria público-privada registrada na história do Brasil, na época em que o imperador Pedro II implantou a maior parte das ferrovias no ano de 2004 e até hoje com os resultados de grandes obras.

2 CONCEITO DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA

Conceituar Parceria Público-Privada, a princípio, um item simples, mas, no entanto, existem diversas opiniões diferentes sobre este conceito. Pode-se dizer que é o contrato no qual o parceiro privado assume compromisso de disponibilizar à administração pública ou para a comunidade mensurável mediante a operação e manutenção de uma obra por ele previamente projetada, financiada e construída. Em contrapartida há uma remuneração periódica paga pelo estado e vinculada ao seu desempenho no período de referência.

Manoel Vitória (2013) reforça a ideia de que Parceria Público-Privado (PPP) consistem em contratos assinados entre uma entidade pública - administração central ou empresa pública - e uma entidade privada, para a construção de uma obra vista como um investimento de interesse público.

Marçal (2005) Justen Filho; traz uma definição mais completa sobre PPP:

É um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (JUSTEN FILHO, 2005, pág 4).

Para Marçal JUSTEN FILHO, o instituto das parcerias público-privadas tem como grande inovação possibilitar que o Poder Público capte investimentos privados para projetos

em que anteriormente só dependiam de recursos públicos.

Como ensina Marçal JUSTEN FILHO, o ponto central das PPPs diz respeito ao financiamento do empreendimento: “O particular deverá custear a execução da obra, mas o Poder Público prestará garantia séria e firme de que arcará com os valores necessários à liquidação da dívida, no longo prazo. Essa garantia é utilizada pelo particular perante o sistema financeiro, de modo a reduzir os custos”.

Outros conceitos vão além da ideia de que a Parceria Público-Privado, se caracteriza por ser um contrato de longo prazo entre um governo (federal, estadual ou municipal) e uma entidade privada, no qual essa tem responsabilidades ver complemento.

3 LEI DE REGULAMENTAÇÃO

A Parceria Público Privada tem como Lei Federal a de nº 11.079/2004, diz que as regras estaduais pertinentes a PPP devem obrigatoriamente respeitá-la. Isto, porque segundo o seu artigo 1º, a lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceiro público-privado abrangendo os Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por essa razão, as Leis Federais nº 8.666/1993, 10.520/2002 e a Lei Complementar 101/2000 passam a ser aplicadas, mas, agora por previsão na Lei Federal nº 11.079/2004, ou por uma interpretação sistêmica decorrente dos mais variados aspectos da PPP⁷. Ou seja, devido à edição desta norma geral no âmbito federal, é preciso checar se as normas expedidas pelos estados são compatíveis com essa, além das normas gerais já existentes, que também são aplicáveis a esta matéria.

A Lei Federal nº 11.079/2004 passa a estabelecer normas gerais de Parceria Público-Privada, com regime jurídico específico para a realização das contratações, além de continuar empregando as demais normas gerais anteriores a esta, porém, de forma mais restrita. Desta forma, infere-se que as leis estaduais de PPP devem respeitar obrigatoriamente a Lei Federal 11.079/2004, assim como as normas gerais anteriores.

4 ESTRUTURA DA GESTÃO DE PPP NABAHIA



5 COMO FUNCIONAM OS PROJETOS PARA CHEGAR A UMAPP

Diante da exposição é conveniente apontar a forma como os projetos feitos por meio de PPP funcionam:

- O projeto é pensado pelo ente público, o qual faz uma licitação
- O agente privado que sair vencedor do processo então constrói o projeto
- A remuneração de seu investimento se dá mensalmente, por meio de pagamentos feitos pelo governo
- Os contratados incluem diversas metas a serem cumpridas por ambas as partes. Caso alguma delas não o seja, o contrato pode ser finalizado e para mitigar o risco de perdas financeiras, é criado um fundo, que garante tanto a remuneração do agente privado, em caso de não pagamento, quando do governo, caso o agente privado venha a falir ou não possa cumprir suas obrigações.

5.1 INÍCIO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

A Parceria Público-Privada é um tema atual que na verdade surgiu na Inglaterra e que aumentou muito devido as crises que assolaram o mundo nos anos 1970 e 1980, um grande

exemplo foi do choque do petróleo, nesse período muitos países acumularam dívidas, ficando com dificuldades de efetuar novos investimentos. Por conta disso o governo inglês ficou a pensar numa maneira de resolver o problema e o resultado foi também um reflexo das privatizações e choque na economia, foi concluído então que necessariamente o setor público não precisava administrar diretamente os projetos. Devido a necessidade, o setor privado foi convocado a investir empreendimentos em diversas áreas, principalmente as ligadas a infraestrutura e a investir recursos.

Depois dos anos 1990, após os primeiros projetos o governo britânico encomendou um estudo que comparasse os custos e prazos de obras construídas por meio de recursos públicos com as realizadas por meio de Parceria Público-Privada (PPP).

5.2 INTERAÇÃO EMPRESA PÚBLICO E PRIVADO

O setor público e privado passou por um processo de interação que é crescente e marcante em vários setores. É possível atuar em toda estrutura de governo e dar bastante eficiência à execução de ações. Um grande exemplo que pode ser dado é escrever o termo de referência de um edital, acompanhar os marcos críticos da licitação e no caso de uma obra, acompanhar a execução até a entrega final.

É preciso cumprir prazos, as execuções de projetos devem ter começo, meio e fim devendo ser monitorado sempre, é inconcebível não se concretizar uma obra, é necessário ter monitoramento. É correto ter data para terminar e manter o orçamento sob controle.

Para melhorar ou acabar as deficiências do governo é preciso consultorias especializadas, para cada tema buscar empresas especializadas e seguir propostas de fazer diagnóstico inicial rápido, entender qual o problema a ser apontado, quais as prioridades que o governo tem, assim é a forma de alcançar eficiência e eficácia, buscar pela participação da iniciativa privada, pois quem pagará a conta serão as empresas, a lógica disso é mobilizar a empresa da cidade referência, ou que tenham interesse num setor específico, para que elas possam apoiar um projeto que venha tornar o ambiente de negócios mais favorável, mais competitivo também e aumentar a eficiência daquilo que cabe à máquina pública executar para que aquele setor possa funcionar melhor.

5.3 VANTAGENS PARA O SETOR PÚBLICO

Desoneração do investimento por parte dos governos, tanto federal como estaduais, pois uma boa parte dos governos estaduais atualmente tem uma capacidade reduzida capacidade de

investimento, mas existe a necessidade de ampliá-los em infraestrutura, a exemplo de: estradas, metrô, penitenciárias, saneamento e outros.

Ainda como vantagens existem as vertentes de que a empresa privada tem capacidade de entrar nos projetos com os recursos exigidos e o governo fica isento de investir altas somas de recursos em obras, melhoram a administração dos empreendimentos, as PPPs diferem do modelo comum de privatização porque a propriedade é do setor privado, o que tem criado resistência entre setores da esquerda no governo.

5.4 ATORES CRÍTICOS DE GESTÃO DAS PPPs

Sem dúvida o papel do governo é fundamental na articulação das ações importantes para otimizar os investimentos e dar uma direção, uma visão estratégica para o país que está em uma estabilização do crescimento populacional. É preciso ter como ponto chave o respeitar o dinheiro do contribuinte, procurar administrar com grande eficiência porque gestão por resultados requer muita consciência e vontade de fazer e ver acontecer.

Nas últimas décadas, brasileiros estiveram mais envolvidos no processo de refazer a democratização do país, reformar o estado constitui um dos temas de grande importância dentre outros na agenda contemporânea, com certeza um dos maiores desafios da relação Estado e sociedade, que é o desafio de construir um modelo de gestão capaz de suprir as necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público, mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços sociais não é tarefa fácil.

Diante de questionamentos é propício apontar os dilemas enfrentados pela Administração Pública, seus desafios e perspectivas para o alcance da modernização administrativa do estado, felizmente a parceria com empresas privadas levou o estado a ter melhor qualidade na execução dos seus projetos e ações.

Hoje vive-se a chamada Era da democratização o que torna a sociedade mais liberal do que nunca, obtendo resultados rápidos. Assim é possível entender que a Administração Pública tem feito parcerias como as de instituições de ensino, procurando promover diversos cursos capazes de provocar desenvolvimento diferenciado na formação de profissionais tais como gestores e servidores públicos.

Através desses cursos tem-se a expectativa de difundir os conhecimentos gerados para reconhecer o compromisso do governo em desenvolver competências profissionais nos seus recursos humanos com o objetivo de alcançar a Modernização Administrativa do estado da Bahia.

6 OS TIPOS DE PARCERIAS

São dois os tipos de parcerias: as concessões patrocinadas e as administrativas. Podem ser aplicadas a modalidade de contratos de concessão de serviços públicos que não tenham auto sustentação, isso porque o fluxo de caixa é insuficiente e deve ser complementado por recursos de um parceiro público (**concessão patrocinada**), seja porque é um serviço prestado ao Estado e não tem outra fonte de receita que não aquela representada pelo pagamento pelo ente público (**concessão administrativa**). Uma linha de metrô (MG 050 e linha amarela da cidade de São Paulo) podem ser um exemplo da primeira e um presídio pode ser exemplo da segunda.

6.1 OS DIFERENTES TIPOS DE FINANCIAMENTO

O setor público é responsável pelo fornecimento dos serviços básicos é o que muitas sociedades ainda interiorizam, os métodos segundo os quais estes serviços são criados, procurados e distribuídos estão mudando. Isso demonstra a necessidade maior e o desejo do setor público trabalhar e aproveitar os benefícios que o setor privado incorpora.

Existem quatro modelos:

- a) Modelo tradicional de contratação/concursos de setor público – o setor público tem a responsabilidade pelo financiamento, construção, operação e manutenção, assumindo todos os riscos associados.
- b) Modelo em que o setor público financia e repassa a operação para o setor privado - O setor público tem a responsabilidade pelo financiamento, construção, operação e manutenção, assumindo todos os riscos associados.
- c) Modelo mais utilizado, de construção, financiamento e exploração/operação (concessões) – essa é a situação intermediária, tem os riscos e responsabilidade partilhadas entre o setor público e os seus parceiros privados de acordo com as suas forças e fraquezas.
- d) Tudo pertence ao setor privado – este assume toda a responsabilidade

6.2 REGULAMENTAÇÃO DAS PPPS

A regulamentação das PPPs no Brasil começou apenas em 1995, quando foi criada a lei federal nº 8.987/1995, para tratar das concessões comuns. O modelo foi mais impulsionado e

bem visto em 2004, com a Lei nº 11.079/2004, que examina concessões administrativas.

Timidamente as primeiras PPPs surgiram apenas na década passada. De modo geral, os projetos feitos por meio de PPP precisam ser bem elaborados, por isso segue-se uma sequência lógica, pois o projeto deve ser pensado pela empresa pública, feita uma licitação. O agente privado que sair vencedor do processo então constrói o projeto.

Erick Camarano (2013), presidente do Movimento Brasil Competitivo (MBC) em entrevista à Revista Gestão da Secretaria de Administração do Estado da Bahia – SAEB, reforça a ideia de que atualmente o país vive uma grande desigualdade referente a maturidade do governo nas esferas: federal, estadual e municipal, pois é preciso trabalhar conjuntamente para aumentar a eficiência e o impacto das ações dos governos. Isso envolve uma série de iniciativas que o MBC (Movimento Brasileiro Competitivo) demonstra em blocos de atuação, que são:

- Primeiro - o planejamento estratégico, para ter um mapa estratégico da gestão, definindo claramente os objetivos e os indicadores que vão ser usados para monitorar o grau objetivado que será atingido.”
- Segundo - a melhoria da arrecadação, com aquisição de eficiência da máquina arrecadatória, sem precisar aumentar impostos para gerar mais receita para o governo;
- O terceiro é a gestão pública, a utilização do gasto de despesas, utilização do gasto público e isso envolve tanto processos de utilização de custeio, como telefonia, combustível, energia elétrica, quanto uma revisão dos principais contratos que o governo tem, ou seja lixo, no caso de municípios, limpeza e manutenção e segurança de prédios públicos na esfera estadual, enfim, uma eficiência na gestão de contratos, que pode ser utilizada também.
- A quarta linha de trabalho é olhar processos críticos, como licenciamento ambiental, distribuição de medicamentos para a população, rede escolar, transporte escolar.

7 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos últimos cinco anos, é possível apontar várias ações de três itens: a qualidade do gasto público, a profissionalização do estado simultâneo e a valorização do servidor estadual e a modernização da gestão pública.

Muitas coisas aconteceram ao longo do tempo impedindo que a rapidez de qualificação fossem mais velozes, a exemplo da crise econômica internacional que provou o acerto da opção pela qualificação e pela eficiência do gasto público, mas mesmo assim os percalços não

impediram, entretanto que o governo obtivesse conquistas na construção de uma administração pública, ao mesmo tempo austera no gasto, justa com seus servidores e capazes de atuar com ela, cada vez maior efetividade na implantação das políticas necessárias.

Neste processo de modernização e da busca pela eficiência o estado passou a desenvolver lado a lado a parceria com outros órgãos e com empresas privadas o que veio a tornar todo o processo mais valioso, apontando novos canais para o desenvolvimento.

7.1 O ESTADO DA BAHIA

O Estado da Bahia atualmente encontra-se num estágio de desenvolvimento no qual não será mais possível parar no tempo, pois muitos outros governantes estão antenados com as modernidades tecnológicas que são apresentadas no decorrer de suas gestões, é necessário ser visionário para que possa sobreviver politicamente e desenvolver uma qualidade e um conteúdo maior, sendo capaz de incluir o Estado num patamar mais elevado.

É prioridade, criar e executar projetos e outras formas alternativas para minimizar problemas sociais, pois a população irrequieta necessita urgentemente de mudanças nos tipos de serviços prestados pelo governo.

7.2 BONS EXEMPLOS DE PPP NA BAHIA

A Bahia hoje a nível de Parceria Público-Privada é vista como referência, para tanto concretizou projetos que hoje encontram-se em perfeito funcionamento, a exemplo:

- a) Projeto Emissionário Submarino: Contrato de concessão administrativa assinado em dez/2006 para Construção e operação do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, que compreende a ampliação da Estação Elevatória do Saboeiro, implantação de linhas de recalque, construção de estação de Condicionamento Prévio e Implantação dos Emissários Terrestre e Submarino. Com esse Projeto serão beneficiadas mais de 1 milhão de pessoas dos municípios de Salvador e Lauro de Freitas. A Concessionária Jaguaribe S/A foi contratada pelo prazo de 18 (dezoito) anos para construir e operar o sistema, tendo 2 (dois) anos para a execução das obras e mais um mês de pré- operação. O valor da contraprestação mensal é de R\$3,385 milhões, em 183 parcelas num valor total de R\$619,46 milhões.
- b) Hospital do Subúrbio: Viabilizado através da Parceria Público-Privada o Hospital do Subúrbio foi a primeira unidade hospitalar pública do Brasil, tendo iniciado dia 14/09/10 o atendimento

à população baiana. A unidade, é voltada para atendimentos de urgência e emergência. É operada pelo consórcio Prodal Saúde S.A, vencedor da licitação de Parceria Público-Privada (PPP), e conta com centro de bioimagem, raio X, tomógrafo, ultrassonografia, ressonância magnética e endoscopia dentre outros. A construção da unidade, realizada pelo Estado, exigiu o investimento de cerca de R\$ 54 milhões. O hospital beneficia cerca de 1 milhão de habitantes de todo o subúrbio, além da população de bairros como: Valéria, Cajazeiras, Castelo Branco e Pau da Lima e municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Trata-se do primeiro projeto de PPP na área de saúde do Brasil. O leilão de concessão ocorreu em fevereiro na BOVESPA-SP, a assinatura do contrato se deu em maio e o início das operações da unidade hospitalar em setembro de 2010. Essa concessão administrativa consiste em equipar, mobiliar e operar a unidade hospitalar, incluindo os serviços médicos prestados. O prazo de concessão será de 10 (dez) anos e a remuneração da concessionária se dá unicamente através de contraprestação pública.

- c) Arena Fonte Nova: Concessão administrativa para a Reconstrução e Operação do Estádio Otávio Mangabeira Conhecida pela população baiana como Fonte Nova. A Concessionária Fonte Nova Participações S/A foi contratada em janeiro de 2010 pelo prazo de 35 (trinta e cinco anos) para reconstruir e operar a Arena Multiuso, tendo até 31/12/12 para concluir as obras e iniciar a operação em janeiro de 2013. O valor da contraprestação anual é de R\$107,32 milhões a ser ampliada durante 15 anos, a partir do início das operações do empreendimento. A conversão do antigo estádio em uma Arena Multiuso, com capacidade para 50 mil torcedores. Visa dotar a cidade de um equipamento apto a sediar jogos da COPA do mundo FIFA 2014, permitindo ainda, que a população tenha um importante equipamento de lazer, esporte e entretenimento.
- d) Projeto Instituto Couto Maia: Concessão administrativa para a construção e Operação de Serviços não Assistenciais do Instituto Couto Maia. A Concessionária Consórcio Couto Maia (Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S/A) foi contratada em maio de 2013 pelo prazo de 21 (vinte e um anos) e (quatro) meses, sendo 1 (um) e 4 (quatro) meses de investimentos e realização de atividades pré-operacionais e 20 (vinte) anos de operação. O valor da contraprestação anual é de R\$ 41,2 milhões a ser adimplado durante 20 (vinte) anos, a partir do início das operações dos serviços da concessão.
- e) Projeto Diagnóstico por Imagem (projeto em licitação): O governo do estado, por meio de sua Secretaria do Estado da Bahia (SESAB), decidiu atribuir à iniciativa privada a gestão e

operação, mediante concessão administrativa, dos Serviços de apoio ao diagnóstico por Imagem. Estes serviços serão prestados em 12 (doze) Unidades Hospitalares integrantes da rede própria da DESAB, através de uma Central de Imagem. Esta iniciativa, pioneira no país, proporcionará o provimento dos serviços de telemedicina, diagnóstico e bioimagem em 12 (doze) unidades Hospitalares da rede própria do Estado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou itens inerentes a Parceria Público Privada, não muito compreendidos anteriormente por se tratar de parceiros com características completamente diferentes, porém buscam desenvolver uma administração modernizada e com qualidade. Cada um desempenha seu papel respeitando as características do outro.

Neste estudo foram apontadas as benfeitorias, dificuldades e a firmeza dessa nova modalidade administrativa. A legislação, é claramente compreendida, fazendo cada um dos parceiros agirem de forma íntegra e transparente.

Perceber todo processo de crescimento da Parceria Público-Privado num prazo de dez anos é uma amostra de que o Governo tem se esforçado para melhor a qualidade dos serviços. A eficiência é uma qualidade que está atrelada ao modelo de PPP.

Todos os itens abordados anteriormente indicam que a parceria da empresa pública e privada tem dado certo, pois uma necessita da outra. A complexidade da administração Pública tem-se revelado por fatores históricos diversos, patrimonialismo, clientelismo, burocracia, centralizadora, esbanjadora, ineficiente e com baixo nível de desempenho. Agrega-se a isso a ineficiência persistente dos mecanismos institucionais de controle externo (legislativo e tribunais de contas) e interno (controle administrativo), a impunidade histórica dos maus gestores.

Para que o Estado possa atender as exigências coletivas, numa sociedade cada vez mais complexa a Administração Pública deve estar em permanente processo de aperfeiçoamento e modernização, sempre ocupada com a eficiência dos serviços que presta a sociedade, as empresas e aos cidadãos.

É possível que futuramente haja uma Parceria Público-Privada para qualificação constante dos gestores e efetivos colaboradores de todo o Estado.

Afinal a qualidade do serviço público deve ser a razão de ser de qualquer organização Pública para que possa gozar da legitimidade.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BAIANA: gestão em foco: Pnage e outras experiências/Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro, organizadores – São Paulo: Hucitec, 2012

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Saraiva, 2005

Revista Gestão – SAEB – ANO 2 – NÚMERO 2 – JULHO 2013.

SOUZA SANTOS, REGINALDO; RIBEIRO MATOS, Elizabeth.
Administração Política baiana, São Paulo: Hucitec Editora, 2012.