



Agosto 2016 - ISSN: 2254-7630

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: NOVOS RUMOS NO ESTADO DA BAHIA

Nádia Batista de Carvalho¹

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Nádia Batista de Carvalho (2016): "Parcerias público-privadas: novos rumos no estado da Bahia", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (agosto 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/08/parcerias.html>

RESUMO

Este estudo tem como objetivo a análise da situação atual das parcerias público-privadas na Bahia. Num momento em que esse mecanismo vem ultrapassando as fronteiras do setor de infra-estrutura para viabilizar investimentos em outras áreas, é lícito estudar de forma mais profunda este conceito e verificar a possibilidade de sua aplicabilidade no cenário baiano, diante de uma evolução das opções tradicionais para a realização de investimento em obras de interesse público, através dos mecanismos de concessão, permissão, licitação e exploração direta pelo poder público, obedecendo às condições legais e a legislação em vigor.

PALAVRAS-CHAVE: Parceria público-privada. Administração pública. Infra-estrutura. Bahia.

ABSTRACT

This study aims at analyzing the current situation of public-private partnerships in Bahia. At a time when this mechanism is beyond the borders of the industry infrastructure to facilitate investments in other areas, it is permitted to study in more depth about this concept and verify the possibility of its applicability in the setting of Bahia, in the face of an evolution of traditional options for the realization of investment in works of public interest, through the mechanisms of concession, permit, bid and direct use by the public, following the legal requirements and current legislation.

KEYWORDS: Public-private partnership. Public administration. Infrastructure. Bahia

¹ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. Especialista em Controladoria e Finanças pela Faculdade de Tecnologia e Ciências – FTC. Pós-Graduada em Gestão Pública pela Universidade Estadual da Bahia – UNEB. Professora em Gestão e Negócios do Centro de Educação Profissional em Gestão e Tecnologia da Informação Álvaro de Melo Vieira (CEEP GTI AMEV), Ilhéus/Ba. Gerente Administrativa e Financeira da Ótica Globo (Itabuna/Ba). E-mail: nadiabc@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista as transformações pelas quais o Estado tem passado, suas formas de contratações com o particular também muda, bem como as necessidades da sociedade. É necessário entender as Parcerias Público-Privadas (PPPs) em sentido amplo e estrito, suas modalidades, características e aplicações bem como das vedações impostas pela respectiva lei.

Dentre as diversas instalações necessárias às atividades humanas e ao desenvolvimento de um país, estão as que se convencionou chamar de obras de infra-estrutura. Comumente caracterizadas por obras de grande porte, com longo período de execução e aplicação intensa de recursos. Fazem parte deste conjunto principalmente os setores de energia, telecomunicações, transportes e saneamento. Por mais que o Estado tente administrar todas as vertentes desse aglomerado de problemas comuns é inegável a importância da participação privada, quer seja para obtenção de lucros ou não.²

No âmbito da Administração Pública, a análise das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada está em evidência. Estas parcerias visam, suprir a insuficiência de investimentos público em infra-estrutura.

Tendo em vista a impossibilidade de maior arrecadação fiscal e a ausência de fundos por parte do Estado para investimento em infra-estrutura, se torna fundamental o estudo e o emprego das parcerias público-privadas (PPPs) como forma de captação de recursos das esferas privadas na forma de investimentos.

As parcerias público-privadas são contratos que estabelecem vínculo obrigacional entre a Administração Pública e a iniciativa privada visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do serviço, observando, além dos princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria.

2 PRIVATIZAÇÕES

As privatizações fizeram parte da evolução do processo que desencadeou as parcerias público-privadas. Na década 80 o Brasil começou o processo de reformas que teve como pilar as privatizações. O país, de forma gradativa, começou a retirar a intervenção do Estado na economia. A intenção foi buscar uma maior eficiência e competitividade. As privatizações foram justificadas pelo Estado como forma de concentrar seus gastos em atividades afins.

Já em 1944 Friedrich Hayek no Caminho da Servidão defendia que o argumento mais forte para o processo de privatizações é o fato da capacidade administrativa: enquanto a gestão pública de empresas permite o clientelismo e o favorecimento da burocracia, a gestão

² Dada a importância de ações de responsabilidade social como diferencial na preferência do consumidor.

privada tem que enfrentar as regras do mercado, regras que por serem impessoais impedem a má alocação de recursos e o favorecimento político levando assim a uma maior eficiência geral do sistema (HAYEK, 1990).

3 SENTIDO DA ESFERA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

De acordo com Sundfeld (2007), no sentido amplo, são várias as relações estabelecidas entre o Poder Público e o particular. As PPPs possuem certa durabilidade para concretizar esta relação, sendo o parceiro privado responsável pelo desenvolvimento das atividades que, de alguma forma, são interesses de todos. Sendo justamente a relação de continuidade que diferencia este modelo de parceria de outras, as outras formas de relação não criam vínculo de interesse.

Via de regra estão incluídas nas parcerias as empresas que realizam compromissos de investimentos para se beneficiarem com o tributo. Bem como, o uso provado do bem público, para realização de atividades de interesse coletivo como a instalação de empresas ou de centro comunitário.

A necessidade de uma lei específica para as Parcerias Público-Privadas, no Brasil, se revelou sob os aspectos de garantias para o investidor privado e conseqüentemente flexibilização de recursos públicos. A Lei Federal nº 11.079/2004 instituiu no seu §1º e §2º do artigo 2º as modalidades da Parceria Público-Privada, sendo elas, a concessão administrativa e a concessão patrocinada.

- Concessão Patrocinada: §1º. “Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”
- Concessão Administrativa: §2º. “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.”

Cabe dizer que a concessão administrativa de serviços públicos em que Administração Pública é usuária indireta, tem por objeto os serviços públicos a que se refere o art. 175 da CF. A concessão administrativa de serviços do Estado visa a prestar serviços diretamente à Administração. Nas duas modalidades o Poder Público assume o ônus relativo o pagamento do serviço prestado.

A lei 11.079/2004 traz algumas diretrizes aos parceiros nessa relação jurídica de natureza contratual tais como:

- Contratos não inferiores a 5 e não superiores a 35 anos;
- Penalidades fixadas no contrato, e não na lei;

- Patrocínio público até o limite de 70% sem autorização legislativa;
- Os projetos de parceria devem estar de acordo com a LDO (Lei de diretrizes orçamentárias) e a LOA (Lei orçamentária anual);
- A LRF (Lei de responsabilidade fiscal deve ser respeitada);
- Garantias para o investidor, estipuladas no contrato e na lei.

Nas parcerias público-privadas, o parceiro privado tem a responsabilidade do financiamento total do empreendimento ou serviço. Já o parceiro público retorna ao parceiro privado remuneração estipulada no contrato ou concede a exploração do uso, após o término do empreendimento serviço.

Segundo a Constituição Federal artigo 175, cabe ao Poder Público a titularidade para prestação de serviços públicos, fica estabelecido que esta prestação pode ser feita diretamente ou mediante execução indireta, através de regime de concessão e permissão, em qualquer das circunstâncias, por meio de licitação.

No que diz respeito à permissão, esta se apresenta como principais características:

- Precariedade no ato da delegação;
- A promissória é pessoa física ou jurídica;
- Formalização por meio de contrato de adesão;
- Revogabilidade unilateral pelo poder concedente e
- Não é prevista sua aplicação em obras públicas

A principal distinção entre concessão e permissão é que enquanto a concessão tem natureza contratual, a permissão é ato unilateral, discricionário, precário e revogável, em princípio, a qualquer tempo.

4 PROGRAMA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA BAHIA

Motivado pelos debates sobre PPPs, o governo do estado da Bahia promulgou a Lei nº 9.290 que instituiu o Programa de PPP (Parcerias Público-Privadas) do Estado da Bahia em 27 de dezembro de 2004³. Sobreveio que, apenas três dias depois, em 30 de dezembro de 2004, a União promulgou a Lei nacional de PPP (L. nº 11.079), instituindo normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ⁴.

Quando o governo baiano exerceu sua competência normativa, não existia lei federal dispondo sobre a matéria. Logo, diante da inexistência de lei federal, pôde, pois, a Bahia exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (CF/88, art. 24, §

³ Esta lei se aplica à Administração Pública do Poder Executivo Estadual, englobando os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado.

⁴ Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

3º), posto que o assunto seja de interesse concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BARBOSA et al, 2009).

A lei baiana traz semelhanças com o texto da lei federal, de nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e distingue-se ao propor mecanismos para não comprometer o equilíbrio fiscal do Estado. O programa baiano cria um marco legal destinado a promover a atração de investimentos privados em projetos de reconhecido interesse para provimento da necessidade do Estado, com o compromisso de preservar o nível de rigor fiscal hoje praticado. E de acordo com Secretária da Fazenda na Bahia, as parcerias tem como objetivos:

- delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público;
- execução, ampliação ou reforma de obra, bens e equipamentos para a administração pública, desde que conjugada a manutenção, exploração e gestão pelo parceiro privado;
- prestação de serviços à Administração Pública ou à comunidade;
- exploração de marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão.

Para as avaliações dos projetos a lei das PPPs criou o Conselho Gestor de Programa de Parcerias Público-Privadas do estado da Bahia, ao qual cabe a aprovação dos projetos e o seu acompanhamento. De acordo com a legislação estadual os gastos com PPPs que vierem a depender de recursos do Tesouro Estadual serão limitados ao percentual de até 5% da Receita Corrente Líquida (SEFAZ).

Segundo Barbosa (2005), na Bahia há previsão de utilização de parcerias para a execução de projetos nas áreas de saneamento com um emissário submarino em Salvador, sistema de esgotamento sanitário em diversas cidades do interior do Estado, como Camaçari, Ilhéus, Vitória da Conquista etc.; na área de transporte, com a recuperação do corredor rodoviário Ibotirama – Itabuna, a duplicação da Ba 415, Itabuna – Ilhéus, duplicação e recuperação de rodovia na região de Dias Dávila e implantação de trecho ferroviário entre os municípios de Luis Eduardo e Brumado; e construção de unidades prisionais nos municípios de Salvador, Seabra, Irecê, Itaberaba, Vitória da Conquista e Eunápolis. A maioria dos projetos citados ainda está somente no papel.

Nas PPPs, o setor privado fica responsável pelo financiamento total do serviço, incluindo as obras necessárias e só após a disponibilização desse serviço é que começa a receber a remuneração, seja diretamente através dos recursos do Poder Público somente ou combinada com cobrança de tarifa do usuário, como acontece com a forma tradicional da remuneração das concessões. A amortização do investimento, como se vê, somente se inicia quando o serviço ou a utilidade já está disponível, conforme os objetivos traçados no projeto inicial.

O município do Salvador já demonstrou sua disposição em adotar as parcerias. O Projeto de Lei que institui o Programa de Parcerias Público-Privada do Município foi elaborado

por iniciativa da Secretaria Municipal da Fazenda e está sendo discutido na Câmara de Vereadores, inclusive com a realização de audiências públicas, tendo recebido algumas emendas (BARBOSA, 2005).

De acordo com a Secretária da Fazenda na Bahia o projeto mais recente é o Projeto Plataforma Logística do São Francisco (Decreto nº 10.430/07). A implantação desta plataforma visa dotar a região de Juazeiro de um conjunto de equipamentos integrados no qual serão desenvolvidas atividades relacionadas ao transporte, a logística e a distribuição de mercadorias, tanto para o mercado interno, como para outros países.

Os serviços ofertados pela plataforma deverão ser acessíveis a diferentes operadores logísticos e desenvolvidos em instalações especializadas que trarão vantagens de sinergia e economia de escala. Deve ser dotada, ainda, de serviços públicos que permitam e agilizem a realização das operações, bem como, de infra-estrutura de transporte intermodal (rodoviária, ferroviária e fluvial) permitindo, assim, atender e aperfeiçoar as diferentes atividades econômicas já implantadas na região, além de estimular a atração e desenvolvimento de outras potencialmente viáveis, inexistentes ou de pouca expressão atual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No intuito de analisar os benefícios das Parcerias Público-Privadas para a sociedade é necessário a compreensão e reflexão intensa sobre o seu papel das envolvendo a forma e a intensidade do desempenho de suas atividades.

No Brasil por iniciativa dos seus estados, surgiu a tendência global de PPPs, com a finalidade de desenvolvimento no país no que diz respeito principalmente à infra-estrutura.

A sociedade só poderá mensurar se o objetivo primordial das PPPs, que é a antecipação do bem-estar da sociedade, foi atingido satisfatoriamente após ter sido decorrido um prazo superior a cinco anos, ou seja, o seu período de maturação é superior ao de um mandato eletivo.

Característica esta, que em particular gera diversas conseqüências em praticamente todas as áreas sob a influência e atuação do Estado e será uma questão essencial para a continuidade do uso das PPPs de uma forma proveitosa para ambas as partes e, principalmente, para a sociedade. O objetivo das parcerias é o de escolher o parceiro que melhor realize o que o Estado anseie e o que a sociedade precisa.

O estado da Bahia foi o pioneiro quando se trata de PPPs, o programa baiano cria um marco legal destinado a promover a atração de investimentos privados em projetos de reconhecido interesse para provimento da necessidade do Estado, com o compromisso de preservar o nível de rigor fiscal hoje praticado.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Marco; CABRAL, Sandro; LOIOLA, Elisabeth. **Mitigação de Riscos em PPP: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia.**

Panorama das Contas Públicas da Bahia. Salvador, v.1, p. 149-162, 2009

BARBOSA, Marcondes Dias. **Parcerias público-privadas.** In: Revista Jusnavigandi.

Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7448/parcerias-publico-privadas-ppp>> Acesso em 9 de Dez de 2011..

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Secretária da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em:

<<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/sintese.htm>> Acesso em: 9 de Dez de 2011.

HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas.** In:

Coord.). Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2007.