



ESFORÇO HISTÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Ivaldo Ramos Rosa¹

RESUMO

O papel que os acordos de Parcerias Público-Privadas (PPP) têm desempenhado nas últimas décadas não apenas demonstrou que essas parcerias respondem efetivamente às necessidades exigentes de infraestrutura e serviços públicos: também enfatizou a existência de um papel complementar e desimpedido do setor privado e público, devido à sua dinâmica e adaptabilidade. Diante dessa constatação, este estudo buscou caracterizar as Parcerias Público-Privadas (PPP) a partir do detalhamento do seu esforço histórico de constituição. Espera-se que ambas as iniciativas resultem em um processo de padronização entre os níveis estadual e municipal de governo, o que facilitará maior compreensão e aceitação de esquemas de PPP entre os diversos atores que poderiam eventualmente apoiar essas transações, como investidores institucionais e órgãos da sociedade civil.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Serviços Públicos; Esforço Histórico.

RESUMEN

El papel que han desempeñado los acuerdos de asociación público-privada (APP) en las últimas décadas no solo ha demostrado que estas asociaciones responden eficazmente a las exigentes necesidades de infraestructura y servicios públicos: también ha enfatizado la existencia de un papel complementario y sin obstáculos del sector privado y público, debido a su dinámica y adaptabilidad. En vista de este hallazgo, este estudio buscó caracterizar las asociaciones público-privadas (APP) a partir de los detalles de su esfuerzo histórico por establecer. Se espera que ambas iniciativas den lugar a un proceso de estandarización entre los niveles de gobierno estatal y municipal, lo que facilitará una mayor comprensión y aceptación de los esquemas de APP entre los diversos actores que eventualmente podrían apoyar estas transacciones, como los inversionistas institucionales y los organismos de la sociedad civil.

Palabras clave: Alianzas Público-Privadas; Servicios Públicos; Esfuerzo histórico.

ABSTRACT

The role that public-private partnership agreements (PPPs) have played in recent decades has not only demonstrated that these partnerships effectively respond to the demanding needs of public infrastructure and services: it has also emphasized the existence of a complementary and unimpeded role of the private and public sector, due to its dynamics and adaptability. In view of this finding, this study sought to characterize public-private partnerships (PPP) from the details of their historical effort to establish. It is expected that both initiatives will result in a process of standardization between the state and municipal levels of government, which will facilitate greater understanding and acceptance of PPP schemes among the various actors that could eventually support these transactions, such as institutional investors and civil society bodies.

Keywords: Public-Private Partnerships; Public Services; Historical Effort.

¹ Possui graduação em ciências contábeis pela Organização Brasileira de Cultura e Educação (1993) e Doutorado pela Universidad Americana - PY. Atualmente, é Técnico em Contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
E-mail: pixinga11@gmail.com



INTRODUÇÃO

Durante a última década, e quase como resultado natural das reformas econômicas dos anos noventa, as economias latino-americanas, independentemente de seu tamanho e grau de desenvolvimento, começaram a fornecer maior espaço para a atividade privada. Depois que a primeira geração de concessões iniciada na década de 1990 já passou pelas fases de maturação e de conclusão, muitos países enfrentam novas carteiras de projetos que requerem maior apoio estatal para garantir sua viabilidade. Os níveis de complexidade aumentam à medida que o novo portfólio de investimentos inclui não apenas projetos de infraestrutura mais complicados, mas também novos setores onde é mais difícil introduzir parceiros privados para investimento e operação, como educação, saúde e presídios.

A primeira geração de concessões deixou uma série de lições aprendidas na região, em especial no que diz respeito aos aspectos da capacidade institucional e coordenação entre as instituições, e especialmente em relação à gestão e alocação de riscos entre as partes. Em particular, foram identificados diversos riscos importantes relacionados à gestão fiscal e ao impacto a médio e longo prazo desses projetos.

Nesse sentido, nos países da região há uma diversidade de experiências em termos de esquemas regulatórios, a trajetória e a experiência de cada país, leis especializadas para PPPs e esquemas institucionais. O clima de negócios e o ambiente macroeconômico e financeiro também têm um impacto fundamental na capacidade dos países de implementar projetos de PPP. Em geral, nos países da região, houve experiências de PPPs, especialmente no Brasil, Colômbia, Chile, México e Peru. Em quase todos os países há um alto grau de interesse nesta lista de projetos, embora nas menores as experiências tenham sido mais pontuais, e os resultados menos eficazes e mais controversos. Países com mais prática nesse campo têm reforçado sua capacidade por meio da experiência em mais setores e maiores volumes de projetos.



ESFORÇO HISTÓRICO DAS PPP'S

Inicialmente, imperioso se faz dizer que o presente artigo doutrinário tem por escopo demonstrar o cenário de surgimento das PPPs no mundo, bem como no Brasil.

Há de se ressaltar ainda que tal modelo de PPPs foi criado pela Inglaterra em meados dos anos 90 do século passado, sendo que lá era denominado de project finance initiative (PFI). Mais tarde, tal modelo se irradiou pelo mundo, alcançando países como França (marche d'entreprise de travaux publics - METP), Portugal, Itália, Espanha, Austrália, África do Sul, Irlanda, dentre outros.

Mais precisamente no âmbito do Brasil, tal tendência foi e ainda é nitidamente perceptível. Ao longo dos anos 90 do século passado, por exemplo, o país passou por inúmeras privatizações, em que grandes empresas estatais foram privatizadas, observando-se uma redução da atuação do Estado, sobretudo no cenário econômico.

Visando fomentar a iniciativa privada e a celebração de parcerias, o governo federal editou várias leis nesse sentido, dentre as quais se ressalta: Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública; Lei nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e Lei nº. 9.074 de 07 de julho de 1995 que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Por fim, conclui-se que o surgimento das parcerias público-privadas no âmbito mundial, tal como ocorreu no Brasil, não foi um evento repentino ou casuístico, e sim fruto de uma longa evolução do Estado, desde a Revolução Francesa até a contemporaneidade. Ademais, originaram-se de uma necessidade imperativa de se criar mecanismos por meio dos quais o ente público, por intermédio de parcerias celebradas com a iniciativa privada, pudesse reestruturar a infraestrutura básica e os serviços prestados a população, objetivando promover ao máximo o bem-estar social.

Diante desse novo paradigma estatal, o Estado passou a ter novas atribuições, tais como: assumiu a incumbência de realizar serviços públicos, sendo que para bem realizar tal tarefa, passou a criar mais empresas estatais e fundações; passou a intervir no domínio econômico, por meio de empresas públicas,



sociedades de economia mista e outras empresas cujo controle acionário era do Estado; deixou algumas atividades para a iniciativa privada, limitando-se a fomentá-las; bem como ampliou seu poder de polícia (fiscalizatório).

Contudo, com o passar dos anos, viu-se que esse modelo de Estado Social também trouxe consequências negativas, como um grande crescimento do Estado, que passou a ter uma atuação em todos os âmbitos da vida social, colocando em perigo a própria liberdade individual. Tal crescimento estatal fez com que a prestação de serviços à população ficasse altamente burocratizada, o que gerou uma grave ineficiência na prestação dos mesmos. Contribuiu também para a ineficiência na prestação desses serviços a crise financeira que alguns países tiveram, sobretudo os países da América Latina, incluindo o Brasil.

Surge a ideia de Estado Democrático de Direito, em que o interesse público é humanizado, à medida que passa a haver uma preocupação com os valores essenciais à existência digna, e não apenas com os bens materiais pretendidos. Passa-se a almejar uma liberdade atrelada a dignidade, em que há a exigência do Estado reduzir as desigualdades sociais, propiciando o bem-estar social a toda a coletividade.

Atrelada a essa ideia de Estado Democrático de Direito, foi acrescentada a ideia de Estado Subsidiário, ou Estado Regulador. Tal ideia quer significar que o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer mediante sua própria iniciativa e com seus próprios recursos, ou seja, trata-se de uma ideia de limitar a intervenção estatal. De outra banda, o Estado deve fomentar, fiscalizar e coordenar a iniciativa privada, de modo que os particulares possam obter êxito nas suas atividades.

Assim, nessa ótica seria de incumbência do Estado a realização de determinadas atividades que lhe são próprias em razão do seu caráter soberano, que não podem ser delegadas a particulares, tais como defesa, segurança, legislação, polícia, justiça e relações exteriores, sendo que de outro lado, ficariam regidas pelo princípio de basicamente as atividades de cunho social, tais como saúde, educação, cultura, pesquisa, assistência e cultura, e as atividades de cunho econômico (comerciais, financeiras e industriais), em que o Estado só poderia exercer de modo supletivo a iniciativa particular, ou seja, quando o particular não agisse ou o fizesse de forma insatisfatória.

Tal Estado Democrático de Direito Subsidiário, trouxe três marcantes



características, quais sejam, a forte prática de privatizações, o crescimento das já referidas técnicas de fomento, e por fim, as várias ferramentas de parcerias celebradas entre o setor público e o privado.

Interessante dizer também que, no Brasil, mesmo antes de haver a Lei nº. 11.079 que instituiu as parcerias público-privadas no âmbito federal, já havia leis estaduais que previam tal instituto. O Estado pioneiro a legislar sobre as PPPs foi Minas Gerais, mediante a Lei nº. 14.686 de 16 de dezembro de 2003, seguido por Santa Catarina (Lei nº. 12.930 de 04 de fevereiro de 2004), São Paulo (Lei nº. 11.688 de 19 de maio de 2004), Goiás (Lei nº. 14.910 de 11 de agosto de 2004) e Bahia (Lei nº. 9.290 de 27 de dezembro de 2004). Todavia, necessário se faz dizer que desde o advento da Lei nº. 11.079/2004, inúmeros outros Estados já criaram leis versando acerca das PPPs.

ATUAÇÃO PPPs E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma dentre algumas maneiras de controlar o que está sendo gasto pelos setores públicos é fiscalizar, acompanhar e cobrar. Mas para que o cidadão tenha acesso aos gastos é preciso que todos os órgãos tenham os chamados "portais da transparência", onde devem constar os recursos investidos, relação dos funcionários, folha de pagamento, etc. A chamada Lei da Transparência foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 27 de maio de 2009 e publicada no dia seguinte. Desde então não havia sido regulamentada. A lei é uma alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do ano 2000. A lei estipula que estejam disponíveis as informações sobre receitas e despesas. A regulamentação determina que para as despesas seja informado o valor, o número do processo, a fonte dos recursos que financiaram o gasto, beneficiário e dados sobre a licitação realizada, quando houver.

Quando se fala em poder para a administração deve-se ter em mente aqueles que a tornam capaz de sobrepor a vontade da lei à individual, o interesse público ao interesse privado.



CORRUPÇÃO EM ALGUNS DOS PRINCIPAIS SETORES

Os políticos não são o centro da corrupção. Hoje, ela é protagonizada por grandes empresas que conseguem dominar o Brasil. Acima, veja as consequências da corrupção.

A imagem de corrupção que domina o imaginário do brasileiro é: um político, normalmente um homem acima do peso e de meia-idade, que pega dinheiro dos cofres públicos, enfia em um grande saco e vai ostentar em Miami ou em alguma boate luxuosa e cafona em São Paulo. O político fica rico e a população, pobre.

Mas essa é uma visão extremamente limitada, que só inclui o lado menor do que é, de fato, a corrupção, oculta no importante papel que companhias privadas altamente lucrativas exercem nos esquemas que prejudicam a população brasileira.

Atualmente, a corrupção é praticada por atores no setor privado, personagens do “mercado livre” que pagam funcionários públicos para evitar fiscalização e impostos ou para poder explorar os consumidores, trabalhadores e público. Essas corporações lucram mais com o jogo do que os políticos – se não, elas não fariam isso.

A recente onda de escândalos – muito maiores que o Mensalão, que dominou a mídia brasileira por uma década – confirma este modelo de corrupção. A corrupção causou prejuízo de cerca de R\$ 500 milhões aos cofres paulistanos e, supostamente, envolveu funcionários públicos prestando favores em troca de propina de construtoras e bancos. Já no Trensão, empresas estrangeiras formaram um cartel a fim de perpetuar o já horrível transporte público de São Paulo. E, se descobrirmos que a Copa do Mundo foi mesmo marcada pela corrupção, ela terá sido das construtoras, que pagaram os políticos, que permitiram que estas envergonhassem o país ao atrasar a entrega de estádios.

As simples regras de mercado são prova de que o setor privado ganha mais com isto do que os políticos. As companhias estão maximizando seus lucros, e elas não estariam pagando subornos se não houvesse retorno. O Estado é dominado pelo poder econômico, apenas uma ferramenta usada pelas empresas, as verdadeiras vencedoras do jogo.

Apesar de a situação ser um pouco mais complexa do que “políticos



malvados de histórias em quadrinhos roubando da população”, é assim que a corrupção afeta o nosso dia a dia. Se você quiser procurar por suas evidências em São Paulo, pode tentar achar as contas bancárias de muitos políticos, sim.

Mas, para ver as provas concretas, basta dar uma volta pelas ruas para notar como é viver em uma cidade cujo espaço público inteiro foi vendido para a construção de prédios residenciais de alto padrão, onde transporte público é ignorado, e você é constantemente convidado a entrar em mais um shopping horroroso. Isso não acontece porque algum político ficou rico. Acontece porque foi permitido que alguma corporação usufrísse da cidade em troca de grana.

Existe uma simbiose, uma promiscuidade e inação dos órgãos de fiscalização, negligência e aceitação da corrupção. A corrupção é um traço comum em todas sociedades, agravada pela falta de princípios, ética e a impunidade. Não drogado sem traficante e não traficante sem drogado.

Talvez com evolução educacional e da consciência que a corrupção destrói a riqueza e a aquisição de bens para todos em vantagem de poucos em qualquer sistema se comece a punir esses crimes que para mim se assemelham a crime hediondos de lesa pátria.

É tão óbvio que grandes empresas dominam este país, que chega a ser risível. Basta checar sua conta de telefone ou seu extrato bancário para sentir o quão prejudicado você foi neste mês. Checou? Agora tente ligar para eles e note a vontade e o esforço dispensados para lhe ajudar. Nestes casos, não há evidências concretas de corrupção, mas essas empresas infringem todos os tipos de lei e saem ilesas.

Mas, pelo menos, trata-se de um processo relativamente transparente.

No Brasil, há uma consequência ideológica desta visão simplificada da corrupção, que reforça a ideia que algumas autoridades e estudantes de Economia perpetuam desde os anos 1980: o Estado é desprezível, sempre estraga tudo ou rouba da população, e nós precisamos nos livrar dele o mais rápido possível. Mas observar a verdadeira face da corrupção pode levar à conclusão oposta. Já que o governo que a população elege e para o qual paga impostos pode ser facilmente dominado por empresas privadas, é necessário que ele seja forte, confiável e atuante para impedi-las.

Temos que prender sim seja agentes públicos seja empresários, sejam “intermediários. A sociedade precisa acreditar na possibilidade de uma alguma



mudança é precisa quebrar ou pelo menos criar fendas no mundo da corrupção.

Através de estudos foi apontado um relatório sobre a corrupção mundial emitido pela Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) em dezembro 2014 lança mais luz sobre a situação. De acordo com o estudo, alguns setores são geralmente mais vulneráveis à corrupção do que outros. Aproximadamente dois terços de todos os casos de corrupção são encontrados em apenas quatro setores: mineração (19%), construção (15%), dos transportes (15%) e comunicação e informação (10%).

No mundo todo, a previsão é que em 2020 as perdas causadas pela corrupção cheguem a um nível de cerca de 2,5 trilhões de dólares por ano só no setor da construção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das últimas décadas, as PPPs têm sido realizadas em uma ampla variedade de setores, desde infraestrutura de energia e transporte, até a prestação de serviços de água potável e saneamento, esquemas de irrigação e serviços de educação e saúde.

Da mesma forma, nos últimos anos os projetos começaram a ser apresentados em áreas como cadastros, gestão de informações e cobrança de notas fiscais. Por outro lado, existem inúmeras variantes e diversos esquemas contratuais, que vão desde concessões até esquemas para incorporar uma ampla gama de responsabilidades para o projeto, construção, manutenção, financiamento e/ou operação do serviço, e cujos riscos podem ser transferidos ao operador, de acordo com o tipo de projeto e as competências do setor privado envolvidos.

Diante disso, viu-se que é necessária uma atenção integral aos aspectos legais e regulatórios, bem como à capacidade institucional e técnica de apoiar o estabelecimento de parcerias de longo prazo entre os setores público e privado para o fornecimento de infraestrutura e serviços públicos de forma a melhorar sua eficiência, qualidade e transparência.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 9.613**, de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm Acesso em: 16 jul. 2016.

OCDE. **Directrices de la OCDE** aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias, OCDE/Instituto de Estudios Fiscales,