A IMPORTÂNCIA DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

Bárbara Cândido de Araújo

Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, curso de Direito, Presidente Prudente, SP. E-mail: baby_candido@hotmail.com

RESUMO

O estudo em questão tem como objetivo a análise do fenômeno da delegação de atividades estatais que, recentemente, tem sido explorado no Brasil, principalmente no setor estrutural, porém não com a frequência esperada e/ou necessária. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e a concatenação das informações divulgadas pela mídia quanto ao assunto. Assim, será apresentado o enfoque histórico da alteração na prestação de serviços públicos e como tem se dado a mesma atualmente, de modo a viabilizar melhorias em diversos campos da sociedade brasileira. Portanto, além da observação, serão elencadas possíveis soluções para os gargalos do desenvolvimento, valendo-se dessa ferramenta administrativa com o intuito de incentivar a discussão sobre o tema e expandir os conhecimentos acadêmicos.

Palavras-chave: parceria público-privada; desenvolvimento; infraestrutura; eventos internacionais; qualidade de vida.

THE IMPORTANCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE COUNTRY DEVELOPMENT

ABSTRACT

The present study aims to analyze the state activities of the delegation phenomenon that recently has been exploited in Brazil, mainly in the structural sector, but not with the expected frequency and / or necessary. For this purpose, it had been used in literature and the concatenation of the information disclosed by the media on the subject. Thus, the change in historical focus on providing public services will be presented and how has given the same today, so as to make possible improvements in various fields of Brazilian society. Therefore, beyond observation, they will be listed possible solutions to development bottlenecks, making use of this management tool in order to encourage discussion on the issue and expand the academic knowledge.

Keywords: Public-Private Partnership; development; infrastructure; international events; welfare.

INTRODUÇÃO

A imprensa nacional diuturnamente divulga notícias sobre o escândalo que envolve contratações públicas, as quais deveriam colaborar com a melhoria estrutural do país, porém não tem sido isto o observado, havendo total desvio de finalidade.

Todavia os contratos administrativos têm-se mostrado viáveis frente ao aumento da população brasileira, das necessidades desta e do notável despreparo do país diante da situação, já que recursos privados são alocados nesse ambiente. Entende-se por recurso não somente o financeiro, mas também a capacitação e a criatividade da iniciativa privada, que colabora para a elaboração de projetos.

Logo, o presente artigo tem como objetivo demonstrar, de forma sintetizada, a evolução da prestação estatal, analisando de forma crítica as áreas em que a parceria público-privada já vem sendo utilizada e ainda, onde será conveniente introduzi-la. Através desse panorama, o leitor ou ouvinte será interado ao assunto e provocado à sua discussão.

METODOLOGIA

A proposta fora organizada através de pesquisa bibliográfica e também do acompanhamento midiático (revistas e telejornais) de notícias atinentes ao tema, corroborando com a compreensão do momento socioeconômico enfrentado pelo país.

RESULTADOS

Para a elaboradora, o intento fora alcançado, tendo em vista, que devido à pesquisa e observação da evolução do instituto, suas consequências e as oportunidades ainda existentes, houve o fomento da conversação acadêmica quanto ao tema, expandindo os conhecimentos ora obtidos em sala de aula, ou seja, materializando aquilo que é visto na teoria.

DISCUSSÃO

Contextualização temporal

Nos primórdios, o Estado não existia, restando a cada indivíduo a função de zelar pelos seus interesses, tanto patrimoniais quanto relacionados à saúde, educação, segurança, dentre outros. Com o tempo, tornou-se perceptível que este individualismo não era efetivo, já que predominava a lei dos mais fortes, deixando os outros à mercê do querer alheio.

Para combater tais infortúnios, os homens resolveram dispor de parcela de sua autonomia (contrato social), para formar uma entidade com poder de reger o convívio em sociedade. Assim

surgiu o Estado, o qual, inicialmente, apenas fiscalizava as atividades executadas pelos particulares (GUILHERME, 2015).

Os abusos continuaram, então, a alternativa encontrada foi a de centralizar a execução das tarefas anteriormente realizadas pela “unidade”, ou seja, houve concentração de funções. Tendência que se originou das Constituições ditas Sociais, como a mexicana de 1917 e a alemã de 1919, as quais visavam a garantir à população diversos serviços básicos (direitos) (MAZZA, 2012).

Adiante, ficara aparente que este não era o caminho, pois se fez necessário a conjugação de esforços em prol do “bem comum”, até porque o Estado se mostrou incapaz de gerir tamanha demanda, parafraseando Pestana (2006).

No fim do século XX, o Estado passou a delegar seus serviços na forma da descentralização - quando criou as entidades da administração indireta, como as autarquias, empresas públicas etc. O primeiro também se juntou com particulares, por meio de privatizações (transferindo ao setor privado as atividades que não condiziam com seu perfil estatal, como aquelas que possibilitassem o alcance de lucros) e passou a permitir as concessões e permissões. Surgia o Estado Democrático.

Ainda seguindo na linha cronológica, há quem defenda a existência de um novo marco, no que tange à prestação de serviços públicos, de onde emanou a distribuição de riscos.

Mazza (2012), por exemplo, afirma que as concessionárias ou permissionárias foram desestimuladas, pelo risco que envolvia suas atividades e o alto custo da prestação. Por isto, o Estado teve que criar mecanismos, para atrair o setor privado. Precedeu esta crise a fundação do instituto das Parcerias Público-Privadas, onde, segundo já descrito, o risco é compartilhado, diferentemente do que ocorre nas relações trabalhistas. Por exemplo, onde o empregador responde pelo risco da operação, não o transferindo aos funcionários.

Devido ao crescimento desta vertente de contrato administrativo e ao declínio de determinados setores da gestão pública, o tema supracitado fora escolhido.

Conceito e implicações

As Parcerias Público-Privadas são subespécies da Concessão. A primeira, de forma simplista, se dá por meio da delegação aos órgãos particulares de tarefas dantes competentes ao Estado, passando de feitor a regulador, devendo remunerá-los ou dividir com eles, o lucro - o que será tratado noutro momento - minimizando, desta forma, o risco do negócio. A partir do contrato, o particular ganha embasamento legal, para explorar atividade pública, como construção e manutenção de rodovias, prédios públicos (exemplo: DataCenter, em Brasília) e o mais.

Emana, da conclusão acima, um dos pontos negativos citado por muitos dos estudiosos do assunto. Observe o que dita Mazza (2012, p. 405):

Trata-se de um tipo peculiar de contrato de concessão, bastante criticado pela doutrina por transformar o Estado em garantidor do retorno do investimento privado aplicado na parceria, tornando-se atrativo por reduzir demasiadamente, para o contratado, os “riscos do negócio”.

Realmente, a utilização das Parcerias Público-Privadas, em certas vertentes da economia, não garantirá ao negócio lucro ou, até mesmo, a autossustentabilidade. Entretanto, fora a forma encontrada para minimizar os gastos estatais, envolvendo recursos privados em projetos de interesse público e, além disto, o governo implantará dinheiro na economia, o que desemboca noutros benefícios que, a princípio, não são imaginados.

Figura, em primeiro plano, a geração de empregos, que permitem a contratação e a dispensa de acordo com a necessidade momentânea. Prosseguindo, podem ser analisadas as facilidades trazidas aos cidadãos, como diminuição do risco de acidentes, socorro diuturno, ampliação da convivência familiar etc. As benesses anteriores podem ser desfrutadas, por exemplo, com a administração de pedágios, a construção de metrô ou, até mesmo, com as linhas de trem, valendo-se do tipo contratual abordado.

Dentre as características que configuram o contrato de Parcerias Público-Privadas, está delineada aquela referente ao prazo mínimo e máximo de duração, variando de 5 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos, “incluindo eventual prorrogação”, lembrando que o contrato em questão é obrigatoriamente escrito. E, no que tange ao valor do objeto contratual, podem elas vigorar em investimentos acima de R\$ 20 milhões, faixa discutível, pois, por ser uma lei federal (art. 1º da Lei n. 11.079/04) e, portanto, vigorar dentre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, existem disparidades. No caso dos municípios, muitos deles não utilizarão a modalidade contratual citada para investimentos neste montante, por razões óbvias: alguns não suportam obras neste total.

Além disto, por ser típico contrato administrativo (regulamentado pelo Direito Administrativo e cuja administração participa de um dos pólos da relação jurídica), o interesse público se sobrepõe ao particular e portanto, não há igualdade entre as partes, podendo o Estado, inclusive, alterar unilateralmente o acordo, salvo cláusula relacionada à remuneração do ente privado (MAZZA, 2012).

E ainda, sendo o contrato de médio a longo prazo, o qual depende dos subsídios da administração, essas parcerias têm que se mostrar interessantes, relevantes e lucrativas às

diversas gestões, senão estarão, em parte, fadadas ao poder discricionário do representante do executivo. Ora, se restar demonstrado que a viabilidade ou a qualidade do projeto se perdeu, não haverá motivo para o prolongamento do mesmo.

A parceria, segundo Rigolin (2008), é dividida em dois grupos: as patrocinadas e as administrativas. As concessões patrocinadas remontam à junção das tarifas pagas pelos usuários dos serviços com a complementação do ente estatal, também chamada de prêmio, subsídio ou patrocínio, viabilizando, assim, o mais rápido ressarcimento do que fora investido pelo particular. Já as administrativas existem, quando o próprio ente público é quem utiliza os serviços e portanto, os remunera, exclusivamente.

Ante a breve colocação do tema, segue à aplicação dele no país.

PPP's no Brasil: viabilidade e aplicação

Em artigo publicado no Caderno da Fundação Getúlio Vargas Projetos, o Presidente do Tribunal de Contas da União, Monteiro (2014) comenta que o Brasil desponta neste tipo de conjugação de esforços públicos e privados, experiência que poderá ser otimizada, haja vista o crescimento do país exigir a melhoria de sua infraestrutura, para que o primeiro seja concretizado.

O estudioso aponta que este é o período ideal, para impulsionar as obras, pois o país sediou e sediará eventos internacionais, como foi a Copa do Mundo de 2014 e será a Olimpíada de 2016, ficando a cargo das Parcerias Público-Privadas a função de garantir em eficiência os serviços realizados, sejam eles de construção, manutenção ou operacionalização.

Há aqueles que afirmam estar o Brasil adentrando esse mercado morosamente, distanciando-se, assim, das outras nações, que há tempos encontraram, no acordo público-privado, a forma de realizar os investimentos de infraestrutura, como a Inglaterra, os Estados Unidos e a Alemanha. De acordo com Marar e Aragão (apud OLIVEIRA, 2004, p. 1), pesquisadores da Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transportes:

[...] são “uma tendência mundial no investimento em *infra-estrutura*”. Para eles, o Brasil está entrando com certo atraso no mercado das PPPs, que é global, e precisa ter contratos bem feitos e uma legislação eficiente. “Se não fizer isso, ficará fora dos fluxos de investimentos diretos em *infra-estrutura*”, apontam.

Há diversos obstáculos, quando se trata de infraestrutura, resultados de um longo período de baixos investimentos no setor, os quais aumentaram somente nos últimos cinco anos. É notável que a melhoria na base ocasionará diminuição de custos sistêmicos.

Tais avanços também devem refletir numa evolução relacionada à qualidade de vida dos cidadãos, por questões óbvias. Um país que oferece infraestrutura adequada facilita a vida de quem o compõe, minimizando gastos inclusive. Como na hipótese de adoção de linha férrea para transporte de produtos, por exemplo. Neste diapasão, gastos com a produção e distribuição seriam reduzidos, a mercadoria chegaria ao consumidor com custo menor. Além disto, o aprimoramento do país irá requerer capacitação da mão de obra, o que reforçará a educação, sendo ela tecnológica ou profissionalizante.

Os exemplos vêm aumentando. A unidade prisional de Ribeirão das Neves - MG inaugurou, no Brasil, a utilização das Parcerias Público-Privadas no setor carcerário, no tocante a construção e operação por particulares. Cada presidiário tem custo fixo mensal, segundo Verrumo (2013), em seu artigo para a revista Superinteressante, de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais), cem reais a menos do que nos presídios públicos. E as vantagens não param por aí. Essa espécie contratual, como já narrado, contém exigências quanto à qualidade da estrutura. Devido a isto, a unidade prisional abriga salas de aula, oficinas de trabalho, vasto sistema de monitoramento por câmeras, celas para visitas íntimas, consultórios, além de reforçada construção, para evitar fugas, o que, majoritariamente, não é verificado nos públicos.

A vigilância fica, também, sob responsabilidade dos particulares, com exceção somente nos casos de rebeliões, onde os agentes públicos deverão intervir.

Outra informação interessante acrescentada por Monteiro (2014) é que, diferente do tempo pretérito, agora os resultados são acompanhados “a fio”, concomitantemente com a feitura, para que as correções sejam realizadas “a tempo”, e não as falhas remediadas, sem esquecer, é claro, a etapa de análise da regulamentação (a qual antecede a execução – parte burocrática). Ora, uma das características do contrato administrativo acima é a descrição do almejado e a forma de se cobrar isto.

Cabe explicar, entretanto, que não está incumbido o TCU de fiscalizar diretamente as concessões. Tal função é desempenhada pelas agências reguladoras. O primeiro, nas palavras de Monteiro (2014), faz a “regulação de segunda ordem” ou “regulação do regulador”, sendo sabido que a excelência dos órgãos de fiscalização se dá pela autonomia conferida a eles.

Como em qualquer tipo de contrato, algumas informações são essenciais na sua elaboração. Dentre elas, pode-se listar: a forma em que se dará o contrato (se concessão patrocinada ou administrativa; conceitos já explanados); quais os ônus de ambas as partes e, também, as garantias da execução (títulos públicos, por exemplo); como deverão ser prestados os serviços (obedecendo aos princípios da administração: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade,

Publicidade e Eficiência); qual será o prazo, o valor e como se darão os pagamentos (mensal, semestralmente etc.); a necessidade da obra e o porquê da escolha deste tipo de parceria, as expectativas futuras do negócio, além do que se fizer preciso.

Tais contratos serão regidos pela Lei n. 11.079, de 30-12-2004, a Lei da Parceria Público-Privada e, subsidiariamente, pelas leis n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e 9.074, de 7 de julho de 1995, as quais tratam, respectivamente, de Serviços Públicos, Concessões e Permissões.

A concorrência, para a aquisição do direito de exploração da atividade, se dá por meio de licitação pública, devendo-se cumprir todos os ditames do instituto, como o processamento do projeto e o seu envio para a autoridade competente autorizar. Na sequência, se dá o julgamento (ponderação) daquele que cumpra todos os requisitos do edital e os trâmites legais à contratação, podendo o roteiro estender-se por longo período.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível notar-se que a alteração político-econômica também gerou consequências no trato do Estado com a sociedade, desencadeando os efeitos vistos atualmente, ou seja, a descentralização da prestação serviços públicos.

Tal modificação tem-se mostrado benéfica, conforme os resultados elencados, sendo eles: a ampliação de rodovias, inovação no ramo da segurança pública, criatividade no âmbito da construção civil (ex. estádio). Porém a legislação brasileira tem que se adequar, para que o processo de delegação se torne viável, idôneo e dinâmico.

Viável para atender as necessidades da população, sendo implantado em obras prioritárias, que terão valia mesmo após o término dos eventos desportivos, por exemplo. Idôneo quanto a escolha do particular, evitando a supressão do princípio da livre concorrência e da igualdade de condições. E, por fim, dinâmico e, portanto, célere. O qual cumpra com os anseios da sociedade e seja eficiente quanto à sua conclusão, não se protraindo no tempo.

Assim, os contratos administrativos, além de atenderem a população, deixarão de onerar o Estado (e vice-versa). Sendo válido destacar, que o Brasil tem um nicho a ser explorado no que tange à infraestrutura, o qual, se considerado, poderá acarretar melhorias em diversas áreas, como na produção e escoação de mercadorias e *commodities*, educação, reabilitação social de ex-presidiários, redução no número de mortes no trânsito, dentre outros.

Enfim, a parceria público-privada precisa extrapolar o conhecimento repassado nas universidades, pois, além do instituto ser recorrente no cenário político-econômico e já requerer a

contextualização daqueles que desejam estar atualizados, ele poderá compor o rol de atividades desempenhadas por futuros profissionais do Direito.

REFERÊNCIAS

FORTINI, C. **Contratos administrativos: franquias, concessão, permissão e PPP**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GUILHERME, L. F. V. A. **Função social do contrato e contrato social: análise da crise econômica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTEIRO, J. M. **Depoimento. Cadernos FGV Projetos – Parcerias Público Privadas no Brasil**, Rio de Janeiro, n. 23, jan. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

OLIVEIRA, A. M. E. M. et al. **Normas e padrões para trabalhos acadêmicos e científicos da Unoeste**. 3. ed. eletrônica. Presidente Prudente: Unoeste – Universidade do Oeste Paulista, 2015.

OLIVEIRA, E. M.; PROVEDELLO, M. **Investimentos - As PPPs na hora da decisão**. 3. Ed. Brasília, out. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=822:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 17 mar. 2015)

PESTANA, M. **A concorrência pública na parceria público-privada (PPP)** 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIGOLIN, I.B. **Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais (Leis n. 11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98)**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VERRUMO, M. et al. **Como funciona um presídio particular**. Superinteressante, São Paulo, n. 316, mar. 2013. Disponível em: <<http://m.gloss.com.br/cotidiano/como-funciona-presidio-particular-743040.shtml>>. Acesso em: 18 ago. 2015)

VILLIN, G. **A visão da iniciativa privada. Cadernos FGV Projetos – Parcerias Público Privadas no Brasil**, Rio de Janeiro, n. 23, jan. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 mar. 2015.