

Parcerias público-privadas: Conceitos, experiências mundias e seu desempenho no Brasil**LEANDRA LEÃO HARDUIM**UNINOVE – Universidade Nove de Julho
lehard@bb.com.br**VALMIR ALVES VENTURA**UNINOVE – Universidade Nove de Julho
ventura.valmir@gmail.com**EDMILSON DE OLIVEIRA LIMA**UNINOVE – Universidade Nove de Julho
edmilsonlima@gmail.com



PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: CONCEITOS, EXPERIÊNCIAS MUNDIAIS E SEU DESEMPENHO NO BRASIL

Resumo

O presente artigo objetivou realizar uma análise sobre a adesão às Parcerias Público-Privadas (PPP). Para tanto, utilizou-se o método de pesquisa qualitativo, descritivo, com coleta de dados secundários por meio de análise documental em sites, artigos e documentos públicos. Partiu-se de um embasamento teórico com estudo comparativo entre algumas experiências internacionais e nacionais. Como resultados verificou-se que a adoção às PPP ainda é incipiente no Brasil. Alguns estados brasileiros, com participação expressiva no PIB nacional, são destaques na utilização de PPP, principalmente para infraestrutura, como São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Assim como em alguns casos internacionais, observa-se que a maior adoção às PPP nesses estados deve-se à criação de fluxos e processos diferenciados para elaboração, estudo e formalização dos projetos.

Palavras-chave: Parceria Público-Privadas, Setor Público, Gestão Pública, Políticas públicas.

Abstract

The present article aimed to carry out an analysis on the adherence to the Public-Private Partnerships (PPP). For that, the qualitative, descriptive research method was used, with secondary data collection through documental analysis in public sites, articles and documents. It was based on a theoretical basis with a comparative study between some international and national experiences. As results, it was verified that the adoption of PPPs is still incipient in Brazil. Some Brazilian states, with significant participation in the national GDP, are highlights in the use of PPP, mainly for infrastructure, such as São Paulo, Minas Gerais and Bahia. As in some international cases, it is observed that the greater adoption of PPPs in these states is due to the creation of differentiated flows and processes for the elaboration, study and formalization of projects.

Keywords: Public-Private Partnership, Public Sector, Public Management, Public Policies.



1. Introdução

Os gestores públicos se deparam com a complexidade cada vez maior em conciliar a administração de serviços, ativos públicos, investimentos em melhorias e novos projetos. Isso se deve a fatores como a restrição no orçamento, à burocracia em contratar e executar obras (licitações), pela administração pública, em sua maioria, adotar ações reativas ao invés de proativas, e pelo simples desconhecimento de ferramentas de gestão e de estratégias alternativas (Medeiros, 2011).

As Parcerias público- privadas (PPP) têm se apresentado como alternativa utilizada em várias regiões do mundo para implementação de políticas públicas com efetividade aos contribuintes e com menor burocracia para o setor público (Zhang, 2015). PPP é uma modalidade muito utilizada e com significativa participação no produto interno bruto - PIB de países como África do Sul, Canadá, Chile, Coreia, Espanha, França, EUA, Inglaterra, Irlanda, Itália, México, Portugal, Reino Unido e República Tcheca.

As PPP são uma categoria diferente de contrato público de concessão de longo prazo, em que o Governo define as ações de serviços públicos, e o Parceiro Privado estabelece como e a que preço ele poderá realizar. A parceria entre governo e empresas privadas que tem o objetivo de proporcionar à população serviços de qualidade por um prazo determinado. Na prática o setor público visa ao aporte de capital em investimento de projetos essenciais às necessidades da sociedade enquanto que o Parceiro Privado visa ao retorno de seu investimento com a remuneração projetada na parceria. No Brasil a utilização de PPP é incipiente com baixa participação no PIB nacional e escasso conteúdo elucidativo (Viegas Filho, 2012).

A PPP é um modelo capaz de proporcionar a execução simultânea de um número muito maior de empreendimentos se comparada à capacidade de investimento direto e exclusivo dos governos. Dois outros fatores dão força ao modelo. Primeiro, a possibilidade de poder contar com uma gestão mais especializada, somada à *expertise* do parceiro privado no segmento em que atua e, segundo, a perspectiva de que o parceiro privado só comece a ser remunerado quando o empreendimento ou serviço já estiver à disposição da sociedade. Destarte, o objetivo deste estudo é conceituar PPP e identificar os motivos para seu baixo emprego no Brasil, haja vista a escassez de recursos e investimentos nas diversas esferas do Governo Federal, Estadual e Municipal, e a carência de conteúdo sobre o tema. Como objetivos específicos, pretende-se analisar: a) a clareza da legislação brasileira; b) os limitadores existentes na legislação e na estrutura governamental, e; c) o tratamento tributário e as contrapartidas do parceiro público ao parceiro privado.

Neste estudo adota-se a pesquisa qualitativa, descritiva com coleta de dados secundários por meio de análise documental em sites, artigos e dados disponíveis na imprensa e no setor público. O método adotado neste estudo, conforme Vieira e Zouain (2004) é mais adequado, pois tem por objetivo aprofundar-se no levantamento com os conceitos identificados na literatura. Por meio de triangulação de dados (Vieira & Zouain, 2004) foram analisados dados estaduais, federais e internacionais, na busca da descrição e explicação do objeto do estudo, compreendendo seu significado, objetivo, consequências, legislação e processo ou fases (Flick, 2004), para a constatação das proposições do estudo.

2. Definições de PPP

Parceria público-privada (PPP) pode ser definida como a colaboração entre os setores público e privado, para em conjunto solucionarem problemas de interesse público com celeridade, qualidade e menor custo, em infraestrutura, segurança, educação e saúde (Neto, 2008). Linder (1999) cita que PPP se configura como uma rubrica para descrever empreendimentos cooperativos entre o Estado e as empresas privadas sem, entretanto, caracterizar um processo completo de privatização. Já Osório e Bom (2008) caracterizam as



PPP como um instrumento para o desenvolvimento de uma nação, além de serem potencialmente aplicáveis em países com diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico. Para os autores as PPP assumem diversas formas e são aplicáveis a um número cada vez maior de projetos e serviços, correlatos ao setor público.

A iniciativa privada possui maior celeridade em obter recursos financeiros necessários aos investimentos iniciais do projeto, como infraestrutura e despesas pré-operacionais e cabe ao Estado pagar pelos serviços em função do desempenho do parceiro privado ao longo da vigência da PPP, que no Brasil varia entre cinco a 35 anos (Alvarenga, 2005).

As PPP são indicadas, principalmente, em projetos com baixo retorno econômico-financeiro, se implementados e operados única e exclusivamente pela iniciativa privada, e em projetos de interesse público, que demandam celeridade e grandes investimentos.

As principais características do projeto para o funcionamento das PPP, segundo International Financial Services (IFSL) (2003, p.2), são: a) determinar as entradas necessárias, incluindo a infraestrutura e conhecimentos, para alcançar os resultados específicos, os fins estabelecidos, de um serviço; b) criar um processo que ofereça o serviço solicitado ao nível necessário durante a duração do projeto; c) atender os interesses dos usuários, o provedor do serviço e os principais financiadores; d) estabelecer uma relação entre os setores públicos e privados, baseado na parceria ou associação, e; e) oferecer a formatação, motivação e recompensa adequada para assegurar que sejam prestados os serviços de qualidade de forma constante.

Os benefícios gerados nos âmbitos social, público e econômico justificam a crescente utilização desse modelo de parceria entre setor privado e o setor público (Shinohara & Savoia, 2008). Segundo a *European Commission* (2003, p.1-117) os principais benefícios das PPP são: a) Rapidez na implementação dos projetos, pois o parceiro privado é incentivado a realizar os serviços em menor tempo. Os pagamentos são atrelados à disponibilidade dos serviços, com mecanismos de pagamento que tornam o processo eficiente e rápido; b) aceleração do fornecimento de infraestrutura, pois o setor público poderá através das PPP transformar um fluxo antecipado de investimentos em uma série de fluxos correntes de pagamentos por serviços. Portanto num único período o setor público poderá ter vários projetos em andamento; c) Eficiência na alocação dos riscos envolvidos no projeto, ou seja, os riscos são alocados à parte mais capacitada a administrá-lo; d) Redução nos custos do setor público, pois a remuneração do parceiro privado é preestabelecida em contrato; e) Melhoria na qualidade do serviço e incentivo para melhora do desempenho, pois o mecanismo de pagamento do parceiro público ao parceiro privado incentiva a entrega dos serviços com a qualidade desejada pelo governo e garante melhor qualidade à obtida nas formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos; e f) aprimoramento da administração pública, pois com a parceria há transferência de responsabilidade pela prestação dos serviços de utilidade pública que proporciona ao governo direcionamento de seus esforços para outras atividades.

Ainda em relação ao desenvolvimento social e econômico, a capacidade de uma empresa acessar uma variedade de recursos de conhecimento e, por sua vez, atualizar seus produtos depende da sua vinculação não apenas a qualquer ou muitas organizações e instituições, mas também ao poder público, que age como ponte para a demanda por serviços e infraestrutura em comunidades anteriormente isoladas (Mcdermott, Corredora & Kruse, 2009).

Nos Estados Unidos se aplicam modelos de parcerias entre o ente público e empresas desde a segunda guerra mundial (Grunewald, 1965). Peci e Sobral (2006) destacam a bem-sucedida adoção das PPP no âmbito internacional como uma nova estratégia de recuperação de capacidade de investimento público. No Brasil, embora haja registros, desde a época do império, de ferrovias públicas financiadas por acionistas da iniciativa privada, o modelo



estruturado e legitimado pela legislação é assunto recente, com alguns anos de existência (Pastori, 2007).

Em agosto de 2001 iniciam-se os estudos sobre PPP no Ministério do Planejamento e em novembro de 2003 foi entregue à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Federal de Parceria Público-Privada (Shinohara & Savoia, 2008). O projeto de Lei foi objeto de acalorados debates e foi aprovado em plenário, com algumas alterações, no final de 2004. Surgiu então a Lei Federal no. 11.079, publicada no diário Oficial da União em 31 de Dezembro de 2004, que estabelece normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública nacional (Bittencourt, 2011).

O Estado já realizava parcerias com entes privados antes da criação da Lei nº 11.079/04, pois a Lei Federal nº. 8987/1995 já previa o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (previsto no Art. 175 da Constituição Federal) como é um tipo de parceria entre setor público e privado, porém os contratos de PPP têm um sentido mais amplo, envolvendo além da concessão de serviços públicos, contratos de gestão, termos de parcerias, dentre outras formas (Miguel, 2011).

Embora já houvesse embasamento legal (Lei 8987/95) para permitir estruturação de projetos inspirados na ideia de parceria público-privada, inclusive com subsídio tarifário, através de concessão comum (Junior, 2006), Shinohara e Savoia (2008) destacam que a Lei das PPP foi categórica ao determinar que a concessão normatizada pela Lei n. 8987/95, denominada como concessão comum, não se enquadra na modalidade das parcerias público-privadas, portanto, não constitui Parceria Público-Privada a concessão comum, entendida como concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A Lei 11.079/04 define PPP, em seu art. 2º, como sendo um contrato administrativo de concessão de serviços ou obras públicas, com duas modalidades específicas: **Concessão patrocinada**: concessão de serviços públicos ou de obras públicas, que adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, exista a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, ou seja, contrato de concessão que prevê um patrocínio, pela Administração Pública, de parte do serviço público ou da obra pública, sendo que o usuário paga o restante do custo do serviço mediante tarifa; **Concessão administrativa**: contrato de prestação de serviços, no qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Os princípios e condições que devem nortear a relação entre os parceiros públicos e privados são: (i) o valor a ser despendido deve, obrigatoriamente, ser superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); (ii) há vedação para objetos apenas com fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública; (iii) a contratação de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública continuam a ser delineados pela Lei no. 8666/93 e a contratação de PPP deve se dar em conformidade com a Lei de Responsabilidade fiscal, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual.

Quanto ao limite para a Contratação e Concessão de Garantias, a União somente poderá contratar parceria público-privada quando (Relatório da Assessoria do Gabinete da Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, 2011, p. 9): a) a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício; b) as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

A União não pode conceder garantias ou realizar transferência voluntária para os entes da federação quando: i) a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento)



da receita corrente líquida do exercício; ii) as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excederem a 5% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

A condição específica para a celebração de um contrato de PPP é a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) com o dever de ser responsável pela implantação e gestão do objeto da parceria público privada, previsto na Lei Federal no art. 9º. (Bittencourt, 2011). As principais características da SPE são: i) pode assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado; ii) deve obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento; iii) é vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante, com exceção feita à eventual aquisição da maioria do capital votante da SPE por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento; iv) a transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, no termos do edital e do contrato, observado a legislação pertinente (art. 27 da Lei Federal nº 8.987/95).

Em relação às garantias, a Lei Federal das PPP, com a intenção de tornar os contratos de parceria público privada atrativos para os investidores, destinou um capítulo próprio sobre o tema (Capítulo III). Segundo Shinohara e Savoia (2008), nos contratos de PPP, as garantias têm como função principal assegurar os parceiros privados, e os possíveis financiadores do projeto, em função dos riscos políticos, concomitante aos prazos longos dos contratos. A finalidade das garantias é assegurar a obrigação assumida pelos contratantes em caso de inadimplemento contratual. Essas obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público privada poderão ser garantidas, dentre outras com: a) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; b) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade.

A concessão de garantias será prestada nas seguintes modalidades previstas na Lei Federal: a) fiança, sem benefício de ordem para o fiador; b) penhor de bens móveis ou de direitos; c) hipoteca de bens imóveis; d) alienação fiduciária; e) outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia; f) garantia real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencente ao Fundo Garantidor das PPP (FGP). O poder público tem histórico de mau pagador e, portanto, os entes privados tem receio em contratar com o Estado, se não fossem as garantias oferecidas nos contratos de PPP (Miguel, 2011).

Cabe destacar que o parceiro público também exigirá do parceiro privado garantias para participação do certame licitatório e cumprimento do contrato, de duas formas: (i) garantia de proposta e (ii) garantia de execução do contrato. Segundo o art. 11, inciso I, da Lei Federal das PPP a garantia de proposta está limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação, que é a comprovação da qualificação econômico financeiro do licitante. Quanto à garantia de execução do contrato, prevista no art. 5º, inciso VIII, da mesma lei estabelece que essa garantia deverá ser suficiente e compatível com os custos e riscos envolvidos, sendo que os limites do art. 56 da Lei nr. 8666/1993, além de ter uma ressalva para as concessões patrocinadas que deverá ser observado o art. 18 da Lei nr. 8987/1995.

3. Origens e legislação de PPP

No início da década de 90, criou-se na Inglaterra o Programa de incentivo ao investimento privado ao setor público ao observar a expertise da iniciativa privada e os crescentes déficits públicos da época. Identificou-se a oportunidade de parcerias entre o ente público e a iniciativa privada, em substituição às formas tradicionais de contratação e



prestação de serviços públicos, proporcionando ganhos para a sociedade por meio da eficiência no uso dos recursos e na qualidade dos serviços prestados. Observa-se que estudos indicam (Jourdan & Kivleniece, 2014) que o patrocínio como contrapartida para oferta de serviços públicos por parte da iniciativa privada (PPP), consiste em uma relação não-linear, moderada pela amplitude, profundidade e foco dos padrões de acumulação e alocação de recursos em setores produtivos.

Shinohara e Savoia (2008) relatam que em 1997 esse programa Inglês foi aprofundado e renomeado *Public-Private Partnerships* (PPP), cujo objetivo era alterar a forma de contratação de serviços de utilidade pública, introduzindo a compra de serviços em vez da compra de obras. A partir desse contexto houve um aumento significativo na utilização de PPP nos Estados Membros Europeu com o objetivo de aumentar a qualidade e eficiência dos serviços públicos e do desejo de acesso à eficiência do setor privado.

Em 08 de Agosto de 2012 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) a Medida Provisória nº 575/2012, que altera a Lei Federal das PPP. Segundo Lahbauer, Okawa e Barata (2012) investir em PPP ficou mais barato, mas a desoneração tributária não alcançou as proporções que o mercado desejava. Os autores salientam que a desoneração que prevê a MP não é um incentivo fiscal, mas uma correção de um descasamento que afetava o fluxo de caixa dos projetos de PPP. Visa a neutralidade tributária, pois não isenta o parceiro privado do recolhimento de tributos, mas apenas posterga sua tributação para quando os valores gastos com investimento serão amortizados, melhorando o impacto fiscal.

Segundo informações constantes no parecer do Senado Federal, de 13 de agosto de 2012, “a nova norma prevê que os valores entregues às empresas utilizados na construção e compra de bens ficarão, em um primeiro momento, livres do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e das contribuições sociais sobre o lucro líquido (CSLL), para o programa de integração social e de formação do patrimônio do servidor público (PIS/Pasep) e para o financiamento da seguridade social (Cofins), sendo essas parcelas apropriadas na proporção em que o custo para a construção ou aquisição de bens reversíveis for realizado. Também houve a ampliação da possibilidade de uso de PPPs por estados e municípios, pois o limite máximo de comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com despesas de caráter continuado derivadas de PPPs aumentou de 3% para 5%”.

O “aporte de recursos” é a transferência de recursos do Poder Público para a SPE, ao longo da fase de investimento, mesmo antes da disponibilização ou início da prestação dos serviços. Aporte de recursos é uma expressão genérica que engloba tanto os pagamentos realizados antes da disponibilização dos serviços (subsídios, subvenções, auxílios a investimentos, ou reembolso de investimentos) quanto aos pagamentos realizados após a disponibilização dos serviços a título de contraprestação.

A caracterização de qualquer parcela do pagamento como aporte de recursos requer, contudo, o cumprimento de dois requisitos: a) o primeiro é um requisito formal: a aprovação por lei; b) o segundo é um requisito material: a destinação do recurso recebido pela SPE para investimento ou para pagamento de investimento em bens reversíveis (RIBEIRO, Galipolo & Prado, 2012). Há necessidade ou exigência de autorização legislativa (do Poder Concedente) para acesso ao benefício tributário, mesmo que o pagamento do aporte de recursos seja feito sob a forma de contraprestação. Os pagamentos antes da disponibilização do serviço devem ser realizados de forma proporcional ao investimento. Já no caso de pagamento realizado após a prestação do serviço, o contrato deverá reger como será realizada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da empresa, porém isso não está regulamentado. A publicação da MP 575/2012 levantou algumas dúvidas no meio jurídico e financeiro, que, provavelmente, serão respondidas com a prática ou com a formalização/contratação das próximas PPP.



4. Algumas experiências internacionais

De acordo com Silva (2009) não existe um modelo único de PPP, pois cada país cria uma abordagem ou modelagem mais adequada ao seu cenário econômico e político. Devido a maior estabilidade econômica nos países industrializados, em geral, as experiências são bem sucedidas. Considerando as informações do *European Commission*, os Estados-Membros europeus apresentaram aumento considerável no uso das PPP. Isso se deve pelo interesse em melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos, pela falta de recursos financeiros e pelas restrições de gastos da administração pública.

A Europa apresenta-se como o berço das PPP, destacando-se: (i) Reino Unido, que possui experiências em, praticamente, todas as áreas ou segmentos como saúde, educação, defesa e segurança pública (complexos prisionais); (ii) França, com muitas PPP na área de infraestrutura; (iii) Alemanha, Espanha, Portugal e Grécia são outros países europeus com larga experiência em parcerias no segmento de transportes. Observa-se também ações voltadas às PPP nos Estados Unidos, Canadá, Chile e Austrália (Silva, 2009).

A seguir, alguns países que merecem destaque sobre suas particularidades em PPP.

4.1 Inglaterra

Na Inglaterra, o objetivo da parceria público privada não era somente a busca por financiamento privado, mas também pela eficiência na contratação da prestação de serviços públicos. O risco dos empreendimentos seria transferido para os parceiros privados que buscam aperfeiçoar o emprego dos recursos. O governo britânico havia assinado 564 projetos de PPP até 2005, com uma economia, estimada, de 17% em comparação com a forma convencional de serviços públicos. A construção do túnel sob o Canal da Mancha, entre a Inglaterra e a França é exemplo de PPP de sucesso e de maior envergadura, com custo de aproximadamente seis bilhões de dólares (Silva, 2009).

De acordo com Silva (2009) a utilização de PPP no Reino Unido foi uma forma eficiente e eficaz de aumentar os investimentos, modernizar os serviços públicos, e otimizar os recursos dos cofres públicos, através da melhoria da relação preço qualidade dos serviços prestados. Entretanto, o autor cita que no Reino Unido as PPP geravam uma percepção negativa e frustrada por ocorrências como falta de coordenação inicial e priorização insuficiente, com muitos projetos executados ao mesmo tempo. Contudo o governo corrigiu as falhas iniciais e criando uma força-tarefa do Tesouro para coordenar os projetos, definir as prioridades, remover obstáculos técnicos e adotar uma abordagem flexível para permitir que as PPP admitissem outros modelos além do modelo tradicional de conceber, construir, financiar e operar.

4.2 Irlanda

No contexto irlandês, a modalidade parceria possui maior amplitude entre as formas de licitação do serviço público e são definidas de acordo com o grau de transferência de riscos para o setor privado (Price Waterhouse Coopers, 2001). O governo irlandês intensificou a utilização das PPP, a partir dos anos noventa, como estratégia de crescimento econômico do país, pois havia a necessidade de grandes investimentos em infraestrutura e o modelo contratual de PPP foi considerado uma solução adequada, principalmente nos segmentos de transporte rodoviário, educação, meio ambiente e redes ferroviárias (TCU & FGV, 2008; SILVA, 2009).

A *National Development Finance Agency* (NDFA) é responsável por coordenar o processo das PPP, especificamente as formas de financiamento dos projetos que exigem orientação técnica, legal e financeira (TCU & FGV, 2006, p.90-91).

4.3 França



O conceito das PPP na França se resume a uma forma contratual de prestação do serviço público por meio do setor privado através do contrato de parceria, com duas modalidades contratuais do agente privado contratado por um ente público para fornecer ou gerir serviços públicos: a) Contratos públicos (*Marchés publics*): corresponde a relação cliente e fornecedor, na qual a administração pública deve pagar a contrapartida imediata da prestação do serviço pela empresa privada. O contrato, de duração limitada, rege as relações entre as partes, sendo que a empresa privada contratada, não corre risco além daqueles normalmente assumidos por qualquer fornecedor; e b) Delegações de serviço público: permitem delegar a um terceiro, sob o controle da administração, a gestão e a exploração de um serviço público. Trata-se de um serviço oferecido pela empresa privada, geralmente, com base nos próprios recursos, que produz uma atividade econômica (por exemplo: distribuição de água ou concessão de autoestradas), assegurando a remuneração diretamente pela exploração do serviço. Nesse caso, a empresa privada assumia o risco do consumo do serviço pelos usuários. A segunda modalidade se aproximava do conceito de concessão no contexto brasileiro. Esse modelo francês foi usado em outros países, que foram responsáveis pela modificação desse conceito, até chegar à forma denominada “parceria público-privada” (TCU & FGV, 2006).

Uma diferença importante no caso francês é que os candidatos privados podem, teoricamente, participar do certame licitatório com base numa única empresa ou num grupo de empresas (sociedade de propósito específico - SPE).

Silva (2009, p.7) relata que os contratos de PPP na França englobam as várias figuras jurídicas e preveem várias possibilidades de associação de operadores privados a projetos públicos, cujo objetivo principal consiste em transferir para o parceiro privado o financiamento, a construção e manutenção de uma infraestrutura pública em troca de uma remuneração por parte da entidade pública, admitindo, ainda, a possibilidade de o parceiro privado gerir os serviços públicos a ela associados. O governo francês criou uma estrutura de apoio aos projetos de PPP, um grupo de trabalho também foi estabelecido para acompanhar as experiências, divulgar as ações de sucesso e com base nos estudos propor recomendações e ajustes na legislação e nos processos.

4.4 Espanha

O país é destacado nos estudos de PPP pela tradição em concessões rodoviárias. De acordo com Silva (2009) o sistema rodoviário espanhol, desde os anos 60, se desenvolveu mediante concessões, com estradas pedagiadas. Entretanto após os anos 80, quando o Governo de Felipe González aumentou a despesa pública para níveis próximos da média europeia, as concessões diminuíram. Em 1996 o governo alterou a legislação, que ampliou as competências dos concessionários rodoviários às estações de serviço e outros projetos imobiliários, além de aumentar o período de concessão de 50 para 75 anos e baixar a carga fiscal, atraindo, desse modo, novos investimentos.

4.5 Estados Unidos

Nos Estados Unidos se adota o modelo político de que o Setor Público é agregador da sociedade na resolução dos problemas e, portanto, não há monopólio estatal nas áreas de investimentos em infraestruturas (SILVA, 2009). Destaca-se o relacionamento interdependente entre o setor público e o privado. Em vez de monopólios estatais, surgiram monopólios privados fortemente regulamentados. As PPP nos EUA são contratos de aquisição de serviços, nos quais o setor público remunera os parceiros privados pela prestação dos serviços prestados.

As parcerias público-privadas nos EUA caracterizam-se como *joint ventures* para o desenvolvimento em longo prazo. As autoridades locais têm maior interesse em captar



investimento privado, pois dependem mais dos impostos locais que dos federais. Destacam-se as PPP nos setores de transporte, desenvolvimento urbano, habitação e saneamento, por meio do modelo BOOT (*build-own-operate-transfer*), no qual não há um contrato de operação entre as partes pública e privada, e se houver transferência ao Poder Público, esta somente se dará após a recuperação econômica do empreendimento (Silva, 2009).

4.6 Austrália

A Austrália é considerada a principal referência em PPP depois do Reino Unido. Algumas empresas e bancos especializaram-se nesta matéria, desenvolvendo inovações organizativas e contratuais, como o modelo de PPP de liderança financeira (*financier-led model*), na qual os bancos organizam e concentram a propriedade da sociedade de propósito específico (SPE), criada para determinado projeto de PPP. O destaque é a disseminação institucional, pois as PPP são enquadradas por legislação e estruturas regionais, mais do que nacionais. Os contratos são mais flexíveis e, em média, os projetos têm duração de 20 a 30 anos. Ao final do prazo, os bens tornam-se, normalmente, propriedade do Estado. Destacam-se PPP nas áreas tradicionais como transporte, saneamento, educação, saúde, justiça, segurança pública, defesa, habitação social e até mesmo, na área de sistemas de informação (Silva, 2009).

4.7 Chile

As PPP surgiram no Chile quando o Ministério de Obras Públicas passou a incentivar a participação do setor privado, através do sistema de concessões, em investimentos nas áreas públicas (TCU & FGV, 2006). O governo chileno participou de 36 projetos de transporte rodoviário, que envolveram recursos da ordem de US\$ 5,5 bilhões aplicados em mais de 2.000 km de rodovias a partir de 1993. A modelagem utilizada são as concessões, pelo qual a empresa privada constrói determinado projeto e depois o opera por certo número de anos como forma de recuperar seus investimentos por meio de cobrança de pedágio dos usuários.

Ao final desse período, a concessão se extingue e ocorre a expropriação dos ativos pelo governo chileno (Silva, 2009).

Para adoção das PPP, o governo chileno definiu três linhas de ação principais: (i) infraestrutura para integração social; (ii) infraestrutura para a integração internacional; e (iii) infraestrutura para o desenvolvimento produtivo. Os resultados positivos alcançados com os projetos fizeram com que, posteriormente, o governo chileno incluísse complexos hospitalares e unidades prisionais ao programa de PPP (TCU & FGV, 2006).

4.8 Canadá

No Canadá, o conceito das PPP está relacionado ao fornecimento de serviços públicos ou infraestrutura pública pelo parceiro privado e os riscos são transferidos entre os parceiros. As parcerias são definidas como uma ação cooperativa acordada entre o setor público e o privado, construído com base na experiência de cada parceiro que melhor satisfaça às necessidades públicas definidas previamente, através da melhor alocação de recursos, riscos e recompensas (TCU & FGV, 2006).

O modelo canadense apresenta uma especificidade, que é a institucionalização de um Conselho, o *Canadian Council for Public Private Partnerships*, criado em 1993 como uma organização sem fins lucrativos, com abrangência nacional e membros paritários do setor público e privado. Esse Conselho conduz pesquisas, publica resultados, facilita fóruns de discussão, oferece ajuda profissional e realiza uma conferência anual de PPP domésticas e internacionais. Ao longo do tempo o conselho adquiriu reputação e defende, no país, o potencial de uso das PPP no fornecimento dos serviços público e da melhoria da infraestrutura nacional. Portanto desempenha um importante papel no crescimento do uso das PPP no



Canadá, através da (TCU & FGV, 2006; Price Waterhouse Coopers, 2001).

4.9 Portugal

A partir de 1997, o governo português decide alterar o papel do Estado na economia, devido ao elevado déficit público associado à necessidade de esforços e recursos públicos. A necessidade interna de desenvolver infraestrutura, para tornar o país competitivo na Europa, e o advento do Euro influenciou o desenvolvimento das PPP no país, principalmente, nos setores rodoviário, ferroviário (metrô) e saúde (TCU & FGV, 2006).

Silva (2009) destaca que Portugal teve significativos ganhos na adoção do modelo de PPP, contudo, foram observados problemas, iniciais, como atrasos e adiamentos do lançamento de obras, excessivo impacto orçamentário, procedimentos demasiadamente burocráticos (em especial para obtenção de licenças ambientais), compartilhamento insuficiente e impreciso de riscos, pouca concorrência na licitação, e insuficiências técnicas na gestão das PPP. Com o intuito de mitigar esses aspectos negativos, foram anunciadas mudanças institucionais, como a criação de uma unidade gestora de PPP, com função de coletar, analisar e difundir informações, prover expertise técnica, avaliar licitações e negociar com os parceiros privados (Price Waterhouse Coopers, 2001).

Segundo o relatório do TCU e FGV (2006), o modelo português adotado é semelhante ao modelo inglês, sendo, também, congruente com o conceito europeu de competição negociada, baseando-se na realização dos procedimentos licitatórios em duas fases: Primeira fase – são apresentadas as propostas pelos concorrentes, as quais são avaliadas por uma comissão que escolhe as duas melhores propostas para, então, empreenderem a segunda fase; Segunda fase – permite um processo de negociação com os dois melhores concorrente. Assim, as duas melhores propostas são discutidas com os proponentes e, ao final, eles apresentam as *best-and-final-offers* (BAFO), ofertas finais, para avaliação da comissão avaliadora.

A garantia da transparência do processo, da competitividade e do tratamento isonômico dos proponentes é fundamental para a condução de um processo realmente competitivo. Para que a execução dos projetos ocorra sob o regime das PPP, deve ser demonstrada que essa opção é mais vantajosa em muitos aspectos, incluindo a dimensão econômica. No entanto, nesse regime de parceria, vários fatores podem influenciar a prestação mais eficiente dos serviços: (i) o incentivo à inovação tecnológica; (ii) a melhor alocação de riscos; (iii) a minimização de custos por meio de ganhos de eficiência na construção, operação e manutenção dos ativos; (iv) a avaliação dos benefícios sob a ótica do ciclo de vida do projeto; e (v) a mobilização do investimento privado, que dilui o ônus sobre o orçamento público ao longo de vários anos (MPOG, 2006: 11-2; Parública, 2006).

Os bancos exerceram papel fundamental no desenvolvimento das PPP, contribuindo não só para o desenho da estrutura financeira, mas também na elaboração dos contratos e do controle da execução. Usualmente, possuem equipes específicas, voltadas ao *project finance*, que estendem sua atuação a outros países da Europa. Os financiamentos envolvem bancos comerciais e instituições supranacionais (que, muitas vezes, exigem a intermediação de bancos comerciais para assunção dos riscos do projeto), cujos instrumentos financeiros compreendem, inter alia, a emissão de obrigações, o leasing operacional, e o financeiro. É importante ressaltar que os bancos passaram a tomar a iniciativa de propor pequenos projetos às prefeituras. Os longos prazos de financiamento (que atingem 25 anos; para concessões, chegam a 30 anos) facilitam o processo de envolvimento efetivo dos financiadores privados no processo das PPP.

Portugal conseguiu superar, em poucos anos, a densidade média de rodovias de seus parceiros na Comunidade Europeia, sem causar impacto fiscal imediato e mantendo o déficit orçamentário sob controle (Silva & Silva, 2006).



5. A necessidade das PPP e o gargalo estrutural no Brasil

Para o crescimento de um país é visível a necessidade da participação e contribuição do setor privado, contudo no Brasil há um problema crônico com a infraestrutura, que envolve vultosos investimentos (Shinohara & Savoia, 2008). Uma maneira encontrada por diversos países para suprir esse problema foi envolver o setor privado, por meio de PPP.

Para Miguel (2011) as PPP são atualmente uma alternativa concreta que está à disposição do Estado com o objetivo de buscar na iniciativa privada recursos necessários para suplantar a insuficiência de recursos do setor público, para investimentos em infraestrutura, e transformar o Brasil atrativo ao capital privado interno e externo.

Entretanto, de acordo com Viegas Filho (2012), as PPP têm atualmente, no Brasil, ainda um grau incipiente de implementação e podemos confirmar tal afirmação observando os números disponíveis em sites públicos. A quantidade total de PPP firmadas no país é por volta de 20, somando R\$ 23 bilhões, que corresponde a apenas 0,55% do Produto Interno Bruto (PIB), conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012) e Instituto PPP Brasil (2012).

No âmbito estadual, podemos destacar que existem contratadas 17 PPP, que somadas totalizam R\$ 14,7 bilhões, com destaque para cinco empreendimentos de estádios de futebol, duas de saneamento básico, duas de rodovias, duas de complexos prisionais, duas de centros administrativos e duas de sistemas metroviários. Da esfera municipal podemos destacar o Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 8 bilhões.

Viegas Filho (2012) cita que são várias as razões para o baixo uso das PPP, e a principal razão pela qual as parcerias ainda não “deslancharam” no Brasil é pela falta de: a) Um marco regulatório robusto e claro, pela falta de estímulo do Governo Federal; b) De relatórios oficiais sobre as PPP; c) Incentivo à estudos e análises técnicas, e; d) Necessidade de mudança de alguns itens da Lei 11.079/2004. As organizações combinam lógicas institucionais em seus esforços para gerar soluções inovadoras para problemas complexos.

Contudo, elas enfrentam consequências não intencionais dessa complexidade institucional, o que pode impedir seus esforços. Quando as perspectivas externas permitem uma visão mais clara do paradoxo, a capacidade de inovação e solução são fomentadas, gerando resultados para o processo de mudança (Jay, 2012).

Como já observado anteriormente, em vários países ocorre a publicação prévia dos manuais e parâmetros das decisões a serem tomadas pelos governos ou gestores públicos, tal ação traz limitações na autonomia do gestor público, mas torna o processo mais ágil e eficiente, pois poderia reduzir a frequência dos questionamentos pelo setor privado, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

Viegas Filho (2012) cita também a falta criatividade no uso de recursos federais para estimular as PPP em nível estadual e municipal e salienta que o governo federal poderia estimular os investimentos em infraestrutura caso desenvolvesse uma política de distribuição dos investimentos federais vinculada à celebração de PPP pelos Estados. Dessa forma a União teria, assim, um papel mais ativo no estabelecimento de modelos de contratos, de editais, de qualificação técnica, de qualificação econômico-financeira, de indicadores de desempenho, de curva de amortização e depreciação dos ativos em função do montante de investimento demandado, entre outros pontos, exemplo dos modelos, já citados, de Estados Unidos e Canadá.

De acordo com informações do instituto PPP Brasil (2012), existem medidas tão importantes quanto à alteração ou criação de leis e de fácil implementação, uma vez que independem de alterações normativas, como a descentralização de recursos vinculada à celebração de contratos de PPP. O Governo Federal ao repassar recursos vinculados ao compromisso dos Estados usarem as PPP como veículo para a realização dos investimentos incentivaria o desenvolvimento de um “banco nacional de projetos de infraestrutura” a



exemplo dos modelos de Portugal e França.

Segundo Viegas Filho (2012) a criação de relatórios de fiscalização e de indicadores de desempenho, disponíveis em meio eletrônico, permitiria acompanhar a evolução das etapas de construção e os valores das contraprestações desembolsados pelo setor público, traria transparência as informações das PPP. Nessa linha de raciocínio sugere-se ainda a inclusão de novas cláusulas ao longo do tempo que acompanhem tendências de celebração de contratos. Um exemplo são as cláusulas de saída, fórmula matemática para determinar eventuais compensações recíprocas entre as partes quando do término antecipado do contrato.

A Lei 11.079/2004 marca a mudança nos procedimentos de concessões adotadas no Brasil, porém faltam instrumentos que elucidem e operacionalizem as PPP, de modo a reduzir os fatores limitadores nos âmbitos público e privado (Miguel, 2011). Alguns estados anteciparam-se à aprovação da Lei Federal no. 11079/04, a exemplo de Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina (Leis Estaduais nrs. 14868/2003, 11688/2004 e 12930/2004, respectivamente). Entre esses estados destaca-se o de São Paulo (Bittencourt, 2011).

PPP no estado de são paulo

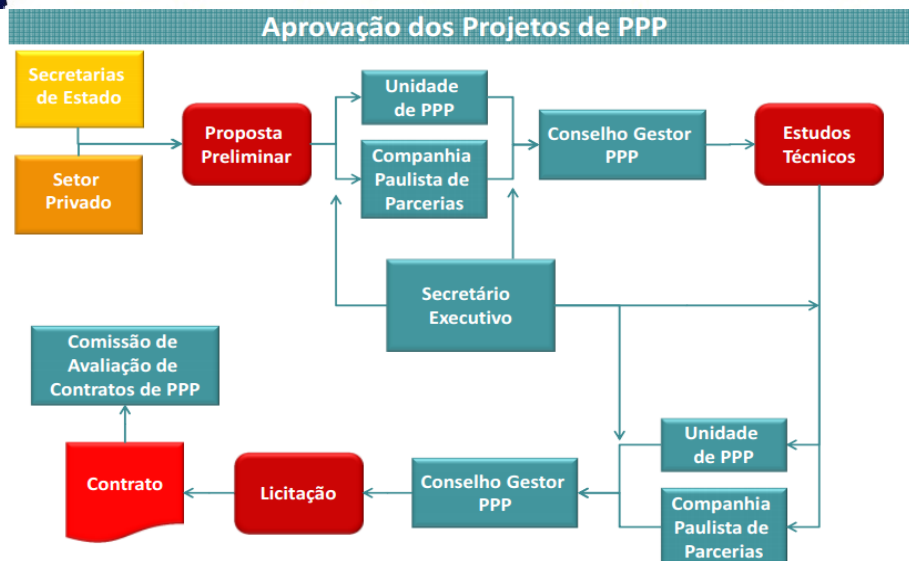
Adiantando-se à iniciativa federal, o estado de São Paulo a Assembleia Legislativa paulista aprovou a Lei no. 11.688, de 19 de maio de 2004, que instituiu o Programa de Parcerias Público Privadas no Estado e autorizou a criação da Companhia Paulista de Parcerias, por meio do Decreto no. 48867/04, que cumpre o papel do Fundo Garantidor das PPP (FGP) na esfera estadual (Miguel, 2011).

Atualmente o Estado de São Paulo possuía em 2012 três contratos de PPP em andamento, totalizando um investimento dos parceiros privados de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões, de acordo com informações da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo (2012). São Paulo é o Estado brasileiro com maior concentração de indústrias e a melhor infraestrutura do Brasil. As estradas ou rodovias, com exceção de poucas sob administração direta do Estado, são de boa qualidade, entretanto as tarifas de pedágios cobradas dos usuários são consideradas altas. A estrutura aeroportuária é uma das mais modernas do país, embora insuficiente para a atual demanda. Os portos paulistas possuem a principal porta de entrada e saída de mercadorias do país para o exterior.

A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) é uma sociedade de economia mista, cujo principal acionista é o Estado de São Paulo. Seu objetivo primordial, afirma Miguel (2011) é viabilizar a implementação do programa de parcerias. A CPP pode contrair empréstimos, emitir títulos, prestar garantias reais fidejussórias, contratar seguros, alienar onerosamente seus bens e constituir fundos fiduciários. A CPP oferece garantias aos parceiros privados com características similares às garantias prestadas pelo FGP. Seus bens podem ser penhoráveis e o regime de execução não segue as regras dos precatórios, por que é uma sociedade de economia mista. Além de criar a CPP para estruturar e administrar as garantias prestadas, o Estado determinou alguns aspectos que imprimem seriedade às contratações públicas: (i) possibilidade do uso da arbitragem para a solução de controvérsias; (ii) possibilidade de acréscimo de multa de 2%, além de juros, no caso de inadimplemento da obrigação pecuniária por parte do contratante (Estado).

O Estado de São Paulo estabeleceu formas de atuação diferenciada para estudos, análises e execução de PPP com uma estrutura muito bem definida para aprovação dos projetos, conforme se observa no fluxograma, abaixo, divulgado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (2012):

Figura 1: Fluxo de Aprovação dos Projetos de PPP do Estado de São Paulo



Fonte: Sítio da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional

Nessa estrutura, conforme Figura 2, as atribuições no âmbito do Programa Estadual de PPP são: a) Atribuições do CGPPP: (i) Deliberar sobre propostas preliminares e modelagens de projetos de PPP, observados o efetivo interesse público, o caráter prioritário e a compatibilidade com a LOA, a LDO e o PPA; (ii) Fiscalizar a execução, bem como opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de PPP; (iii) Definir as prioridades e supervisionar as atividades do Programa de PPP; b) Atribuições do Secretário Executivo do CGPPP: (i) Coordenar a preparação das informações e documentos necessários a análise dos projetos de PPP que serão submetidas ao CGPPP; (ii) Articular-se com a UPPP, a CPP e os demais órgãos e entidades interessados; c) Atribuições da UPPP: (i) Opinar sobre os projetos por meio de manifestações formais; (ii) Acompanhar a realização dos estudos técnicos; d) Atribuições da CPP: (i) Opinar sobre projetos de PPP por meio de manifestações formais, com destaque para as garantias; (ii) Acompanhar a realização de estudos técnicos; e) Atribuições da Comissão de Acompanhamento dos Contratos de PPP: Monitorar a execução de todos os contratos de PPP no que diz respeito às etapas, atos e eventos que geram impacto orçamentário ou financeiro perante ao Estado ou à CPP, bem como a repercussão no limite de comprometimento de despesas de caráter continuado.

A CPP se apresenta como mecanismo primordial para o sucesso das parcerias no Estado de São Paulo, pois não é somente garantidora das parcerias, mas é a principal agente da política de desestatização que teve início no Programa Estadual de Desestatização (Lei no. 9361/96) (Miguel, 2011).

O governo paulista possui diversos projetos em análise pela Secretaria de Planejamento, pela Unidade de Parcerias público-privadas e pelo Conselho Gestor de PPP de São Paulo, conforme Quadro 5, abaixo.

Quadro 6: Relação de Projetos de PPP em Análise/Estudo no Estado de São Paulo

Relação de projetos de PPP em análise/estudo no Estado de São Paulo						
Projeto	Resp.	Setor	Inv. Privado	Prazo	Concessão	Fase
Metrô linha 6 laranja	STM / Metrô	Transporte	10.400.000.000	35 anos	Patrocinada	Fase 4
Metrô linha 20 Rosa Lapa-Moema	STM / Metrô	Transporte	7.500.000.000	30 anos	Patrocinada	Fase 2
Rodovia dos Tamoios	SLT/DERSA/Artesp	Transporte	4.700.000.000	35 anos	Patrocinada	Fase 3



Metrô linha 18 bronze	STM / Metrô	Transporte	3.800.000.000	35 anos	Patrocinada	Fase 3
Trem expresso bandeirantes	STM / CPTM	Transporte	2.700.000.000	25 anos	Patrocinada	Fase 1
Expresso ABC	STM / CPTM	Transporte	1.500.000.000	30 anos	Patrocinada	Fase 3
SIM (sistema integrado metropolitano)	STM / EMTU	Transporte	688.000.000	25 anos	Patrocinada	Fase 1
Sistema de arrecadação Centralizada do Bilhete Integrado	STM	Transporte	522.000.000	30 anos	Administrativa	Fase 1
Pátio Veicular Integral	SLT/SSP/SPDR	Transporte	Não definido	não definido	Administrativa	Fase 2
Complexo prisionais	SAP	Segurança	750.000.000	30 anos	Administrativa	Fase 3
Planta de produção Américo brasiliense	SS / FURP	Saúde	140.000.000	20 anos	Administrativa	Fase 3
Sistema produtor São Lourenço	SSRH / Sabesp	Saneamento	1.600.000.000	25 anos	Administrativa	Fase 4
Sistema de reservatório de controle de cheias	SSRH / DAEE	Saneamento	814.000.000	35 anos	Administrativa	Fase 4
Onda limpa bacia	SSRH / Sabesp	Saneamento	521.000.000	25 anos	Administrativa	Fase 3
Sistema de tratamento de esgotos	SSRH / Sabesp	Saneamento	427.000.000	25 anos	Administrativa	Fase 3
Fóruns	SJDC	Judiciário	250.000.000	25 anos	Administrativa	Fase 2
50.000 unidades habitacionais	SH / Casa Paulista	Habitacional	7.300.000.000	25 anos	Em estudo	Fase 2
Conteúdo digital interativo	SEE	Educação	1.300.000.000	10 anos	Administrativa	Fase 3

Fonte: Sítio da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional

De acordo com informações da Secretaria de Estado, a Fase 1 são os estudos preliminares e pode ocorrer por meio do recebimento de Manifestação de Interesse Privado (MIP). A Fase 2 é a publicação de edital de Chamamento Público com direcionamentos e parâmetros para recebimento por parte do Estado de estudos de viabilidade do projeto de PPP. A fase 3 é o recebimento dos estudos realizados pelos interessados cadastrados. Na Fase 4 ocorre a licitação para contratação efetiva do parceiro privado. Atualmente são 18 projetos de Parcerias Público-Privadas em desenvolvimento pelo Estado de São Paulo, com perspectiva de investimento privado na ordem de R\$ 44 bilhões.

6. Considerações

Utilizada em diversos países, desde a década de 90, as parcerias público-privadas surgiram como alternativa ao aumento da demanda por investimentos em infraestrutura. Fruto da união entre a expertise e eficácia empresariais, com a necessidade do poder público em atender a população e desenvolver regiões e segmentos, de forma eficiente e rápida.

Observa-se que há diferentes modelos de PPP entre os países que utilizam esse mecanismo, mas, prevalece a essência quanto aos prazos de duração utilizados nos países, as modalidades de parcerias, os objetivos das parcerias e o acompanhamento do desempenho dos parceiros privados. Contudo, existem diversos pontos que diferenciam as PPP entre os países que as utilizam, como por exemplo, as garantias. Praticamente todos os países, exceto o Brasil, adotam fornecimento de garantias por parte do parceiro privado. Com o intuito de



atrair investidores, tanto o setor público quanto o parceiro privado no Brasil oferecem garantias de inadimplência das contraprestações ou quebra de contrato.

Outra diferença que pode-se destacar é a legislação, praticamente todos os países possuem lei única e bem regulamentada para utilização de parcerias público-privadas, entretanto no Brasil existe tardia Legislação federal e Estaduais, ainda pouco regulamentadas. Observa-se que os Estados brasileiros destaques em utilização de PPP, como São Paulo, Minas Gerais e Bahia, criaram fluxos e processos diferenciados para elaboração, estudo e formalização dos projetos. O Estado de São Paulo, em especial, criou uma estrutura específica para as PPP, com fluxos bem definidos, nos quais os parceiros privados interessados apresentam estudos de viabilidade de projetos de parcerias à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

O tema no país ainda requer muito estudo e aperfeiçoamento, além de experiência adquirida da prática e esclarecimento do mecanismo ao setor público, pois é pouco utilizado no Brasil. Entretanto o assunto vem ganhando destaque nos últimos anos e a experiência em projetos contratados fez com que alguns pontos da legislação federal fossem ajustados com a MP 575/2012, publicada mais recentemente. A alteração na Lei Federal trouxe importante avanço para as parcerias, muitos estudiosos do assunto haviam destacado a questão tributária como um problema para incentivar as empresas privadas em investir em PPP.

Entretanto há alguns pontos a serem observados e corrigidos no processo federal para incentivar e aumentar o uso das parcerias no país. Destaca-se que não há: (i) Banco de dados nacional para as parcerias em andamento, em análise ou em estudo para a disseminação das boas práticas; (ii) Fundo garantidor federal para as PPP dos Estados e Municípios, atualmente cada esfera estrutura as garantias com base em recursos próprios, sem aval da União, o que torna os projetos menos atrativos e com maior risco assumido pelo parceiro privado; e (iii) Fornecimento de preparação e capacitação por parte do Governo Federal para utilização das Parcerias público-privadas pelos Estados e Municípios.

Com este trabalho espera-se contribuir para os estudos sobre o tema, visto a escassez de pesquisas sobre o assunto, assim como poucos profissionais especializados e de difícil acesso.

7. Referencial bibliográfico

- Alvarenga, J. E. de. (2005) Parcerias Público-Privadas: breves comentários. REDAE – *Revista de Direito Administrativo Econômico*. Salvador-BA. N. 2, mai-jul. 2005.
- Bittencourt, Sidney.(2011) *Parceria Público-Privada Passo a Passo*. Belo Horizonte: Fórum.
- European Commission.(2003) **Guidelines for successful Public-Private-Partnerships**. European Commission.
- Flick, Uwe.(2004) Questões de Pesquisa. In: Flick, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman. 2004. p.63-68.
- Grunewald, Donald.(1965) Comment: Businessmen Must Get Active in Politics *ACAD MANAGE J March 1, 8:1 50-52; doi:10.2307/255133*
- IFSL. International Financial Services. (2003) *Public private partnerships: UK expertise for international markets*. IFSL, Londres.
- Instituto PPP Brasil (2012), site <http://www.pppbrasil.com.br>.
- Jay, Jason.(2012) Navigating Paradox as a Mechanism of Change and Innovation in Hybrid Organizations *ACAD MANAGE J February, 2013 56:1 137-159; published ahead of print July 20, doi:10.5465/amj.2010.0772*
- Jourdan, Julien; Kivleniece, Ilze. (2016) Much of a Good Thing? The Dual Effect of Public Sponsorship on Organizational Performance *ACAD MANAGE J February, 60:1 55-77; published ahead of print January 14, doi:10.5465/amj.2014.1007*



- Junior, Mário Engler Pinto.(2006) *Parceria Público Privada: antigas e novas modalidades contratuais*. In: Pavani, Sérgio Augusto Zampol, Andrade, Rogério Emilio, São Paulo: MP.
- Lahbauer, Rosane Menezes, Okawa, Juliano Rotoli e Barata, Rodrigo Sarmiento. (2012) O governo desonerou as PPPs?. Site: www.pppbrasil.com.br.
- Linder, S.H. (1999) Coming to Terms with Public – Private Partnerships: A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral Scientist*, vol.43 (1), pp. 35-51.
- MCDermott, Gerald A.; Corredoira, Rafael A.; Kruse, Gregory.(2009) Public-Private Institutions as Catalysts of Upgrading in Emerging Market Societies *ACAD MANAGE J December*, 52:6 1270-1296; doi:10.5465/AMJ.2009.47084929
- Medeiros, Jonas Farias (2011) *Compra Governamental*. Site: www.classecontabil.com.br.
- MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich.(2011) *As Garantias nas Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Fórum.
- MPOG.(2017) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Unidade PPP. www.mpog.gov.br
- Neto, G.V.(2008) Abertura. Congresso latino americano de administradores de saúde. tema central: PPP – *Parceria público-privada na saúde*. 4, São Paulo: 2008.
- Osório, Paula, Bom, Luis Todo.(2008) *Parcerias público-privadas em Angola*. disponível em < <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/egg/v13n2/v13n2a03.pdf>>.
- Parpública S.A.(2017) - Sociedade Gestora de Participações Sociais de capitais exclusivamente públicos, responsável pela gestão do processo das PPP no contexto português. www.parpublica.pt
- Pastori, A. (2007) As PPP como ferramenta para viabilizar projetos de infraestrutura de transporte de passageiros sobre trilhos. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 14, N. 28, P. 93-120, dez.
- Peci, A; Sobral, F. (2006) Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa da Experiência Inglesa e Brasileira. XXX Encontro Nacional da ANPAD (EnANPAD) Anais....Salvador/BA, 23 a 27 de Setembro.
- Price Waterhouse Coopers (2001) *Review of PPP Structures*. Relatório apresentado ao governo irlandês.
- Ribeiro, Mauricio Portugal, Galípolo, Gabriel e Prado, Lucas Navarro. (2012) *Explicando a MP 575/12 a especialistas e não especialistas*, Site: www.pppbrasil.com.br.
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo (2012). *Relatórios sobre os projetos de PPP*, Outubro. Site: www.planejamento.gov.sp.br.
- Shinohara, Daniel Yoshio, Savoia, Roberto Ferreira(2008). *Parceria Público-Privadas no Brasil*. Barueri, SP: Manole.
- Silva, Cláudio Moura (2009). *A Parceria Público Privada em Sistemas Metroferroviários*. Tribunal de Contas da União (TCU) e Fundação Getulio Vargas (FGV). *Relatório sobre Análise da experiência internacional e nacional em matéria de PPP*.
- Viegas Filho, Mauro (2012), *Presidente da Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE)*. Artigo: “Por que as PPP não avançam no Brasil?”. *Jornal Valor Econômico*.
- Vieira, Marcelo Milano Falcão (2004); ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. São Paulo: Editora FGV, p.13-28.
- Zhang, Yanlong. (2015) The formation of public-private partnerships in China: an institutional perspective. *Journal of Public Policy / Volume 35 / Issue 2 / August* DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000185> Published online: 11 May 2015, pp. 329-354