



**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA**

**FLÁVIO AMÉRICO FERNANDES DE OLIVEIRA**

**VIABILIDADE DE UMA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA: UM  
ESTUDO DA PARCERIA ENTRE A CODEBA E A BRASKEM**

Salvador  
2006

**FLÁVIO AMÉRICO FERNANDES DE OLIVEIRA**

**VIABILIDADE DE UMA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA: UM  
ESTUDO DA PARCERIA ENTRE A CODEBA E A BRASKEM**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Administração Estratégica do programa de Pós-Graduação  
em Administração da Universidade Salvador - UNIFACS,  
como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Profa. Dra. Élvia Cavalcanti Fadul

Salvador  
2006

FICHA CATALOGRÁFICA  
(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas – UNIFACS)

Oliveira , Flávio Américo Fernandes de

Viabilidade de uma relação público-privada: um da parceria entre a Codeba e a Braskem - Flávio Américo Fernandes de Oliveira. – Salvador, 2006.

79 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Salvador. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2006.

Orientadora: Professor Doutora Élvia Cavalcanti Fadul

1. Parcerias Público-Privada 2. Reforma do Estado. 3. Administração Pública Gerencial. 4. Infra-estrutura I.Fadul, Elvia Cavalcanti, orient. II. Título.

CDD:351.81

## TERMO DE APROVAÇÃO

FLÁVIO AMÉRICO FERNANDES DE OLIVEIRA

### VIABILIDADE DE UMA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA: UM ESTUDO DA PARCERIA ENTRE A CODEBA E A BRASKEM

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Estratégica, Universidade Salvador - UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Elvia Cavalcanti Fadul – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração, Universidade de São Paulo (USP)  
Universidade Salvador - UNIFACS

Edivaldo Machado Boaventura \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração Educacional, The Pennsylvania State University  
Universidade Salvador - UNIFACS

José Moura Pinheiro \_\_\_\_\_  
Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea, Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 23 de setembro de 2006

A  
Deus, por tudo em minha vida.  
A Talluana, minha esposa.  
A minha Mãe, Natalina, ao meu Pai, Alonso.  
A Carolina, uma nova vida que surge.

## AGRADECIMENTOS

A Jesus Cristo... e, em especial...

À Professora Doutora Elvia Fadul, a minha orientadora, grande mestra, atenciosa, paciente e dedicada.

À Coordenação do curso de Mestrado em Administração Estratégica, pela oportunidade.

A todos os meus amigos.

Aos meus colegas do curso de mestrado.

Aos meus amigos Rodrigo e Gustavo que me incentivaram bastante durante este curso.

Ao Eterno amigo Pedrão, que jamais sairá do meu coração.

Ao Professor Doutor Edivaldo Boaventura, pela ajuda e contribuição na definição do problema de pesquisa.

Ao Professor Doutor Augusto Monteiro pela contribuição na organização da tese de mestrado.

À empresa Braskem, em especial ao Dr. Salomão Sadigurky pela atenção especial concedida.

À empresa CODEBA, em especial a Marcelo Fernandes, Augusto César Ribeiro Costa e Silvana Sepúlveda.

Aos colegas da CERB (Companhia de Engenharia Rural da Bahia) em especial a Ana Lúcia Texeira e Miguel Bartilotti.

*No princípio, criou Deus os céus e a Terra.*  
Gênesis

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo identificar de que maneira foi realizada e em que estágio se encontra a parceria formada entre a Companhia de Docas da Bahia (CODEBA), empresa do setor portuário, localizada em Salvador-Ba e a Braskem, empresa do setor petroquímico, localizada em Camaçari-ba. O terminal portuário investigado, localizado no Porto de Aratu, denominado terminal portuário gasoso (TPG), passou por uma grande reforma, na qual a Braskem ficou responsável pela parte financeira e a CODEBA pela operação. Avaliadas as características desta parceria é possível compará-la com as parcerias público-privadas (PPPs), instituídas através da lei n ° 11.979 de 30 de dezembro de 2004. O processo para essas parcerias passam ser utilizadas pelo setor público e para que possam ser entendidas passa pelo estudo e compreensão da reforma do Estado, pelas privatizações e pela administração pública gerencial. O modelo estudado tem intenção inovadora e foi constituído a partir das idéias revisadas de autores do assunto, cobrindo historicamente a partir da década de 1930, e com aprofundamento nas características do Estado na década de 1990. A lei das parcerias público-privadas muda a maneira pela qual a administração pública brasileira passa a fazer os contratos administrativos e as concessões dos serviços públicos utilizando o capital aportado pelo parceiro privado. Este parceiro deverá receber a garantia de retorno do investimento através de fundos que darão proteção para eventuais trocas de governos, atendendo as demandas, inclusive sociais, no lugar do setor público que está sem condições de fazê-lo, devido à falta de recursos financeiros. Os compromissos financeiros que o Estado irá assumir deverão estar em conformidade com um fluxo financeiro, que não venha comprometer a sua capacidade de endividamento. Para o desenvolvimento deste trabalho, foi adotada a abordagem do estudo de caso. Os dados quantitativos foram predominantemente as fontes primárias das análises realizadas. A pesquisa bibliográfica serviu como elemento de análise para a definição do caso a ser estudado, além de servir para inserir o contexto histórico da evolução da administração pública brasileira. As entrevistas serviram como dados para avaliação dos resultados obtidos no estudo de caso investigado. Os resultados obtidos revelam, a partir de trabalhos documentados e da percepção dos profissionais envolvidos, que as parcerias público-privadas apresentam-se como uma das alternativas para a resolução dos problemas de setores da infra-estrutura no país.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas. Reforma do Estado. Administração Pública Gerencial. Infra-estrutura.

## ABSTRACT

This dissertation has as an aim to identify how it was accomplished and in what stage it is found the partnership between the “Companhia de Docas da Bahia” (CODEBA) a company of the port sector located in Salvador – Ba, and BRASKEM, a company of the petrochemical sector located in Camaçari-Ba. The terminal port under investigation, located in Aratu Port, named gaseous port terminal (TPG) underwent a major reform, BRASKEM was responsible for the financial part and CODEBA for the carrying on of the operation. The evaluation of the characteristics of this partnership was compared with the public-private partnerships (PPPs) set up by the law nº 11.979 of December, 30<sup>th</sup>, 2004, so that the process for the public-private partnerships can be used and understood demands the study and comprehension of the state reform privatizations and managing public administration. The model under study has a renewed intention and started from revised of authors of the subject. The law of public-private partnerships modifies the way by which the Brazilian public administration accomplishes administrative contracts and the concessions of public services. The private partner will grant the money beforehand and only after the available service will the receive by clauses of the contract. It is important to point out that the partner will ensure of the recurrence of the investment by means of investment funds of the government itself. They will give protection to eventual changes in the models of public management. The financial commitments, that the state will take over should be linked with oratory matters but they should not compromise the capacity of indebtedness of the state electing the real priorities for the investments. The approach of the case study was used, for the development of the work, the quantitative data were predominantly the primary sources of the analysis realized. The bibliographic research was very important for the definition of the case to be studied besides being useful to insert the historical context of the evolution of the Brazilian public administration the results obtained in this study demonstrate that starting from documented works and from the perception of the professionals who were involved, the public-private partnerships are one of the alternatives for the resolution of the problems of infrastructure in some sectors in the country

**Key words:** Public and Private Partnership. Reform of the State. Public Administration. Infrastructure.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - A Parceria Público Privada	38
Figura 2 - PPP no Ambiente Federativo	41

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - A Delimitação da Área de Atuação do Estado

27

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 DA REFORMA DO ESTADO À PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA .....</b>	<b>19</b>
2.1 DO ESTADO INTERVENTOR AO ESTADO REGULADOR .....	19
2.2 PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 90.....	24
2.3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	27
2.4 A REGULAÇÃO DA PARCERIA .....	30
2.5 OS CONTRATOS E OS RISCOS DA PARCERIA.....	32
2.6 AS CONDIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DAS PARCERIAS .....	36
2.7 MODALIDADES, OPERACIONALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DAS PARCERIAS ....	37
2.8 AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DAS PARCERIAS .....	42
2.9 AS RAZÕES DA PARCERIA.....	44
<b>3 OS CONTORNOS DA FORMAÇÃO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA .</b>	<b>45</b>
3.1 COMPANHIA DE DOCAS DA BAHIA (CODEBA).....	47
3.2 BRASKEM.....	49
3.3 BASES DA PARCERIA .....	51
3.4 ENTREVISTAS .....	62
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>
<b>APÊNDICE A – Formulários de Entrevistas.....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO A – Convênio 002/01 CODEBA x BRASKEM .....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO B – Lei das parcerias público-privada .....</b>	<b>78</b>
<b>ANEXO C – Lei das parcerias público-privada na Bahia.....</b>	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca analisar a viabilidade da parceria público-privada (PPP), com um estudo de caso da parceria estabelecida entre a Companhia de Docas da Bahia (CODEBA) e a BRASKEM.

Para analisar as reais possibilidades da parceria público-privada, este trabalho buscará ao longo de seus capítulos contribuir para ampliar os conhecimentos sobre a sua origem, a partir de um estudo de caso, de parceria realizada entre a Companhia de Docas do Estado da Bahia (CODEBA) e a empresa petroquímica no Estado da Bahia, a BRASKEM S/A. O convênio foi realizado anteriormente à criação da Braskem, ainda com a antiga Companhia Petroquímica do Nordeste (COPENE). Esta passou a ser denominada Braskem, após mudanças no capital acionário.

O regime da Parceria Público-Privada (PPP) foi instituída pela Lei n.º 11.079, de 30.12.2004, no âmbito da administração pública brasileira. Trata-se de um novo formato de contratação administrativa que busca ocupar um espaço hoje existente entre os contratos administrativos típicos (financiados com recursos do orçamento) e as concessões de serviços públicos (financiadas com pagamentos das tarifas pelos usuários). A idéia da parceria público-privada é que os investimentos sejam, inicialmente, aportados pelo parceiro privado, com o setor público efetivando o pagamento somente após a disponibilização do serviço objeto do contrato.

O pagamento ao parceiro privado poderá advir tanto dos recursos previstos no orçamento como do pagamento de tarifas pelos usuários. Ressaltam também o sistema de garantias, cuja finalidade é assegurar que o parceiro privado terá, efetivamente, o retorno dos investimentos feitos, assegurando o recebimento do pagamento que lhe é devido, criando-se uma espécie de proteção para as eventuais mudanças de governo que, por vezes, acarretam a suspensão do pagamento das empresas contratadas pelos entes públicos. Outro ponto é que a remuneração

do parceiro privado poderá ficar vinculada ao seu desempenho, ou seja, se atingir níveis máximos de eficiência receberá mais; se a eficiência na prestação do serviço não for tão elevada receberá menos. Buscou-se, ainda, a centralização destes contratos em um único órgão, como forma, principalmente, de priorizar quais são os projetos mais importantes para o desenvolvimento nacional.

As parcerias público-privadas (PPP) seriam uma alternativa para a necessidade de investimentos, como condição à retomada e sustentação do crescimento econômico do país, onde os recursos significativos para a aplicação em projetos de infra-estrutura seriam a captação de recursos privados, permitindo ao governo aumentar o investimento em infra-estrutura sem aumentar seu endividamento, pelo menos em curto prazo.

Há expectativa em torno deste novo contrato, em especial em relação ao setor de infra-estrutura. Cogita-se a utilização da parceria público-privada para construção/ recuperação de rodovias, ferrovias, metrô, hospitais, presídios, saneamento básico e uma série de outras necessidades públicas. No entanto, este contrato não deve ser visto como a solução de todos os problemas da infra-estrutura brasileira.

É preciso saber eleger quais são as prioridades, a fim de que não se crie excessivo endividamento público futuro, como vem ocorrendo em outros países que adotaram modelo semelhante. Mesmo assim, as experiências internacionais devem servir de exemplo para que os mesmos erros não sejam cometidos. Alguns estados já têm leis implantadas, nos limites de suas competências, as parcerias público-privadas. Minas Gerais, Bahia e São Paulo editaram as suas leis antes mesmo da federal.

No Brasil, inúmeras são as razões determinantes do surgimento da PPP, das quais decorrem mais da própria crise do Estado brasileiro, que de uma opção de natureza político-ideológica, cuja vertente financeira o incapacita a realizar os investimentos que a sociedade requer. Se, de um lado, o setor público não tem condições de atender às demandas sociais, a iniciativa privada busca mercados alternativos para utilização de sua capacidade empresarial, financeira e administrativa ociosa, em função do longo período recessivo que o país vem atravessando.

A PPP, então, surge como um mecanismo que visa à maximização da atração do capital privado para a execução de obras públicas e serviços, por meio de concessão, bem como para a prestação de serviços que a administração pública seja usuária direta ou indireta, suprindo a escassez de recursos públicos para investimento de curto prazo.

Assim, levando-se em consideração o cenário internacional que já contava com uma considerável experiência nos programas de parceria como forma de suprir as necessidades de investimentos, também o Brasil frente ao quadro econômico em que se encontrava, iniciou em 2002 a discussão sobre a adoção de um programa de parcerias público-privada. Essa discussão culminou na elaboração do Projeto de Lei nº 2.546, de 2003, que buscou adaptar o atual marco legal de contratação previsto na Lei de Licitações e de Concessões de Serviços Públicos, de forma a permitir alterações que potencializassem o sistema de parceria e o seu elemento de distinção, qual seja: o compartilhamento dos riscos e o financiamento privado. Desta forma, e após mais de um ano de discussão em torno do referido Projeto de Lei, foi editada em 30 de dezembro de 2004 a Lei nº 11.079, que instituiu normas gerais para a licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública brasileira.

Em contraposição, frente aos problemas que poderão existir, devem ser mencionadas as questões orçamentárias como importante ponto a ser observado, dado ao compromisso financeiro a que o Estado irá se submeter por longo prazo, à importância de eleição de prioridades, e, ao risco de interferências internacionais em questões de caráter estratégico como, por exemplo, exploração de recursos naturais.

Em linhas gerais, as PPPs apresentam-se como alternativa positiva à atual situação econômico-financeira e social do Brasil – situação esta cultivada a longas décadas de déficit público e a elevado custo social. Assim, representam importante instrumento para viabilizar investimentos em infra-estrutura e serviços de utilidade pública, utilizando-se de novo padrão de financiamento. De fato, as repercussões políticas e econômicas só poderão ser notadas pela sociedade brasileira no decorrer da efetiva implementação de contratações na modalidade de PPP.

É nesse sentido que se pretende investigar:

Até que ponto as parcerias público-privadas se constituem como um instrumento de viabilidade de projetos de infra-estrutura para o estado da Bahia?

Tendo como objetivo:

- Avaliar a parceria público-privada (PPP), estabelecida entre a CODEBA – BRASKEM, como sendo um instrumento, dentro do Estado, capaz de viabilizar projeto de infra-estrutura.

E como objetivos específicos:

1. Analisar as bases teóricas da construção do instrumento denominado PPP.
2. Entender como o processo de Reforma do Estado favoreceu o advento do instrumento do processo chamado PPP.
3. Avaliar os impactos na CODEBA X BRASKEM, resultantes da utilização de uma PPP para a construção de um terminal portuário.

A significância de estudo efetiva-se de várias maneiras:

- Primeiramente, pelo ineditismo do estudo, pois são poucas as referências sobre essa temática, particularizando um estudo de caso da Bahia;
- Para analisar os reais impactos dessa parceria e os benefícios para a população, seja diretamente com aumento de empregos, seja indiretamente com aumento de arrecadação tributária a partir do aumento da atividade econômica do Estado;
- E justifica-se, também, por retratar um estudo de caso sobre uma temática que acaba de ser votada no Congresso Nacional e que envolve questões estratégicas para a nova administração pública gerencialista do Brasil.

O presente estudo particulariza a CODEBA e a BRASKEM e envolve uma necessária revisão de literatura. O trabalho está apoiado em entrevistas nas quais são retratadas as principais considerações sobre os reais efeitos da parceria para a economia da Bahia, além do trabalho de autores que tratam deste tema.

A metodologia escolhida foi o estudo de caso combinado com pesquisa bibliográfica, em função do seu caráter empírico que analisa um fenômeno atual dentro de seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos e no qual são utilizadas várias fontes de evidências.

O estudo de caso é pertinente a partir do momento em que se pretende entender a realidade e analisá-la numa perspectiva dinâmica, permitindo a compreensão das inter-relações existentes. Trata-se de uma análise crítica, que busca uma articulação criativa, através do diálogo reflexivo entre a teoria e o objeto de investigação.

O estudo de caso, por possuir flexibilidade, torna impossível o estabelecimento de um roteiro rígido, onde se possa determinar com precisão a pesquisa a ser desenvolvida. Neste estudo é possível distinguir quatro fatores: delimitação da unidade-caso; coleta de dados; análise e

interpretação dos dados e a redação do relatório. A delimitação da unidade-caso de acordo seria o foco do tema a ser abordado centrado no convênio entre a BRASKEM e a CODEBA.

Desta maneira, a escolha do caso se deu com o objetivo de facilitar a análise desse tipo de processo numa situação real, permitindo-se uma análise crítica de como esse caso poderia servir de experiência e de exemplo para definição das regras e dos tipos de situação que este modelo poderia ser atraente para os investidores.

A pesquisa bibliográfica serviu de apoio para a análise crítica, comparando-se este exemplo com outros casos e outros conceitos previamente definidos. Além disto, este tipo de metodologia serviu como um importante instrumento de pesquisa investigativa de como surgiu a necessidade de aplicação do modelo PPP, inserindo-o num contexto histórico de evolução da administração pública. E ocorrerá através do material selecionado, fazendo o ordenamento lógico do assunto, iniciando desta forma uma redação do texto de forma gradual, buscando uma maior conhecimento em torno do tema a ser pesquisado.

Por se tratar de um tema inovador, cujas referências específicas praticamente inexistem, foram trabalhadas em profundidade, pesquisas diretas realizadas através de questionário, junto às empresas envolvidas. Buscou-se com isso, perceber, de maneira direta, os reais impactos desse instrumento de parceria público-privada para o Estado da Bahia.

Nesta dissertação, a unidade-caso delimitado são as empresas BRASKEM e a CODEBA, tendo como objeto de exame o convênio nº 002/2001 (ver Anexo A) e a verificação junto às empresas da sua efetividade para o desempenho das mesmas.

A coleta de dados foi feita mediante o uso de procedimentos definidos, dentre os quais pode-se citar:

entrevistas parcialmente estruturadas com a equipe responsável pela implementação e utilização do convênio;

registros das organizações como indicadores de desempenho passado;

observação do participante;

questionário focado para gestores das áreas onde o negócio foi implantado,

visando avaliar a verdadeira efetividade do convênio 002/2001.

O retrato deste estudo foi feito em forma de dissertação, na qual a estrutura inclui o tema, o problema, a revisão de literatura, os métodos utilizados, as descobertas feitas a partir dos dados coletados e analisados e as conclusões, implicações destas descobertas.

A fim de realizar a análise prevista neste trabalho, o texto foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, a introdução, é apresentado o problema do estudo, os objetivos, a justificativa e a metodologia. No segundo capítulo, são apresentadas as bases teóricas relativas ao tema em estudo. São revistos os autores que já estudaram e pesquisaram sobre reforma do Estado e a parceria público-privada, e que contribuem para a solução do problema da pesquisa.

O terceiro capítulo apresenta as empresas que são o objeto do estudo de caso, as características do contrato da parceria e a estrutura que foi modificada no terminal portuário que é alvo do estudo, além de abordar e analisar as entrevistas e, por fim, no quarto capítulo deste trabalho são apresentadas as conclusões, a partir do referencial teórico e das entrevistas feitas nas empresas estudadas.

## **2 DA REFORMA DO ESTADO À PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

Como referência teórica desta pesquisa, serão tratadas duas temáticas neste capítulo: a reforma do Estado e a parceria público-privada (PPP), sendo apresentados diversos conceitos relacionados com esses assuntos.

### **2.1 DO ESTADO INTERVENTOR AO ESTADO REGULADOR**

O Estado brasileiro teve de intervir na economia do país a partir da década de 30, em virtude da falta de capitais nacionais e da falta de interesse de capitais internacionais para aplicação na infra-estrutura do país e em investimentos nas indústrias de base. No Brasil, ao analisar o processo de expansão industrial, constatamos que os primeiros esforços, de fato relevantes para a sua industrialização, vêm do Império.

A política econômica oficial, embora voltada para a agricultura exportadora, encontrou contraponto em empresários como Irineu Evangelista de Souza, o Visconde de Mauá, e em grupos estrangeiros, principalmente os ingleses. A eles couberam investir em estradas de ferro, estaleiros, bancos e seguradoras.

Parte da renda do café e borracha foi direcionada para as indústrias brasileiras que, no final do século XIX e início do século XX, eram consideradas insignificantes, não passando de pequenas oficinas. Nesse período o país importava grande parte dos bens de consumo, máquinas e equipamentos de grande porte, produzindo apenas matérias-primas.

Nessa primeira fase, de 1822 a 1930, é possível perceber a reduzida atividade industrial e sua característica eminentemente agro-exportadora. Nesse contexto, a abolição da escravatura e a

chegada de emigrantes que serviram de mão-de-obra são fatos que facilitaram a industrialização futura. Foi a partir da década de 30 que se iniciou a revolução industrial no país.

A economia desde a década de 30 passou por intervenção estatal, seja de forma indireta, com criação de estatais ou diretamente com ações do governo para a criação de emprego e renda. As intervenções estatais tiveram o seu preço, que foi o aumento da arrecadação fiscal por parte do governo e o enorme déficit criado em suas contas. Para tanto, o governo precisou delimitar a sua área de atuação, definindo o seu papel, deixando para o setor público não-estatal as atividades que lhes são específicas.

Com a quebra da bolsa de Nova York, em 1929, e a conseqüente crise da economia cafeeira, ocorreu uma mudança no eixo da política econômica, que assumiu caráter mais nacionalista, transferindo o capital para a indústria. Segundo Bresser Pereira (1994, p.12) “a economia brasileira precisa ser periodizada. A periodização utilizada neste livro e que transparecerá durante toda a análise compreende dois grandes períodos: o período do capital mercantil, até 1930, e o período do capital industrial, de 1930 em diante”, ou seja, o país sai de uma economia meramente agroexportadora para uma economia industrial.

No Governo de Getúlio Vargas, durante a vigência do Estado Novo (1931-1945), ocorreram mudanças no rumo da economia nacional. São anunciadas implantações de indústrias de base buscando, assim, reduzir a importação e estimular a produção nacional de bens de consumo não duráveis. Posteriormente, na Segunda Guerra Mundial, dificultou-se o comércio internacional, o que favoreceu a estratégia de substituição de importações, que teve como marco a criação de várias unidades produtivas industriais, entre as quais a Petrobras. De acordo com Bresser Pereira (1994, p.13):

O período do capitalismo industrial, por sua vez, divide-se em modelo de industrialização substitutiva de importações, entre 1930 e 1954, e modelo de subdesenvolvimento industrializado, que se sobrepõe à segunda fase do processo de substituição de importação, iniciando-se em torno de 1954 e consolidando-se a partir de 1964.

O Estado intervencionista passou a vigorar a partir da década de 30 que foi responsável pela criação de empresas de base, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Vale do Rio Doce, entre outras empresas, além de investir em grandes malhas viárias que cortavam o país em portos, em aeroportos, hidrelétricas, etc. Esta ação é conseqüência do setor privado não ter capacidade financeira para tais realizações e por não existir ainda um interesse dos

investidores internacionais em fazer investimentos deste tipo no país, além da iniciativa privada tanto nacional quanto internacional não ter uma cultura de investimentos nas áreas de infra-estrutura. As dificuldades fiscais que surgiram tornaram-se um fator de impedimento para a continuação da política intervencionista.

No governo Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, que substituiu o nacionalismo da Era Vargas pelo desenvolvimentismo, ocorre a implantação de indústrias de bens de consumo durável, em especial de eletrodoméstico e de veículos, fábricas de peças e componentes, estimulando o capital nacional e atraindo o capital estrangeiro. É a chamada “Internacionalização da Economia”. Nesse período ocorreu a elaboração do Plano de Metas, que de acordo com Brito (2004, p.16) foram “identificados pontos de estrangulamento que inibiam o crescimento econômico e pontos de germinação, que teriam efeitos multiplicadores para o progresso”, continuando o governo em seus investimentos nas grandes obras de infra-estrutura. É desse período a criação das rodovias que cortaram todo o país.

Em face dos investimentos externos e internos, a diversificação da economia foi estimulada com a elevação da produção de insumos, mecanização agrícola, transporte ferroviário, entrada de empresas transnacionais (setor automotivo), com o setor industrial superando a média de crescimento dos demais setores da economia brasileira. Passou, então, o Estado, a ter papel fundamental na coordenação da economia capitalista e na busca da estabilização.

Esse processo teve continuidade durante o Regime Militar (1964 a 1985). De 1968 a 1974, explode o “Milagre Econômico”, com o crescimento da entrada no país de recursos econômicos externos. Os governos militares decidiram tornar o país uma “potência emergente”. Investiram pesadamente em infra-estrutura (rodovias e nucleares), nas indústrias de base (mineração e siderurgia), transformação, equipamentos, bens duráveis e agroindústria. Eles conseguiram grande volume de empréstimos internacionais, aumentando muito a dívida externa do país, para poderem ser feitos estes investimentos”.

No período do governo Médice durante o denominado “Milagre Brasileiro”, marcado pelo crescimento econômico, o aumento da dívida externa, concentração de renda e descontrole fiscal. Nessa época foi elaborado o I PND (plano nacional de desenvolvimento), onde conforme Brito (2004, p.20) “o país passou de décimo quinto, em 1968, para a oitava posição, em 1974, em termos de PIB (produto interno bruto). O plano priorizou o maciço investimento na indústria do sudeste, centralizando e concentrando mais ainda os capitais que já estavam e os que vinham para a nação”.

Essa foi considerada a fase áurea da economia brasileira (década de 70), marcada por resultados excepcionais, com o crescimento de 12% do PIB e de 18% do setor industrial. Todo esse crescimento sofre uma desaceleração em meados dos anos 70, devido à crise do petróleo e a alta internacional dos juros, como pode ser observado em Brito (2004, p.21) “estava formada uma grande crise internacional que resultou em sérios problemas no comércio, serviços e capitais brasileiros, inviabilizando a continuidade das altas taxas de crescimento econômico”, levando o país a uma grande crise fiscal.

Devido a esses acontecimentos, ainda nos anos 70, ocorreu o fim do investimento em massa do Estado no setor produtivo e na infra-estrutura do país, sendo as principais causas da redução das taxas de crescimento interno, da elevação do desemprego e do aumento da taxa de inflação, que ocorreu em todo mundo e se refletiu no Brasil com maior intensidade, devido à dependência da economia ao Estado.

Com o início do governo Collor (1990-1992) até o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), verificou-se o avanço do neoliberalismo no país, com uma produção industrial quase paralisada. A privatização das empresas estatais, tanto no setor produtivo, quanto no setor da infra-estrutura, imprime ao país um modelo neoliberal que repercute negativamente no setor secundário da economia.

Com a abertura do mercado brasileiro e redução nas alíquotas de importação, aumentou a importação de produtos estrangeiros, fazendo com que o setor industrial encolhesse e perdesse espaço para o setor de serviços no PIB Nacional.

A década de 80 inaugurou um período de dificuldades crescentes, geradas pelo encarecimento do financiamento externo. Estes fatores provocaram o desequilíbrio fiscal, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Tem início uma longa recessão, que estagnou o crescimento econômico e acentuou de forma preponderante as desigualdades sociais já existentes. Surgiram de vários planos econômicos, na tentativa de acabar com a inflação, de forma como descreve Brito (2004), sempre com planos de estabilização e nunca de desenvolvimento.

O país, na década de 80, passa por um período em que os economistas denominaram de “estagflação”, ou seja, a economia estava estagnada, sem crescimento econômico e com inflação elevada, gerando uma profunda crise fiscal. Em paralelo, aumentou a demanda dos investimentos em todas as áreas, conseqüência do grande crescimento populacional que o país enfrentava nesse período.

Os anos 80 também marcaram o início de modificações na ação econômica estatal pelos governos dos países-membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tendo na vanguarda as administrações Reagan e Thatcher, respectivamente nos EUA e no Reino Unido, esse processo traduziu-se numa ampla tendência de desregulamentação setorial, particularmente no âmbito financeiro, acompanhada da indução seletiva à competição internacional. Com variada intensidade, esses movimentos estenderam-se praticamente a todos os países do globo, refletindo-se no padrão das relações entre os setores público e privado.

Um dos reflexos mais nítidos desta tendência foi a reorganização patrimonial do setor público, através da desestatização, que interferiu decisivamente na forma de provisão de bens e serviços públicos. Somem-se a isso as fortes crises cambiais da segunda metade dos anos 90 que acabaram por forçar regimes fiscais contracionistas de países emergentes da Ásia e da América Latina. Já na Europa, a crescente importância estratégica do bloco regional de comércio e investimento, como resposta ao recrudescimento da concorrência internacional, impôs aos seus países severos critérios de ajustamento e coordenação macroeconômica.

Os anos 80 foram marcados por uma grande crise econômica, que reduziu o crescimento dos países centrais à metade, por consequência atingindo os países periféricos. A crise fiscal gerada afetou diretamente o social destes países, influenciando na forma burocrática do Estado atuar. A queda da poupança pública reduz o poder de investimento, diminuindo drasticamente o poder de intervenção estatal. O governo ao ignorar a crise nos anos 80 ampliou a incapacidade do Estado de enfrentá-la, não resgatando nem sua autonomia financeira, nem implementando políticas públicas eficientes.

No início dos anos 90, o país é invadido por uma onda neoconservadora, que busca a criação de um Estado mínimo e de reformas econômicas que promovessem a abertura do mercado. Nessa mesma década, depois das consequências negativas da política neoconservadora, assim como a constatação da impossibilidade de sua aplicação, as reformas se mostraram necessárias para reconstrução do Estado em outras bases, de modo que ele pudesse realizar mais do que suas funções clássicas de garantia de propriedade e dos contratos, mas também o papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

A partir da década de 1990, o pensamento liberal passa a ter uma maior aceitação, pregando a diminuição da participação do Estado na vida econômica, atribuindo ao mercado a responsabilidade da oferta das atividades econômicas. Tem-se a passagem da condição de

interventor para o regulador e no seio da sua reforma começaram a emergir com maior propriedade os processos de terceirização, privatizações e publicização.

## 2.2 PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 90

A reforma do Estado passou a ser implementada inicialmente com o processo de privatização, de acordo com Fadul, (1999) o que se estendeu por vários governos na década de 90, juntamente com a reforma administrativa de cunho gerencial, implementada a partir de 1995.

Na opinião de Bresser Pereira (1997), a reforma do Estado teve com objetivo primeiramente definir o seu papel, deixando aos setores privado e ao público não-estatal o exercício das atividades que lhe são inerentes e onde têm maiores aptidões e competência.

A reforma do Estado foi concebida para flexibilizar a gestão de pessoal nas diferentes instâncias do poder público, permitir à União, Estados e municípios dar um tratamento diferenciado às carreiras técnicas e acabar com as disparidades de vencimentos entre Executivo, Legislativo e Judiciário para cargos de atribuições iguais ou semelhantes. A reforma restringiu o quadro de servidores com direito à estabilidade e aos melhores salários somente às funções consideradas estratégicas e típicas do Estado, como militares, procuradores, diplomatas, médicos, engenheiros agrônomos, sanitaristas, policiais, auditores fiscais, técnicos do Banco Central e especialistas em orçamento. Para os demais cargos, a reforma autorizou os municípios, os Estados e a União a contratar servidores com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Bresser Pereira (1997, p. 1), por exemplo, em seu trabalho apresentado na segunda reunião do Círculo de Montevideu, em Barcelona, mostrou a existência de quatro princípios básicos para a reconstrução do Estado, que são:

a delimitação de sua abrangência institucional e os processos de redução do tamanho do Estado, a demarcação de seu papel regulador e os processos de desregulamentação, o aumento de sua capacidade de governança e o aumento de sua governabilidade. Nos quatro casos, o objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. (BRESSER PEREIRA, 1997).

Bresser Pereira (1997, p. 11) definiu os princípios básicos da reforma administrativa para chegar ao Estado Social Liberal da seguinte forma:

As delimitações das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e "publicização" (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado hoje presta);

A redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação, que aumentam o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional, ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;

O aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, de reforma administrativa rumo à administração pública gerencial (ao invés da burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução;

O aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Bresser Pereira (1997) procura mostrar a reforma administrativa com ênfase no fator gerencial e até que ponto o governo pode deixar de intervir na economia sem deixar de lado a área social.

	<b>Atividades Exclusivas de Estado</b>	<b>Serviços Sociais E Científicos</b>	<b>Produção de Bens e Serviços p/ Mercado</b>
<b>Atividades Principais (Core)</b>	ESTADO Enquanto Pessoal	publicização ↓	privatização ↓
<b>Atividades Auxiliares</b>	terceirização →		

Quadro 1- A Delimitação da Área de Atuação do Estado  
Fonte: Bresser Pereira (1997, p.13).

O Quadro 1 procura mostrar que determinadas áreas são específicas do Estado, devido a este ser monopolista. As atividades monopolistas terão o poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país, de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as atividades econômicas e de fiscalizar o cumprimento das leis. Essas atividades são monopolistas e só podem ser exercidas pelo Estado.

Algumas atividades são exclusivas do Estado, dentro da reforma, e continuarão a ser exercidas por ele. Podem-se destacar: o núcleo estratégico do governo, a secretaria formuladora de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras.

O país estava acostumado à intervenção estatal principalmente em infra-estrutura, em setores industriais e de mineração com elevadas economias de escala. Esses investimentos em infra-estrutura não são atividades exclusivas do Estado, apesar dele ser o principal responsável por esta ação. A iniciativa privada também pode participar destes investimentos através das concessões, que têm o Estado como agente regulador.

O Estado deixa de ser interventor da economia, passando a ser regulador, preocupando-se com a sua função social, deixando os grandes investimentos em grandes obras, indústrias, para a iniciativa privada, em processos de privatização de setores de infra-estrutura.

A privatização de acordo com Bresser Pereira (1997,p.12) é “o processo de transformação de uma empresa estatal em privada”. Ele define “a publicização como transformar uma organização de direito privado, em pública não-estatal”, buscando fazer uma diferenciação entre privatização e publicização. A privatização efetivou a transferência do patrimônio estatal para empresas privadas, do público para as empresas.

A reforma do Estado fez surgir, de acordo com Bresser Pereira (2001), uma nova organização do Estado, que descentraliza e terceiriza as atividades estatais, buscando atender a demanda com uma maior eficiência, uma nova gestão pública onde os seus servidores assumem maiores responsabilidades, sem ficar presos apenas a interesses de grupos. A organização estatal passa a abordar na administração pública, que era burocrática, concentrando-se na eficiência, assim como na nova gestão pública, buscando a eficiência, a eficácia, a qualidade e na produtividade da máquina estatal.

No governo de FHC (1995-2002) ocorreram dois movimentos distintos da reforma do Estado, sendo a primeira capitaneada por Bresser Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado, no primeiro governo (1995-1998) e a segunda por José Paulo da Silveira, Secretário Executivo do Ministério do Planejamento no segundo governo (1999-2002).

A reforma do Estado de acordo com alguns Pollitte e Boucaert (2002) buscou um cunho focado basicamente no neoliberalismo, não considerando as verdadeiras funções do Estado. E os argumentos para a reforma desta natureza desapareceram do cenário internacional a partir do final dos anos 90, não sendo necessária a sua aplicação.

A reforma do Estado, inicialmente, passou pelo processo de privatização, que vendeu ativos do Estado para a iniciativa privada, com intuito de alavancar recursos financeiros para a aplicação em projetos de infra-estrutura e para a cobertura do déficit fiscal em que se encontrava.

Com o acontecimento da privatização ocorreu a mudança do Estado interventor para o regulador, ou seja, este sai da condição de interventor passando a regular o mercado, através da criação de agências. Após as privatizações, verificou-se que ainda havia falta de recursos necessários à implementação dos projetos de infra-estrutura em face da crise fiscal ainda não resolvida, não ocorrendo o saneamento necessário para a realização destes investimentos. Surge como alternativa, a implementação necessária de projetos de infra-estrutura as parcerias público-privadas (PPP).

### 2.3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As parcerias público-privadas (PPP) constituem-se em um mecanismo através do qual o Estado pode entrar com recursos ou não, reduzindo os riscos do setor privado através de leis e contratos específicos, normalmente em projetos com retorno de capital de longo prazo ou ainda que não são auto-sustentáveis, mas são de grande importância para o setor público.

As parcerias público-privadas (PPPs) são concebidas como um acordo firmado entre os setores públicos e privados, estabelecendo um vínculo jurídico entre eles, visando à implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público. As fontes de recursos viriam em sua maior parte do parceiro privado.

As parcerias público privadas (PPP), segundo o Ministério do Planejamento, foram instituídas para ajudar o Brasil a solucionar gargalos na infra-estrutura que, se forem equacionados, impedirão a continuidade do desenvolvimento econômico e social do país. Estas seriam a opção para a recuperação de rodovias, tirar do papel os projetos de ferrovias, as hidrovias e os portos que vivem uma situação de congestionamento permanente, sendo investimentos essenciais para o desenvolvimento do país.

As parcerias público-privadas seriam, assim, uma forma de o Estado poder desenvolver algumas de suas obrigações, sem necessitar utilização de recursos imediatos, remunerando os

projetos particulares, principalmente os de longo prazo, fazendo contratos para o cumprimento de metas e obrigações.

Nos últimos anos, o setor público, em diversos países, inclusive no Brasil, devido à necessidade de viabilizar investimentos em contexto de restrição fiscal, encontrou nos arranjos de parcerias público-privadas um mecanismo eficiente na provisão dos serviços públicos.

Brito e Silveira (2005) dizem que “a Lei n. 11.079/2004, aprovada em 30 de dezembro de 2004, define parceria público-privada como um contrato de prestação de serviços, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objetivo único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública”.

Segundo Lopes (2005, p.1), o artigo 2º da lei de parceria público-privada esclarece em seus parágrafos as modalidades de parcerias público-privadas:

[...] a concessão patrocinada, que é a concessão que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e concessão administrativa, que é o contrato de prestação de serviço de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (LOPES, 2005).

Harada (2005) assinala que no art. 2º da lei das parcerias público-privadas (PPP), ela é definida como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, típica categoria de direito público.

Silva (2004, p.10) indica que a parceria público-privada, em termos contratuais, surge como alternativa para a prestação de serviços, onde o Estado pagaria o “preço justo” ao setor privado por um contrato de obras e serviços de longo prazo (acima de cinco anos), conforme metas e qualidades preestabelecidas. As inovações no contrato de parceria seriam as seguintes:

Possibilidade de desenvolver projetos de longo prazo;  
O compromisso da iniciativa privada de prestar serviço e natureza e interesse público comprimindo metas e obrigações de resultados medidos por indicadores de qualidade;  
A garantia de remuneração pelo Estado aos esforços do particular como contrapartida aos benefícios propiciados pelo projeto. (SILVA, 2004, p.10).

As parcerias público-privadas são um dos instrumentos do Estado, que lhe garante poder entrar com recursos para reduzir o risco privado em obras cujo processo de maturação é indefinido, ou seja, é uma forma de reduzir os riscos do projeto.

Por outro lado, seria uma nova maneira de regulamentar a entrada da gestão e de investimentos privados em áreas usualmente restritas à presença estatal. As empresas contratadas para realização de obra ou prestação de serviço têm garantida uma margem mínima de lucros no empreendimento, estimulando a iniciativa privada a participar no crescimento da infra-estrutura necessária ao país.

Segundo Medeiros e outros (2004), as parcerias público-privadas (PPP) “são arranjos organizacionais firmados entre setores público e privado, envolvendo em alguns casos também organizações de terceiro setor”. Essas parcerias são importantes para o desenvolvimento da economia como um todo, inclusive as economias do terceiro setor.

As parcerias público-privadas são uma alternativa à concessão, autorização e licitação de obra. Nestas parcerias, o Estado garante, independentemente de tarifas, o pagamento de receitas ao particular diluídas a longo prazo, mas desde que sejam cumpridas certas metas de qualidade previamente acordadas. As grandes inovações das PPP são o foco no longo prazo, a assunção por parte do particular de metas e obrigações de resultado e a remuneração assegurada pelo Estado como contrapartida aos benefícios propiciados pelo projeto. O regime das PPP tem potencial para atrair investimentos para áreas onde a concessão e a licitação não o fazem. Vale dizer, entre outras, hospitais, presídios, escolas públicas, saneamento e meio ambiente.

De acordo com Pasim e Borges (2003, p.183), a PPP é “um instrumento importante para o Estado, tendo em vista suas necessidades estratégicas, otimizando o uso dos recursos disponíveis. Pode ser uma solução para projetos pequenos (hospitais, escolas), médios (rede de saneamento e esgotamentos municipal) ou grandes (rodovias, hidrovias ou ferrovias)”. As experiências podem ser variáveis, dependendo da vontade política ou do envolvimento da comunidade”.

Segundo Guedes (2004), a parceria público-privada (PPP) é uma resposta ao esgotamento das formas de financiamentos anteriores do Estado. Era necessário um novo modelo de financiamento, diferentes dos tradicionais. A parceria se baseia conjuntamente em três aspectos: um fundo especial, um investimento da iniciativa privada e as tarifas, ou seja, seria

uma forma combinada, uma articulação de formas de financiamento, enquanto as tradicionais são exclusivas.

As parcerias público-privadas ainda contam com a possibilidade de complementação de receita por parte do setor público, viabilizando investimentos que não ocorreriam nos mecanismos tradicionais de concessão, onde o interesse do setor privado nesse investimento depende de como o setor público irá viabilizá-los.

Conforme Pasim e Borges (2003), as experiências internacionais ocorreram, em sua maior parte, em países do chamado primeiro mundo, que têm mercado de capitais maduro, instrumentos financeiros adequados, como a securitização dos créditos contra os riscos oferecidos pelo setor público e um complexo mercado securitário para a divisão de riscos, coisa ainda insuficientemente desenvolvida no Brasil.

Segundo Pasim e Borges (2003), o Brasil já teve, em outra época, o que pode ser considerado parceria público-privada (PPP), na Usina Hidrelétrica de Itaipu, depois a Hidrelétrica de Machadinho, onde os demandantes de energia recebiam o arrendamento da usina no lugar do contrato de compra da energia.

A utilização das parcerias entre os setores público e o setor privado sempre ocorreram no Brasil sem o amparo legal, ou seja, constituíram-se em acordos bilaterais que não contavam com o suporte do direito administrativo. Eram utilizados devido à necessidade de investimentos nos momentos em que não se podia contar com os recursos públicos.

## 2.4 A REGULAÇÃO DA PARCERIA

Para que os riscos dos investidores sejam mitigados e que tenham um ordenamento jurídico, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei, com a denominação de projeto de lei da PPP, em 19 de novembro de 2003, com o objetivo de enquadrar as parcerias público-privadas dentro do marco legal de contratação (lei nº 8.666 de 1993) e de concessão de serviços (leis de nº 8.987 e nº 9.074, ambas de 1995).

Segundo Pinto (2003), desde que foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo governo o Projeto de Lei das Parcerias público-privadas (PPP), ele passou por várias mudanças, oriundas

das contribuições dos parlamentares, que acabaram aprimorando o texto inicial, na busca de soluções para a implementação efetiva de projetos.

A parceria foi algo que sempre existiu entre o setor público e o setor privado. Vários exemplos podem ser observados dentro da história da administração pública brasileira: o início das ferrovias, os portos etc. O momento agora passa por uma nova forma de parceria, que seria público-privada, com uma lei específica. Desta forma, o direito administrativo brasileiro vai buscar dar um ordenamento jurídico dentro das leis brasileiras, para definir um marco regulatório estável com garantia de remuneração para quem investir, existência de fundos a serem recebidos, a garantia, de que as regras não sejam alteradas, e de que o investimento seja ressarcido de acordo o que foi estabelecido são pontos importantes para o bom funcionamento das parcerias público-privadas (PPP).

Segundo Bonelli e Cintra (2004), as PPPs estão ligadas à definição dos marcos regulatórios setoriais, sendo que apenas estes não são suficientes. Desta maneira os editais de licitação e os contratos serão fundamentais para que o projeto tenha êxito. Portanto, para que sejam implementados, estes projetos dependem basicamente da definição do marco regulatório setorial e do mecanismo de garantias das obrigações assumidas pela Administração Pública no projeto, assim como os documentos licitatórios e contratuais adequados.

A lei que define as parcerias público-privadas (PPP), de acordo com Pinto (2003), é uma modalidade de contrato de concessão, seja a patrocinada, seja a administrativa. O mérito desta lei seria a definição das concessões que se enquadram nas parcerias público-privadas (PPP), mas continuando na íntegra com as concessões ordinárias.

[...] o que irá dar o contorno de uma PPP à concessão é o aporte de recursos pelo parceiro público-privado, seja ele adicional à tarifa paga pelo usuário (concessão patrocinada), seja em decorrência de ser a Administração Pública a usuária direta ou indireta dos serviços prestados (concessão administrativa). (PINTO, 2003, p.1).

Pinto (2003) chama a atenção que para o fato de que o desenvolvimento das parcerias passa também por um processo de mudança cultural entre o Estado e o setor privado, além da exigência de criatividade na forma de implantação, pelo fato de não se poder transportar apenas a forma já implementada em outros países, mas também de acordo com a cultura e a realidade brasileira.

Os parceiros devem ter regras claras e que tenham como parâmetros a atuação das agências reguladoras. A lei das parcerias público-privadas (PPP) protege tanto os investidores quanto a

própria União, estados e municípios. No caso dos investidores, haverá um fundo constituído de recursos e bens públicos. Já os governos poderão reduzir o pagamento das contraprestações quando as metas previstas nos contratos - tais como desempenho do investidor e qualidade das obras e serviços- não estejam sendo cumpridas pela empresa privada.

A lei também define a participação financeira dos setores público e privado. Os parceiros privados terão de entrar com até 30% de recursos próprios e os entes federados (estados e municípios) não poderão gastar mais do que 1% da sua receita corrente líquida com contratos de parceria público-privada (PPP).

## 2.5 OS CONTRATOS E OS RISCOS DA PARCERIA

As parcerias público-privadas utilizaram contratos administrativos para firmar os seus acordos. Desta maneira, é importante saber discutir sobre as funções, definições dos contratos e as utilizações conforme o direito administrativo.

De acordo com Meireles (1994, p.194),

o contrato é todo acordo de vontades firmados livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Desta maneira, em princípio, todo contrato é negócio jurídico-bilateral e comutativo, desta forma, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes com encargos e vantagens.

Ainda segundo Meireles (1994), a instituição do contrato é utilizada pela Administração Pública na sua pureza originária ou com adaptações necessárias aos negócios públicos. Daí porque, a teoria geral do contrato é a mesma tanto para os contratos privados (civis e comerciais) como para os contratos públicos, de que são espécies os contratos administrativos e os acordos internacionais.

Outro aspecto que Meireles (1994) aborda é que todo contrato (público ou privado) é dominado por dois princípios: o da lei entre as partes (*lex inter partes*) e o da observância do pactuado (*pacta sunt servanda*). O primeiro impede a alteração do que as partes convencionaram; o segundo obriga-se a cumprir fielmente o que acertaram e prometeram reciprocamente.

Meireles (1994,p.194) conceitua o contrato administrativo “como sendo o ajuste que a administração pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para atingir objetivos de interesse público, nas condições que são estabelecidas pela própria administração pública”. Nesta conceituação enquadram-se os ajustes da administração direta e indireta.

O contrato administrativo é sempre consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. É consensual porque dá consistência a um acordo de vontades, e não um ato unilateral e impositivo da administração; é formal porque remunerado na forma convencionada; é comutativo porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; é *intuitu personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado, vedadas, a princípio, a sua substituição por outrem ou a transferência do ajuste. (MEIRELES, 1994, p.195).

A parceria público-privada (PPP) deve ser um acordo entre as partes, realizado por contrato administrativo, no qual constariam todos os direitos e deveres dos parceiros e firmado através de um acordo de vontades.

Segundo Di Pietro (2003), “os contratos público-administrativo, estão sujeitos ao direito público, compreende-se a concessão de serviço público, a de obra pública, a de uso de bem público, o contrato de prestação ou locação de serviços, o de obra pública, o de fornecimento, o de empréstimo público, o de função pública”.

Os contratos na parceria público-privada deverão contemplar um projeto específico, pois ao contratar o parceiro privado é transferida toda a responsabilidade da administração. Desta forma tem que se ter uma regra jurídica clara para um negócio de longo prazo.

Bonelli e Cintra (2004) afirmam que além das cláusulas essenciais de contrato administrativo, os contratos de parceria público-privada (PPP) têm certas peculiaridades que deverão ser harmonizadas e definidas pelas partes interessadas e a compatibilização entre os interesses públicos e privados em parceria equilibrada e segura.

Segundo Brito e Silveira (2005), o contrato de parceria público-privada (PPP) deve buscar a eficiência com a integração desde da elaboração de projetos, construção e operação de infraestrutura com apenas um agente, o que deverá gerar menor custo, não apenas no ciclo do projeto, mas também em uma melhor prestação de serviço, em conjunto com o planejamento da política pública. O governo desta maneira deixa para o setor privado aspectos comerciais do empreendimento, deixando para si o planejamento, o monitoramento e a regulação. Assim existirá um ganho de eficiência com a alocação de riscos entre os setores públicos e privados.

Os contratos administrativos serão utilizados na implantação das parcerias público-privadas (PPP) para firmarem seus acordos e os ajustes da administração pública, dentro dos preceitos do direito público e de forma consensual. Nas parcerias, os projetos são de longo prazo, sempre com prazos maiores do que cinco anos e utilizam-se a modalidade de contrato de concessão, que contempla a cobrança de tarifa adicional paga pelo usuário, chamada de concessão patrocinada.

As parcerias público-privadas (PPP), conforme Silva (2004), seriam uma modalidade de contrato entre a administração pública e o setor privado, sendo financiadas pelo último, compartilhando riscos e realizações dos serviços ou empreendimentos públicos. Os contratos destas parcerias devem atender a um marco legal, à lei de licitações e a leis de concessão de serviços, com alteração de acordo com a flexibilidade, como a instituição de órgão gestor, arbitragem, concessão e garantias.

O contrato básico de parceria público-privada (PPP) é por natureza administrativo e de concessão. Desta maneira a Administração Pública usufrui de cláusulas exorbitantes, que são inerentes a este tipo de contrato, podendo invocá-las, se necessário, para poder quebrá-los. Para minimizar este risco de quebra de contratos pela administração pública é preciso estabelecer regras transparentes, limitando a quebra de contratos apenas por interesses públicos bem definidos. Os riscos são inerentes a qualquer empreendimento, mas quando envolve o setor público são maiores, devido ao processo de descontinuidade administrativa.

Segundo Monteiro (2004a), a parceria público-privada (PPP) é um arranjo institucional em que há o compartilhamento de riscos por parte do setor público (federal, estadual ou municipal), porém o financiamento provém do setor privado.

A parceria público-privada (PPP), de acordo com Pasim e Borges (2003), pode ser prestação total ou parcial de serviço, ou ainda, precedida ou não de obra pública. A escolha desta parceria deve ser em última instância e com a garantia de não se poder transferir o risco comercial, em seu todo, para o setor privado devido aos riscos do mercado.

Os riscos desse contratos são de várias naturezas, mas podem ser amenizados, tanto por parte do parceiro público quanto do privado. Também o marco regulatório deve ser previamente estabelecido; o edital de licitação deve apresentar a minuta do contrato e definir a arbitragem como instrumento jurídico para qualquer problema futuro.

Os riscos são mitigados quando o setor público estiver cumprindo as suas obrigações, atendendo os contingenciamentos impostos pela lei da parceria público-privado, obtendo

credibilidade junto aos investidores dos projetos, elaborando um edital que conte nos orçamentos governamentais.

A lei da parceria público-privada (PPP) “exige o estabelecimento de uma complexa cadeia contratual, capitaneada esta pelo contrato de concessão”, como observou Pinto (2004), em face de fatores de riscos como o regulatório, que em alguns setores tem grande importância, além da forma de aplicação do marco estabelecido e o contratual, que sempre ocorre em qualquer projeto.

A lei das parcerias público-privadas (PPPs) permitindo, contratualmente, o compartilhamento de riscos entre os dois setores introduziu uma importante mudança no direito administrativo brasileiro, resguardando no processo os interesses do ente privado.

Atendendo a esta questão a lei foi criada prevendo:

a emissão de empenho em nome dos financiadores para recebimento da contraprestação devida pelo parceiro público, e o reconhecimento do direito dos financiadores de receberem diretamente indenizações porventura devidas em razão da rescisão antecipada e pagamento pelos fundos garantidores. (PINTO, 2005, p.6).

Conforme Pinto (2003), o texto de lei das PPPs tentou amenizar esses riscos antecipadamente, mas na lógica não existirá operação sem risco e, por natureza, cada operação terá um risco próprio. A diminuição deste risco não será apenas da parte do parceiro privado, mas também do parceiro público.

Segundo Pinto (2003), o risco político é o primeiro e o maior deles, devido à tendência às mudanças das leis, às decisões judiciais e também aos atos administrativos. Outro que está crescendo bastante é o risco ambiental, devido à expectativa de dificuldade na obtenção das licenças ambientais necessárias a cada fase do projeto. Isto está visível nos projetos de grande porte de infra-estrutura, que vêm vivenciando este problema. A lei das parcerias público-privadas se antecipa aos possíveis riscos, fazendo com que os projetos só sejam aprovados a partir do momento em que todas as licenças estejam liberadas, procurando reduzi-los àqueles inerentes ao próprio negócio.

## 2.6 AS CONDIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DAS PARCERIAS

As condições necessárias para que as parcerias público-privadas sejam realmente implementadas, de acordo com a Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004), devem ser atendidas de forma completa pelo setor público, mostrando realmente o seus interesses na condução destas parcerias.

Moreira e Carneiro (1994) apontam para a efetivação de duas condições básicas: o consenso de que novos investimentos em infra-estrutura não podem ser mantidos apenas pelo governo ou apenas pelo setor privado e a definição do papel do Estado para o setor de infra-estrutura nos quais seria desejável uma maior interação entre os setores público e privado.

Araújo (2004, p.4) levanta outras condições necessárias para a efetivação das parcerias público-privadas:

a estabilidade econômica, que transmite confiança aos investidores, em função da redução de riscos e incertezas; a estabilidade governamental, devido a possibilidade captação de recursos a juros mais baixos, quando há menor risco do país; a transparência das regras, com uma regulação adequada existe a possibilidade do setor privado entrar nos mercados dos serviços públicos e infra-estrutura; o mercado de capitais deve ser desenvolvido e de confiança para poder buscar recursos no mercado com maior facilidade, financiando e ampliando investimentos em projetos de infra-estrutura, tendo a possibilidade de se ter *hedge* (cobertura), o que possibilita a criação do mercado de seguros, com a divisão de os riscos para projetos de longo prazo. Essas condições refletem o fato do setor privado buscar um ambiente estável e previsível, onde as incertezas são minimizadas.

As características principais das parcerias público-privadas (PPPs) são os contratos de longo prazo abrangendo desde a construção até a operação e manutenção do serviço, outra questão importante é a possibilidade, a depender do objeto implementado, da complementação das receitas ser por parte do parceiro público a remuneração do parceiro privado estar vinculado a padrões de desempenho e só ocorrer depois que o projeto estiver pronto e, finalmente, cláusulas de garantias do setor público para pagamento das prestações, com fundo de natureza privada.

Pinto (2003) assinala que os projetos de parceria público-privada (PPP) devem refletir os interesses das duas parte envolvidas. Desta forma, o setor público asseguraria a contribuição de conhecimento técnico e tecnológico e logicamente a satisfação do interesse público. Já o

setor privado encontraria oportunidades reais de negócio inovação e sistemas sofisticados de administração de riscos, além de retorno adequado ao seu capital investido.

Brito e Silveira (2005) afirmam que as leis das parcerias público-privadas (PPP) enquadram estas como concessões, sendo que estas se diferenciam das concessões tradicionais no que se referem a fontes de remuneração do parceiro privado. Nas concessões tradicionais, a remuneração do investimento é através da cobrança de tarifa. Nas parcerias público-privadas (PPP) existe a possibilidade de uma complementação de receita por parte do setor público, para o investimento se tornar viável. Este é um aspecto inexistente nas concessões comuns onde o parceiro privado presta em serviço público comum.

O projeto de parceria público-privada (PPP), de acordo com Pinto (2003), deixa com que o parceiro privado tenha a responsabilidade de garantir os recursos, sejam próprios, ou de terceiros, mas neste último caso podem ser decorrentes tanto de financiamento, quanto aporte de fundos de investimentos ou mesmo do mercado de capitais.

## 2.7 MODALIDADES, OPERACIONALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DAS PARCERIAS

A lei das parcerias público-privadas (PPP) define três modalidades de concessão: comum (já existente), patrocinadas (PPP) e administrativa (para prestação de serviços). As concessões comuns se referem aos bem-sucedidos modelos adotados há nove anos para concessões de rodovias.

As parcerias público-privadas (PPP) não devem ser confundidas com as privatizações, embora seja parte do mesmo contexto de reforma e modernização do Estado. Conforme Brito e Silveira (2005), as privatizações alienam os bens públicos ao setor privado, enquanto que ao término dos contratos das parcerias, a infra-estrutura é entregue ao setor público.

Segundo Monteiro (2004a), a Figura 1 apresenta os aspectos centrais da parceria público-privada.

## Parceria público-privada

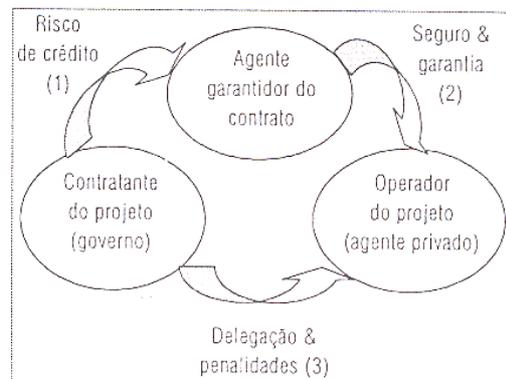


Figura 1 – Parceria Público-Privada  
 Fonte: Monteiro (2004a, p.662).

Moreira e Carneiro (1994, p.4) apresentam sucintamente alguns modelos de parceria público privada (PPP):

**BOT (*Build-Operate-Transfer*)** – mecanismo clássico para exploração, construção e prestação de um serviço por período determinado, ao fim do qual, o projeto retorna ao Estado. Pode-se citar, neste caso, a exploração de serviços de telefonia celular “Banda B”, onde inicialmente o Estado vendeu somente o direito de exploração;

**BTO (*Build-Transfer-Operate*)** – trata-se de uma modalidade na qual a construção é separada juridicamente da operação. O setor privado constrói o empreendimento e o entrega ao Estado, antes da exploração do serviço, que passa ser detentor do direito de concessão e, mediante outro dispositivo jurídico, concede a exploração à mesma empresa ou a outra. Pode-se mencionar como exemplo a construção de uma hidrelétrica no modelo BTO;

**BOO (*Build-Own-Operate*)** – neste caso, a venda representa a transferência de propriedade de um ativo já em operação, acompanhada da obrigação de operação e de eventual expansão por parte dos novos controladores. Inclui-se nessa modalidade a operação e expansão dos serviços das empresas de telefonia privatizadas;

**LDO (*Lease-Develop-Operate*)** – o Estado arrenda um ativo existente ao setor privado, exige a realização de melhorias e pequenos investimentos, em geral de recuperação, e firma contrato de operação privada. Algumas concessões de rodovias adotam esse formato de parcerias;

**CAO (*Contract-Add-Operate*), *Super Turkey* e *Operations and Maintenance Contract*** – consistem em formas de terceirização dos serviços públicos, podendo englobar a realização de pequenos investimentos, não caracterizando uma concessão.

A lei das parcerias público-privadas (PPP) prevê dois tipos de parceria. A concessão patrocinada, que prevê a iniciativa privada ser ressarcida em parcelas ao longo do contrato, as chamadas "contraprestações". Neste caso, os investidores privados poderão auferir a receita

da tarifa a ser cobrada aos usuários dos serviços. Um exemplo dessa parceria são as obras em estradas federais nas quais o pedágio pago pelos usuários serve para cobrir parte do investimento. A segunda modalidade de parceria é a concessão administrativa. Os investidores privados executarão obras ou prestarão serviços para a administração pública, sendo remunerados pelo Poder Público. A construção e a administração de presídios é um exemplo de como essa parceria poderá ser aplicada.

A parceria público-privada (PPP) é uma modalidade de contrato a ser desenvolvida em paralelo aos contratos de concessão já existentes, permitindo um amplo leque de atividades que incluem, principalmente, projetos de infra-estrutura. Em sentido mais amplo, representa o trabalho conjunto dos setores público e privado, em cooperação, para oferecer infra-estrutura e serviços à população alcançada pelo empreendimento.

De acordo com Araújo (2004), os modelos de parcerias público-privadas (PPP) em geral envolvem consórcios para poderem administrar uma concessão juridicamente constituída, diferente dos sócios ou controladores. Nas parcerias público-privadas (PPPs), o setor público delega poderes para a iniciativa privada, que teria a responsabilidade pela execução e operação das obras ou serviços, tal como ocorre com as concessões, porém sujeitando essa obrigação, aos pagamentos efetuados somente pelo poder público considerando os resultados efetivamente atingidos e pré-estabelecidos, ou com a contribuição paga pelo público alvo.

Pasim e Borges (2003) chamam atenção “para o fato de que uma parceria público-privada (PPP), em geral, necessita de prazos dilatados de planejamento, elaboração, implantação e operação (em alguns países, chegaram a ser de seis a dez anos o prazo para os grandes projetos), que não condizem com as esperanças que o tema das parcerias despertam hoje de constituir-se em uma ampla solução para todos os problemas de investimentos do país”.

Várias são as aplicações da parceria público-privada (PPP), que estão abaixo listadas. Obedecendo ao critério de Pasim e Borges (2003, p.182-183), apresenta-se na ordem da maior atuação do Estado para a menor atuação:

- O Estado compra, diretamente ou através de terceirizados, produtos e serviços do setor privado (no Brasil, por meio de licitação-Lei 8.666/93);
- O Estado contrata entes do setor privado, controle estatal, misto ou totalmente privado, para o exercício de uma atividade afeita ao setor público (através de autorização, permissão ou concessão);
- O Estado transfere uma atividade própria ou não (não necessariamente através de concessão), com retorno insuficiente ou desconhecido, garantindo ao setor privado a atividade do empreendimento por meio de recursos públicos (essa é a nova definição de PPP, em seu sentido estrito, que integra a agenda do novo governo);

O Estado transfere uma atividade auto-sustentável, com viabilidade econômica própria, e essa passagem de atividade do setor público para o privado se dá através de um *Project finance*;

O Estado, por desinteresse, estratégia ou novo marco regulatório (legalmente validados, no Brasil), transfere ativos ao setor privado, mantendo ou não compromisso com os resultados de sua operação (privatização).

A atuação da parceria público-privada pode ser vista de várias formas no Estado, sendo que o compartilhamento de projetos e de riscos permitiriam ao setor privado ter atuações em áreas que inicialmente eram apenas da área pública.

O projeto de parceria público-privada (PPP), de acordo com Pinto (2003), será de grande importância, operacional, para a implantação de projetos, sejam eles de grande, médio ou pequeno porte, em setores básicos da economia, como por exemplo: os setores de transporte, de geração de energia elétrica, saneamento, etc.

As parcerias público-privadas (PPP) são utilizadas para viabilização de projetos de infraestrutura, mas podem possuir variantes bastante diferentes e sua legislação pode variar de acordo com a cultura de cada povo, conforme Pasim e Borges (2003). As parcerias público-privadas (PPPs) devem ser desenvolvidas sob medida para as necessidades de cada país, tornando cada projeto uma experiência única, dependendo do ambiente institucional e econômico. As parcerias público-privadas (PPP) são fundamentais para o crescimento dos investimentos devido às limitações fiscais do governo. No Brasil, devido as suas enormes carências sociais e econômicas, a parceria público-privada (PPP) é uma alternativa para o crescimento econômico.

As parcerias público-privadas (PPP) podem ser aplicadas em várias esferas de poder, podendo ser tanto no ambiente federal, estadual ou municipal. Algumas experiências podem ser notadas em alguns estados, a exemplo do Mato Grosso onde houve um acordo com os agricultores de soja para a revitalização das rodovias. Os Estados de Minas Gerais e a Bahia montaram grupos de trabalho para a implementação das parcerias público-privadas (PPP).

Segundo Monteiro, a parceria pública no ambiente federativo na Figura 2

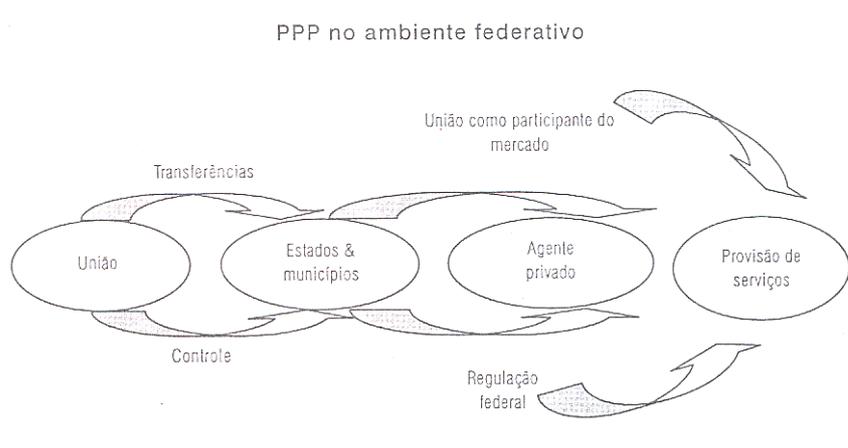


Figura 2 – PPP no ambiente federativo

Fonte: Monteiro (2004a, p.667).

No Paraná, Bahia e Ceará existem experiências destas parcerias na área de presídios. Outro item importante são os arranjos produtivos para a produção de calçados no Rio Grande do Sul, que contou com a participação do setor público e do setor privado. Também pode ser observado no Rio de Janeiro na construção da vila olímpica destinada aos jogos pan-americanos, da operação da linha amarela para pólos de tecnologia na região serrana e de fruticultura no norte fluminense, conforme Pasim e Borges (2003).

A seguir estão registrados alguns pressupostos que podem levar à decisão favorável pela aplicação das parcerias público-privadas, conforme Pasim e Borges (2003):

A existência de definição legal de objeto e metas pelo poder público,  
garantindo-lhe a primazia de direitos;

A verificação da existência de resultados positivos para a comunidade,  
preferencialmente mensuráveis em comparação atuação direta do Estado;

A necessidade de adoção de tarifas socialmente justas, embora não necessariamente geradoras de auto-sustentação para o empreendimento;

A possibilidade de captação expressiva de recursos (financeiros, humanos etc.) privados;

O comprometimento do parceiro privado com a implantação e a operação (verificado caso a caso) do empreendimento;

A possibilidade de comprometimento efetivo dos recursos públicos contratados prévia ou parceladamente durante o prazo do empreendimento;

A verificação de atratividade econômica ou financeira para o parceiro privado;

A possibilidade de condicionamento do pagamento pelo setor público ao parceiro privado, em função do cumprimento das metas definidas contratualmente e verificadas por agente independente (preferencialmente);

A aceitação da operação do empreendimento sob a ótica privada e de direito privado, mas com regulação e fiscalização do ente público (inclusive quanto à tarifa) concedente ou não.

As idéias da PPP alinham-se à tendência mundial de flexibilização na contratação de bens e serviços por parte da administração pública, após o esgotamento de praticamente os demais modelos tradicionais (privatização, licitação, concessão, etc.) possibilitando, desta forma, criar oportunidades de negócios também para a iniciativa privada.

Os projetos de parceria público-privada (PPP) devem ser feitos quando essenciais e os recursos públicos são escassos, e quando os parceiros privados possam adiantar os recursos para reembolso no futuro. Quando o Estado estiver em condições de investir, essas parcerias devem ser aplicadas apenas quando envolver ganho significativo de eficiência, incorporação de técnicas de gestão mais eficiente, ou ainda, incorporação de tecnologias não disponíveis ao setor público, conforme Pasim e Borges (2003).

## 2.8 AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DAS PARCERIAS

As parcerias público-privadas (PPPs) começaram na Inglaterra, mas também foram implementadas com grande avanço em países como a Nova Zelândia e Portugal. Outros países já contam com esta modalidade de parcerias como a Espanha, Irlanda e África do Sul, entre outros. Estas experiências internacionais servem como base para o Brasil, mas o país tem de escolher os seus próprios rumos, além de verificar as parcerias que já ocorriam sem a implementação da Lei nº 11.079/2004.

A cultura política, principalmente na Europa, era voltada para o Estado do bem-estar social, onde o poder público tinha uma grande participação na vida do cidadão. A escassez de recursos faz sugerir a parceria público-privada como uma das alternativas para investimentos em alguns setores que anteriormente eram apenas de participação pública.

As experiências internacionais foram, em sua maior parte, em países do chamado primeiro mundo, onde já tem mercado de capitais maduro. Um dos fatores para o sucesso das parcerias

público-privadas (PPP) foi a criação de instrumentos financeiros adequados, como a securitização dos créditos, contra os riscos oferecidos pelo setor público e um complexo mercado securitário para a divisão de riscos, coisa ainda insuficientemente desenvolvida no Brasil, conforme Pasim e Borges (2003).

Nos Estados Unidos, de acordo com Medeiros e outros (2004) é possível serem encontradas parcerias público-privadas (PPP) em todas as esferas de governo, além de universidades, escolas. Estas parcerias atingem tanto escolas como até a construção e gerenciamento de hospitais.

No caso da Irlanda, conforme Pasim e Borges (2003), a utilização aproveitamento da parceria público-privada (PPP) na construção de estradas, com os investimentos sendo em parte recuperados através de pedágios. Outro país que lançou mão desta parceria foi Portugal, também na construção de rodovias.

Pasim e Borges (2003, p.175) citam a Irlanda como um dos países que identificou as parcerias público-privadas (PPPs) para um plano de desenvolvimento nacional, com investimentos priorizados.

Outros países europeus vêm se utilizando das parcerias público-privadas, como cita Pasim e Borges (2003), por exemplo: na Polônia existem programas para melhoria e construção de rodovias; a Hungria também se utilizou destas parcerias para a construção de uma estação de tratamento de esgoto, e na República Tcheca a parceria foi utilizada para a modernização da companhia telefônica estatal.

Lodovici, Bernareggi e Fingermann (1993) citam o exemplo da Áustria, onde a cooperação entre os setores público e privado vem muito lentamente sendo realizada, devido à grande influência de políticos dentro de empresas públicas, e ao conflito de interesses entre empregadores e empregados, mostrando a dificuldade destas cooperações, principalmente em países com enraizamento de políticas ligadas ao Estado.

As parcerias público-privadas (PPP) não devem ser encaradas como superação definitiva da restrição fiscal, tendo vista o fato de que quando mal administradas podem vir a acentuar a crise fiscal.

## 2.9 AS RAZÕES DA PARCERIA

As parcerias público-privadas não podem ser encaradas como uma salvação para os problemas de falta de investimentos por parte do Estado. Há de ser feita uma avaliação sobre a capacidade de cumprir os compromissos assumidos pelos parceiros, em função destas parcerias serem uma relação de longo prazo.

A Lei da parceria público-privada (PPP) não é apenas a criação de uma nova forma de relação entre o setor público e o privado, mas essencialmente a regulamentação, a reestruturação e a revitalização de uma forma de contratação já existente. É uma nova fase que o Estado está implementando.

Segundo Silva (2004), o desenvolvimento do modelo de parceria público-privada vem dar segmento à reforma administrativa do Estado brasileiro, que está sucedendo às concessões, aos processos de privatização, para poder dar apoio principalmente à alavancagem de recursos para serem investidos em infra-estrutura.

Os projetos de infra-estrutura seriam os principais alvos para utilização das parcerias público-privadas, mas não apenas essas é que se encaixam na utilização das PPPs. A utilização destas parcerias será de fundamental importância para a continuação do processo de reforma do Estado.

O projeto de parceria público-privada (PPP) deverá conter, conforme Pinto (2003), o desenho, planejamento, financiamento, construção e operação dos projetos que o setor público achar conveniente à participação conjunta do setor privado. A questão principal a ser enfrentada nestes projetos, antes de qualquer coisa, é a harmonização e compatibilização entre os interesses do setor público e os interesses do setor privado. Assim, qualquer que seja o grau de harmonização dos interesses conflitantes, irá depender da exata mensuração dos riscos por parte tanto de um quanto do outro.

Com certeza, um dos principais problemas que enfrentarão os projetos de parcerias público-privadas (PPP) será a forma de remuneração que o setor privado perceberá em cada projeto, ou seja, a maneira pela qual o resultado será dividido entre os setores. Pinto (2003) fala que não deverá haver receita pré-determinada, e sim que cada situação será examinada de acordo com cada projeto. A avaliação do retorno de investimento e o prazo que vigoraria a parceria devem ser bastante discutidos e bem determinados.

### **3 OS CONTORNOS DA FORMAÇÃO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

Os grandes portos brasileiros, em sua maioria, foram construídos pela iniciativa privada, através de concessão pública. Conforme Alban (2002), foram incorporados pelo Estado, durante o ciclo de 1950-1980, tendo este processo atingido seu auge durante o governo do presidente Geisel, com a criação da Portobras, controladora de todo o sistema portuário brasileiro, cujo objetivo era a ampliação e a modernização dos portos brasileiros. A estatal, desta forma, assumiu o controle da companhia de docas de vários Estados, entre eles a Bahia, além do controle e administração direta do sistema portuário, detendo o poder sobre as funções regulatórias de coordenar, supervisionar e fiscalizar o sistema de hidrovias e os terminais portuários.

Como consequência desta estratégia, de acordo Alban (2002), o aumento da capacidade da expansão portuária brasileira foi alcançado, mas quanto à modernização o sucesso não foi o mesmo. Ocorreu até alguma evolução dos portos, mas quanto à qualidade, a produtividade e os custos dos serviços o resultado não foi o esperado, estando os portos brasileiros entre os mais caros e ineficientes do mundo. Esta modernização de pequena monta aconteceu, principalmente, pela falta de competição e de investimentos. Devido ao controle estatal, não havia preocupação quanto à qualidade, aos custos e à produtividade, como também atenção quanto ao sistema de mão-de-obra montado desde 1934, com vários privilégios e direitos assegurados, que inviabilizavam qualquer tentativa de racionalização das relações de trabalho.

A industrialização brasileira focada na substituição de importação, sendo uma barreira de entrada para os produtos externos, ocasiona, entre outros aspectos, não tornar transparente a ineficiência portuária em função do seu pouco uso e participação na composição dos custos da produção gerada no país. Em paralelo, cresce e solidifica o transporte rodoviário nacional, como foi observado por Alban (2002).

A partir da década de 80, foi iniciado o processo de abertura da economia brasileira ao mercado externo, como observa Alban (2002), no qual se buscou uma nova estratégia de desenvolvimento e de competitividade internacional, deixando o foco da substituição de importações pela conquista do mercado externo. Para esta estratégia poder dar certo, seria necessária a modernização dos portos, não podendo, portanto, manterem-se ineficientes e dispendiosos, já que o transporte marítimo era o principal modal de comércio internacional.

Conforme Alban (2002), houve uma revolução nas últimas décadas. Com o advento dos contêineres, implantou-se uma padronização de cargas em geral, com expressiva melhoria de economias de escala e escopo. Esta revolução dos processos nos portos em torno do mundo não atingiu o Brasil, devido ao país, na década de 80 e início da década de 90, passar por processo de combate à inflação, tendo os preços dos serviços congelados. Desta forma, o sistema Portobras perdeu toda a sua capacidade de auto-sustentação, sendo que recursos repassados para investimentos eram utilizados para a própria manutenção, ficando os portos, desta maneira, totalmente sucateados.

Alban (2002) aponta que modernização dos portos se tornava iminente, mas para que esta recuperação se incorporasse à revolução dos contêineres precisava de grandes somas de recursos que o Estado não detinha, portanto seria necessária uma nova configuração do setor e dos portos. No início da década de 90, foram dados os primeiros passos para a modernização do setor portuário, e uma das primeiras medidas foi a extinção da Portobras em 1990. As funções de planejamento e regulação ficaram a cargo do Ministério dos Transportes, no Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DNAT), passando depois para a Secretaria de Transportes Aquaviários (STA). Os portos foram repassando suas administrações para as diversas Companhias de Docas que, em sua maioria, foram constituídas em empresas de economia mista pelos governos federal e estadual, podendo competir entre si.

O processo de descentralização consolidou-se com a Lei 8.630, de 1993, segundo Alban (2002). Esta lei ficou conhecida como a lei de modernização dos portos brasileiros, mudando por completo o setor portuário. Houve um rompimento com o conceito do sistema portuário nacional, passando os portos no novo modelo a serem unidades individuais organizadas, tendo o Estado como detentor da infra-estrutura, porém não atuando como prestador de serviço.

O modelo criado a partir da Lei 8.630, ou a lei da Modernização dos portos, apresentou resultados práticos diferenciados. Em alguns portos, com o arrendamento houve um grande incremento de investimentos, mas o Brasil ainda apresenta uma baixa movimentação de

contêineres em seus portos, em comparação a outros países da América Latina, e encontra bastante dificuldade ainda no tocante à mão-de-obra, em função de os sindicatos terem a prerrogativa de escalar e dimensionar a equipe, que trabalhará na descarga dos navios, na maioria dos portos.

### 3.1 COMPANHIA DE DOCAS DA BAHIA (CODEBA)

No século XVI, para a escolha da edificação da cidade de Salvador, foi levada em consideração importantes princípios da engenharia e arquitetura urbana, que continuaram válidos ao longo dos séculos, como salubridade, abastecimento de água, segurança e acessibilidade terrestre e hidroviária. Desta forma, o porto era um equipamento importantíssimo para uma cidade. Funcionando como importador de mercadorias procedentes de Portugal e da África, e como exportador de produtos tropicais para o Reino, até a primeira metade dos anos oitocentos, o porto de Salvador era o maior do hemisfério sul e importante entreposto comercial (CODEBA... 2005). Esta importância estratégica foi perdida, em parte, pela troca da navegação à vela para a navegação a vapor e a abertura do Canal do Panamá, que reduziu a rota do Pacífico. O Porto permaneceu com as mesmas instalações, aproveitando as condições naturais de atracação por quase 400 (quatrocentos) anos. No início dos anos novecentos, após reivindicações de mais de cinquenta anos é que foram realizadas as construções do extenso aterro na zona do comércio para cais e armazéns, buscando-se basicamente, alcançar uma profundidade compatível com o desenvolvimento com a engenharia naval. O Porto Salvador alcançou cerca de dez metros de profundidade, o que lhe permitia uma vida útil por quase um século.

Na segunda metade do século XX, o Porto de Salvador sofreu sua primeira transformação moderna com a construção do terminal portuário de petróleo e derivados na Ilha de Madre de Deus (Temadre). Pela Petrobras foi extinta a atividade de transporte marítimo de combustível, e seus indesejáveis riscos dentro da cidade de Salvador. A segunda transformação se deu pela implantação do Porto de Aratu, que concentrou naquela região do Recôncavo toda movimentação de granéis, à exceção do trigo.

No dia 10 de julho de 1975, a lei Nº 6.222, de criou a Empresa de Portos do Brasil S. A. – PORTOBRAS, que estava de acordo com planos e programas do Governo Federal tendo por

finalidade realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização sobre tais atividades. Nesta mesma lei foi extinto o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), a partir da criação da Portobras.

À empresa (PORTOBRAS), de acordo com a lei de sua criação, compete promover a execução da política portuária nacional, realizar, promover e aprovar estudos, planos e projetos destinados à construção, expansão, melhoramento, manutenção e operação dos portos.

Os portos baianos, como outros portos brasileiros, eram concessões públicas. Em 17 de fevereiro de 1977 ocorreu a criação da Companhia de Docas da Bahia (CODEBA) que assumiu estes portos e também o porto de Aratu, até então pertencente ao governo do Estado da Bahia. A participação nesta sociedade de economia mista é composta pela Portobrás (77,4%) e pelo governo do Estado da Bahia (22,6%).

A CODEBA, de acordo com a sua ata de criação “é uma sociedade composta por ações, de economia mista, de capital autorizado, controlado pela Empresa de Portos Brasil S/A - Portobras, constituída nos termos da Lei nº 6.222 de 10/05/1975 que

tem por finalidade a administração e exploração dos portos de Salvador, Malhado e Aratu, bem como a construção, administração e exploração de novas instalações portuárias no Estado da Bahia, em harmonia com os planos e programas da PORTOBRÁS, além de outras atividades correlatas. (BRASIL, 1975, p.1).

A Lei federal nº 8.630 de 25/02/1993 mudou a política portuária do país, passando a Codeba a ter por finalidade não mais a exploração dos referidos portos, mas tão somente a sua administração e a fiscalização das atividades neles desenvolvidas. Fez-se, então, em atendimento a programação legislativa, a terceirização da exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres, mantendo-se a Codeba apenas como autoridade portuária.

A instalação de um porto na baía de Caboto, região de Aratu, começou logo após a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), que foi construído a partir de 1963, e o porto em 1971 e foi inaugurado quatro anos depois, compreendendo o píer, o terminal e o pátio de estocagem de granel e sólidos. Hoje, o porto de Aratu concentra 60% do volume de operações da Codeba, oferecendo suporte indispensável, não funcionando apenas conforme previsto no projeto inicial, que foi salientado acima, como também, ao pólo petroquímico de Camaçari e ao desenvolvimento da atividade agrícola e industrial do Estado (CODEBA, 2006).

A simbiose com o pólo petroquímico foi responsável pela introdução de maior tecnologia nos terminais do porto. Atualmente funciona com quatro terminais, sendo um para produtos gasosos (TPG), com berço de 297m; outro para granéis líquidos (TGL), com dois berços totalizando 390m e dois para terminais sólidos (TGS), com três berços numa extensão de 660m.

### 3.2 BRASKEM

No início dos anos 1970, era definida uma política nacional para a descentralização da indústria no Brasil buscando a homogeneidade entre as regiões econômicas do país. Neste contexto, surgiu a decisão de se instalar o segundo pólo petroquímico nacional, localizado no Estado da Bahia, região nordeste. Portanto, foi criada a Petroquímica S/A (PETROQUISA) como braço químico da Petrobras, tendo como objetivo desenvolver e consolidar a indústria química do país (PETROQUISA, 2006).

A mesma fonte observa que o segundo pólo petroquímico foi criado na Bahia, com instalação da Copene, como central de matérias-primas. O primeiro foi criado em Cubatão, Estado de São Paulo, e um terceiro na cidade de Triunfo no Rio Grande do Sul. Na formação desse pólo petroquímico, a central de matérias-primas era controlada pela Petroquisa e as empresas de segunda geração seguiam o chamado “modelo tripartite” em que o controle de cada empresa era detido por três sócios, cada um com aproximadamente 1/3 do capital. A Petroquisa, como representante da participação estatal, um acionista privado brasileiro e um acionista estrangeiro licenciador de tecnologia para a implantação e o desenvolvimento do projeto da empresa.

Em 12 de janeiro de 1972, foi fundada a Petroquímica do Nordeste COPENE Ltda, com as funções de planejamento, execução e coordenação das atividades do complexo de Camaçari, participando daquele complexo como fornecedor de matérias-primas e serviço (BRASKEM, 2006).

Em 18 de junho de 1974 a empresa foi incorporada como sociedade anônima e sua denominação alterada para COPENE Petroquímica do Nordeste S/A. Para o desempenho das funções, a Copene construiu um fábrica de matérias-primas e uma outra de produtos. Desde

1978, quando iniciou sua capacidade de produção total cresceu consideravelmente, através de várias ampliações de suas unidades, incluindo uma segunda fábrica de matérias-primas pronta em 1992.

Uma subsidiária da Copene, a Ceman, foi criada para executar a manutenção das unidades industriais do complexo. Durante 1998, baseada numa estratégia operacional, a Copene decidiu operar e administrar diretamente parte dos serviços de manutenção, o que antes era de incumbência da Ceman. Em janeiro de 1999 a Copene assinou contrato para a venda do patrimônio da Ceman, tendo sido formalizada em abril daquele ano.

Em agosto de 1995 a afiliada petroquímica da Petrobras, Petrobras Química S/A – (PETROQUISA), reduziu sua participação no capital votante da Copene, como parte do programa de privatização do governo brasileiro (PETROQUISA, 2006). As ações vendidas pela Petroquisa foram em parte adquiridas pela Nordeste Química S/A (NORQUISA), empresa proprietária das companhias de segunda geração de produtos petroquímicos, localizada no pólo petroquímico e de vários fundos de pensão brasileiros, gerando o equilíbrio da posse.

Em dezembro de 2000 e em março de 2001, o Banco Central levou a leilão, sem êxito, a Conepar, detentora de participação relevante no capital votante da Norquisa, e subsidiária do Banco Econômico, em liquidação. No mês de julho de 2001, quando são oferecidas as ações do Econômico, os grupos Odebrecht e Mariani se habilitaram para compra e venceram o leilão da Norquisa. A partir de então, deu-se o processo de integração de empresa visando à criação da Braskem (Brasil Kymera), que foi constituída no dia 16 de agosto de 2002. Como resultado da incorporação de empresas de segunda geração de produtos petroquímicos, a central de matérias-primas (Copene) deu início ao processo de reestruturação da indústria petroquímica brasileira. Este processo ocorreu em fases distintas, após aquisição da Copene, com a incorporação de empresas do mesmo ramo (BRASKEM, 2006; ODEBRECHT, 2006).

A Unidade de Insumos Básicos (UNIB), ex-Copene, foi a unidade que corresponde à primeira geração petroquímica, ou seja, o estágio do refino do petróleo que dá origem a diversos produtos, entre eles, gás, gasolina, querosene e nafta. A unidade de Camaçari recebe a nafta extraída do refino do petróleo e dela extrai os petroquímicos básicos que abastecem as empresas de segunda geração que são aquelas que transformam petroquímicos básicos em resinas termoplásticas (polietileno, polipropileno, PET e PVC).

A Braskem adquire cerca de 70% da nafta que consome da Petrobrás. O restante é proveniente de importações, sobretudo da África e da América do Sul. O mix de produtos da central de matérias-primas da Braskem era o mais completo entre as demais centrais. Isso porque a concepção do projeto do Pólo de Camaçari previu a implantação concomitante de diversas empresas de segunda geração, sendo essa central responsável pelo fornecimento das matérias-primas para todo o pólo.

A Braskem conta com 13 (treze) fábricas localizadas em Alagoas, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul produzindo petroquímicos básicos como eteno, propeno, benzeno, caprolactama e DMT, além de gasolina e GLP (gás de cozinha). No segmento de resinas termoplásticas, em que é líder na América Latina, produz polietileno, polipropileno, PVC E PET, (BRASKEM, 2006).

A Braskem é controlada pelo grupo Odebrecht, que tem participação direta e indireta na companhia e o controle da Norquisa, holding que também faz parte do grupo controlador da Braskem. As suas ações estão negociadas nas Bolsas de Valores de São Paulo (BOVESPA), Nova York e Madrid.

### 3.3 BASES DA PARCERIA

O porto de Aratu, que foi inicialmente criado para atender as empresas do Centro Industrial de Aratu (CIA), depois de incorporado ao governo Federal, passou a atender também às empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari, onde se especializou em terminais para granéis sólidos, líquidos e gasosos. O porto de Aratu associou-se com as empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari devido à evolução destas respectivas empresas e à necessidade das mesmas tanto no processo de exportação dos seus produtos, quanto na importação de matérias-primas, fazendo vultosos investimentos para aumento da sua capacidade de operação.

Entre os terminais que o porto de Aratu tinha, havia um que era pouco explorado, que era o TGP (terminal de produtos gasosos). Com o fim da quebra do monopólio do petróleo, ficou possível para a Braskem a importação de matérias-primas sem a intermediação da Petrobras e

este terminal poderia ser utilizado para a movimentação de tais produtos, o que gerou um interesse por parte da COPENE, atual Braskem.

Segundo Orrico Neto (2000), o Terminal de Produtos Gasosos (TPG) foi um píer de uso público, explorado pela CODEBA (Companhia de Docas da Bahia) em parceria com a iniciativa privada, dotado de plataforma de operação, com berço de atracação para navios de até 20.000 TPB (Tonelada de Porte Bruto) e comprimento de 180,00 m, com profundidade inicial de 8,70 m e recentemente dragado para 12,00m.

Construído no início da década de 80 foi constituído por uma plataforma de operação em concreto armado sobre tubulões, com área de 660 m<sup>2</sup> (33,00 m X 22,00 m), ponte de acesso em concreto armado, dique de acesso definido por enrocamento de pedras e aterro compactado e pavimentado, e 6 dolphins em concreto armado sobre tubulões, com passarelas de acesso e gancho de liberação rápida em todos os dolphins, com capacidade de 50 kgf. A plataforma de operação era aparelhada com tubulações, conexões, válvulas, registros e mangotes, braços de carga, guindaste e tudovia na lateral da ponte e dique de acesso, ligando às instalações de tancagem na retroterra. Principais produtos: butadieno, amônias, propeno etc., segundo informações concedidas pela CODEBA.

No ano 2000, o TPG operava com cerca de 400.000 toneladas por ano, resultando numa taxa de ocupação de 48%, considerada alta diante de sua baixa produtividade (50% da prancha diária do Terminal de Graneis Líquidos – TGL), devido à falta de infra-estrutura terrestre para movimentação, insuficiente para a infra-estrutura marítima, cuja profundidade (12m), permitiria atração de navios de maior capacidade de acordo com Orrico Neto (2000).

A importação das matérias-primas petroquímicas era realizada com exclusividade pela Petrobras, até a quebra do monopólio do petróleo, através do seu terminal de Madre de Deus, o TEMADRE, situado na Baía de Todos os Santos e fora do polígono que delimitaram o Porto Organizado de Aratu e, portanto, com uma distância maior em relação ao Pólo Petroquímico de Camaçari.

No período referente ao ano de 1999, o TEMADRE importou cerca de 2.991.738 (dois milhões e novecentos e noventa e um mil e setecentos e trinta e oito) toneladas destas matérias-primas, que somada ao óleo cru que seria de 7.053.819 (sete milhões e cinquenta e três e oitocentos e dezenove) toneladas e ao álcool com 43.807 (quarenta e três mil e oitocentos e sete) toneladas o que colocaram o TEMADRE como o maior terminal privado da

Bahia, e a PETROBRAS como única importadora e fornecedora do petróleo e dos seus produtos derivados, de acordo com o relatório de Orrico Neto (2000).

O preço da tarifa que a PETROBRÁS pagava a CODEBA, através do TEMADRE, era uma tarifa diferenciada pela utilização da infra-estrutura marítima disponibilizada de R\$ 0,06 (seis centavos) por TPB (tonelada de porte bruto da embarcação), e nos terminais da USIBA e DOW química eram cobrados R\$ 0,09 (nove centavos) por TPB, sendo este preço base o ano de 2000.

O governo Federal em agosto do ano 2000 deliberou favoravelmente sobre a possibilidade de importação de matérias-primas petroquímicas, dentre outras, extinguindo efetivamente o monopólio da PETROBRÁS sobre o petróleo e os seus derivados, fazendo desta maneira que outras empresas pudessem importar sem a necessidade da intermediação desta.

A COPENE, atual Braskem, após o fim da lei de quebra do monopólio do petróleo verificou a possibilidade de se criar um novo terminal portuário para fazer as suas próprias importações das matérias-primas utilizadas. A Braskem contratou algumas empresas especializadas no ramo portuário para fazer um estudo de viabilidade do negócio ou outras alternativas.

Após os estudos realizados pela COPENE, observou-se que uma parceria em conjunto com a CODEBA seria mais viável, inclusive por um fator de grande importância que era a sua falta de conhecimento do negócio portuário e a parceira já contava com um longo conhecimento. Este estudo serviu como base para que o compromisso entre as empresas fosse concretizados.

A COPENE (Companhia Petroquímica do Nordeste) S/A, enquanto maior central distribuidora de produtos petroquímicos da América do Sul, pretendia estrategicamente importar as matérias-primas para atendimento das suas necessidades produtivas e manifestou o desejo de utilizar o terminal de produtos gasosos (TPG), para receber referidas matérias-primas a serem utilizadas, de acordo com Orrico Neto (2000).

Um termo de compromisso foi firmado entre a COPENE, junto com a CODEBA em 12/08/00, onde estas se propuseram realizar estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeira para ambas poderem analisar a utilização do referido terminal. A COPENE, comprometeu-se a realizar um estudo técnico, contratando para tal, empresas idôneas, cujos currículos seriam aprovados por ambas as partes envolvidas para eventuais serviços de adaptação e ampliação do píer, pelos técnicos das duas companhias, cobrindo desta forma as seguintes áreas de conhecimento específico, conforme Orrico Neto (2000, p.3):

- Serviços de avaliação da ampliação de capacidade do píer para navios entre 60.000 (sessenta mil) e 90.000 (noventa mil) TBP (Tonelagem de Porte Bruto);
- Serviços de engenharia envolvendo novos dolphins, reforços dos existentes, defensas e outros sistemas do píer, visando à adaptação e ampliações definidas em comum acordo entre a COPENE e a CODEBA;
- Serviços de construção e montagem do escopo definido pelo projeto de adaptação e ampliação do píer;
- Serviços de engenharia envolvendo a parte de terra tais como: sistema de transferência (bombas/acionadores, dutos, instrumentação e controle, subestação e sala de controle), estocagem (tanques, bombas/acionadores, dutos, instrumentação e controle, subestação e sala de controle), bem como toda a infra-estrutura para esses sistemas;
- Serviço de construção e montagem das referidas instalações de terra;
- Serviços das licenças de localização, implantação e operação.

O prazo de realização destes estudos ou projetos, de acordo com Orrico Neto (2000), foram de 90 dias a contar data da assinatura do termo de compromisso, podendo ser prorrogado, mediante consentimento mútuo dos signatários, por meio de correspondência epistolar.

Após a conclusão dos estudos, a COPENE manifestou-se, através da correspondência CT-DME-00/069, recebida em 07/11/2000, como favorável à viabilidade técnico econômica e informou estar à disposição da CODEBA para a formalização do convênio definitivo.

O Termo de Compromisso assinado entre a COPENE e CODEBA apresentou um valor de tarifa a ser cobrado de R\$ 0,40 (quarenta centavos) por tonelada movimentada, representando um aumento de 600 % (seiscentos por cento), ao ser comparado com o valor pago pelo TEMADRE, como foi observado por Orrico Neto (2000). Este valor seria reajustado anualmente, fato que não vinha ocorrendo, ao se comparado (de novo) ao TEMADRE, em face, da defasagem anterior e ao posterior congelamento tarifário desde 15/11/1996.

A movimentação mínima anual garantida seria de 2.000.000 (dois milhões) de toneladas. Sendo assim, haveria um incremento de 500% (quinhentos por cento) na movimentação média do TPG, desta forma se chama atenção que a movimentação média no ano 2000 era de 400.000 (quatrocentos mil) toneladas, não garantidas.

Segundo o termo de compromisso entre a COPENE e a CODEBA, o investimento total realizado, exclusivamente, pela primeira é da ordem de R\$ 7.200.000,00 (sete milhões e

duzentos mil reais), valor que foi majorado para o montante de R\$ 8.200.000,00 (oito milhões e duzentos mil reais).

O termo de compromisso entre a COPENE e a CODEBA também observou que deveria ser respeitada uma carência de 03 (três) anos, e os investimentos realizados no Porto de Aratu deverão ser incorporados ao patrimônio da segunda, na razão de 1/25 (um vinte cinco avos) por ano de utilização.

Conforme Orrico Neto (2000), para o efeito de cálculo do valor de negócio foi adotado o método fluxo de caixa com as receitas da CODEBA, relativas ao incremento patrimonial (investimentos feitos pela COPENE e incorporados pela CODEBA), bem como, relativas ao incremento do valor da tarifa (comparativamente às anteriormente pagas pelo TEMADRE), multiplicada pela movimentação anual garantida. Do outro lado, foi considerado que não haverá incremento de despesa por parte da CODEBA, vez que, além das licenças, construções, adequações, ampliações e implantações, toda a manutenção das instalações/benfeitorias de terra e de mar (inclusive 100% da dragagem) foram custeadas pela COPENE. O fluxo de caixa foi capitalizado em taxa segura de 10% (dez por cento) ao ano, pelo período necessário para incorporar totalmente os investimentos a serem realizados:

- Valor do investimento: R\$ 8.899.065,34 (VP);
- Valor mínimo do incremento tarifário anual: R\$ 680.000,00 (PMT);
- Valor de ressarcimento nulo: R\$ 0,00;
- Prazo para o ressarcimento 25 anos (n);
- Taxa segura do mercado: 10% a. a. (i).

Desta forma, o valor do negócio ficará, portanto, em R\$ 163.294.756,55 (cento sessenta e três milhões, duzentos e noventa e quatro mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e cinco centavos).

Orrico Neto (2000, p.5) mostra que, além do valor apurado acima, outros benefícios poderiam ser mensurados, mas não seriam precisos, e sim observados:

- Com a adaptação e ampliação, o TPG passará a categoria de píer múltiplo, podendo então operar também com líquidos, ampliando o seu espectro de atendimento para navios de até 90.000 (noventa mil) TPB. Além disso, contará com uma nova ponte de acesso por onde passarão as tubulações;
- Do mesmo modo, o terminal de granéis líquidos (TGL) também será elevado à condição de píer múltiplo, operando então com produtos gasosos e

líquidos. Essa flexibilidade operacional irá contribuir com a produtividade dos terminais, permitindo movimentações em menor tempo e reduzindo os custos;

- Adicionalmente, a construção e instalação de equipamentos de grande capacidade: bombas, acionadores, dutos, instrumentação e controle, tanques, subestações, salas de controle, com suas respectivas infra-estrutura, possibilitará a consolidação de um moderno complexo portuário especializado para a movimentação de líquidos e gases, atraindo novos interessados em efetuar movimentações de cargas e, principalmente, possibilitando novos arrendamentos das diversas áreas disponíveis no Porto Organizado de Aratu;
- Vale reiterar que além da receita garantida de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), através da importação das matérias primas petroquímicas, novas receitas certamente serão auferidas com cargas para a exportação, inclusive combustíveis, resultantes dos processos petroquímicos de produção;
- Quanto as despesas, serão totalmente arcadas pela COPENE, inclusive aquelas relativas à drenagem em frente ao TPG (integralmente) e mais 20% (vinte por cento) dos custos totais de toda a dragagem de manutenção do canal de acesso e da bacia de evolução, através de ressarcimento para a CODEBA;
- No que tange ao meio ambiente, todos os procedimentos para a preservação, monitoramento, controle, segurança, planos de contingências etc., serão de responsabilidade da COPENE, ficando com a CODEBA o gerenciamento técnico do empreendimento, porém, quaisquer custos, inclusive para as necessárias autorizações, permanecerão sob a responsabilidade da COPENE;
- Será obrigatória a contratação de seguros, inclusive contra terceiros para todas as instalações, equipamentos e área utilizadas.

O convênio nº 002/01 (ver Anexo A), assinado em 16 de fevereiro de 2001, buscou a cooperação mútua entre a Companhia das Docas da Bahia (CODEBA) e a Companhia Petroquímica do Nordeste (COPENE), em um convênio de cooperação mútua.

Considerando que a CODEBA, na qualidade de concessionária do serviço público federal de exploração de atividades portuárias no Porto Organizado de Aratu – BA, explora, em parceria com a iniciativa privada, o terminal de produtos gasosos (TPG), píer de uso público, dotado

de uma plataforma de operações em concreto armado sobre tubulões com área de 660 m<sup>2</sup> e com um berço de atracação para navios de até 20.000 TPB (Tonelada de porte bruto) e comprimento de 180m, recentemente dragado para a profundidade de 12m, é do seu interesse a ampliação da infra-estrutura terrestre, com vistas a melhor aproveitamento da estrutura marítima, cuja profundidade permite a atracação de navios de maior capacidade.

Desta forma, com uma adequada adaptação e ampliação, o TPG (terminal de produtos gasosos) poderá passar à categoria de píer múltiplo, podendo operar produtos gasosos e líquidos, ampliando o seu espectro de atendimento para navios de até 90.000 TPB, e que tal flexibilidade operacional contribuiu para a produtividade dos terminais, não somente permitindo movimentações em menor tempo e com reduções de custos, mas ainda atraindo novos interessados em movimentações de cargas e possibilitando novos arrendamentos das diversas áreas disponíveis no porto organizado de Aratu, de acordo com o convênio nº 002/2001.

A COPENE, conforme o convênio nº 002/2001, mostrou-se interessada em utilizar o mencionado píer para receber as matérias-primas petroquímicas que seriam utilizadas em seu processo produtivo, e para isso esteve disposta a investir na sua ampliação e no melhoramento do píer, que ficou adequado para o recebimento de navios de médio e grande porte. A CODEBA, em contrapartida, se dispõe a reduzir as tarifas portuárias habitualmente cobradas em favor da empresa que se propôs efetuar os referidos investimentos para ampliação e melhoramento do referido píer.

As conclusões dos estudos de viabilidade econômica e técnica efetuada, de acordo com o convênio nº 002/2001, indicaram que tal empreendimento daria resultado bastante proveitoso, não apenas para os interesses empresariais de ambos os participantes, ora convergentes em seus superiores objetivos, mas também representaria um poderoso incentivo à modernização das áreas e instalações portuárias, bem como ao desenvolvimento econômico do país. Então, os partícipes, através deste convênio, resolveram estabelecer as condições mútuas e as bases para a cooperação.

A primeira cláusula do convênio nº 002/2001 abordou o que poderiam ser consideradas matérias-primas petroquímicas, sendo estas substâncias derivadas do petróleo ou do gás natural obtidas diretamente das jazidas ou através de operações de fracionamento em unidades de refino ou de separação.

A segunda cláusula do convênio nº 002/2001 observa que a COPENE obrigou a efetuar as seguintes obras e serviços de adaptação, ampliação e manutenção do píer, com vistas ao aumento de sua capacidade para navios de até 90.000 (noventa mil) TPB (tonelagem de porte bruto):

- Serviços de engenharia envolvendo a construção de novos dolphins e reforço dos atualmente existentes, defensas e outros sistemas do píer;
- Serviços de construção e montagem das instalações de terra;
- Levantamentos oceanográficos em frente ao píer, tais como: batimetria, correntometria, determinação do volume a ser dragada, sondagem de sísmica rasa, sondagem por *jet-probe* e sondagem geofísica em frente ao píer TPG;
- Serviços de drenagem.

A terceira cláusula do convênio nº 002/2001 continuou sobre as obrigações com as quais a COPENE se comprometeria:

- Desembolsar para a materialização do projeto na parte do píer e na parte terrestre do mesmo, investimentos no total de R\$ 8.922.000,00 (oito milhões e novecentos e vinte e dois mil reais), montante esse o qual se limita a responsabilidade financeira da COPENE, não cabendo a CODEBA quaisquer desembolsos complementares;
- Pagar a CODEBA uma tarifa de movimentação através do píer, estabelecida, a título de tarifa portuária incentivada, no valor de R\$ 0,40 (quarenta centavos de real) por tonelada métrica de matéria-prima petroquímica, insumo energético ou derivado combustível, relacionados na cláusula primeira e movimentados através dos sistemas que serão relacionados no subitem sexto desta cláusula e no subitem quinto da quarta cláusula;
- Assegurar a manutenção de uma quantidade mínima de movimentação anual através do píer TPG, estipulada em (dois) milhões de toneladas por ano, das matérias-primas definidas na cláusula primeira, nos três primeiros subitens, para fins de pagamento a CODEBA por conta da tarifa portuária incentivada, ou seja, havendo uma movimentação anual inferior a 2 (dois) milhões de toneladas, será adicionalmente pago a CODEBA o valor equivalente a movimentação não realizada até completar esse mínimo (dois milhões de toneladas);
- Efetuar a dragagem de manutenção da profundidade do canal em

frente ao píer do TPG, assumindo a responsabilidade por 100% (cem por cento) dos respectivos custos;

- Assumir a responsabilidade por 20% (vinte por cento) dos custos totais da dragagem de manutenção (de profundidade) do canal de acesso ao píer do TPG e da área da bacia de evolução, que serão pagos diretamente pela COPENE a CODEBA, sendo o restante rateado entre os demais usuários do píer;
- Efetuar os demais serviços de engenharia necessários as operações envolvendo a parte de infra-estrutura de terra, tais como: sistemas de transferência (bombas/acionadores, dutos, instrumentação e controle, subestação e sala de controle), estocagem (tanques, bombas/acionadores, dutos, instrumentação e controle, subestação e sala de controle), bem como toda infra-estrutura para a manutenção desses sistemas;
- Efetuar os serviços de construção, montagem e manutenção das referidas instalações de terra;
- Cumprir e acatar a legislação portuária pertinente, em especial a Lei nº 8.630, de 25/02/1993 – Lei de Modernização Portuária e o decreto nº 1.912 de 26/05/1996, bem como as normas e o regulamento de exploração dos Portos de Aratu e Salvador.

A quarta cláusula do convênio nº 002/2001 determinou à CODEBA:

- Gerir tecnicamente o empreendimento e obter as necessárias autorizações junto aos órgãos governamentais competentes, ficando os respectivos custos sob responsabilidade da COPENE;
- Manter, durante toda a duração do convênio, a cobrança de uma tarifa portuária incentivada, nos níveis ora acordados, sujeitos ao reajustamento anual correspondente ao índice da variação do IGP-DI (FGV), obedecendo as seguintes regras: o reajustamento anual previsto nesta cláusula terá uma limitação máxima, correspondendo ao índice de desvalorização cambial do Real em relação ao Dólar norte-americano, com ressalva de poder-se considerar, nesta limitação máxima, o reajuste acumulado da taxa de infraestrutura contra a desvalorização do Real acumulada para o período transcorrido desde a assinatura do convênio até a data em questão;
- A data base para cálculo do reajustamento será considerada aquela da conclusão das obras de adequação do TPG;
- Fiscalizar e aprovar a execução dos serviços de construção necessários;

- Gerenciar e manter as demais instalações portuárias, suas vias de acesso, bem como exercer a necessária vigilância das mesmas;
- Ceder, o uso pela COPENE de uma faixa de terreno com 10m (dez metros) de largura, na área do Porto Organizado de Aratu, destinada a passagem de 4 (quatro) novos dutos enterrados a 1,5 (um virgula cinco) metros de profundidade em relação ao atual nível do solo, para a movimentação dos produtos objeto deste convênio e descritos logo nas cláusulas iniciais, entre o TPG e o novo parque de tancagem situado na COPENE. Bem como, disponibilizar através de competente instrumento, a ser celebrado junto a concessionária local de energia elétrica, o uso oneroso de uma faixa de terreno para a passagem área de linhas de alta tensão em 69KV, destinadas a alimentação das subestações do terminal e do parque de tancagem.

A quinta cláusula do convênio nº 002/2001 observou que este poderia ser extinto de comum acordo pelas duas partes, ou mediante denúncia unilateral por qualquer um de seus participantes, efetuada com a antecedência mínima de 36 (tinta e seis) meses, mediante comunicação escrita.

A sexta cláusula do convênio nº 002/2001 mostrou os direitos e as obrigações dos participantes, em caso de denúncia unilateral do presente convênio, devendo obedecer às seguintes regras:

- A denúncia ao partir da CODEBA, desta forma ficará assegurado a COPENE o direito de continuar utilizando toda a estrutura do píer, nas condições estabelecidas neste convênio, durante o período de 36 (trinta e seis) meses a contar da data do protocolo de recebimento da denúncia. Durante o mesmo período, continuará a ser praticada a tarifa portuária incentivada, já reajustada anualmente, tendo como base o valor inicial de R\$ 0,40 (quarenta centavos de real), por tonelada métrica movimentada pela COPENE através do referido píer;
- Ainda com a denuncia partindo da CODEBA, será devida a COPENE, uma indenização, por parte da outra participante, a ser paga parceladamente durante o período de 36 (trinta e seis) meses imediatamente após a data do recebimento da denuncia, correspondente ao valor dos investimentos realizados pela COPENE no píer do TPG, tendo como base de valor do referido investimento, corrigido pelo mesmo índice de reajuste da taxas de infra-estrutura, limitando, no máximo, a desvalorização do Real em relação

ao Dólar americano, acumulada no período total desde a assinatura do convênio, sendo deduzido do valor da indenização total correspondente a 1/25 (um vinte e cinco avos) do investimento total, por cada 12 (doze) meses completados da vigência do convênio;

- A denuncia partindo da COPENE, nenhuma indenização será de vida pela CODEBA a COPENE, por conta dos investimentos por esta já realizada no píer do TPG a partir da assinatura deste convênio. Obriga-se a CODEBA a cumprir as obrigações estipuladas neste convênio, durante o intervalo de 36 (trinta e seis) meses, verificando entre a data da comunicação da denuncia e a definitiva extinção do presente convênio.
- Em todos os casos, inclusive no de extinção amigável do presente convênio, ambos os participantes ficam plenamente responsáveis por todas as obrigações contraídas, inclusive com terceiros, para todos os fins de direito, até a data definitiva extinção do convênio.

A sétima cláusula do convênio nº 002/2001 observou que todos os procedimentos para a preservação, monitoramento, controle, segurança, planos de contingência, e outras providências relativas à preservação do meio ambiente seriam de responsabilidade da COPENE, cabendo à CODEBA o gerenciamento técnico do empreendimento, e ficando a cargo da COPENE a integral responsabilidade pelos respectivos custos decorrentes.

A oitava cláusula do convênio nº 002/2001 observou a obrigatoriedade da contratação de seguros por parte da COPENE, inclusive contra riscos de terceiros a serviço da COPENE, que cobririam todas as instalações, equipamentos e áreas utilizadas, e bem assim, por danos causados por ela ou por empresa pela mesma contratada.

A nona cláusula do convênio nº 002/2001 determinou que os investimentos e melhoramento realizados no píer TPG pela COPENE, em decorrência deste convênio, seriam incorporados ao patrimônio da CODEBA à razão de 1/25 (um vinte cinco avos) por ano de utilização do píer.

A décima cláusula do convênio nº 002/2001 (ver Anexo C) observou que a contagem para a validade da cobrança da tarifa portuária incentivada pela CODEBA em relação quanto à contagem do tempo para incorporação do patrimônio do empreendimento (1/25 a cada 12 meses) seria iniciada apenas quando da conclusão das obras referidas nos parágrafos acima.

Ao observar o convênio nº 002/2001, ficou evidente os benefícios proporcionados por ele, para as empresas envolvidas, com a CODEBA garantindo um aumento seu do faturamento e do seu patrimônio e a Braskem conseguindo redução do preço pago de movimentação portuária e a diminuição da dependência da Petrobrás.

### 3.4 ENTREVISTAS

A entrevista na Braskem foi realizada com Sr. Salomão Sadygusky que exerce o cargo de gerente de desenvolvimento de novos negócios. Esta gerência tem por objetivo a criação de novos negócios para a empresa e para o pólo. O entrevistado participou desde o início das negociações que originaram o convênio com a CODEBA, ainda pela antiga COPENE.

Os entrevistados da empresa CODEBA foram os funcionários. O processo de parceria público-privada no Brasil já vem de longos anos, mas atualmente está sendo regulamentada através da lei 11.979 de 30 de dezembro de 2004. Apesar da longa maturação do processo de parceria no Brasil, de acordo com a entrevista realizada na Braskem, este processo está apenas começado e vai depender muito das intenções por parte do governo, para poder dar resultado. Pode ser uma das soluções para resolver os problemas do país em infra-estrutura, que é considerado um dos seus gargalos, para a produção em geral, necessitando para tal de vontade política.

Exemplificando, temos o caso da Braskem, sendo de grande importância a criação deste porto, legítimo

A parceria entre a CODEBA e a BRASKEM existe desde a fundação do Pólo Petroquímico de Camaçari-Ba, através da COPENE, empresa que se fundiu com outras do próprio Pólo para originar a atual BRASKEM. Portanto, desde essa época existe um conhecimento mútuo entre os parceiros resultando na existência de um alto grau de confiança entre os mesmos.

A proposta de parceria partiu da Braskem, devido o seu interesse em utilizar o Porto de Aratu para o desembarque de sua matéria prima básica (a nafta petroquímica), e foi objeto de estudos técnicos por parte do setor de desenvolvimento de novos negócios da CODEBA e por empresas de consultoria da área portuária.

Após ser alvo de vários debates no Conselho de Administração da CODEBA, foi aprovada pela diretoria das empresas e legitimada por pareceres jurídicos que garantiram as regras básicas de comprometimento de metas entre os parceiros.

Com o objetivo de obter informações precisas sobre esta parceria, as dificuldades enfrentadas e efetuar uma análise da avaliação dos resultados obtidos foram realizadas entrevistas com representantes de cada uma das empresas envolvidas.

Este capítulo é dedicado à apresentação dos dados e informações colhidas dos entrevistados e consideradas de grande relevância para o nosso estudo.

Representando a CODEBA, concederam entrevista os funcionários Marcelo Fernandes<sup>1</sup>, Augusto César Ribeiro Costa e Silvana Sepúlveda<sup>2</sup>.

A entrevista na Braskem foi realizada com o Sr. Salomão Sadygusky – gerente de desenvolvimento de novos negócios – que participou desde o início das negociações que organizaram o convênio, assinado ainda pela antiga COPENE.

Com base no depoimento dos entrevistados, apresentaremos a seguir os pontos positivos desta parceria:

O Estado reduziu o risco em obras que não são auto-sustentáveis, ou cujo processo de amadurecimento é indefinido. Sendo uma gestão compartilhada, a empresa privada não só busca o lucro, mas também assume responsabilidade com que é público;

A criação de um terminal portuário possibilitou à Braskem uma maior facilidade na obtenção de matéria-prima e, conseqüentemente, um maior controle sobre sua produção isentando o Estado da utilização de recursos públicos para tal objetivo;

A flexibilização da lei do monopólio do petróleo, pois a Braskem teve a oportunidade de não mais depender da utilização de matéria-prima da Petrobrás. Para que isso ocorresse, a Braskem, após a realização de pesquisas por parte de várias empresas especiais de transporte marítimo, optou por investir na ampliação do terminal de Produtos gasosos do Porto de Aratu. O aumento do calado do porto reduziu o valor do frete, o que possibilitou receber navios de grande porte, diminuindo, assim, os custos;

---

<sup>1</sup> Engenheiro, lotado na coordenação de infraestrutura portuária e membro do Conselho Administrativo da CODEBA há doze anos. Participou ativamente da instalação do convênio, através de várias reuniões de debates dentro do conselho de administração da empresa, onde votou favorável para que este convênio fosse firmado.

<sup>2</sup> Estatístico e economista, lotados na coordenação de novos negócios da CODEBA, que participaram ativamente na montagem do convênio e acompanham os resultados auferidos por este.

A construção de parque de bombas e dutos para transportar a matéria-prima diretamente do navio para as indústrias garantindo o aumento da produção da Braskem, diminuindo os seus custos e possibilitando que ela colocasse seus produtos no mercado com valor mais competitivo;

o aumento da produção da Braskem influenciou diretamente no faturamento da CODEBA devido à movimentação em todos os seus terminais portuários e não apenas naquele utilizado na parceria;

a CODEBA vem se beneficiando através dos valores relativos a multas pagas pela Braskem, previstas pelo convênio de parceria, caso ela não movimentasse dois milhões de toneladas de produtos por ano.

O aumento das exportações e importações e conseqüentemente o incremento do comércio internacional;

a relevância que teve em todo processo de fusão das empresas do Pólo Petroquímico que formaram a Braskem;

a utilização do Terminal de Produtos Gasosos por parte da Petrobrás, já que o seu porto, o Temadre, possui algumas dificuldades para ancorar navios de maior porte devido ao seu calado e quando acontece estar com movimento bastante intenso, para não pagar os dias parados dos navios;

ocorreram benefícios nos arredores do terminal, não apenas em sua construção, que provocou uma grande demanda por mão-de-obra, que até hoje é utilizada para vários serviços em torno das necessidades do terminal.

Com base nos dados apresentados, podemos afirmar que embora o processo de parceria público-privada (PPP) no Brasil só tenha sido regulamentado pela lei 11.979 de 30 de dezembro de 2004, ele já ocorre há longos anos.

Mesmo considerando a ressalva feita por parte da CODEBA em relação à lucratividade da empresa, já que ela considera baixo o valor referente à multa paga pela Braskem quando esta não cumpre a meta anual estabelecida de movimentação do produto, e por parte da Braskem algumas dificuldades devido a outra parceira ser uma empresa pública e ter algumas regras a serem obedecidas, fazendo com que alguns processos sejam mais lentos do que realizado entre empresas privadas. A parceria ocorre sem anormalidades constituindo-se em um exemplo de que este processo pode ser solução para resolver um dos entraves do governo para

a produção em geral, que é o problema da infra-estrutura. Por isso seu êxito depende também de vontade política.

#### 4 CONCLUSÃO

Este trabalho, ao longo dos seus capítulos, analisou as possibilidades para a implementação das parcerias público-privadas (PPP) através de um estudo de caso do convênio firmado entre a Companhia de Petroquímica do Nordeste (COPENE), atual Braskem, e a Companhia de Docas da Bahia (CODEBA).

A definição do papel do Estado e o grau de intervenção na economia são temas bastante comentados. Vários estudiosos debatem em torno dessas questões, sem conseguir equacionar ou responder de maneira satisfatória às expectativas geradas pelo princípio de que ao Estado cabe a responsabilidade de se fortalecer para gerenciar e promover o bem comum.

Para tanto, estudou-se inicialmente o processo de Reforma do Estado, que foi primordial para o advento do instrumento do processo chamado PPP. A reforma do Estado envolve vários aspectos, tais como, o ajuste fiscal, administração pública mais eficiente, fim do empreguismo para uma minoria privilegiada, abandono da estratégia protecionista de substituição de importações, programas de privatizações e publicitação, que transferem para o setor público não estatal a produção de serviços estabelecendo um sistema de parceria entre Estado e a sociedade. O Estado tem como responsabilidade regular e prover principalmente, serviços como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, e buscar a descentralização vertical para os níveis estadual e municipal.

O início do processo da reforma do Estado no Brasil passou pelas privatizações, sendo que estas aconteceram em setores de utilização de inovações tecnológicas como as telecomunicações, energia, transporte e siderurgia.

As reformas administrativas, que são políticas públicas, possuem grande importância e têm por objetivo a melhoria da *performance* do sistema burocrático. Com a diminuição da *performance*, os administradores públicos viram-se na necessidade de aumentar os ganhos de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública. As reformas administrativas usam

normalmente dois programas combinados para poderem elevar a *performance*: ganhos de racionalidade na gestão financeira fiscal do Estado e promoção de um conjunto de mudanças institucionais que visam à transformação do controle da gestão e delegação entre as diversas partes do sistema burocrático. As funções do Estado devem ser delimitadas com clareza, devendo ser distintas as áreas específicas de sua atuação: os serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços para o mercado.

Alguns pontos implementados pela reforma podem ser vistos, porém o sucesso é celebrado e o fracasso sempre é maquiado. Outro fator importante diz respeito aos resultados finais, mas estes normalmente são inexistentes, ou se tem dificuldade para detectá-los.

A parceria já existia entre o setor público e o setor privado. Vários exemplos podem ser observados dentro da história da administração pública brasileira, como o início das ferrovias, os portos, algumas hidrelétricas etc. O momento agora passa por uma nova forma de parceria, que seria público-privada. Assim, o direito administrativo brasileiro deve oferecer um ordenamento jurídico dentro das leis brasileiras. Desta forma, devem ser utilizados os contratos administrativos, devido ser um acordo de vontades, feito livremente e com direitos e deveres de ambas as partes. As parcerias entre o setor público e o setor privado começaram na Inglaterra e vêm sendo implementadas com grande avanço em países como a Nova Zelândia, Portugal, Espanha, Irlanda, África do Sul, no Chile, entre outros, constituindo-se em modalidade de contratação entre entidades públicas e as organizações privadas mediante o compartilhamento de riscos e o financiamento obtido pelo setor privado para a realização de serviços ou empreendimentos públicos.

As parcerias público-privadas (PPP) representam uma política econômica que busca a eficiência e ao mesmo tempo insere uma forma de o setor público colaborar com o setor privado, mas com este assumindo algumas responsabilidades que eram inerentes ao setor público.

As parcerias público-privadas (PPP) ainda são pouco exploradas no Brasil, devido a falta de um marco regulatório e de leis apropriadas. É uma alternativa indispensável para o crescimento econômico. Tendo em vista estas parcerias constituírem-se em um amplo leque de investimentos, podem ser feitas em várias áreas como segurança pública, habitação, saneamento básico, infra-estrutura viária, portuária, ferroviária e elétrica.

Estas parcerias estão se tornando fundamental para o crescimento dos investimentos devido às limitações fiscais do governo. Todavia para que as parcerias se concretizem são necessárias

regras claras, que reduzam a possibilidade de riscos para ambas as partes. Também é fundamental que a questão das permissões e dos licenciamentos ambientais sejam integradas à parceria para que haja certeza da implementação dos projetos.

Para um estudo de caso sobre a viabilidade das parcerias público-privada no Brasil, foi realizado um convênio entre a Braskem e a CODEBA contendo as principais características de uma PPP. Os valores do acordo e o tempo em que ele estará em vigor encontram-se conforme a Lei nº 11.079 de dezembro de 2004.

A Companhia de Docas da Bahia, devido à dificuldade em conseguir novos investimentos por parte do governo, encontrava-se com o terminal portuário gasoso do Porto de Aratu praticamente sem utilização, uma vez que contava apenas como cliente uma das subsidiárias da Petrobras, que lhe rendia uma movimentação em torno de 300.000 (trezentos mil) toneladas por ano, o que representava muito pouco financeiramente.

Diante dessa situação, no ano de 2000, cogitou-se a viabilidade de um convênio entre essas empresas, e após estudos conclui-se que uma parceria seria viável, já que ambas seriam beneficiadas. A Braskem faria alguns investimentos no terminal portuário gasoso da CODEBA como o aumento do calado para o atracamento de navios de maior porte, a criação de dutos para transporte de produtos e outras infra-estruturas. Dessa forma, evitaria um investimento vultoso em um ramo de negócios que não conhecia e, ao mesmo tempo, garantia maior competitividade no mercado reduzindo custos, uma vez que com seu próprio porto daria vazão à importação e à exportação de seus produtos com maior facilidade de escoamento.

Já a CODEBA, que se encontrava com um terminal praticamente subutilizado, arrecadaria mais sem precisar fazer nenhum investimento, ficando com a responsabilidade de gerir o negócio devido à sua experiência e conhecimento de mercado.

O Convênio foi assinado no ano de 2001 e seu sucesso pode ser evidenciado nos números que comprovam a lucratividade, o crescimento da produção e do patrimônio das empresas.

Com base no exemplo apresentado, podemos afirmar que essas parcerias estão se tornando fundamental para o crescimento dos investimentos devido às limitações fiscais do governo. Todavia, para que elas se concretizem, são necessárias regras claras que garantam a redução da possibilidade de riscos para ambas as partes. Também é fundamental que a questão das permissões e dos licenciamentos ambientais sejam integrados à parceria para que haja a certeza da implementação dos projetos.

Conclui-se, portanto, que embora as parcerias público-privadas (PPP) ainda sejam pouco exploradas no Brasil, devido à falta de um marco regulatório e de leis apropriadas, são viáveis, pois se constituem em mais uma alternativa indispensável para o crescimento econômico do país, tendo em vista possibilitarem um amplo leque de investimentos que podem ser feitos em várias áreas como segurança pública, habitação, saneamento básico, infra-estrutura viária, portuária, ferroviária e elétrica.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ALBAN, Marcus. **Transporte e logística**: os modais e os desafios da multimodalidade na Bahia. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2002.

ALVARENGA, José Eduardo. Parcerias Público-Privadas: breves comentários. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Economico**, Salvador, n. 2, 2005. Disponível em : <<http://www.direitodoestado.com.br/reade.asp>>. Acesso em: 03 abr. 2006.

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. A eficiência com fundamento da reforma do aparelho de Estado. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 232, 25 fev. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4887>>. Acesso em: 15 abr. 2005.

ANDREWS, Cristina e KOUZIMIN, Alexander. “Dando nome a rosa”: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **Reestruturação e reforma do Estado**: Brasil e América Latina no processo de globalização. São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.fia.com.br/REFORMA/TEXTO.HTM>>. Acesso em: 23 set. 2005.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. A parceria público-privada no Project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura e seu papel na reforma do Estado brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 28, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

BAETA, Adelaide Maria Coelho; BARBOSA, Márcia Adriana; SILVA, Ronaldo André Rodrigues da. Parceria público-privado em um modelo de autogestão: uma trajetória contra a crise do emprego. In: ENCONTRO DA ANPAD, 28, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

BARRETO, Helena Motta Salles; DELGADO, Ignácio Godinho; OLIVEIRA JUNIOR, Lourival Batista. Reforma administrativa: a nova concepção do Estado e seu impacto sobre gastos sociais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2000, Petrópolis, RJ. **Anais...** Petrópolis, RJ: ANPOCS, 2000.

BOAVENTURA, E. **Metodologia da pesquisa científica**: monografia, dissertação e tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BONELLI, Cláudia Elena; CINTRA, Antonio Felix de Araújo. A sistemática contratual das PPP. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, n. 504, 23 nov. 2004. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5973> >. Acesso em: 25 fev. 2005.

BRASIL. Lei n. 6.222, de 10 de julho de 1975. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 1975. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action> >. Acesso em: 13 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action> >. Acesso em: 05 maio, 2006.

BRASKEM. Site Institucional. Disponível em: <<http://www.braskem.com.br>>. Acesso em: 19 mar. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e Mecanismo de Controle. Trabalho apresentado á segunda reunião do círculo de Montevideu. Barcelona, 25-26 de abril de 1997.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 1., 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1996.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n.1, 2001.

\_\_\_\_\_; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 2003.

BRITO, Paulo. **Economia brasileira**: planos econômicos e políticas econômicas básicas. São Paulo: Atlas, 2004.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria Público Privada: Compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, jan-mar, 2005.

CODEBA – Companhia das Docas do Estado da Bahia. **Complexo portuário da Bahia**. Disponível em: < <http://www.codeba.com.br/index.php> >. Acesso em: 26 jan. 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desafios da reforma democrática do Estado**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DROPA, Flávio. **Reforma do Estado e reforma administrativa**. São Paulo: FGV, 1999.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Reforma do Estado e Serviços Públicos: Transformação de um modelo ou adaptação à uma nova ordem social?. **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v. 34, n. 1, jan-mar, 1999.

FARIAS Pedro César Lima de; RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Regulação e os novos modelos de gestão do Brasil**. Revista do Serviço Público, ano 53, número 3, 2002.

FELIX, Célia Maria Reis. **Conhecimento e mecanismo de defesa como variáveis interventivas na prática de competência gerenciais do setor público**.

FERLIC, Carlos. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UNB, 1998.

FONTE, Felipe de Melo. Parcerias Público-Privadas e o novo direito administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, n. 504, 23 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5970>>. Acesso em: 19 mar. 2005.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 4, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; CAVALCANTI, Gustavo Henrique V.; AFFONSECA, Maria Dulce Valença de. **Gestão de qualidade e inovações gerenciais em organizações públicas**. . In: ENCONTRO DA ANPAD, 28, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

HARADA, Kiyoshi. Inconstitucionalidade do Fundo Garantidor das parcerias Público-Privadas. Art 8º da Lei nº 11.079/04. **Jus Navigandi**, Teresina, v.9, n.597, jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=615>>. Acesso em: 19 de março de 2005.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n.3, 2002.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. **Jus Navigandi**, Teresina, v.7, n.61, jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>> Acesso em: 25 fev. 2005.

KLISBERG, Bernado. Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do terceiro milênio. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, 2001.

LODOVICI, G. M.; BERNAREGGI, E. Samek.; FIRGEMANN, Henrique. **Parceria Público Privado**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo : Summus, 1993.

LOPES, Pedro Câmara Raposo. Anotações preliminares à Lei nº 11079/2004. Parceria público-privada. **Jus Navigandi**, Teresina, v.9, n. 555, 13 jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6169>> Acesso em: 19 de março 2005.

MEDEIROS, Janann Joslin, et al. Parcerias público privadas: uma proposta analítica preliminar. In: ENCONTRO DA ANPAD, 28, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Sustentabilidade das inovações gerenciais na administração pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 27, 2003, Atibaia, SP. **Anais...** Atibaia, SP: ANPAD, 2004.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. **Cadernos MARE**, Brasília, v.4, jun. 1999.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Parcerias público-privado. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, 2004a.

\_\_\_\_\_. Duas siglas ainda em moda: PPP&MP. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 5, 2004b.

MOREIRA, Terezinha, CARNEIRO, Maria C.F. A parceria pública na infra-estrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.27-46, dez. 1994.

NASSUNO, Mariane. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações nos últimos cinco anos. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, 2000.

ODEBRECHT. Site institucional do grupo líder nos negócios de engenharia e construção e de química e petroquímica na América Latina. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com.br>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

ORRICO NETO, Ernani. Análise sobre a movimentação de matérias primas petroquímicas através do terminal de produtos gasosos – TPG do Porto Organizado de Aratu. Salvador: [s.n], 2000.

PASIN, Jorge Antonio Bozoti; BORGES, Luiz Ferreira Xavier. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n 20, dez-2003.

PESQUISA ENAP. A experiência gerencial no Brasil em ação. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n.1, 2001.

PETROQUISA. Site institucional da Petrobrás Química S.A, subsidiária integral da Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A. Disponível em: <<http://www.petroquisa.com.br>>. Acesso em : 04 fev. 2006.

PINTO, José Emílio Nunes. As parcerias entre o setor público e o setor privado. **Jus Navigandi**, Teresina, v.7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3839>>. Acesso em: 25 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. A percepção de risco nas Parcerias Público-Privadas e a Lei nº 11.079/2004 e seus mitigantes. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9,n.549, jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6156>>. Acesso em: 19 mar. 2005.

POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n.3, jul-set, 2002.

\_\_\_\_\_. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerencias. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n.3, 2002.

\_\_\_\_\_. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: Desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, nov. 2002.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse do público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 138, 21 nov. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4531>>. Acesso em: 25 fev. 2005.

SILVA, Mario César da. Parcerias público-privadas: as realidades de um sonho. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, n. 534, 23 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6087>>. Acesso em: 19 mar. 2005.

## **APÊNDICE A – FORMULÁRIOS DE ENTREVISTAS**

Esta entrevista foi realizada na Braskem com o objetivo de auferir os resultados do convênio.

1 – Como o senhor vê o processo de parceria público- privada no Brasil? Tem alcançado os efeitos esperados?

2 – Fale como surgiu a parceria com a BRASKEN. Quem intermediou as negociações?

3 – Qual o grau de cumprimento das metas estabelecidas no convênio já em 2005? E as possíveis penalidades do contrário?

4 – E os impactos que o senhor enxerga para a economia baiana?

5 – Por favor fale agora dos impactos para a empresa. Faturamento, dinamismo, produtividade, etc.

6 – O senhor acredita em um aumento no comércio exterior de petroquímicos depois da parceria? Tem algum resultado prático?

7 – É perceptível o aumento na produção depois da parceria?

8 – Existe alguma externalidade negativa em função da parceria?

9 – Quais as perspectivas para 2006? Está previsto algum incremento nas ações entre as partes envolvidas?

10 – Diante dos números e impactos gerados, pode-se considerar esta parceria como um sucesso?

Esta entrevista foi realizada na CODEBA com o objetivo de auferir os resultados do convênio.

1 – Como o senhor vê o processo de parceria público privada no Brasil? Tem alcançado os efeitos esperados?

2 – Fale como surgiu a parceria com a CODEBA. Quem intermediou as negociações?

3 – Qual o grau de cumprimento das metas estabelecidas no convênio já em 2005? E as possíveis penalidades do contrário?

4 – E os impactos que o senhor enxerga para a economia baiana?

5 – Por favor fale agora dos impactos para a empresa. Faturamento, dinamismo, produtividade, etc.

6 – O senhor acredita em um aumento no comércio exterior de petroquímicos depois da parceria? Tem algum resultado prático?

7 – É perceptível o aumento na produção depois da parceria?

8 – Existe alguma externalidade negativa em função da parceria?

9 – Quais as perspectivas para 2006? Está previsto algum incremento nas ações entre as partes envolvidas?

10 – Diante dos números e impactos gerados, pode-se considerar esta parceria como um sucesso?

**ANEXO A – CONVÊNIO 002/01 CODEBA X BRASKEM**

**ANEXO B – LEI DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA**

**ANEXO C – LEI DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA NA BAHIA**