PPP BRASIL O Observatório das Parcerias Público-Privadas

1ª Edição do Banco de Dados das PPPs

Bruno Ramos Pereira

Flávio Marques Prol

Julho de 2011

Sumário

1. Sumário executivo 2
2. Por que um banco de dados sobre as PPPs? 3
3. Seleção dos editais e contratos 4
4. Limites do relatório 5
5. Principais características das PPPs estaduais 6
   4.1 PPPs nos Estados 6
   4.2 Setores 7
   4.3 Distribuição dos editais no tempo 8
   4.4 Modalidade e tipo de licitação 9
   4.5 Soma do valor estimado do investimento por setor 10
   4.6 Partido político do Governador do Estado na época da celebração do contrato de concessão 11
6. Considerações finais 12

1. Sumário executivo

As principais percepções extraídas do banco de dados são:

- As PPPs em sentido estrito (concessão administrativa e patrocinada) são uma realidade em 7 (sete) Estados brasileiros;
- A soma dos valores estimados dos investimentos nos 17 (dezessete) contratos analisados chega a quase R$ 15 bilhões de reais;
- As experiências de PPPs em prisões, habitação e centros administrativos ainda são incipientes, mas envolvem relevantes valores estimados de investimento;
- PSDB e PFL/DEM foram os partidos que mais promoveram PPPs em sentido estrito no âmbito estadual;
- O maior número de PPPs estaduais envolve estádios de futebol que serão utilizados na Copa do Mundo de 2014.

2. Por que um banco de dados sobre as PPPs?

O principal objetivo do PPP Brasil é contribuir com a qualidade do debate público brasileiro a respeito das políticas e instrumentos ao dispor do poder público para atrair investimentos privados aos diversos setores que compõem a infraestrutura econômica e social do país.

Para alcançar tal objetivo, produziremos e distribuiremos informações a respeito das parcerias público-privadas (PPPs) em andamento. Nos termos como definimos PPP, o conceito abrange as concessões comuns, patrocinadas e administrativas.

Este relatório revela o primeiro esforço do PPP Brasil para compreender a realidade que pretende investigar. Preparamos um banco de dados com informações a respeito das PPPs em sentido estrito, ou seja, as **concessões administrativas e patrocinadas** já celebradas no Brasil (conceitos estabelecidos pela Lei Federal nº 11.079/2004[1]).

O banco de dados, que pode ser gratuitamente obtido no portal (www.pppbrasil.com.br), apresenta informações básicas sobre os contratos já celebrados (partes, setores, aspectos da licitação, valor estimado do investimento, tipo de concessão, objeto e prazo do contrato, entre outras variáveis).

Agradecemos as sugestões recebidas de Francisco Anuatti Neto, Pablo Fonseca dos Santos, Lucas Navarro Prado, André Busanelli de Aquino, Klênio de Souza Barbosa, Frederico da Silveira Barbosa e Sandro Cabral. Os eventuais erros presentes neste relatório, e no banco de dados, entretanto, são de inteira responsabilidade de seus autores.

[1] Para mais informações, visite a seção “Glossário” do portal PPP Brasil (www.pppbrasil.com.br).

3. Seleção dos editais e contratos

Para esta 1ª Edição do Banco de Dados das PPPs, o foco da pesquisa envolveu as concessões administrativas e patrocinadas celebradas pelos Estados brasileiros. Nas próximas edições do banco de dados, ampliaremos a análise para as experiências municipais com as PPPs em sentido estrito.

Infelizmente, em alguns casos, encontramos dificuldades para obter cópias dos editais e dos contratos de concessão efetivamente celebrados pelos Estados brasileiros. A disponibilização de documentos públicos envolvendo as PPPs em sentido estrito é um ponto que merece aprimoramento por partes das autoridades públicas.

Foram encontrados 17 (dezessete) contratos já celebrados em âmbito estadual. Nas próximas páginas, indicaremos algumas características dessa amostra.

4. Limites do relatório

Este relatório e o banco de dados, a despeito de não trazerem todas as respostas sobre as 17 (dezessete) PPPs em sentido estrito celebradas em âmbito estadual, contribuem decisivamente para que essa realidade possa ser debatida e compreendida em maior medida[2].

A nossa expectativa é que o debate a respeito do banco de dados possa aprimorar a qualidade das informações selecionadas. Esperamos que as autoridades públicas responsáveis pela gestão dos contratos analisados entrem em contato conosco e nos informem os eventuais dados que estão incorretos.

No Brasil, há uma percepção generalizada de que as PPPs em sentido estrito não corresponderam às expectativas nelas depositadas desde 2004, quando seu regime jurídico foi aprovado no âmbito federal e desencadeou a promulgação de leis estaduais sobre o tema.

Esta percepção deve ser melhor problematizada com base nos resultados concretos que os contratos de concessão já celebrados estão gerando. Agora que foi feito o esforço de listar os contratos já celebrados, os atores interessados podem buscar as respostas às seguintes perguntas: os resultados da experiência brasileira com PPPs em sentido estrito estão sendo positivos? Em que tipos de projetos faz sentido usar esta modalidade de contratação? Os contratos atualmente em vigor foram bem desenhados?

Essas questões ainda estão sem resposta no debate público brasileiro e o banco de dados tende a contribuir para que algumas destas respostas sejam produzidas.

As concessões administrativas e patrocinadas não devem ser consideradas como panacéia para que sejam realizados os investimentos necessários ao desenvolvimento do país, mas também não devemos considerar que esta modalidade de contratação não tem utilidade, pois não é possível negar que elas são uma realidade na administração pública de 7 (sete) Estados brasileiros.

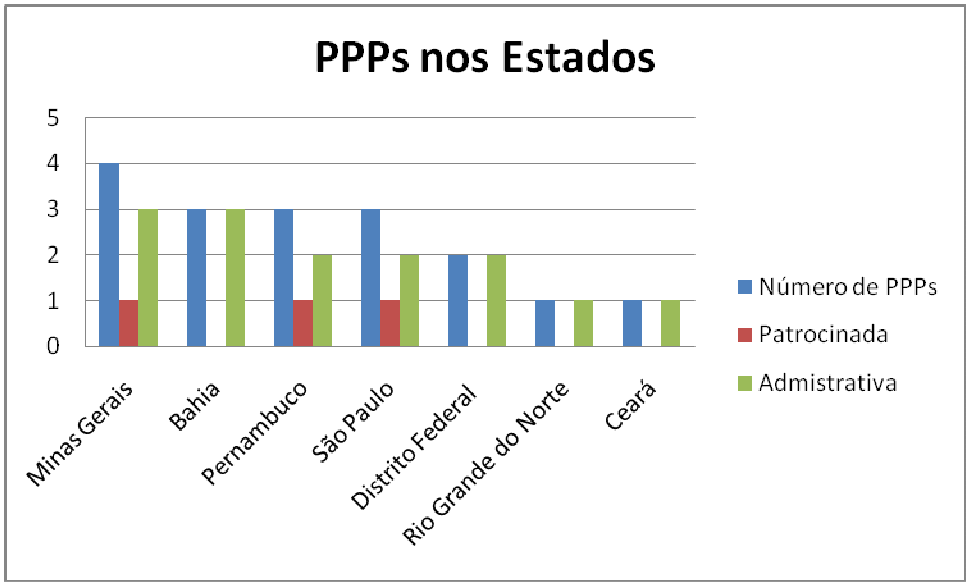
Mais do que apresentar todas as respostas, o PPP Brasil pretende colaborar para que mais perguntas sejam formuladas.

[2] Parte das informações selecionadas foi extraída dos editais, contratos e seus respectivos anexos. Entretanto, algumas informações foram extraídas de outras fontes, que não os documentos públicos que formalizaram as parcerias público-privadas.

5. Principais características das PPPs estaduais

4.1 PPPs nos Estados

Apenas 7 (sete) Estados celebraram contratos de concessão administrativa e patrocinada até o momento. Os Estados são, em sua maioria, do Sudeste e do Nordeste do país. Entre os 17 (dezessete) contratos já celebrados, há a predominância das concessões administrativas, sendo que apenas 3 (três) são concessões patrocinadas.



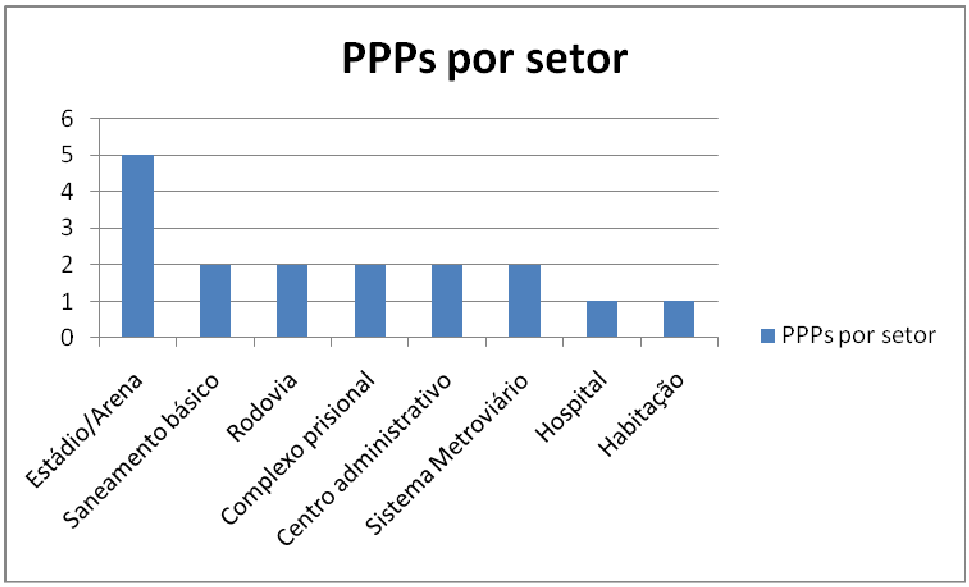
Minas Gerais desponta como o Estado com mais contratos celebrados. Em segundo lugar, com 3 (três) contratos cada, há os Estados de São Paulo, de Pernambuco e da Bahia.

4.2 Setores

O setor mais representativo nas PPPs estaduais analisadas é o de construção ou reforma de estádios de futebol (todos vinculados à Copa do Mundo que ocorrerá no Brasil em 2014).

São 5 (cinco) os contratos cujo objeto envolve estádios de futebol. Vários setores que tradicionalmente recebem recursos por intermédio de concessões comuns também receberam investimentos por meio de PPPs em sentido estrito: saneamento básico, rodovias e sistema metroviário.

Setores tradicionalmente ligados às PPPs na experiência internacional (e que raramente recorrem ao instrumento das concessões comuns no Brasil) também foram objeto dos contratos estaduais. São eles: sistema prisional, hospital, centros administrativos e habitação.



4.3 Distribuição dos editais no tempo

A distribuição dos editais ao longo dos anos desde a promulgação da lei federal sobre as parcerias público-privadas, em 2004, sugere que houve, recentemente, um maior número de editais publicados, o que pode ser um indício de que o instrumento das PPPs vem sendo melhor compreendido, aceito e implementado no âmbito dos Estados.

Como estamos considerando aqui somente os editais de PPPs em sentido estrito que resultaram em contratos de concessão efetivamente celebrados em âmbito estadual, o número indicado de PPPs com edital publicado, mas que, por algum motivo, não tiveram seus contratos celebrados pode ser maior do que as 17 (dezessete) PPPs indicadas no banco de dados[3].

[3] A tabela indica os anos de publicação de 16 (dezeseis) das 17 (dezessete) PPPs analisadas. Não foi possível obter a informação sobre o ano de publicação do edital de PPP do Conjunto Habitacional Mangueiral, do Distrito Federal.

4.4 Modalidade e tipo de licitação

A modalidade de licitação mais utilizada nas PPPs celebradas em âmbito estadual é a concorrência internacional. São 11 (onze) PPPs celebradas com edital que prevê essa modalidade de licitação contra 6 (seis) PPPs celebradas que previam licitação por modalidade de concorrência nacional.

Por outro lado, a maior parte das PPPs celebradas tem como tipo de licitação (critério de seleção) o preço. São 13 (treze) PPPs celebradas cuja seleção foi pautada apenas no preço, enquanto as restantes prevêem o tipo técnica e preço, que conjuga a melhor técnica de acordo com os critérios do edital e com a proposta econômica apresentada pelas empresas licitantes.

4.5 Soma do valor estimado do investimento por setor

As PPPs cujos objetos são os estádios de futebol têm investimentos estimados de R$ 2,7 bilhões de reais (soma dos valores estimados do investimento nos 5 contratos cujos objetos envolvem estádios).

A soma dos valores estimados do investimento das (2) duas PPPs cujos objetos são centros administrativo é um pouco menor, R$ 2,8 bilhões de reais.

As PPPs cujos objetos são os complexos prisionais, entretanto, são aquelas que apresentaram a maior soma dos valores estimados de investimento: pouco mais de R$ 4 bilhões de reais.

A soma dos valores estimados dos investimentos de todos os 17 (dezessete) contratos chega a quase R$ 15 bilhões de reais[4].

[4] Valor estimado do investimento foi uma das variáveis que gerou maior dificuldade para ser analisada. A despeito desta dificuldade, organizamos os dados disponíveis para permitir alguma percepção sobre a dimensão dos investimentos que serão realizados por intermédio dos contratos de concessão analisados. No momento, a análise inclui valores obtidos em fontes diferentes. Foram classificados como valores estimados de investimentos: valor total das contraprestações a serem pagas pelo setor público, valor do contrato ou informações extraídas de notícias publicadas na imprensa (ou divulgadas pelos próprios Estados) sobre os investimentos vinculados às PPPs. Esta variável terá que ser aprimorada em relatórios futuros.

4.6 Partido político do Governador do Estado na época da celebração do contrato de concessão

Foi possível analisar também o partido político ao qual estava filiado o Governador do Estado à época da celebração do contrato de concessão.

O PSDB foi o partido que, quando no poder em âmbito estadual, celebrou mais contratos de PPPs: 7 (sete), sendo 4 (quatro) em Minas Gerais e 3 (três) em São Paulo.

O DEM (consideramos aqui também os editais publicados por Governadores do extinto PFL) aparece em segundo lugar, com 5 (cinco) contratos celebrados. Foram 2 (dois) no Distrito Federal, 1 (um) na Bahia, 1 (um) no Rio Grande do Norte e 1 (um) em Pernambuco.

Os outros partidos cujos Governadores de Estado também celebraram contratos de PPP são: PT (2 contratos) e PSB (3 contratos).

6. Considerações finais

Esperamos que esta primeira sistematização de informações sobre as concessões administrativa e patrocinada sejam úteis àqueles que se interessam pelo tema.

Publicaremos periodicamente a atualização do banco de dados, assim como estudos mais aprofundados a respeito de outras variáveis que foram analisadas, mas que ainda não integram o banco de dados (revisão ordinária, alocação de riscos, indicadores de desempenho, regras sobre a extinção dos contratos, entre outras variáveis).

No caso de sugestões ou dúvidas, entre em contato (bruno.pereira@pppbrasil.com.br).