

O Direcionamento Estratégico de Crescimento Apoiado em Parcerias Público-Privadas: Visão Geral, Aspectos Empresariais e Jurídicos Relevantes

The Strategic Direction for Growth Supported In Public-Private Partnerships: Overview, Relevant Business and Legal Aspects

Wilton Sobrinho da Silva

Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Contabilidade. BA, Brasil.
E-mail: wiltonww@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo sustenta que algumas organizações têm adotado a prática de participarem de parcerias público-privadas como estratégia de crescimento empresarial. Esse fenômeno foi analisado a partir de uma perspectiva que tenta explicar o fenômeno da adoção de estratégias como resposta à necessidade de criação de novos nichos de mercado, resultando na criação de vantagem competitiva, por meio da aquisição do direito de contratar com a Administração Pública, mitigando o problema da escassez de recursos públicos e, ao mesmo tempo, ofertando novas obras e serviços ao parceiro privado. De uma forma mais específica, esta pesquisa tenta responder se há vantagem estratégica para o parceiro integrante da iniciativa privada pelo simples fato de buscar novas contratações por meios das Parcerias Público-Privadas - PPP. Objetiva-se, assim, analisar os institutos da Parceria Público-Privada e da adoção de estratégia de crescimento, traçando uma visão geral de cada um deles, verificando as suas inter-relações, vantagens e desvantagens para os envolvidos. A metodologia aplicada consistiu em análise bibliográfica, sobre as principais regras de funcionamento de uma PPP e de como a iniciativa privada vê, nesse marco regulatório, uma oportunidade de crescimento. Demonstrou-se que os projetos de PPP atuais alcançam valores vultosos e justificam uma apreciação mais acurada quanto aos interesses dos parceiros privados em sua adoção. Defende-se que as empresas, efetivamente, têm encontrado nesse instituto de contratualização vantagem criadora de valor, porquanto o alongado tempo mínimo de concessão, os elevados valores dos projetos e a possibilidade de alavancagem de recursos financeiros no mercado investidor consubstanciam fonte relevante de ampliação do faturamento empresarial.

Palavras-chave: Estratégia. Vantagem Competitiva. Crescimento Empresarial.

Abstract

This paper claims that some organizations have adopted the practice of participating in public-private partnerships as a business growth strategy. This phenomenon was analyzed from a perspective that tries to explain the phenomenon of the adoption of strategies as a response to the need to create new market niches, resulting in the creation of competitive advantage through the acquisition of the right to contract with the Public Administration, mitigating the problem of the scarcity of public resources and, at the same time, offering new works and services to the private partner. In a more specific way, this study tries to answer if there is a strategic advantage for the partner in the private initiative for the simple fact of looking for new contracts through the PPP rules. Its aim is to analyze the institutes of the public-private partnership and the adoption of a growth strategy, drawing an overview of each one of them, checking their inter-relations, advantages and disadvantages for those involved. The applied methodology consisted of a bibliographical analysis, making a survey on the main rules that involves a PPP operation and how the private initiative perceives, in this regulatory area, an opportunity for growth. It has been shown that current PPP projects reach high values and justify a more accurate assessment of the interests of the public partners in their adoption. As a conclusion, it is argued that companies have effectively found a value advantage in this contracting institute, since the long minimum concession period, the high project values and the possibility of leverage of financial resources in the investor market reinforce PPP contracts as a source of business revenue growth. Parte superior do formulário

Keyword: Competitive Advantage. Business Growth.

1 Introdução

No atual estágio de desenvolvimento das ciências empresariais se tem verificado que as organizações buscam criar valor e aproveitar as oportunidades de mercado para evitarem sucumbir. Nesse contexto, a adoção de estratégia de prospecção e crescimento baseada na formulação de parcerias com a Administração Pública tem sido utilizada por algumas empresas, objetivando alcançar vantagem competitiva.

Assim, por se tratar de uma nova visão estratégica que desponta no mundo dos negócios, tenciona-se com este trabalho analisar esta nova forma de gerenciamento empresarial, que permite a expansão dos serviços públicos

ofertados pelo Poder Público e, ao mesmo tempo, funciona como catalisador da atividade produtiva geradora de riqueza, atendendo, nesse caso, os objetivos do parceiro privado.

Importante registrar que, na última década, os contratos de Parcerias Público-Privadas passaram a ter regulação específica no Brasil e estão sendo utilizados para fundamentar contratações de vulto, notadamente em projetos de infraestrutura básica, justificando um debate sobre esse tema, a fim de que as ideias floresçam e a estratégia de crescimento empresarial calcada nas parcerias público-privada seja efetivamente testada como indutora de demandas que, ao final e ao cabo, podem ampliar a lucratividade das organizações

privadas envolvidas e entregar aos cidadãos maior número de serviços essenciais a sua plena satisfação enquanto indivíduos.

Assim posta a questão, tem-se que essa pesquisa tem como objetivo discutir acerca da utilização das Parcerias Público-Privadas – PPP como direcionadoras da estratégia de crescimento empresarial, almejando a criação de valor para as partes envolvidas.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

A pesquisa pode ser classificada como descritiva e exploratória, porquanto pretende investigar o seu objeto – a estratégia empresarial e as parcerias público-privadas- e descrevê-lo, ordenando e classificando os dados encontrados, bem assim porque tem por finalidade aumentar o conhecimento ou experiências relacionadas a um problema específico, promovendo a sua aproximação ou entendimento inicial desse problema. Quanto à natureza da pesquisa, preferiu-se realizar um estudo qualitativo, haja vista que o material produzido pretende indicar que a adoção de contratualização na forma de PPP pode ser entendida como uma estratégia empresarial de crescimento. Assim, não é objeto deste estudo verificar o quanto esta estratégia tem possibilitado o crescimento ou redução da lucratividade empresarial, situação que recomendaria uma pesquisa quantitativa sobre o tema (GIL, 2006; TRIVIÑOS; ALMEIDA, 2007; VERGARA, 2007).

Buscou-se traçar uma visão geral sobre o instituto jurídico da Parceria Público-Privada, a fim de consolidar o entendimento sobre essa novel forma de contratação da Administração Pública, inter-relacionando as Parcerias Público-Privadas (PPP) com a assunção de novas estratégias empresariais, que fomentavam a adoção das PPP para fins de geração de valor aos parceiros privados e atendimento das demandas da coletividade.

A técnica de coleta de dados utilizada foi a pesquisa bibliográfica, vez que o trabalho foi desenvolvido a partir de material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos, donde se extraíram importantes informações sobre os aspectos direta e indiretamente ligados à temática.

2.2 A importância da estratégia como fator direcionador das organizações

É conhecida a afirmação de que as empresas não podem olhar apenas para os eventos passados, em uma visão de planejamento estratégico meramente formal, devendo as organizações envidarem esforços no sentido de que a formulação e execução da estratégia sejam realizadas com criatividade, levando-se em consideração novos paradigmas organizacionais. Nesse sentido, Kaplan e Norton (2001,) assim se posicionam:

No ambiente empresarial atual, a estratégia é cada vez mais importante. Ainda assim, as pesquisas revelam que a maior

parte das empresas fracassa na execução da sua estratégia. Por trás de um histórico abismal reside um fato inegável: muitas empresas continuam a usar processos gerenciais táticos, de cima para baixo, de motivação exclusivamente financeira e que foram concebidos para administrar as organizações do passado.

Na esteira desse entendimento, os doutrinadores do planejamento estratégico afirmam que as estratégias verificadas nas organizações (sejam elas emergentes ou deliberadas) não são necessariamente más ou boas, porquanto as estratégias eficazes misturam essas características de maneira que replicam as condições existentes, especialmente, a capacidade para prever e também a necessidade de reagir a eventos inesperados (MINTZBERG, *et al.*, 2004).

Da mesma forma, parte dessa mesma doutrina reconhece que uma visão proativa acerca do direcionamento estratégico pode levar uma organização a aproveitar as oportunidades que se avizinham.

Segundo Costa (2009), não se deve entender, porém, que o direcionamento estratégico é recomendado unicamente para resolver problemas e eliminar lacunas. Empresas e entidades sem problemas nem lacunas relevantes também devem fazer a sua gestão estratégica, justamente para evitá-los, ou seja, para aproveitar a tempo, as oportunidades, as mudanças, as discontinuidades ou as tendências, que forem percebidas ou vislumbradas no horizonte.

A literatura nacional passou a perceber que a adoção desta modalidade de estratégia pode, inclusive, render ganhos extraordinários aos parceiros privados. Com essa observação, Santos (2015) investigou a inter-relação entre eventuais ganhos extraordinários e a Parceria Público-Privada do Hospital do Subúrbio, na cidade de Salvador-Bahia, constatando a presença desses inesperados acréscimos patrimoniais em favor do parceiro privado.

Lado outro, as organizações públicas também passaram a ser tributárias de estrita observância ao *princípio da eficiência*, alçado ao patamar de princípio constitucional da Administração Pública com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, que deu nova redação ao artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Nesse passo, a alteração legislativa objetivou inserir na Carta Maior da República uma diretriz fundamental do sistema jurídico, no sentido de que toda e qualquer manifestação da Administração Pública convergisse para a busca de eficiência na alocação dos recursos disponíveis, o que por certo, requer tratamento mais rigoroso com as verbas públicas, justificando a cessão de obras e serviços públicos essenciais aos parceiros privados, desde que estes os executem com a maior eficiência possível.

Na última década, inúmeras obras e serviços foram contratados por meio dessa modalidade de parceria entre o poder público e a iniciativa privada, podendo ser citadas: i) a obra das linhas 4 e 6 do metrô de São Paulo, com contratação de valor acima de R\$ 22 bilhões de reais; ii) Construção do

Complexo Datacenter do Banco do Brasil e Caixa em Brasília; iii) Reforma no estádio do Mineirão, em Belo Horizonte; iv) Construção do Hospital do Subúrbio (HS) em Salvador, já em funcionamento, sendo a primeira unidade hospitalar pública do Brasil viabilizada por uma Parceria Público-Privada, v) Implantação e operação do sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, com 22 estações; vi) Exploração do Estádio Mário Filho (Maracanã) e Ginásio Gilberto Cardoso (Maracanãzinho); vii) Revitalização, operação em manutenção da Região do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, RJ, parceria contratada por cerca de 8 bilhões de reais; viii) Reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira -Estádio da Fonte Nova. (BRASIL, 2010; ENGLER, 2014)

Como visto, é superlativo o potencial de movimentação de recursos e criação de riqueza por meio de investimentos dos parceiros públicos e privados, devendo, pois tal regime contratual ser objeto de investigação mais acurada por parte dos estudiosos da administração estratégica e da Administração Pública propriamente dita.

2.3 Visão empresarial sobre as Parcerias Público-Privadas

Villin (2014) afirma que a Parceria Público-Privada (PPP) pode ser vista como uma forma de negócio extremamente interessante para a iniciativa privada, pois é um nicho de prestação de serviços de engenharia e permite ao parceiro privado buscar alavancamento financeiro junto a outras instituições, reduzindo o capital próprio investido.

Ainda, de acordo com Villin (2014), que se registre, atua como diretor superintendente de Parcerias Público-Privadas em empresa de construção civil, no setor no Brasil, o grupo ODEBRECHT foi o pioneiro neste tipo de operação - firmar parceria genuinamente público-privada -, ainda na década de 1990, com atuação no setor de sistema rodoviário, uma vez que neste período o país passava por intensa retração na economia, obrigando o grupo empresarial a procurar outras formas de contratação no exterior, trazendo suas lições para o ambiente interno.

A partir daí várias outras oportunidades foram surgindo, como a PPP no ramo da educação, mantido entre o Município de Belo Horizonte e a Odebrecht, pelo qual a empresa se obrigou a construir prédios escolares – o que tem sido feito em um período médio de oito meses-, com metodologia de construção internacionalmente certificada. Neste caso, a PPP permite tão somente o trabalho de manutenção predial, pois a atividade pedagógica é função exclusiva do governo (sic), garantindo uma despolitização da obra, uma vez que esta PPP tem prazo de vinte anos. Significa dizer que há ganho para o grupo empresarial, que pode atender a um cliente/parceiro por um período razoavelmente longo, melhorando o planejamento de recuperação do capital investido, bem como há um ganho para o parceiro público, que pode ampliar o quantitativo de equipamentos públicos ofertados à população.

Na área da Administração Pública, importantes modificações na forma de gerir os negócios estatais vêm sendo

introduzidas nas três últimas décadas, em todo o mundo. Trata-se da *New Public Management*, consubstanciada em uma junção de correntes teóricas, que partiam de um diagnóstico genérico - a baixa eficácia/eficiência da Administração Pública - que se refletia em campos diversos, como formulação e execução de Políticas Públicas, relacionamento com a sociedade, implementação de mecanismos de transparência na tomada de decisão, economia dos gastos públicos e qualidade dos serviços prestados (IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2007). Sem dúvida, essa abertura da Administração Pública à inserção de novos métodos de administração da coisa pública foi visualizada pelos parceiros privados como uma estratégia emergente que precisava ser aproveitada e incorporada às estratégias planejadas.

Desse modo, alinhar essa tendência administrativa das entidades públicas com a necessidade de crescimento empresarial dos parceiros privados parece ter sido decisivo para aquelas empresas, que visualizaram nas Parcerias Público-Privadas um novo nicho de mercado, ainda pouco competitivo, porém com elevado potencial de lucratividade, em decorrência da fixação de prazos mínimos de prestação dos serviços e garantia de remuneração pelos serviços executados.

2.4 A Parceria Público-Privada – visão normativa

De acordo com a Lei Federal nº 11079, de 30 de dezembro de 2004, uma Parceria Público-Privada é um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. No entanto, o conceito ora apresentado merece melhor reflexão, pois remete o estudioso a uma categoria de contrato (a concessão) que também é regulada por lei.

Segundo Pietro (2010), com base na Lei 8.987/95:

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de exploração decorrente do serviço.

Ainda no plano conceitual, pode-se entender a Parceria Público-Privada – PPP como uma modalidade de engenharia financeira, que permite substituir o investimento direto do Estado, especialmente, em infraestrutura, mas também atingindo programas sociais.

Este modelo de publicização dos serviços foi pensado para implantar decisões estratégicas públicas com o apoio de operadores privados, que serão cobrados pelo seu sucesso em cada segmento concedido e em seus diferentes níveis, com contraprestação financeira de acordo com o cumprimento de metas estabelecidas contratualmente.

A PPP permite tantas formas quanto o marco regulatório e os aspectos culturais locais ou nacionais permitirem, dificultando uma definição ou padronização. Neste aspecto, revela-se de notável importância a interpretação que se dá ao conceito central das Parcerias Público-Privadas, devendo-se ter como elemento central a necessidade estatal de ampliação

dos serviços públicos ofertados à população e o seu fator limitante respectivo, qual seja, a escassez de recursos financeiros para fazer frente a essa demanda.

2.4.1 Escorço histórico das Parcerias Público-Privadas

Na sua estrutura atual, a Parceria Público-Privada tem origem na Inglaterra, como substitutivo à privatização de ativos do Estado.

A adoção desta parceria propiciou a antecipação de obras, que depois foram percebidas vantagens como compartilhamento de riscos, multiplicação de investimentos e melhorias tecnológicas.

Foi inicialmente utilizada na Europa continental e na América Latina (Chile e México em especial). Em muitas legislações estrangeiras trata apenas do que se chama de concessão de serviços públicos, sem qualquer adjetivação que a diferenciasses das outras concessões. Significa dizer que, o marco regulatório alienígena legou o mesmo tratamento a semelhantes formas de envolvimento entre o setor público e o privado, sendo certo que as nuances de cada um destes contratos apenas serão evidenciadas com o estudo das cláusulas contratuais, que regem cada uma das operações de compartilhamento.

2.4.2 Modalidades de Parcerias Público-Privadas

No Brasil, o marco legal apresenta basicamente duas modalidades de Parceria Público-Privada: i) a patrocinada, que envolve a concessão de serviços ou obras públicas com contraprestação pecuniária do Parceiro Público ao Privado e, adicionalmente, a concessionária recebe parte da remuneração do usuário mediante pagamento da tarifa, e parte do Poder Concedente mediante pagamento de preço privado; ii) a administrativa, em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço prestado, não sendo viável ou pertinente instituir a cobrança de tarifas, ficando a totalidade do ganho do ente privado bancado por contraprestação governamental.

Calha observar que, no último caso, ou seja, na Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade administrativa não é permitido que sejam contratados, exclusivamente, serviços, mão de obra ou compra de instalações e equipamentos, pois a PPP não pode ser simples sucedâneo dos contratos de prestação de serviços, contratos de empreitada ou de compra e venda.

2.4.3 Vedações legais ao contrato de Parceria Público-Privada

O legislador pátrio, ao editar a Lei nº 11079/2004 (art. 2º, § 4º), fixou algumas condicionantes para validade dos contratos de Parceria Público-Privada firmadas, de modo a evitar o seu uso com desvio de finalidade. Entre tais vedações podem ser citadas, pelo seu nível de importância para a configuração de uma concessão público-privada: i) o valor do contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

ii) período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco anos) nem superior a 35 (trinta e cinco) anos; iii) a parceria não pode ter como único objeto o fornecimento de mão de obra, a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública; iv) valor máximo a ser gasto 1% da receita líquida corrente da União; v) capital público não pode ser superior a 70% do valor total dos recursos a serem investidos no projeto.

2.4.4 Princípios norteadores das Parcerias Público-Privadas e cláusulas contratuais obrigatórias

No tocante aos princípios a que devem ser submetidos os contratos de Parceria Público-Privada se têm as diretrizes fixadas como elementos estruturantes do sistema de parcerias, sem os quais as parcerias poderão ser consideradas como indevidas.

Neste panorama, por serem primordialmente impositivas, pede-se *vênia* para transcrever os princípios e cláusulas consideradas obrigatórias pelo texto legal, que se apresenta bem delineado, como se verá a seguir:

Art. 4º [Lei 11079/2004] Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V – transparência dos procedimentos e das decisões; VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Art. 5º [Lei 11079/2004] As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever: I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação; II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas; III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais; V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços; VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia; VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado; VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado; X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as

irregularidades eventualmente detectadas; XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (BRASIL, 2004)

Como visto, a legislação pretende dotar o gestor público e o parceiro privado de um amplo leque de garantias que objetivam trazer segurança para os contratantes, de forma que o contrato de parceria se torne um contrato interessante para todos os envolvidos. Entre os princípios legais citados, possui relevância a repartição objetiva dos riscos do negócio, de maneira que a Parceria Público-Privada garanta ao parceiro privado uma rentabilidade na aplicação do capital, desde que o serviço seja prestado em conformidade com o contratado.

No contexto dos riscos existentes na contratação de uma Parceria Público-Privada (PPP), ganha importância a escolha do empreendimento a ser construído ou do serviço a ser prestado.

Em relação a tais riscos, Lima *et al.* (2005, p. 120) verbalizam que:

Os critérios na escolha de projetos devem obedecer a um programa de investimento para assegurar o melhor uso dos recursos públicos na execução da provisão de serviços públicos. Assim, devem ser considerados na contratação de uma PPP: a demanda social, as opções de contratação, e a estimativa do montante mínimo de recursos públicos capazes de viabilizar o projeto.

Os mesmos autores chamam a atenção, ainda, para a preocupação com áreas sensíveis à manutenção da soberania internacional nacional, evitando-se, tanto quanto possível, a cobiça internacional sobre os rios, florestas, recursos minerais e energéticos.

Para o lado público, a fixação de princípios redundante na possibilidade de fiscalizar o contrato a partir dos objetivos/metodologias contratados.

2.4.5 Possibilidade de atuação das entidades da administração indireta nas Parcerias Público-Privadas

Segundo Pietro (2010), a Lei nº 11079/2004, apesar de ser expressa no sentido de admitir que as entidades da administração indireta possam atuar como parceiras públicas, ela não pode ser aplicada totalmente a tais entes (autarquias, fundações, empresas públicas, etc.). Isto porque não existe hipótese legal em que as entidades da Administração Indireta possuam a titularidade da prestação dos serviços públicos. Quando assim agem, o fazem em nome da Administração Direta a que está vinculada, não podendo repassar esta delegação de serviços públicos sem autorização legal.

Exemplificando, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A EMBASA, que é uma sociedade de economia mista do Estado da Bahia, especializada na captação e no fornecimento de água e saneamento básico, não pode fazer uma PPP para ampliação da rede de abastecimento de água, pois este serviço público já é por esta prestado na condição de ente da administração indireta baiana. Pode, entretanto, realizar PPP

na modalidade administrativa, em que o serviço será prestado para a própria administração indireta.

2.4.5 Desafio das Parcerias Público-Privadas no Brasil

Perico e Rebelatto (2005), em importante estudo divulgado na Revista de Administração Pública – RAP, apontam para os desafios das PPP no Brasil, sintetizando que: i) os sucessos das PPP no âmbito internacional não servem para prever como elas ocorrerão aqui no Brasil, seja porque na Inglaterra o ambiente institucional é mais avançado que no Brasil, seja porque no Chile e no México, países também em desenvolvimento como o Brasil, as operações vinculadas às PPP ainda são muito recentes; ii) As PPP são extremamente importantes, pois estão vinculadas a obras de infraestrutura, que por sua natureza, são obras de grande porte, que melhoram o nível de produtividade das empresas, com impacto positivo na economia nacional; iii) estudos minuciosos sobre a efetiva implantação de PPP no Brasil são necessários para a montagem de um modelo brasileiro de concessões.

Igualmente preocupada é a visão de Moore (2007), sobre o estágio atual das Parcerias Público-Privadas no Brasil e o seu necessário amadurecimento para que os objetivos buscados pelo legislador sejam efetivamente alcançados. O interesse público deve ser melhor defendido pelos gestores, porquanto, a atividade empresarial, por questões de formação principiológica, tem como finalidade o lucro, ou seja, a remuneração do capital empregado deve ser maximizada para o parceiro privado, mas isto não pode significar uma flexibilização na qualidade dos serviços prestados, que é o desiderato buscado pela norma.

Assim, para Moore (2007) deve ser resguardado o interesse público em qualquer negociação que envolva a PPP, sendo considerados como obstáculos a este objetivo o poder público pode não ter claro qual o seu propósito com a PPP, ou seja, não sabe o que deve pedir e o que deve proteger nessas negociações; o parceiro público já inicia a negociação velando pelos interesses públicos e privados, de forma que o lado público acaba menos representando do que deveria; e o lado público encontra dificuldades para enfrentar as estratégias lançadas pelo poder privado, que tem propósitos bem claros na negociação.

3 Conclusão

Analisando os passos percorridos pelas organizações, na última década, constata-se que a contratação de obras e serviços por intermédio de Parcerias Público-Privadas tem se mostrado vantajosa para o parceiro privado, porque se baseia na alavancagem empresarial, com recursos financeiros do mercado financeiro, que procura garantias para essas operações. Assim, uma vez que o projeto se apresente como viável do ponto de vista dos investidores, a PPP se torna mais vantajosa que a pura e simples concessão do serviço público, porquanto a PPP envolveria, nestes casos, o aporte de verba

da iniciativa privada e também o aporte de recursos públicos, situação esta que aumenta a oferta de serviços públicos.

A assunção desta estratégia seria, pois, uma forma de aproveitar as oportunidades de crescimento empresarial, fundado em um modelo que objetiva ampliar a capacidade de prestação de serviços à coletividade, sem onerar demasiadamente o poder público, que possui orçamento limitado, sendo comum que este obstáculo - a limitação de recursos - seja tomado como fator limitante do suprimento das demandas da sociedade por serviços públicos essenciais.

Da mesma forma, os estudos analisados reconhecem que uma visão proativa acerca do direcionamento estratégico pode levar uma organização a aproveitar as oportunidades que se avizinham, evitando-se os males que a incerteza do futuro traz às organizações.

A necessidade de observância ao princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, aliada às vantagens percebidas das Parcerias Público-Privadas e os valores vultosos dos projetos envolvidos tornam, especialmente, interessante e importante o estudo do tema, devendo os pesquisadores se debruçarem sobre ele para analisar até que ponto a adoção desta estratégia pode ser considerada como uma vantagem competitiva para as organizações da iniciativa privada.

De todo o exposto, verifica-se que as Parcerias Público-Privadas são instrumentos necessários para o crescimento dos investimentos no país, porquanto é evidente a ausência de condições técnicas e financeiras do Estado para suprir a demanda sempre crescente por serviços públicos e por infraestrutura de um modo geral.

Por estar legalmente mais modelada em conceitos claros, que preveem o pagamento de contraprestação do usuário e do parceiro público, a parceria na modalidade “patrocinada” possui mais viabilidade de adoção, pois o marco legal é um aspecto importante para que as empresas e organismos financiadores invistam recursos nos projetos.

De outra banda, a parceria na modalidade “administrativa” carece de melhor delineamento doutrinário e prático, posto que seu conceito, eivado de ambiguidade, não define quais os serviços podem ser prestados pelo parceiro privado e pode resultar em confusão com outros institutos jurídicos já consagrados em nosso ordenamento, como por exemplo, os contratos de prestação de serviço, de empreitada e até mesmo com o secular contrato de compra e venda.

Muito se tem estudado sobre as Parcerias Público-Privadas, porém, como a efetiva contratualização desse novel instrumento é recente (menos de cinco anos de efetiva prestação dos serviços pelos parceiros privados), apenas depois da análise das divergências porventura levantadas pelos contratantes é que se poderá firmar um prognóstico do acerto em sua adoção pela Administração Pública nacional.

No campo teórico, as pesquisas apontam para a existência de diversas vantagens para ambos os contratantes, como a ampliação dos negócios do parceiro privado e a melhoria na

infraestrutura e nos serviços públicos por parte do parceiro público.

Por fim, deve ser enfatizada a necessidade de outros estudos para que se construa uma doutrina genuinamente brasileira sobre as Parcerias Público-Privadas em solo nacional, evitando-se comparações rigorosas com as concessões vigentes em outros países, seja porque lá o ambiente institucional é outro, seja porque as necessidades brasileiras (melhoria de infraestrutura e prestação de serviços públicos básicos) apontam para uma urgente atuação estatal, ainda que fundamentada no capital privado, o que resultaria em uma publicização de serviços, ainda que à custa de garantias de rentabilidade para o setor privado.

Também é importante salientar que este trabalho não analisou o impacto quantitativo das Parcerias Público-Privadas no faturamento das organizações, que delas se valeram como estratégia de crescimento, o que configura um fator limitante das conclusões ora apresentadas, requerendo, pois, a continuidade dos estudos para esclarecimento deste aspecto da estratégia de crescimento, baseada em grandes projetos de Parceria Público-Privadas.

Referências

BRASIL. Constituição Federal, 05 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 5 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.079, 30 de dez. 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de e contratação de parceria público-privada. Parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2004-2006/2004/Lei/L11079> Acesso em: 5 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.987, 13 de fev. 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 5 out. 2016

BRASIL. Ministério do Planejamento. Seminário PPP Américas 2010: as Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e na América Latina: desafios e perspectivas. 2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/noticias-e-eventos/eventos-com-participacao-do-mp/mai-2010-seminario-pppamericas2010-as-parcerias>>. Acesso em: 4 out. 2016.

COSTA, E.A. *Gestão estratégica*. São Paulo: Saraiva, 2009.

ENGLER, M. Parcerias Público-Privadas no Brasil. *Cad. FGV Projetos*, v 9, n.23, p.62-71, 2014.

GIL, A.C. Como delinear uma pesquisa bibliográfica. In: GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006. p.59-86.

IMASATO T; MARTINS, P.E.M; PIERANTI, O.P. *Reformas administrativas brasileiras recentes: a dimensão estrutural e o desafio de quebra de um paradigma na administração pública*. Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. *The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Brighton: Harvard Business Press, 2001.

- LIMA, J.B.S. *et al.* Entendendo a parceria público-privada no Brasil: uma análise preliminar. *Rev. Tribunal Contas*, v.16 n.16, p.103-126, 2005.
- MINTZBERG, H. *et al.* The fallandrise of strategic planning. *Harvard Business Rev.*, v.72, n. 1, 1994.
- MOORE, M.H. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Rev. Serviço Público*, v.58, n.2, p.151-179, 2007. doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i2.169>
- PERICO, A.E.; REBELATTO, D.A.N. Desafios das parcerias público-privadas (PPP). *Rev. Adm. Pública*, v.39, n.5, p.1031-1052, 2005.
- PIETRO, M.Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- SANTOS, E.B. Parceria público-privadas e ganhos extraordinários: uma análise da PPP do Hospital do Subúrbio em Salvador/BA. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- TRIVIÑOS, F.D.; ALMEIDA, J.S. *Apresentação de trabalhos científicos*: monográficos, TCC, tese e dissertações. São Paulo: Futura, 2007.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2007.
- VILLIN, G. Parcerias público-privadas no Brasil. A visão da iniciativa privada. *Cad. FGV Projetos*, v 9, n.23, 2014.