

Parcerias público-privadas de saúde e mobilidade urbana no Estado da Bahia: atual conjuntura, projetos e principais agentes envolvidos

MAINA PIRAJÁ SILVA¹

SILVANA SÁ DE CARVALHO¹

MARIANA DE OLIVEIRA SANTANA¹

¹ UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR (UCSAL) / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, SALVADOR – BA, BRASIL

Resumo

O trabalho tem por objetivo identificar as parcerias público-privadas (PPPs) existentes no estado da Bahia; avaliar e comparar, por meio de estudos de caso das parcerias de saúde e mobilidade urbana, a efetividade delas mediante o exame da estruturação de projetos, implementação e funcionamento das concessões; e ponderar sobre os agentes públicos e privados envolvidos e suas articulações. Além disso, foi realizada uma análise dessas PPPs a fim de compreender a complexidade desses arranjos contratuais. A pesquisa utilizou uma metodologia qualitativa, de cunho exploratório e descritivo, empregando os métodos de procedimentos monográfico e comparativo. Os resultados mostraram que a Bahia tem avançado na provisão de serviços públicos e de infraestrutura por meio dessas parcerias, com projetos pioneiros que abrangem uma heterogeneidade de agentes públicos e privados, nacionais e internacionais, formando uma rede de poder dinâmica. No entanto, existem também críticas a esse tipo de parceria, em virtude dos riscos de não cumprimento de seus propósitos no sistema de governança e em longo prazo, pelas obrigações financeiras para os futuros contribuintes.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Projetos de PPPs da Bahia. Agentes públicos e privados e suas relações.

Public-private health and urban mobility partnerships in the State of Bahia: current situation, projects and main agents involved

Abstract

This work aimed to identify the public-private partnerships (PPPs) existing in the state of Bahia, evaluating and comparing their effectiveness. Case studies of health and urban mobility partnerships were prepared by examining the structuring of projects, implementation and operation of contracts, the public and private agents involved and their connections. In addition, an analysis of these PPPs was carried out to understand the complexity of these contractual arrangements. The research was qualitative, exploratory, and descriptive, and used the methods of monographic and comparative procedures. The results showed that the State of Bahia has advanced in the provision of public services and infrastructure through these partnerships, with pioneering projects that encompass a heterogeneity of public and private agents (national and international), thus forming a dynamic power network. However, there are also criticisms of this type of partnership, on the risks of not fulfilling its purposes, in the governance system, and long-term risks for the financial obligations for future taxpayers.

Keywords: Public-Private Partnerships. PPP projects in Bahia. Public and private agents and their relations.

Asociaciones público-privadas de salud y movilidad urbana en el estado de Bahía: coyuntura actual, proyectos y principales agentes involucrados

Resumen

El trabajo tuvo como objetivo identificar las asociaciones público-privadas (APP) existentes en el estado de Bahía para evaluar y comparar, a través de estudios de caso de las asociaciones de salud y movilidad urbana, su eficacia mediante el examen de la estructuración de proyectos, implementación y operación, así como considerar a los agentes públicos y privados involucrados y sus articulaciones. Además, se realizó un análisis de estas APP para comprender la complejidad de estos acuerdos contractuales. La investigación utilizó una metodología cualitativa, exploratoria y descriptiva, y empleó los métodos de procedimientos monográficos y comparativos. Los resultados mostraron que el estado de Bahía ha avanzado en la provisión de servicios públicos e infraestructura a través de estas asociaciones, con proyectos pioneros que abarcan una heterogeneidad de agentes públicos y privados (nacionales e internacionales), formando así una red dinámica de poder. Sin embargo, también hay críticas a este tipo de asociación, por los riesgos de incumplimiento de sus propósitos, en el sistema de gobernanza y a largo plazo, debido a las obligaciones financieras para los futuros contribuyentes.

Palabras clave: Asociaciones público-privadas. Proyectos de APP en Bahía. Agentes públicos y privados y sus relaciones.

INTRODUÇÃO

Com as diferentes mudanças políticas e econômicas que ocorreram no Brasil, principalmente nas décadas de 1980 e 1990 — períodos marcados por crise fiscal e financeira, reestruturação produtiva, processos de redemocratização política, ampliação das responsabilidades aos municípios, introdução do neoliberalismo e seus avanços que orientam e apoiam o fortalecimento da ação dos mercados —, surgiu um novo contexto de reformas político-institucionais e econômicas no país, seguindo um entendimento de gestão pública pautada no estabelecimento de arranjos público-privados. Entre tais arranjos, destacam-se as parcerias público-privadas (PPPs), que são um tipo de concessão que tem como objetivo principal atrair o setor privado para investir em áreas de carências, sobretudo em relação à infraestrutura e a serviços públicos.

Diante desse contexto, esta pesquisa visa identificar as PPPs existentes no estado da Bahia; avaliar e comparar, por meio de estudos de caso, a efetividade delas mediante o exame da estruturação de projetos, implementação e funcionamento das concessões; e ponderar sobre os agentes públicos e privados envolvidos e suas articulações. Além disso, foi realizada uma análise dessas PPPs, a fim de compreender a complexidade desses arranjos contratuais.

As PPPs escolhidas para os estudos de caso foram 3 de saúde — Hospital do Subúrbio (HS), Hospital Instituto Couto Maia (Icom) e Diagnóstico por Imagem — e 3 de mobilidade urbana — Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas (SMSL), Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão) e Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio – monotrilho). A PPP de mobilidade Sistema Viário Oeste (SVO), da qual faz parte a ponte Salvador-Itaparica, não foi analisada por que ainda não teve seu contrato assinado.

A escolha do recorte de estudo, a Bahia, localizada na região Nordeste do Brasil, se justifica porque o estado tem investido e atraído o máximo de capitais para implementar esse tipo de arranjo institucional, seguindo a nova ordem do país. Para isso, flexibilizou seu aparato regulatório, criando instâncias para abrigar a financeirização com menores barreiras à ação do capital. O fundamento de suas ações traz o discurso do empreendedorismo urbano e da concorrência com outros grandes estados da região, em particular Pernambuco e Ceará.

Com a finalidade de sistematizar a pesquisa, o presente artigo foi dividido em oito seções, a começar por esta introdução (primeira seção). A segunda descreve a metodologia da pesquisa; a terceira, a revisão da literatura que norteia o trabalho; a quarta, o marco regulatório das PPPs no Brasil e, em especial, a Bahia; a quinta, as PPPs existentes no estado; a sexta, uma avaliação de projetos, agente e suas articulações, em seis estudos de caso referentes às PPPs de saúde e mobilidade urbana; a sétima, uma análise dessas PPPs; e, por fim, a oitava seção é composta por considerações acerca do estudo.

METODOLOGIA

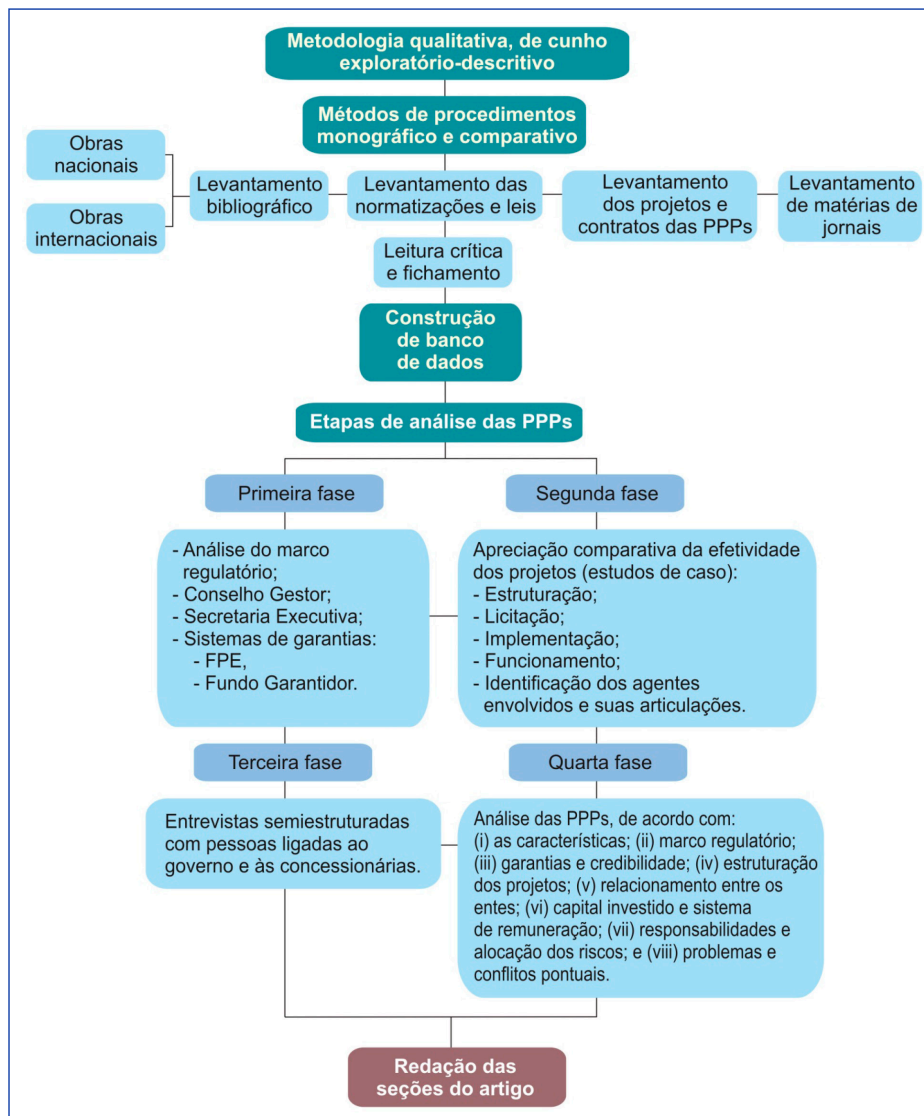
Em relação aos aspectos metodológicos, esta pesquisa empregou uma abordagem qualitativa de cunho exploratório-descritivo e utilizou os métodos de procedimentos comparativo e monográfico. Para sua execução, foram seguidos os passos abaixo, com base na metodologia adotada por Silva, Carvalho e Oliveira (2019), sintetizados na Figura 1:

- 1) Levantamento bibliográfico nacional e internacional — livros, capítulos de livros, dissertações, teses, artigos bem qualificados e anais de eventos.
- 2) Revisão documental de normatizações e leis, do Brasil e, em particular, da Bahia, sobre as PPPs, em sites oficiais dos governos estadual e federal.
- 3) Obtenção dos documentos oficiais dos projetos de PPPs da Bahia.
- 4) Levantamento de diferentes matérias de jornais sobre projetos e concessões.
- 5) Levantamento de dados sobre as PPPs em estudos de caso.
- 6) Levantamento dos agentes públicos e privados envolvidos na estruturação dos projetos e no decorrer do ciclo de vida dessas concessões, entendendo suas articulações.
- 7) Agrupamentos e construção de um banco de dados.
- 8) Leitura crítica e fichamento de todo o levantamento citado acima.
- 9) Definição de quatro etapas de análise das PPPs:
 - a) a primeira consistiu no perfil geral das PPPs baianas, analisando seu marco regulatório e sua estrutura político-organizacional, bem como os sistemas de garantias de obrigações financeiras.

- b) a segunda originou uma apreciação comparativa da efetividade dos projetos de saúde e mobilidade urbana, ponderando sobre estruturação, licitações, implementações e funcionamento das concessões, assim como o exame das articulações dos diferentes agentes que compõem as PPPs.
- c) a terceira versou sobre entrevistas semiestruturadas com pessoas ligadas ao governo do estado e às concessionárias.¹
- d) a quarta analisou características, leis e normatizações, garantias e credibilidade do governo, fases dos projetos e seus arcabouços, relacionamento entre os entes públicos e privados, capital investido, sistema de remuneração, maiores responsabilidades e alocações de riscos, bem como problemas e conflitos pontuais encontrados.

10) Redação das seções do artigo.

Figura 1
Síntese da metodologia



Fonte: Elaborada pelos autores.

¹ Os pesquisadores optaram por utilizar a amostragem não probabilística por *snowball*. Foram entrevistados 13 representantes: 7 ligados aos órgãos públicos Sesab, Sedur, Sefaz e Desenhahia; 6 ligados às concessionárias Consórcio Prodal Saúde S/A, Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A, Rede Brasileira de Diagnóstico S/A (RBD Imagem) e CCR Metrô Bahia, sendo todos membros ativos das concessões. Essas pessoas tiveram cargos e nomes preservados, e as entrevistas não contemplaram todas as PPPs. Desses 13 entrevistados, apenas 4 não permitiram a gravação, mesmo os pesquisadores apresentando um termo ético de consentimento livre e esclarecido que garantia a confidencialidade e a privacidade dos indivíduos, bem como a proteção de imagem, voz, e a garantia de não utilização das informações sem o consentimento e/ou em prejuízo do entrevistado. As entrevistas gravadas ou não foram transcritas na íntegra. Posteriormente, essas transcrições foram ponderadas seguindo a metodologia da análise de conteúdo.

REVISÃO DA LITERATURA

As parcerias entre os setores público e privado não são novas. No século XIX, por exemplo, a França e os Estados Unidos já utilizavam concessões para a construção e a gestão de estradas. No mesmo século, a Índia construiu, com o setor privado, a Princess Docks (porto de Bombaim), assim como o governo canadense contratou uma empresa para construir, administrar e operar a estrada de ferro TransCanada (SIEMIATYCKI, 2012).

Foi a partir da década de 1990, porém, que o estabelecimento da modalidade PPPs se tornou a palavra-chave da política pública (OSBORNE, 2000). Hoje, elas estão presentes em todos os continentes, a despeito do regime político, de princípios legais e da condição de desenvolvimento, acarretando mudanças significativas na governança e na provisão de infraestruturas e serviços públicos.

Para Coghill e Woodward (2005), embora sejam apresentadas ao público como se fossem técnicas, as PPPs são decisões políticas. Trata-se de arranjos contratuais que fazem parte de um conjunto de reformas estruturais neoliberais que visam redimensionar o setor público na forma de financiamento e redução das despesas e dos gargalos de infraestrutura e serviços públicos.

Diversos estudiosos da temática, nacionais e estrangeiros, têm visões diferenciadas sobre esse tipo de arranjo contratual. De acordo com Khanom (2010), para alguns elas são uma ferramenta de administração ou gestão, concentrando estudos nos aspectos organizacionais, no compartilhamento de riscos, custos e recursos, ao passo que outros as tratam como ferramenta de arranjos financeiros — redução da pressão sobre os orçamentos do governo em razão do uso de financiamento privado para infraestruturas —, como estratégia de desenvolvimento — as PPPs maximizam benefícios para o desenvolvimento por meio da colaboração e da eficiência, associadas à renovação urbana e ao desenvolvimento econômico — ou, ainda, como termo discursivo ou um “jogo de linguagem”, tratada como palavra da moda, projetado para encobrir outras estratégias e propósitos, como a privatização.

Um diversificado leque de organizações internacionais é responsável por disseminar esse tipo de concessão, como o Grupo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com ênfase, o Grupo Banco Mundial tem uma ampla política de apoio na América Latina e no Caribe, objetivando auxiliar em modelagens de projetos e em termos de financiamento de planos de infraestrutura e desenvolvimento. Na visão de Santos, Souza e Abreu (2018, p. 18) “[...] essas combinações denotam a busca incessante do capital internacional para se inserir nos mais distantes territórios a busca de lucro, de gestão e interferências nas relações societárias”.

As PPPs diferem em relação à definição, à estrutura e ao âmbito jurídico nos diferentes países. Na extensa literatura nacional e estrangeira, existem diversos modelos adotados. O Reino Unido, por exemplo, foi pioneiro (metodologia e procedimentos) em implantar esse tipo de parceria já na década de 1990. Para eles, as PPPs são definidas como uma sociedade estabelecida entre entes do setor público e privado — dessa forma, existem várias modalidades de PPPs. Entre elas, a que mais se aproxima da estrutura de PPPs brasileiras é o programa Private Finance Initiative (PFI), criado em 1992, mas que passou por ajustes ao longo dos anos e visa firmar arranjos de infraestrutura e serviços públicos de longo prazo (ZHENG, ROEHRICH e LEWIS, 2008). Sua adoção é justificada pela expectativa de melhoria dos serviços públicos, impondo critérios de qualidade ao parceiro privado; melhoria do *value for money* (eficiência) no uso dos recursos públicos em benefício da população; diminuição das despesas públicas; transferência e compartilhamento de riscos para o setor privado; financiamento do setor privado (AZEVEDO, 2008; PECCI e SOBRAL, 2007, p. 2).

Inspirados no modelo citado, ainda na década de 1990, países como Estados Unidos, Japão e Austrália instituíram PPPs direcionadas à provisão de infraestrutura (HODGE e GREVE, 2009), assim como outros países europeus, a exemplo de Portugal, onde o governo originou um amplo programa de PPPs, desde a segunda metade da década de 1990, sobretudo em projetos de infraestrutura rodoviária (FIRMINO, 2018). Nações da Europa, como França e Itália, ainda se destacam em relação à geração de instrumentos jurídicos (AZEVEDO, 2008).

A quantidade de parcerias e o fluxo de negócios são imensos na Europa, com contratos que somam bilhões de euros, em especial os chamados Long-term infrastructure contracts (LTICs) (HODGE e GREVE, 2009; WORLD BANK, 2013; ZHENG, ROEHRICH e LEWIS, 2008), com maior notoriedade no Reino Unido, na Espanha, na França e em Portugal.

Em geral, a avaliação das PPPs tem sido positiva desde o início de sua criação (PECI e SOBRAL, 2007). Entretanto, alguns autores, como Edwards, Shaoul, Stafford et al. (2004), ressaltam experiências que variam em termos de sucesso. Como exemplo, na precursora Inglaterra, vários projetos tiveram de ser resgatados, alguns descartados e outros alvos de críticas generalizadas. As falhas mais evidentes foram direcionadas ao que se refere a custos e tempo excedido.

Fernandez, Hillbrecht, Menezes et al. (2015) salientam que o bom uso dessas concessões depende de diversos critérios de eficácia e governança adotados pelo ente público. Fatores institucionais, como controle da corrupção, estabilidade política, credibilidade, transparência e capacidade em cumprir os contratos, são fundamentais para o ambiente desse tipo de negócio.

Por outro lado, o Brasil também seguiu essa nova ordem mundial. O cenário para a introdução das PPPs figura diferentes mudanças políticas e econômicas ocorridas no país, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, períodos marcados por processos de crise fiscal e financeira — ocasionada pelo aumento da inflação e do endividamento público —, reestruturação produtiva, redemocratização política, ampliação das responsabilidades aos municípios (Constituição de 1988) e introdução do neoliberalismo.

Nesse contexto, o país passou por uma série de reformas visando à redução do Estado. Na década de 1990, o governo de Fernando Collor de Mello instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND) (Lei nº 8.031/1990), mais tarde alterado para Conselho Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491/1997), com o governo de Fernando Henrique Cardoso, objetivando executar diversas privatizações de empresas estatais do país. No entanto, de acordo com Martimort e Pouyet (apud FERNANDEZ, HILLBRECHT, MENEZES et al., 2015, p. 294),

[...] a experiência [...] mostrou que a privatização total pode ser vista como uma resposta excessiva para a ineficiência do setor público. Conforme relatam estes autores, deve-se adotar uma abordagem mais pragmática que consiste em prover parcerias eficientes entre os governos e as empresas para a prestação dos principais serviços públicos.

Igualmente, o PND trouxe a normatização da Lei Geral das Concessões do Serviço Público (Lei nº 8.987/1995).² Nesse tipo de concessão, o governo determina as regras gerais, e os serviços ficam a cargo do setor privado (LIMA e COELHO, 2015). Nesse ínterim, destacam-se os contratos de gestão com Organizações Sociais ([OS] Lei nº 9.637/1998) e termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (Lei nº 9.790/1999), assim como a Operação Urbana Consorciada (OUC), originalmente denominada Operação Urbana e amparada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que visa flexibilizar parâmetros urbanísticos e realizar um conjunto de intervenções estruturais.

Em 2004, todavia, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo federal promulgou a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004)³ no intuito de criar um ambiente de negócio com redução dos riscos a fim de incentivar o capital privado a investir no financiamento de infraestrutura e serviço público no país. Ademais, a legislação trouxe salvaguardas que mitigam esses riscos e pacotes de garantias (LIMA e COELHO, 2015). Com base na lei federal, a maioria dos estados e de alguns municípios, sobretudo as metrópoles, também legislou sobre o tema.

Ressalta-se, outrossim, que existem vários trabalhos sobre a temática de PPPs no Brasil e no exterior. Destacamos, a seguir, algumas pesquisas relevantes que serviram de base para este artigo, segundo três principais assuntos, e que podem referenciar outras pesquisas:

- 1) Estudos sobre conceitos, legislações, normatizações e formas de avaliação sobre a concepção e a gestão de PPPs. Osborne (2000) aborda, com pioneirismo, as PPPs sob perspectivas teóricas de análise, trazendo diversos estudos de caso; Périco e Rebelatto (2005) discutem o real potencial das PPPs no financiamento de obras e serviços públicos no Brasil; Sundfeld (2005) explana sobre conceito, lei, aspectos gerais, tipos de modalidade de PPPs existentes no Brasil, diferenciação das outras modalidades de concessão, riscos do mau uso pela máquina pública etc.; Peci e Sobral (2007) apresentam uma análise comparativa do modelo de PPPs brasileiro com os modelos utilizados no contexto britânico (PFI/PPP), destacando semelhanças e diferenças entre os dois; Mesquita e Martins (2008) debatem sobre a distribuição regional dos investimentos prioritários para PPPs, tendo por base as condições logísticas para a formação de redes de negócios nas regiões e o viés de estratégia de redução das desigualdades regionais, com foco nos sistemas de transporte; Hodge e Greve (2009) avaliam as PPPs e apontam resultados no que toca à sua eficácia e à relação custo-benefício; Khanom (2010) explora as definições de PPPs em diferentes ângulos e identifica diversas

² Chamadas de concessões comuns.

³ Chamadas de PPPs *stricto sensu*, recebem transferências do governo por meio de contraprestações pecuniárias mensais.

características e problemas relacionados a essas questões; António (2014) analisa as PPPs no setor de saúde e faz uma reflexão sobre alguns aspectos econômico-financeiros; Lima e Coelho (2015) fazem uma análise sobre a distribuição de risco nas formalizações dessas parcerias no Brasil; Thamer e Lazzarini (2015) identificam e testam fatores críticos para que as PPPs avancem ao longo das fases pré-contratuais; Fiani (2016) pondera sobre os custos de transação em PPPs de infraestrutura e discute a aplicação do conceito de arranjos híbridos; Santos, Souza e Abreu (2018) analisam o processo de inserção dessas parcerias no país.

- 2) Experiências de PPPs no Brasil. Barbosa, Cabral e Loiola (2009) analisam o processo de mitigação de riscos no projeto do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, que abrange Salvador e Lauro de Freitas; Moreira (2012) trabalha na perspectiva do desenvolvimento territorial com o estudo de caso do setor metroferroviário na Região Metropolitana de São Paulo; Peci, Godoy, Rodrigues et al. (2012) indicam os principais fatores que influenciam a adoção de contratos de PPPs, trabalhando com os casos da rodovia MG-050, do Complexo Penal da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do *campus* da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG); Carrera (2014) trabalha com a análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil; Cabral, Fernandes e Ribeiro (2016) pesquisam os papéis dos *stakeholders* na implementação de PPPs no estado da Bahia, com enfoque em experiências nas áreas de saúde, saneamento e esporte/cultura; Barbosa e Malik (2015) analisam perfis, fatores críticos, limitações e tendências de diferentes contratos de PPPs de saúde no Brasil; Rodrigues e Zucco (2018) avaliam a experiência do município de Belo Horizonte na construção e a operação de infraestrutura escolar por meio das PPPs; Silva, Carvalho e Oliveira (2019) ponderam sobre o desenho organizacional da rede de agentes que envolvem as PPPs de saúde na Região Metropolitana de Salvador.
- 3) Experiências de PPPs no exterior. Cossalter e Du Marais (2001) fazem comparações entre a introdução da iniciativa de financiamento privado (PFI) na França e no Reino Unido, trazendo definições, principais contratos, fatores e atores envolvidos; Broadbent e Laughlin (2003) fornecem uma visão geral sobre o desenvolvimento de PPP/PFI, abordando questões sobre natureza, regulamentação, projeto e avaliação pós-projeto dessas modalidades no Reino Unido, bem como abordam estudos de caso nos Estados Unidos, na Nova Zelândia e na Austrália; Li, Akintoye e Edwards (2005) analisam os fatores críticos de sucesso para projetos de PPP/PFI na indústria de construção do Reino Unido; Azevedo (2008) pondera sobre as PPPs como instrumento de uma nova governação pública em Portugal. Estruturada numa lógica de compreensão jurídico-econômica, a autora trabalha com cinco estudos de caso: a ponte Vasco da Gama, a reestruturação do Ciclo Urbano da Água, as concessões rodoviárias (Scut), o eixo ferroviário Norte-Sul (Fertagus) e as PPPs de saúde; Zheng, Roehrich e Lewis (2008) investigam os mecanismos de governança contratual, relacional, e mudanças ao longo do tempo no gerenciamento de arranjos público-privados mais complexos e de longo prazo. Para isso, os autores trazem pesquisas de diferentes fases — *design-build-finance-operate* (DBFO) — de dois estudos de caso no Reino Unido: um hospital e um centro de treinamento em serviços de emergência; Irimia-Diéguez e Oliver-Alfonso (2012) analisam as várias formas de PPPs em megaprojetos na Espanha, a fim de determinar os potenciais ganhos de eficiência que podem ser alcançados na implementação desses modelos, trazendo um estudo de caso da linha de metrô de Sevilha; World Bank (2013) apresenta uma revisão das práticas atuais de divulgação de informações sobre projetos e contratos de PPPs em oito países: África do Sul, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Índia, Peru e Reino Unido; Araújo e Silvestre (2014) avaliam a relação entre a utilização das PPPs e os resultados obtidos no setor de construção e gestão de rodovias em Portugal; Bachelet (2014) examina, criticamente, os motivos pelos quais as concessões sociais foram introduzidas em diferentes partes do mundo, sobretudo nas concessões hospitalares no Chile; Fernandez, Hillbrecht, Menezes et al. (2015) identificam, no período de 2005 a 2012, os fatores determinantes do investimento e do número de projetos de PPPs em economias emergentes; Mouraviev e Kakabadse (2016) analisam conceito, abordagens, formas e modelos sobre as PPPs em diferentes países; Fuentes (2017) trabalha com o processo político da lei de PPP de 2011 no Uruguai; Firmino (2018) estuda os fatores que justificam bons desempenhos das PPPs, entre os quais os de natureza política e institucional, abordando os aspectos de desempenho das infraestruturas rodoviárias em Portugal; União Europeia (UE, 2018) traz um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE), que apresenta os resultados de suas auditorias relativas a políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos.

O MARCO REGULATÓRIO NO BRASIL, EM ESPECIAL NA BAHIA

Baseada no sentido jurídico da PPP francesa e na acepção econômica da PPP inglesa (PECI e SOBRAL, 2007), a Lei das Parcerias Público-Privadas do Brasil surge como um novo incentivo à entrada de fundos privados no financiamento de serviços públicos e de infraestrutura no país. Essa lei se aplica a entidades da administração pública direta dos poderes Executivo e Legislativo, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundos especiais e outros órgãos controlados direta ou indiretamente pelos entes federados (BRASIL, 2004).

A despeito de concessões comuns, as PPPs envolvem o pagamento de contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado; é necessário que as empresas privadas constituam sociedade de propósito específico (SPE);⁴ utiliza-se a concorrência pregão na bolsa; há prazos de duração, piso legal de investimentos etc. (SUNDFELD, 2005).

As PPPs no Brasil compreendem dois tipos de modalidades: a administrativa, que envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, e a patrocinada, que abrange, além das contraprestações, tarifa cobrada dos usuários. Por lei, todos os contratos só podem ser realizados com valor igual ou superior a R\$ 10 milhões (Lei nº 13.529/2017) e não podem ter prazo de prestação inferior a 5 anos nem superior a 35 anos, mesmo envolvendo eventual prorrogação. Ou seja, esse tipo de parceria se restringe a ações de alta prioridade e que requeiram grandes investimentos. Seu pagamento está condicionado à prestação do serviço pelo parceiro privado, segundo padrões predefinidos em contrato. Ao fim, deverá haver a reversão ao ente público de todos os bens que integram a estrutura da concessão.

No que concerne à América Latina e em termos de experiência em projetos de PPPs, o Brasil está entre os países mais bem classificados, ao lado de Chile e Peru (WORLD BANK, 2013). Segundo o Radar PPP (COSCARELLI, 2020), estima-se que, só em 2019, os contratos assinados de PPPs no país ultrapassaram o valor de R\$ 8 bilhões (11 novos projetos), totalizando mais de R\$ 177 bilhões (120 projetos), em diversos segmentos. As unidades da federação com maior número de projetos sendo executados no Brasil são Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Ceará (SANTOS JÚNIOR e NOVAES, 2019).⁵

Com relação à Bahia, em 27 de dezembro de 2004, o governo criou o Programa de Parceria Público-Privada, por meio da Lei nº 9.290 (BAHIA, 2004), instituída pelo então governador, Paulo Souto (PFL, atual DEM). A lei do estado é semelhante à lei federal anteriormente citada, mas se diferencia ao propor mecanismos para não comprometer o equilíbrio fiscal do estado. Os prazos dos contratos seguem os mesmos padrões da lei federal.

O governo ainda criou um conselho gestor do Programa de PPP, órgão deliberativo com competência para aprovar projetos de parcerias e deliberar para o governador, assim como supervisionar a fiscalização e a execução das parcerias, opinar sobre alterações nos contratos e propor diretrizes (BAHIA, 2019c).

Além do conselho gestor, existe a Secretaria Executiva do Programa de PPP, órgão de apoio ao conselho gestor, subordinado ao secretário da Fazenda, que coordena e articula os órgãos da administração pública e os parceiros privados (BAHIA, 2019c).

A Bahia apresenta o próprio sistema de garantia de pagamento às concessionárias, que funciona da seguinte forma: nos valores recebidos por meio do Fundo de Participações dos Estados (FPE), repassados pela união por meio do Banco do Brasil (BB) (Agente de Pagamento), há um travamento de 18% desse montante (Lei Estadual nº 11.477/2009). Em seguida, esse valor é transferido para a conta da Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (Desenbahia), instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pelo governo baiano e cuja conta é operada pelo BB. A Desenbahia, então, autoriza o BB a transferir o pagamento das contraprestações firmadas em contrato com as concessionárias, e o excedente é devolvido ao Tesouro do estado da Bahia (BAHIA, 2009).

⁴“É um modelo de organização empresarial pelo qual se constitui uma nova empresa, limitada ou sociedade anônima, com um objetivo específico, isto é, cuja atividade é bastante restrita, podendo em alguns casos ter prazo de existência determinado” (SEBRAE, 2019, n.p).

⁵Segundo Santos Júnior e Novaes (2019, p. 1-32), na Região Metropolitana de Belo Horizonte, foram identificados 52 projetos de parcerias público-privadas, porém 37 não foram exitosos, pois não resultaram em assinatura de contratos. Hoje, 15 estão sendo executados, tanto no âmbito estadual quanto municipal. Em relação ao Ceará, foram identificados 88 projetos, sendo 1 já concluído — a PPP Estádio Plácido Castelo, para a Copa do Mundo da Fifa de 2014 —; 7 em execução, em Fortaleza e São Gonçalo do Amarante; e 80 que não resultaram em assinatura de contratos. No Rio de Janeiro, projetos no âmbito municipal e estadual resultaram em 15 iniciativas de planos de PPPs, mas a maioria não teve a finalização de assinatura de contrato. Porém, é relevante destacar a PPP Porto Maravilha, que é considerada a maior do Brasil em termos de valores, em torno de R\$ 7,61 bilhões, concebida para a recuperação da infraestrutura urbana, dos transportes, do meio ambiente e dos patrimônios histórico e cultural da região portuária, por um período de 15 anos; e a PPP Parque Olímpico, considerada a segunda maior do país, que realizou obras e serviços para as Olimpíadas de 2016 e faz a manutenção de alguns equipamentos urbanos e esportivos no local. Já São Paulo foi o primeiro estado a firmar contrato de PPP no país — a PPP Linha 4 do Metrô, em 2006. Desde então, foram celebrados mais 11 contratos.

Ademais, o governo instituiu um Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) (Lei Estadual nº 12.610/2012), que tem por objetivo prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias tomadas pela administração direta ou indireta do governo (DESENBAHIA, 2015), em contratos celebrados após a referida lei. O governo integralizou cotas de garantia em dinheiro no valor inicial de R\$ 250 milhões (Lei nº 12.912/2013). O FGBP tem natureza privada e patrimônio próprio. É administrado, gerido e representado pela Desenbahia. O BB é o agente de pagamento e de administração de contas do FGBP, e a Empresa Baiana de Ativos (Bahiainveste) assessora a Desenbahia, competindo-lhe analisar a viabilidade das garantias, propor a modalidade mais adequada de outorga de garantia, estimar o valor presente das garantias, entre outros. O patrimônio do fundo é constituído pelas contribuições de bens e direitos efetivados pelos cotistas. A integralização das cotas é realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis ou outros direitos com valor patrimonial (BAHIA, 2012, n.p).

Na esfera municipal, Salvador dispõe, igualmente, de dispositivos legais para a implantação de PPPs: a Lei nº 9.092/2016 e o Decreto nº 28.336/2017. A lei municipal é similar às leis federal e estadual, e, assim como o governo da Bahia, a prefeitura criou um Conselho Gestor de Parcerias (CGP) para analisar, acompanhar e deliberar projetos de PPPs e de concessões, sob administração da Secretaria Municipal da Fazenda (Sefaz). Para isso, instituiu o Fundo Financeiro de PPP, que tem personalidade jurídica, natureza privada e patrimônio próprio, sendo responsável pelo pagamento das contraprestações pecuniárias mensais dos contratos de PPPs. Além disso, criou o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas para prestar garantia de pagamento de aportes assumidos pelo município (SALVADOR, 2016, n.p).

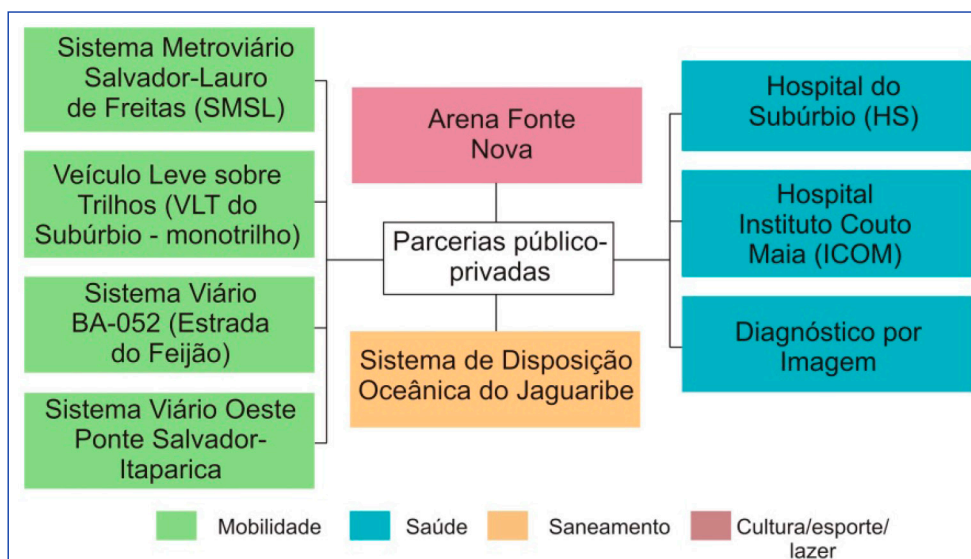
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA BAHIA

No que se refere ao número de PPPs na Bahia, até o mês de julho de 2020 existiam 8 em fase de execução e 1 em fase de assinatura de contrato, todas celebradas pelo governo estadual — governos de Paulo Souto (PFL/DEM), Jaques Wagner e Rui Costa (PT). Dessas, 4 são do segmento de mobilidade urbana; 3, de saúde; 1, de saneamento; e 1, de cultura/esporte/lazer (Figura 2).

A primeira PPP foi instituída em 2006: o Emissário Submarino (Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe), no fim do mandato do governador Paulo Souto. Ela foi a primeira PPP da região Nordeste, a segunda do país, e também a primeira desse segmento no Brasil. O contrato de concessão é do tipo administrativo. A concessionária que ganhou a licitação, a Consórcio Jaguaribe S/A, é formada pelas empresas Odebrecht Investimentos em Infraestrutura e Construtora Norberto Odebrecht.

O sistema engloba os municípios de Salvador, Lauro de Freitas, e consiste na “ampliação da Estação Elevatória do Saboeiro, implantação de linhas de recalque, construção de Estação de Condicionamento Prévio e implantação dos Emissários Terrestre e Submarino” (BAHIA, 2019c, n.p).

Figura 2
PPP em execução e em fase de assinatura de contrato na Bahia (julho de 2020)



Fonte: Elaborada pelos autores.

O início das obras ocorreu em junho de 2008, e a operação, em maio de 2011. A concessão é de 18 anos, com contraprestações mensais divididas em 183 parcelas, pagáveis por meio de recebíveis da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa). O financiamento do projeto foi feito junto à Caixa Econômica Federal (CEF), no montante de R\$ 150 milhões. O valor da contraprestação anual, em dezembro de 2019, era de R\$ 80,4 milhões.

No que concerne à PPP de cultura/esporte/lazer, tem-se a Arena Fonte Nova, que visa à reconstrução e à operação do estádio de futebol que sediou a Copa do Mundo da Fifa de 2014. O contrato é do tipo administrativo, e a concessionária vencedora da licitação foi a Fonte Nova Participações S/A (FNP), composta pelas construtoras OAS Ltda. e Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. O contrato foi assinado em janeiro de 2010, e o prazo de concessão é de 35 anos, limite máximo da lei de PPPs. Os gastos com a Arena serão de mais de R\$ 1,5 bilhão ao fim do contrato, e o montante repassado pelo estado à concessionária (contraprestação anual) em dezembro de 2019 já era de R\$ 167,9 milhões.

Em relação ao Sistema Viário Oeste (SVO), da qual faz parte a ponte Salvador-Itaparica, o edital de licitação foi adiado por diversas vezes, e houve várias discussões e debates, desde 2010, sobre viabilidade e impactos ambientais e urbanos de sua construção. Porém, a obra vem sendo sugerida desde a década de 1960. Em dezembro de 2019, houve a licitação, que foi vencida pela proposta única das gigantes chinesas China Railway 20 Bureau Group Corporation (CR20), CCC South America Regional Company S.A.R.L (CCCC South America) e China Communications Construction Company Limited (CCCC LTD).

Por causa da pandemia do COVID-19, contudo, representantes do consórcio não apareceram para a assinatura do contrato, em fevereiro de 2020. A data-limite foi prorrogada para o fim de julho do mesmo ano, mas deve ser novamente estendida.

O projeto da concessão, na modalidade patrocinada, consiste na construção da ponte sob a Baía de Todos-os-Santos, que ligará Salvador à Ilha de Itaparica, à construção de acessos viários em Salvador (4,6 km), nova rodovia expressa na ilha (21,4 km) e a recuperação e ampliação de um trecho da rodovia BA-001. O prazo da concessão é de 30 anos e o valor é de quase R\$ 6 bilhões (o maior de todas as PPPs). As contraprestações anuais serão de R\$ 56,2 milhões e o governo ainda fará um aporte de recursos no total de R\$ 1,5 bilhão.

Sendo um novo vetor de expansão, a construção da ponte trará grandes impactos em diversos municípios, sobretudo na metrópole e em Vera Cruz e Itaparica, o que irá necessitar de um alto investimento do Estado em infraestrutura e políticas urbanas.

As outras PPPs em execução pelo Estado são 3 do segmento de mobilidade urbana: o Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, o Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão) e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio – monotrilho) — e 3 do segmento de saúde: Hospital do Subúrbio, Hospital Instituto Couto Maia e Diagnóstico por Imagem. Tais PPPs serão analisadas, como estudos de caso, nas próximas seções do trabalho.

Ao mesmo tempo, existem 2 projetos em estudo pelo governo do estado: Plataforma Logística do São Francisco, que objetiva dotar a região de Juazeiro, localizada na direção norte do estado, com um conjunto de equipamentos integrados com vistas a desenvolver atividades relacionadas ao transporte, à logística e à distribuição de mercadorias para o mercado interno e externo; e Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos, que propõe a implantação e a operação de um conjunto de atividades que envolvem infraestruturas e instalações operacionais de transporte, transbordo, tratamento de resíduos sólidos urbanos e descarte ambientalmente adequado (BAHIA, 2019c, n.p).

Em relação à prefeitura de Salvador, há um projeto de PPP de iluminação pública. A concessão é do tipo administrativa, com 20 anos de duração, valor de R\$ 1,5 bilhão, e prevê modernização, otimização, operação, manutenção e controle remoto da iluminação pública do município (SALVADOR, 2018, n.p). O edital foi lançado em abril de 2018, mas o Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA) suspendeu a licitação após verificação de indícios de irregularidades na concorrência (ARRAZ e FERREIRA, 2018, n.p) e, posteriormente, o edital foi revogado pela prefeitura. Após revisão do projeto, nova consulta e audiência pública, um novo edital deve ser lançado em 2020 ou 2021.

ESTUDOS DE CASO DAS PPPS DE SAÚDE E MOBILIDADE URBANA: PROJETOS, AGENTES E ARTICULAÇÕES

Como existem 9 PPPs, de diferentes segmentos, em execução ou em fase de assinatura de contrato na Bahia, esta seção trouxe o exame de 6 estudos de caso que envolvem as PPPs de saúde e mobilidade urbana: Hospital do Subúrbio, Instituto Couto Maia, Diagnóstico por Imagem, Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão) e Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio – monotrilha). Como já mencionado, o SVO não foi analisado por que ainda não teve o contrato assinado.

Graças à heterogeneidade dos arranjos contratuais, cada PPP foi analisada separadamente. O objetivo consistiu na apreciação e na comparação da efetividade dessas PPPs — em referência à elaboração dos projetos —, na implementação e no funcionamento das concessões, bem como na identificação dos agentes públicos e privados envolvidos e suas articulações. A seguir, como uma prévia dessas apreciações, os Quadros 1 e 2 trazem um resumo comparativo de projetos e concessões em estudo.

Quadro 1

Caracterização comparativa de projetos e concessões dos estudos de caso das PPPs de saúde na Bahia

Variáveis	Hospital do Subúrbio (HS)	Hospital Instituto Couto Maia (Icom)	Diagnóstico por Imagem
Âmbito do governo	Estadual	Estadual	Estadual
Gestão política /Partido político	Jaques Wagner (PT)	Jaques Wagner (PT)	Rui Costa (PT)
Órgão público responsável	Sesab	Sesab	Sesab
Finalidade	Gestão e operação de unidade hospitalar	Construção, gestão e operação de serviços não assistenciais da unidade hospitalar	Gestão e operação dos serviços de apoio ao diagnóstico por imagem em 1 central de imagem e em 12 unidades hospitalares da rede pública
Tipo de concessão	Administrativa (modalidade “bata branca”)	Administrativa (modalidade “bata cinza”)	Administrativa
Assinatura do contrato	2010	2013	2015
Concorrência	Nacional do tipo técnica e menor preço	Nacional do tipo menor preço	Internacional do tipo menor preço
Vencedora da licitação	Consórcio Prodal Saúde S/A	Consórcio Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A	Consórcio Rede Brasileira de Diagnóstico S/A (RBD Imagem)
Tempo de contrato	10 anos	21 anos e 4 meses	11 anos e 6 meses
Prorrogação	Já sinalizada no contrato a possibilidade	Já sinalizada no contrato a possibilidade	Já sinalizada no contrato a possibilidade
Valor do contrato	R\$ 1 bilhão	R\$ 843,6 milhões	R\$ 838,8 milhões
Valor da contraprestação anual máximo em contrato	R\$ 103,5 milhões	R\$ 42,1 milhões	R\$ 81,8 milhões
Valor da contraprestação anual atual (dezembro de 2019)	R\$ 206,7 milhões	R\$ 54,2 milhões	R\$ 113,1 milhões
Remuneração	Contraprestações públicas mensais. Também pode haver receitas extraordinárias	Contraprestações públicas mensais. Também pode haver receitas extraordinárias	Contraprestações públicas mensais. Também pode haver receitas extraordinárias
Municípios envolvidos	Salvador	Salvador	Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Vitória da Conquista, Jequié, Ilhéus e Guanambi
Necessidade de desapropriações e/ou remoções?	Sim	Sim	Não
Principais agentes públicos ou agências internacionais	Sesab, Sefaz, Saeb, Seplan, PGE, Casa Civil, Desenhahia, BB e BNDES	Sesab, Sefaz, Saeb, Seplan, PGE, Casa Civil, Desenhahia, BB e Opas	Sesab, Sefaz, Saeb, Seplan, PGE, Casa Civil, Desenhahia, BB e BNDES
Principais agentes privados ou instituições financeiras internacionais	IFC, BID, Grupo Promédica, Dalkia do Brasil (Vivante) e Accenture do Brasil Ltda.	MRM Construtora Ltda. (Metro Engenharia e Consultoria Ltda.), SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar Ltda., Accenture do Brasil Ltda.	IFC, BID, Antares Consulting, Manesco Advogados, Alliar, Fidi, Philips Medical Systems Ltda. e Accenture do Brasil Ltda.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 2

Caracterização comparativa de projetos e concessões dos estudos de caso das PPPs de mobilidade urbana na Bahia

Variáveis	Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas (SMSL)	Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão)	Veículo Leve sobre Trilhos – VLT do Subúrbio (monotrilho)
Âmbito do governo	Estadual	Estadual	Estadual
Gestão política /Partido político	Jaques Wagner (PT)	Rui Costa (PT)	Rui Costa (PT)
Órgão público responsável	Sedur/CTB	Seinfra/Agerba	Sedur/CTB
Finalidade	Implantação e operação do sistema metroviário	Operação, manutenção e revitalização do Sistema Viário BA-052 e construção de Ponte-travessia sobre o rio São Francisco entre os municípios de Xique-Xique e Barra	Implantação e operação
Tipo de concessão	Patrocinada	Patrocinada	Patrocinada
Assinatura do contrato	2013	2018	2019
Concorrência	Nacional do tipo menor preço	Internacional do tipo menor preço	Nacional do tipo menor preço
Vencedora da licitação	CCR Metrô Bahia	Consórcio Estrada do Feijão Bahia	Consórcio Skyrail Bahia
Tempo de contrato	30 anos	20 anos	20 anos
Prorrogação	Já sinalizada no contrato a possibilidade	Já sinalizada no contrato a possibilidade	Já sinalizada no contrato a possibilidade
Valor do contrato	R\$ 5,7 bilhões	R\$ 1,6 bilhão	R\$ 2,8 bilhões
Valor da contraprestação anual máxima em contrato	R\$ 127,6 milhões	R\$ 71 milhões	R\$ 152,9 milhões
Valor da contraprestação anual atual (dezembro de 2019)	R\$ 291.737.320,00	–	–
Remuneração	Tarifa de remuneração, tarifa do usuário, contraprestações públicas mensais e aporte de recursos. Também pode haver receitas extraordinárias	Contraprestações públicas mensais, tarifas de pedágio e aporte de recursos, a critério do governo. Também pode haver receitas extraordinárias	Tarifa de remuneração, tarifa do usuário, contraprestações públicas mensais e aporte de recursos. Também pode haver receitas extraordinárias
Municípios envolvidos	Salvador e Lauro de Freitas	Abrange 18 municípios	Salvador e Simões Filho
Necessidade de desapropriações e/ou remoções?	Sim	Sim	Sim
Principais agentes públicos ou agências internacionais	Sedur, CTB, Sefaz, Saeb, Seplan, PGE, Casa Civil, Desenhahia, BB, BNDES e CEF	Seinfra, Agerba, Sefaz, Saeb, Seplan, PGE, Casa Civil, Desenhahia e BB	Sedur, CTB, Sefaz, Saeb, Seplan, PGE, Casa Civil, Desenhahia, BB, CEF, Bahaiinveste e Sudene
Principais agentes privados ou instituições financeiras internacionais	Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido, Queiroz Galvão e Accenture do Brasil Ltda.	Paviservice e SVC Construções, IFC e Miga	BYD Brasil, Metrogreen do Brasil e Accenture do Brasil Ltda.

Fonte: Elaborado pelos autores.

PPP Hospital do Subúrbio

O Hospital do Subúrbio é destinado à prestação de serviços de atenção à saúde de média e alta complexidade, focado em urgência e emergência. Está localizado em Periperi, bairro populoso e pouco favorecido de Salvador. Sua construção foi realizada pelo governo do estado na gestão de Jaques Wagner, em 2008, antes de ser instituída a PPP.

A empresa baiana privada MRM Construtora foi quem construiu o hospital, com investimento total de mais de R\$ 50 milhões pagos pelo setor público. O terreno foi comprado pelo estado no valor de R\$ 600 mil, na Área de Proteção Ambiental (APA) Bacia do Cobre. Algumas famílias ocuparam o local ao saber que seria construído um hospital naquela área de proteção. Houve conflitos, negociações e posterior remoção dessas famílias (CARRERA, 2014).

Pensando na gestão, na operação e no aparelhamento do hospital, o governo preferiu passar a responsabilidade ao setor privado, instituindo a primeira PPP de saúde do Brasil. Isso ocorreu após o secretário-geral de Saúde à época, Jorge Solla, visitar a Espanha para obter informações sobre PPPs voltadas à saúde.

No Hospital do Subúrbio, a estruturação do projeto contou com o Conselho Gestor do Programa de PPP do Estado da Bahia e a Secretaria Executiva do Programa de PPP, anteriormente citados, e foi constituído um Grupo Executivo Intersetorial. Esse tipo de grupo é padrão nas parcerias do estado. O grupo foi coordenado, nesse caso, pela Secretaria de Saúde (Sesab) e composto por Secretaria da Fazenda (Sefaz), Secretaria da Administração (Saeb), Secretaria do Planejamento (Seplan), Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e Casa Civil.

Para a estruturação do projeto, ainda inédito no país, foi firmado convênio de consultoria com o Brazil PSP Development Program (PFPP), organização composta pela Corporação Financeira Internacional (IFC, braço do Banco Mundial), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ressalta-se que, para a construção e o projeto dessa PPP, foram contratados, pelo governo e pela empresa consultora, diversos agentes para elaborar relatórios técnicos. Com o projeto pronto e aprovado pelo governador, foi aberta consulta pública e, logo após, a contratação da BM&FBovespa para o leilão.

O IFC, o Banco do Nordeste Brasil S/A (BNB) e o BNDES divulgaram carta de manifestação de interesse (carta conforto) em prestar apoio financeiro ao consorciado vencedor da licitação. No leilão, numa concorrência de nível nacional menor preço, 2 concessionárias apresentaram propostas: a Prodal Saúde S.A., composta pelas empresas Promédica Patrimonial S.A. e Dalkia Brasil S.A., e o consórcio Salvador Saúde, formado pela SMA Empreendimentos e Participações S.A. e pela Facility Participações Ltda.

O consórcio Salvador Saúde, entretanto, apresentou uma proposta econômica irregular, acima do limite do teto definido em edital, e foi desclassificado. Diante disso, o consórcio Prodal Saúde foi o vencedor sem concorrência efetiva. O contrato de concessão, do tipo administrativo, foi assinado em maio de 2010, e o hospital iniciou atendimento em setembro do mesmo ano.

Condicionado em contrato, a Prodal Saúde teve de reembolsar a BM&FBovespa pelo leilão, e o governo e o Brazil PSP Development Program, pela estruturação do projeto. Foram pagas as quantias de R\$ 400 mil, R\$ 350 mil e US\$ 1 milhão, respectivamente.

A Prodal Saúde era composta, inicialmente, pelas empresas Grupo Promédica e Dalkia do Brasil. A última, de capital francês, foi apresentada à Promédica pela Siemens. O interesse da Siemens era fornecer alguns equipamentos de diagnóstico por imagem ao hospital (CARRERA, 2014). Em 2013, a Dalkia do Brasil foi comprada pela Vivante, empresa criada pelos fundos de investimentos Axxon Group (do Brasil) e Marceau Finance (de capital francês) e por investidores minoritários.

O Grupo Promédica, maior empresa de saúde da Bahia, tem como principais sócios José Oliveira e Tereza Valente (viúva do fundador da Promédica, Jorge Valente Filho, e ex-nora de Jorge Valente, médico que criou a Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública). Eles, que são cônjuges, são ainda sócios de diversas empresas no estado, em especial ligadas ao setor privado de saúde, como o Hospital Jorge Valente, o Hospital da Cidade, o laboratório Datalab e a operadora de planos de saúde (Promédica).

O consórcio Prodal Saúde investiu o equivalente a R\$ 36 milhões. O financiamento para a operação da concessão foi feito junto ao BNDES e é de inteira responsabilidade da concessionária. O valor total da concessão é de R\$ 1 bilhão. Contudo, até o fim do contrato, esse montante aumentará, já que o valor da contraprestação varia de acordo com o cumprimento dos indicadores quantitativos e de desempenho pela concessionária. No contrato, o valor da contraprestação anual máxima era

de R\$ 103,5 milhões. Entretanto, só em 2019, o total das despesas chegou a R\$ 206,7 milhões (BAHIA, 2019a). Além das contraprestações, o consórcio pode ter receitas extraordinárias decorrentes, por exemplo, de publicidade e comunicação.

A modalidade do contrato administrativo é do tipo “bata branca” (único no Brasil), ou seja, a concessionária é responsável tanto pela gestão predial e pelo aparelhamento quanto pelo atendimento médico. O prazo de concessão é de 10 anos, podendo ser prorrogado. No fim do contrato, todos os bens que integram o hospital terão de ser revestidos ao governo do estado, assim como deve ocorrer, por lei, em todas as outras PPPs. A fiscalização é realizada pela Sesab, com auxílio de um Verificador Independente da Accenture do Brasil Ltda.

PPP Hospital Instituto Couto Maia

O Hospital Instituto Couto Maia, “maior e mais moderno hospital especializado em doenças infectocontagiosas do Brasil” (BAHIA, 2018c), foi inaugurado em julho de 2018, fruto da fusão de dois hospitais: Hospital Dom Rodrigo de Menezes (HDRM) e Hospital Especializado Couto Maia (HECM).

O Icom foi construído onde ficava o HDRM, antigo leprosário, localizado no bairro de Cajazeiras (Águas Claras), em Salvador. O terreno pertence ao estado e foi adquirido em 1938, pelo governador à época, Juracy Magalhães. Por outro lado, o HECM, situado em Monte Serrat, foi desativado provisoriamente. O prédio, que data de 1853, terá outras atividades e oferecerá cuidados paliativos para pacientes terminais com estimativa de vida inferior a 6 meses. Para isso, passará por uma reforma (investimento de R\$ 10 milhões). Também mudará de nome, passando a se chamar Hospital Monte Serrat (CORREIO, 2019).

A estruturação do projeto de PPP contou com o Conselho Gestor do Programa de PPP do Estado da Bahia e a Secretaria Executiva do Programa de PPP, já citados, e foi constituído um Grupo Executivo Intersetorial (mesmos órgãos da PPP do HS).

Não foi utilizada consultoria na estruturação do projeto pelo Brazil PSP Development Program, como no projeto do HS, mas foi empregada consultoria econômica por meio da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). O projeto se baseou na PPP Hospital do Subúrbio, na PPP Hospital Metropolitano Barreiro e Atenção Primária da Saúde de Belo Horizonte e na PPP de saúde do município de São Paulo. Não houve necessidade de licença ambiental.

Após consulta pública, foi realizado o leilão na BM&FBovespa, contratado pelo valor de R\$ 400 mil. O vencedor da licitação foi a concessionária Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A, formada pela MRM Construtora Ltda. e pela SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar Ltda., auxiliados pela Corretora de Títulos e Valores Bradesco S/A.

O contrato de concessão, assinado em maio de 2013, é do tipo administrativo e na modalidade “bata cinza”, isto é, a concessionária é responsável pela gestão predial e administrativa, mas com a assistência médica hospitalar a cargo do estado. Diferente do Hospital do Subúrbio, no Icom a concessionária construiu o hospital.

A vigência do contrato de concessão é de 21 anos e 4 meses, sendo 1 ano e 4 meses de investimentos e realização de atividades pré-operacionais e 20 anos de operação. O prazo poderá ser prorrogado até o limite máximo de 35 anos. O valor do contrato era de R\$ 843,6 milhões e foi reduzido para R\$ 751,3 milhões, após termo aditivo em 2017. A remuneração é realizada com base na contraprestação pública mensal e em receitas extraordinárias. A contraprestação anual em dezembro de 2019 era de R\$ 54,2 milhões, e a fiscalização contratual é realizada pela Sesab, contando com o auxílio do Verificador Independente, executada pela empresa Accenture do Brasil Ltda.

A MRM Construtora, empresa que compõe a concessionária e que também construiu o Hospital do Subúrbio, é especializada em construção de equipamentos públicos e de infraestrutura e saneamento. Pertence à família baiana do ex-deputado federal Félix Mendonça, tendo entre os sócios os irmãos Félix Mendonça Filho, atual deputado federal, presidente do PDT na Bahia e presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara; e Andrea Mendonça, ex-vereadora de Salvador, ex-secretária de agricultura do estado e atual presidente da Junta Comercial do Estado da Bahia (Juceb).

A composição societária da parceria foi modificada em 2016. A MRM Construtora cedeu a totalidade de suas ações à Metro Engenharia e Consultoria Ltda. A empresa apresenta, em seu site, um portfólio vasto de atividades, tendo entre seus maiores clientes o governo do estado e prefeituras, entre elas as dos municípios da Região Metropolitana de Salvador: Lauro de Freitas, Madre de Deus e São Francisco do Conde. A empresa é administrada por Mauro Prates, primo do ex-presidente da Câmara de Salvador e atual deputado estadual e gestor da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, Léo Prates (DEM). Já a SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar tem longa trajetória de serviços de apoio técnico-gerencial em hospitais públicos na Bahia.

PPP Diagnóstico por Imagem

Em relação à PPP Diagnóstico por Imagem, houve novamente acordo de cooperação técnica entre o governo e o Brazil PSP Development Program na realização de estudos técnicos para a organização do projeto. Utilizou-se, ainda, uma consultoria da empresa espanhola Antares Consulting e da empresa Manesco Advogados, e a estruturação do projeto contou com o Conselho Gestor do Programa de PPP do Estado da Bahia e a Secretaria Executiva do Programa de PPP.

A concessão administrativa foi vencida pela concessionária Rede Brasileira de Diagnóstico S/A (RBD Imagem), composta pelo Centro de Imagem e Diagnóstico S/A (Alliar), pela Fundação Instituto de Pesquisa e Estudos de Diagnóstico por Imagem (Fidi) e pela holandesa Philips Medical Systems Ltda. Condicionado no contrato, a RBD Imagem teve de ressarcir o Brazil PSP Development Program em US\$ 2,3 milhões pela estruturação do projeto, além de compensar a BM&FBovespa.

O contrato, de quase R\$ 1 bilhão, prevê, por conta do parceiro privado, a realização da gestão e da operação de 12 unidades de bioimagem em hospitais públicos da Bahia. Há também uma central remota em Salvador que emite laudos às unidades e funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana. A concessão foi financiada pelo IFC, que já apresentou carta conforto antes da licitação. Os exames realizados são do tipo raio x, mamografia, tomografia computadorizada e ressonância magnética (Quadro 3).

Quadro 3
Localização das unidades de bioimagem na Bahia e tipos de exames realizados pelas unidades*

Unidades	Município	Exames
Hosp. Geral do Estado (HGE)	Salvador	Tomografia computadorizada e ressonância magnética (24h)
Hosp. Geral Roberto Santos	Salvador	Tomografia computadorizada e ressonância magnética (24h)
Hosp. Geral Ernesto Simões Filho	Salvador	Tomografia computadorizada, ressonância magnética e raio x (24h)
Centro Estadual de Oncologia (Cican)	Salvador	Raio x, mamografia e tomografia computadorizada (12h)
Hosp. Espec. Octávio Mangabeira	Salvador	Raio x e tomografia computadorizada (12h)
Hosp. Geral Menandro de Faria	Lauro de Freitas	Tomografia computadorizada e raio x (24h)
Hosp. Geral de Camaçari	Camaçari	Raio x e tomografia computadorizada (24h)
Hosp. Geral de Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	Raio x e tomografia computadorizada (24h); ressonância magnética (12h) e mamografia
Hosp. Geral Prado Valadares	Jequié	Raio x e tomografia computadorizada (24h); e ressonância magnética (12h)
Hosp. Regional Costa do Cacaú	Ilhéus	Raio x e tomografia computadorizada (24h); e ressonância magnética (12h)
Hosp. Regional de Guanambi	Guanambi	Raio x e tomografia computadorizada (24h); e ressonância magnética e mamografia (12h)

* Conta com a exclusão provisória do Icom, por isso constam 11 hospitais no quadro.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RBD Imagem (2019).

O prazo do arranjo é de 11 anos e 6 meses. Como ocorre nas outras parcerias, a remuneração da concessionária responsável, a RBD Imagem, é realizada pela contraprestação pública mensal e pode ter receitas extraordinárias. O valor da contraprestação anual máxima chegou a R\$ 113,1 milhões em dezembro de 2019.

Sobre as empresas que compõem o consórcio, a Alliar (antiga Axial) é a terceira maior companhia em medicina diagnóstica do Brasil, atrás apenas da Dasa e da Fleury, e é controlada pelo fundo de investimento Pátria (*private equity*). A Alliar tem unidades espalhadas em 44 cidades, em 10 estados brasileiros. A empresa, desde 2010, vem realizando fusões com várias companhias regionais, como Cedimagem, Plani, Diimagem, CDB, CDI, Clínica Sabedotti, Clínica São Judas Tadeu, CSD, Ecoclínica, Multilab, Multiscan, Nuclear, Sonimed Diagnósticos, Uni Imagem, Unic e Delfin (ALLIAR, 2019; SCHERER, 2016). A Delfin, que

era baiana, passou a ser acionista da RDB Imagem. Em março de 2018, a empresa adquiriu 30% do capital social da RDB Imagem, no valor de R\$ 5,3 milhões.

A outra empresa que compõe o consórcio, a Fidi, é especialista na gestão de diagnósticos por imagens para o Sistema Único de Saúde (SUS) e tem 75 unidades espalhadas pelo país, principalmente em São Paulo. Já a Philips (*healthcare*), multinacional holandesa, se destaca por sua tecnologia empregada em equipamentos voltados à saúde em todo o mundo.

PPP Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas

O projeto do metrô de Salvador começou a ser idealizado em 1997. Nessa época, a prefeitura de Salvador iniciou uma negociação com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), instituição do Grupo Banco Mundial, para o financiamento da obra. Sua construção passou, a princípio, por dois consórcios: o espanhol CAF/ICF/Dimetronic e o Metrosal, composto pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Siemens. A fase de estruturação do projeto e construção inacabada durou 16 anos. Escândalos de corrupção também marcaram esse período.

Após o governo da Bahia assumir a obra,⁶ o Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, agora abrangendo duas cidades conurbadas, foi implantado como PPP na modalidade patrocinada.

Para a disposição do projeto, foi realizado um PMI publicado em 2011. Assim como nas outras PPPs, foi criado um Grupo Técnico Executivo, coordenado, nesse caso, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) e pela Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), empresa pública estadual, vinculada à Sedur. Vários agentes foram contratados para estudos técnicos. Os custos finais foram de R\$ 2,5 milhões (NAVES, 2013).

O contrato de concessão, assinado em outubro de 2013, teve como vencedora a concessionária Companhia do Metrô de Salvador S/A (CCR Metrô Bahia), composta pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido.

O Grupo CCR é uma grande empresa de infraestrutura da América Latina e tem diversos núcleos de negócios no Brasil e no exterior: concessões de rodovias federais e estaduais, sistemas metroviários, Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), transporte aquático (barcas), bem como aeroportos nacional (Belo Horizonte) e internacionais (Quiport, Equador; Aeris, Costa Rica; CAP, Antilhas Holandesas; e TAS, Total Airport Services, nos Estados Unidos) (CCR, 2019).

O primeiro trecho do metrô foi inaugurado em 2014, em fase de teste para a Copa do Mundo, mas sua operação comercial só foi iniciada em 2016. O contrato para implantação e operação do sistema metroviário é de 30 anos, no valor de R\$ 5,7 bilhões. O financiamento do projeto foi feito junto ao BNDES, no montante de R\$ 406,7 milhões. Outro contrato de financiamento foi firmado entre a concessionária e o BNDES, no total de R\$ 2 bilhões, com vistas à suplementação de recursos para intervenções adicionais solicitadas pelo governo e ao aumento do escopo de intervenções já previstas no contrato (NAVES, 2013).

O valor da contraprestação anual, em dezembro de 2019, foi de R\$ 291,7 milhões, o maior entre todas as PPPs do estado (BAHIA, 2018b). O governo, ademais, é autorizado (Lei nº 12.912/2013) a conceder subsídio tarifário à concessão. A tarifa de remuneração a ser repassada à concessionária pela prestação do serviço é de, inicialmente, R\$ 2,10 por passageiro. Esse valor é reajustado anualmente. Além disso, a concessionária recebe a tarifa do usuário e pode ter receitas extraordinárias.

Existe ainda incentivo creditório com o financiamento junto à Desenbahia (R\$ 50 milhões), com recursos de linha de crédito do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese). O projeto tem várias etapas de implantação. A cada etapa concluída, o governo concede um aporte de recursos no montante de R\$ 2,2 bilhões.

O Fundo Garantidor Baiano de Parcerias, por meio de seus administradores, a Desenbahia e a CEF, presta, em caráter irrevogável e irretratável, garantia de fiel cumprimento das obrigações pecuniárias do governo. A empresa Accenture do Brasil Ltda., novamente, é o Verificador Independente, recebendo da concessionária o valor de R\$ 6,2 milhões, num período de contrato de 48 meses.

Hoje em dia, o metrô dispõe de duas linhas com 33 km de extensão (Linha 1 – Lapa-Pirajá e Linha 2 – Acesso Norte-Aeroporto) e transporta, diariamente, cerca de 370 mil passageiros. Compreende, ainda na concessão, adequação/reforma, manutenção e operação dos terminais de integração de passageiros cedidos pelo município (Rodoviária, Iguatemi, Acesso Norte, Mussurunga e Pirajá). Ao mesmo tempo, outros terminais de integração foram construídos.

⁶O metrô fez parte do plano de desenvolvimento de mobilidade urbana para a Copa do Mundo da Fifa de 2014, que teve Salvador como uma das cidades-sede.

Outro trecho da Linha 1, de Pirajá ao bairro de Cajazeiras, Tramo 3 do metrô (5,5 km), teve licitação lançada no fim de 2018 vencida pelo consórcio Construtora Queiroz Galvão, após o consórcio CCInfra-TSEA-EPC ser inabilitado em razão de a Camargo Corrêa já fazer parte da atual concessionária do modal, a CCR Metrô Bahia. Essa construção é de responsabilidade do governo. A obra tem previsão de 30 meses e será financiada, com contrapartida do estado, pelo programa Pró-Transporte FGTS, da(do) CEF/Ministério das Cidades.

O atual governador da Bahia, Rui Costa, já sinalizou que serão realizados estudos a fim de avaliar se há viabilidade técnica e econômica para implantar novas estações do metrô. O novo trecho teria, aproximadamente, 3 quilômetros de extensão, com 4 estações subterrâneas ligando os bairros do Politeama, Campo Grande, Graça e Barra (BAHIA, 2019b).

PPP Sistema Viário BA-052

O Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão) visa à requalificação e à manutenção da rodovia estadual que corta 18 municípios da Bahia, totalizando 548 km de extensão. Esse é um importante trajeto de escoamento da produção agrícola do estado.

As obras abrangem 2 trechos — Feira de Santana-Xique-Xique (462 km) e Xique-Xique-Barra (85 km) — e a construção de uma ponte rodoviária (1 km) sob o rio São Francisco que ligará os municípios de Barra e Xique-Xique. Hoje, esse trajeto é feito por embarcações artesanais.

A estruturação, inédita no país, envolveu a metodologia de Contrato de Recuperação e Manutenção (Crema), estabelecida com a participação do Banco Mundial. A modelagem foi realizada, novamente, pelo IFC, que contratou distintas consultorias especializadas para os estudos técnicos. O custo final de ressarcimento foi definido em US\$ 1,2 milhão. A concessão traz contrapartida ao financiamento pelo Banco Mundial, com Carta de Intenção da Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos (Miga), para cobertura de investimento. Ao mesmo tempo, O BNB manifestou interesse em financiar a concessão. Segundo o secretário-executivo de PPP da Sefaz, Rogério Princhak, a concessão “constitui a primeira PPP Patrocinada com autorização legislativa” (DESENBAHIA, 2019, n.p).

Quem ganhou a licitação foi o Consórcio Estrada do Feijão Bahia, formado pelas empresas Paviservice e SVC Construções. O valor do contrato é de R\$ 1,6 bilhão ao longo de 20 anos de concessão patrocinada. O total da contraprestação máxima anual é de R\$ 71 milhões. A critério do governo, a concessão poderá contar com aporte de recursos no montante de R\$ 54,3 milhões.

A fiscalização do contrato é realizada pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba). A concessionária terá de remunerar a agência no valor de R\$ 600 mil por ano.

PPP Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio)

O Veículo Leve sobre Trilhos vai substituir o trem do subúrbio em Salvador, que conta com 13 km de extensão e 10 estações, circulando precariamente de Paripe ao bairro da Calçada.

No contrato, é apenas especificado que será implantado um VLT, mas pode ser “outro modal equivalente de transporte público sobre trilho ou guia que o sustente, estabilize e guie, movido à propulsão elétrica e com capacidade de transporte de no mínimo 600 [...] passageiros por composição” (BAHIA, 2019c). Por isso, não se tratará de um VLT, e sim um monotrilho elevado.

O arranjo técnico e econômico-financeiro do projeto foi realizado pela Bahiainveste e pela Accenture do Brasil Ltda. O custo final de ressarcimento foi de R\$ 3,1 milhões. Como todas as outras PPPs, foi criado um Grupo de Trabalho Intersetorial para acompanhamento dos estudos, liderado aqui pela Sedur. Foram pagos diversos agentes, como os estudos de alternativas operacionais para a implantação da linha, à empresa TTC Engenharia de Tráfego e de Transportes Ltda., no valor de R\$ 65 mil; e consultoria e assessoria à modelagem jurídica do projeto, junto à Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques – Sociedade de Advogados, no valor de R\$ 380 mil.

A licitação para a implantação e a operação do monotrilho foi vencida pelo consórcio Skyrail Bahia, liderada pela empresa chinesa Build Your Dreams (BYD Brasil), gigante global com participação da Metrogreen do Brasil. A concessão é do tipo patrocinada, e a previsão de construção é de 24 meses.

A BYD é a maior fabricante chinesa de veículos elétricos e especialista em monotrilho. A empresa assinou uma série de acordos em diversos países, como Filipinas, Egito, Camboja e Marrocos. Além disso, está em negociações com países da América do Norte e do Sul, incluindo os Estados Unidos (BLOOMBERG NEWS, 2018).

Segundo o projeto de concessão, o monotrilho terá 19,9 km de extensão e 22 estações. Ligará a região do Comércio de Salvador até a Ilha de São João, divisa entre a metrópole e o município de Simões Filho, e estará integrado às Linhas 1 e 2 do metrô. Deve atender uma região periférica de Salvador que abrange 22 bairros, com população estimada de 600 mil habitantes.

O modal terá capacidade de conduzir cerca de 150 mil passageiros ao dia. O valor do contrato é de R\$ 2,8 bilhões. O governo vai desembolsar R\$ 100 milhões à concessionária (aporte de recursos) até o fim da construção, utilizando recursos do FPE. Depois de pronta, pagará R\$ 152,9 milhões, valor da contraprestação anual máxima, durante 20 anos (tempo do contrato).

A concessionária será remunerada também mediante tarifa de remuneração e do usuário, bem como receitas extraordinárias. A tarifa de remuneração ficou estabelecida inicialmente em R\$ 2,20 por passageiro, a ser paga pelo governo à concessionária, e será reajustada anualmente, a partir do início da operação plena do monotrilho. O pagamento das contraprestações públicas será realizado por meio do FPE. Tem-se ainda a garantia do fiel cumprimento do contrato com cotas do Fundo Garantidor. O fundo, inclusive, assume o papel de fiador.

A fase 2 do projeto compreende a realização de estudos para futura implantação do trecho, com 4 estações, que ligará o monotrilho à Linha 1 do metrô (Estação Acesso Norte). O governador Rui Costa anunciou a intenção de que o monotrilho, futuramente (Fase 3), seja estendido até os municípios de Camaçari, Simões Filho, Candeias e Dias d'Ávila. As fases 2 e 3 do projeto só serão realizadas após a incorporação de termos aditivos no contrato e a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

O projeto teve consulta prévia aprovada pela Diretoria Colegiada da Sudene. O investimento total ultrapassará os R\$ 2,8 bilhões, com provável aporte de mais de R\$ 642 milhões do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).

ANÁLISE DAS PPPS DE MOBILIDADE URBANA E SAÚDE NA BAHIA

Esta seção objetivou fazer uma análise das PPPs (em estudos de caso) da Bahia, o que permitiu maior entendimento sobre a complexidade desses arranjos organizacionais. Para isso, utilizamos como base os diversos estudos importantes citados na revisão da literatura, além de dados e documentos levantados, análise de conteúdo dos contratos de parcerias de mobilidade urbana e saúde e entrevistas semiestruturadas com pessoas ligadas ao governo do estado e às concessionárias.

Como metodologia, foram definidas categorias temático-analíticas a serem ponderadas: (i) características, (ii) marco regulatório, (iii) garantias e credibilidade, (iv) estruturação dos projetos, (v) relacionamento entre os entes, (vi) capital investido e sistema de remuneração, (vii) responsabilidades e alocação dos riscos, (viii) problemas e conflitos pontuais.

Assim, em análise dessas categorias, a princípio, uma das características comuns nos contratos na Bahia é a esfera governamental. Todas as PPPs estão sendo executadas pelo estado, isto é, não existem contratos na esfera federal e municipal em operação.

A maioria das licitações foi do tipo nacional menor preço. Os contratos na modalidade administrativa são parecidos, inclusive com cláusulas iguais. O mesmo ocorre na modalidade patrocinada.

A metrópole e outros municípios da Região Metropolitana de Salvador concentram quase todos os projetos. Somente nas PPPs Diagnóstico por Imagem e Estrada do Feijão é que outros municípios são contemplados.

Em relação aos contratos, é notório que seguem a legislação e, de modo geral, trazem as definições de termos contratuais, indicadores de desempenho, mecanismos e garantias de pagamentos, repartições de benefícios, distribuição dos riscos, sanções, penalizações, entre outros.

Vale ressaltar que, graças à longa duração — entre 10 (HS) e 35 anos (Arena Fonte Nova) — e, conseqüentemente, aos riscos envolvidos, nesses contratos são realizadas modelagens econômico-financeiras estabelecidas em estudos prévios. O sistema de remuneração previsto representa um equilíbrio entre o ônus e o bônus de todas as fases da concessão, ou seja, as responsabilidades financeiras dos agentes privados envolvidos são cobertas pelo estado e especificadas nos contratos, o que garantirá à concessionária uma margem de lucro. Atualmente, os contratos juntos somam quase R\$ 20 bilhões. Esses valores, ao fim da concessão, serão ainda maiores. Só em 2019, o governo gastou quase R\$ 1 bilhão em contraprestações pecuniárias anuais repassadas às concessionárias mediante o Fundo de Participações dos Estados, sem contar com aportes de recursos e tarifas de remuneração.

No que se refere ao marco regulatório, a Bahia foi o quinto estado a legislar sobre esse tipo de concessão⁷ no país. Conta com um conselho gestor com grande influência no desempenho dos contratos e uma secretaria executiva que coordena e articula os entes da administração pública e os parceiros privados.

O leque de garantias de pagamento ao setor privado é bem sólido. Como já mencionado, existe um sistema de garantias de pagamentos oriundos do Fundo de Participação dos Estados, com o travamento do montante (18%) já destinado para pagamentos das contraprestações pecuniárias mensais, além de um forte Fundo Garantidor Baiano de Parcerias, que presta garantias de obrigações pecuniárias tomadas pelo governo.

O estado tem cumprido suas obrigações de pagamentos às concessionárias. Existem arranjos que datam de 2006. Isso traz credibilidade e faz com que o governo continue atraindo novos arranjos, o que corrobora os estudos de Fernandez, Hillbrecht, Menezes et al. (2015), que sinalizam que o bom uso dessas concessões depende de diversos aspectos, entre eles os fatores institucionais, como credibilidade e capacidade de cumprir os contratos.

A Bahia também é um dos estados brasileiros que mais se destacam na estruturação e na gestão de PPPs. Os projetos contam com uma estrutura bem organizada, com grupos de trabalhos preparados, liderados por Sesab, Sedur, Sefaz e Seinfra, que vêm acumulando *expertises* nesses 14 anos de concessões baianas. Contudo, existe ainda uma forte dependência externa de consultores e especialistas em diferentes áreas, em consonância com a literatura analisada, como nos estudos de Firmino (2018), que alerta para essa dependência entre as PPPs portuguesas, dada a complexidade dos contratos estruturados e suas variáveis envolvidas, bem como as diversas fases ao longo da execução contratual.

Por meio das entrevistas, também foi evidenciado que, em geral, existe um bom relacionamento entre os diversos agentes públicos e privados envolvidos nas concessões. Os entrevistados E2, E9 e E13, por exemplo, colocaram as seguintes frases: “[...] temos algumas desavenças jurídicas, mas normalmente conseguimos nos entender. Temos uma boa relação!” (E2); “[...] sempre estamos em contato direto, às vezes em finais de semana. Tudo o que precisamos eles passam para nós” (E9). “[...] Hoje temos uma ótima relação. No começo da parceira tivemos alguns problemas pontuais, mas com um tempo fomos nos acertando” (E13).

Há, porém, certa insegurança do setor público pelo impacto no orçamento em longo prazo e, conseqüentemente, pela capacidade do estado de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, em concordância com a literatura analisada, segundo Barbosa e Malik (2015). Nas entrevistas realizadas, isso ficou bem claro nas falas dos agentes públicos. O entrevistado identificado como E10, a título de exemplo, proferiu a seguinte frase: “[...] ficamos apreensíveis com os gastos e metas fiscais, e tudo tem que ser divulgado no Portal da Transparência. Temos que continuar horando os contratos. Temos uma boa imagem em relação às PPPs”.

Ressalta-se o controle do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE), que sempre estão levantando questões e exigindo respostas das autoridades públicas sobre essas concessões, além de fazer diversas recomendações. Essa mesma visão tiveram Cabral, Fernandes e Ribeiro (2016, p. 335), que analisaram a atuação desses *stakeholders* controladores. Para os referidos autores, esses agentes “tendem a apresentar padrões de comportamento divergentes dos *stakeholders* demandadores e estruturadores. [...] O papel de controle [...], por vezes, se contrapõe aos demais órgãos pertencentes à estrutura estatal, frequentemente explicitando tensões e incertezas”.

Os parceiros privados, em geral, assumem os custos em relação à regularização dos projetos junto aos órgãos municipais, estaduais e federais, inclusive de natureza ambiental e normas técnicas. A responsabilidade pela contratação de terceiros e empregados também é do setor privado. No Hospital do Subúrbio, em que a modalidade do contrato é do tipo “bata branca” (único no Brasil), a concessionária é responsável pela contratação dos profissionais que darão assistência médica, já mencionada, e pelos riscos. Essa modalidade é muito criticada pelo Sindicato dos Médicos do Estado da Bahia (Sindimed). Para eles, os médicos se sentem inseguros, já que, embora trabalhem numa unidade pública, são contratados pelo ente privado, ou seja, seus contratos de trabalho não são por meio de concursos públicos.

No caso da PPP Diagnóstico por Imagem, a contratação de profissionais responsáveis pela emissão de laudos ou envolvidos diretamente na prestação do serviço (médicos, enfermeiros e técnicos) é de responsabilidade da concessionária. Já no que se refere à PPP Hospital Instituto Couto Maia, os serviços assistenciais de saúde são por parte do estado, em contrato na modalidade “bata cinza”, e, conseqüentemente, todas as responsabilidades são assumidas por ele.

⁷O primeiro foi Minas Gerais.

Eventualmente, o governo pode assumir a responsabilidade quanto ao licenciamento ambiental, como ocorreu com a PPP HS, em que a Sesab se responsabilizou pela recuperação da área degradada (Área de Proteção Ambiental – APA Bacia do Cobre). No Diagnóstico por Imagem, os insumos de energia elétrica, gases medicinais e água para os setores de bioimagem são comprometimentos do governo. Na PPP VLT do Subúrbio, a concessionária executará os investimentos necessários à implantação de vias, equipamentos, acessibilidade e imobiliários urbanos nas áreas do entorno da malha do monotrilho. Porém, a manutenção das intervenções será de responsabilidade do governo.

Desapropriações e remoções também foram previstas nesses contratos. Nas concessões VLT do Subúrbio e do SMSL, especificamente, cabe ao governo editar os decretos necessários a desapropriação e remoções. A demora nas providências pode ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no contrato à concessionária. Compete ao parceiro privado a apresentação de um cadastro socioeconômico de proprietários ou ocupantes das áreas atingidas, bem como um cadastro discriminando as propriedades, entre outros. Sob a supervisão do governo, cabe também à concessionária fazer a promoção e a conclusão dos processos judiciais de desapropriação, assim como a ocupação provisória dos bens, arcando com pagamentos, custos e despesas decorrentes dos atos (amigáveis ou judiciais). Em relação à PPP VLT do Subúrbio, o limite dessa obrigação é de até R\$ 30 milhões. Já no caso da PPP SMSL, o limite global é de R\$ 96,6 milhões. Valores adicionais são ressarcidos pelo governo do estado.

Em todas as PPPs em estudo, os responsáveis pela obtenção dos financiamentos necessários à operação das concessões são os parceiros privados, os quais também não podem se eximir de qualquer obrigação com o contrato se, porventura, tiverem problemas com os financiadores. As concessionárias podem dar, como garantia, as contraprestações públicas, as tarifas de remuneração (VLT do Subúrbio, SMSL e Estrada do Feijão) ou as receitas extraordinárias, desde que não comprometam o serviço prestado.

O governo cria canais de financiamentos entre os entes privados e as financeiras. Inclusive, na maioria dos contratos analisados antes do leilão, diversas instituições financeiras divulgam carta de manifestação de interesse (carta conforto) em prestar apoio financeiro ao consorciado vencedor da licitação, e a maioria dos financiamentos é realizado por órgãos públicos, como CEF, BNDES e Desenhahia.

Entre as parcerias, um caso merece destaque sobre essa questão de financiamento: a PPP do Hospital Instituto Couto Maia. No período de construção, as obras ficaram paralisadas por falta de financiamento, que deveria ter sido repassado pela Desenhahia. A Procuradoria-Geral do Estado chegou a avaliar qual medida judicial tomar. Coincidentemente, nesse período, segundo Filho (2015), o partido político aliado, PDT, rompeu com o governo. O presidente do PDT na Bahia, Félix Mendonça Filho, é um dos sócios da empresa MRM Construtora, que era responsável pela construção do hospital. Não conseguindo o financiamento, a empresa teve de abrir mão do contrato de concessão. Assim, a composição societária da parceria foi modificada em 2016. A MRM Construtora cedeu a totalidade de suas ações à Metro Engenharia e Consultoria Ltda., empresa administrada por Mauro Prates, primo do atual deputado estadual e gestor da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, Léo Prates (DEM).

Em todos os contratos analisados existem cláusulas específicas das responsabilidades pela alocação dos riscos. Os contratos mais atuais, como os das PPPs VLT do Subúrbio e Estrada do Feijão, são mais específicos e definem melhor cada processo. De modo geral, as concessionárias são responsáveis por riscos de obtenção de licenças, permissões e autorizações, arcando com custos, atrasos no cumprimento dos cronogramas, tecnologia empregada, engenharia relacionada às obras de construção, perecimento, destruição, roubo, furto, riscos ambientais, destinação de resíduos produzidos pelo serviço e prejuízos causados por esses colaboradores, bem como imperícia, questões de natureza trabalhista, fiscal, tributária, previdenciária, acidentária e despesas processuais. Porém, em quase todos os contratos há uma cláusula que indica que fica facultado ao concedente (governo) abater nas contraprestações os valores decorrentes dos eventuais problemas descritos.

O governo é responsável, na maior parte dos casos, também por decisões judiciais ou administrativas que impeçam ou impossibilitem a concessionária de prestação do serviço ou que suspendam ou interrompam o pagamento das contraprestações pecuniárias e atrasos ou inexecução das obrigações das concessionárias causadas por órgãos públicos.

As concessionárias necessitam manter garantias do cumprimento de suas obrigações. Valores são estipulados em contrato. Como exemplo, para o Hospital Instituto Couto Maia, a garantia de execução do contrato é de R\$ 40 milhões para os dois primeiros anos do prazo de concessão, R\$ 15 milhões para os dois últimos anos e R\$ 10 milhões para os demais anos. Essas garantias são reajustadas anualmente, na mesma data em que se realizam os reajustes das contraprestações anuais máximas. Caso seja regularizado o serviço, os montantes são restituídos ou liberados pelo governo.

Estamos hoje, todavia, diante de uma pandemia (COVID-19) que está provocando amplas consequências econômicas e sociais em todo o mundo. No Brasil, mais precisamente na Bahia, ainda não é possível avaliar os concretos efeitos, já que as curvas de contaminação e óbito continuam crescentes. Contudo, é fato que as consequências dessa pandemia já estão sendo sentidas nos mais variados setores, inclusive nas PPPs, que, conseqüentemente, terão seus contratos impactados.

A repartição dos riscos do serviço a ser realizado permite aos licitantes avaliar os eventos cujas implicações, em caso de sua efetivação, lhes sejam atribuídas. No entanto, na ocorrência de uma pandemia, isto é, algo extraordinário, de efeitos incalculáveis, os riscos são caracterizados pela Lei das PPPs (Lei nº 11.079/2004), artigos 4º, inciso VI, e 5º, inciso III, e no Código Civil (Lei nº 10.406/2002) (BRASIL, 2002), no art. 393, como caso fortuito ou de força maior (os efeitos são os mesmos). As implicações da pandemia nos contratos administrativos igualmente poderão ser enquadradas no “fato do príncipe”, pela imprevisibilidade do evento.

Nos contratos, os casos fortuitos, de força maior ou fato do príncipe, podem ser objetos de cobertura de seguro, e esses riscos devem ser compartilhados entre os entes, com vistas a dotar a execução contratual com maior previsibilidade. As apólices de seguros e garantias são contratadas pelas concessionárias, inclusive o pagamento da franquia, em caso de utilização do seguro. Órgãos do estado devem estar cossegurados nas apólices.

Entretanto, não há precedente à pandemia do COVID-19; é algo inédito, imprevisível; não é um risco segurável. Assim, por lei, a regra da imprevisibilidade total deve ser alocada à administração pública, isto é, o governo da Bahia, provavelmente, terá de arcar com os grandes custos resultantes da pandemia, sendo responsável pelo reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de PPPs.

A forma e a intensidade desse reequilíbrio dependerão da identificação do impacto — aqueles que tiverem demasiada onerosidade, com extrema vantagem para a outra, segundo o Código Civil —, o que dependerá de uma análise criteriosa a ser realizada pelos órgãos de controle. Para receber o reequilíbrio econômico-financeiro, o parceiro privado terá de vincular e documentar todo o aumento de custo ou redução de receita ou outras ações que derivam da pandemia.

Ainda diante da impossibilidade do cumprimento da obrigação do parceiro privado decorrente dos impactos diretos do COVID-19, este pode não ser responsabilizado pelo descumprimento do contrato nem sofrer sanções, como impedimento de participar de licitações por prazo não superior a 2 anos com o governo do estado e multas.

Desse modo, esses contratos, sobretudo os de maior duração, devem passar por modificações, e esse é um dos potencializadores de risco nesse tipo de arranjo organizacional segundo a literatura analisada, com ênfase para Barbosa, Cabral e Loiola (2009). Além do reequilíbrio econômico-financeiro, podem sofrer flexibilização dos indicadores de investimentos e de desempenhos, nas metas e no pagamento de outorga, bem como poderão aumentar os valores de tarifas, renegociar prazos etc. Isso exigirá a máxima atenção de órgãos de controle, agências reguladoras e Tribunal de Contas do Estado à legislação e às regras de jurisprudências existentes. No entanto, os entes devem levar em consideração os impactos da pandemia aos usuários (desemprego, diminuição da renda) e à administração pública, como queda na arrecadação de impostos, gastos excessivos e consequências socioeconômicas ainda desconhecidas. Espera-se que o estado seja responsável pela indução do crescimento econômico e da redução da crise social.

O diálogo consensual entre as partes deve ser mantido, com o desígnio de traçar medidas que mitiguem os efeitos da crise e, por conseguinte, que garantam a continuidade do contrato e a efetiva prestação do serviço de forma eficiente. Mas, na realidade, espera-se que percalços de foco jurídico sejam um grande problema entre as entidades envolvidas, levando inúmeros e complexos instrumentos de defesa bilateral. Os problemas jurídicos são um dos entraves da consolidação de PPPs no Brasil, como já ressaltado na pesquisa de Sundfeld (2005).

Em todos os contratos analisados, a fiscalização das concessões é feita pela Sesab (saúde), pela CTB e pela Agerba (mobilidade). Eles são auxiliados por Verificadores Independentes, selecionados pelo ente público, mas remunerados pelo ente privado. O montante recebido pelos verificadores nos contratos gira em torno de R\$ 1,5 milhão anuais. O valor é corrigido pelo IPCA. Os contratos também têm prazos de duração, em média, de 3 a 5 anos. A empresa Accenture do Brasil Ltda. detém contratos com quase todas as PPPs analisadas. Em relação ao contrato da PPP VLT do Subúrbio, por exemplo, a CTB receberá, pela concessionária, R\$ 400 mil por mês pela fiscalização, até o início da operação plena do monotrilho, e R\$ 100 mil por mês a partir do início da operação plena, a ser atualizado anualmente pelo IPCA. Já a PPP SMSL, o valor é de R\$ 250 mil mensal, repassado pela concessionária à Sedur até a operação plena, e 0,5% da receita tarifária efetivamente auferida pela concessionária por mês,

a partir da operação plena da PPP, até o fim do contrato. Para o SMSL, foi contratada pela concessionária uma Certificadora de Implantação para auxiliar o órgão. O vencedor da licitação foi o Consórcio Gerenciador Concremat-Setec, com contrato no valor de R\$ 30,1 milhões.

Neste estudo, é relevante também ressaltar alguns problemas pontuais encontrados na análise dessas PPPs. Na licitação da PPP VLT do Subúrbio, por exemplo, a justiça baiana suspendeu por diversas vezes o edital de licitação. Numa das suspensões, em junho de 2017, o juiz Sérgio Humberto de Quadros Sampaio, da 7ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, “entendeu que sem a suspensão do processo licitatório, a administração pública corre o risco de celebrar com a concessionária vencedora, um contrato com cláusulas prejudiciais ao patrimônio e interesses públicos” (G1 BAHIA, 2017, n.p). Em 2018, o processo licitatório foi realizado, mas seu resultado foi embargado pelo Tribunal de Contas do Estado por causa de irregularidades no planejamento e na licitação da concessão. Só em janeiro de 2019 é que o governo conseguiu derrubar a liminar que suspendia o edital e fazer valer o resultado.

Na PPP do SMSL, o contrato de concessão, assinado em outubro de 2013, teve como vencedora da licitação a concessionária Companhia do Metrô de Salvador S/A (CCR Metrô Bahia), composta pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido. As duas primeiras participaram da primeira fase da construção do metrô, ou seja, fizeram parte do esquema que contemplava diversas irregularidades.

Existem reclamações recorrentes de usuários de ônibus de Salvador de redução da frota após a implantação do metrô. Porém, segundo o secretário municipal de mobilidade, Fábio Mota, em entrevista ao site Bahia Notícias (ARRAZ e FERREIRA, 2018, n.p), a frota dos ônibus não diminuiu; o que houve foi uma reestruturação do sistema de transporte:

[...] nós não diminuimos ônibus, os ônibus continuam na mesma quantidade de antes. O que fizemos foi otimizar o sistema por duas razões: para não concorrer com o metrô e pelo contrato assinado por todas as prefeituras metropolitanas e também pelo Estado da Bahia, que estabelece um regramento com a chegada do metrô. Esse contrato fez parte da licitação nossa, do transporte público, fez parte da licitação do metrô, e não permite que o ônibus passe em mais de duas estações de metrô.

Os usuários do trem do subúrbio ferroviário de Salvador, modal que será substituído pelo monotrilho, também já estão reclamando pela previsão de pagamento da nova cobrança. O monotrilho funcionará num sistema integrado a metrô e ônibus, tendo o mesmo valor deles. Hoje, o preço da passagem é R\$ 4,20, o que para os usuários do trem será um problema, pois pagam o valor de R\$ 0,50.

Em quase todas as PPPs existem termos aditivos nos contratos. Na PPP HS, por exemplo, são 5 termos; no Icom e na Diagnóstico por Imagem, 4; na PPP SMSL, 7. Na maioria, a prática é para reequilíbrio econômico-financeiro. Com ênfase, segundo a literatura analisada, Carrera (2014) aponta esse problema com base numa entrevista com a equipe do BNDES:

[...] algumas empresas ganham um leilão com uma proposta bem agressiva e já começam a contratar advogados para saber como eles vão pedir os equilíbrios econômico-financeiros. [...] as concessionárias procuram lacunas no contrato para provar que houve desequilíbrio causado por um risco que não era de responsabilidade deles. [...] no caso do Hospital do Subúrbio, o Estado não estava preparado pra que isso acontecesse. O contrato não contemplava a execução do fluxo de caixa marginal, cuja lógica é reequilibrar as contas somente do evento que causou o desequilíbrio e não de todo o projeto. Com isso, nos primeiros anos, praticamente em todos os trimestres houve solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro. Somente depois de algum tempo que o Estado conseguiu desenvolver um plano de negócio que foi a base para fazer o reequilíbrio por fluxo de caixa marginal (CARRERA, 2014, p. 110).

Não obstante, salientamos algumas denúncias de certas práticas pró-mercado pontuais e algumas irregularidades apontadas por jornais, órgãos públicos e sindicato:

- 1) Em 2017, o Ministério Público de Contas do Estado da Bahia (MPC-BA) abriu inquérito para investigar pagamentos supostamente irregulares no valor de R\$ 355,2 milhões pelo estado relativo às contraprestações públicas pagas a 3 parcerias público-privadas: o Hospital do Subúrbio, a Arena Fonte Nova e o Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas. Os pagamentos teriam sido autorizados indevidamente pela Desenhavia, e, segundo o MPC-BA, isso não seria uma falha pontual, mas uma irregularidade sistêmica, evidenciando fragilidades no controle dessas parcerias (SANTOS, 2018).

- 2) Em 2018, a Polícia Federal (PF) também cumpriu mandados de busca e apreensão no âmbito da Operação Cartão Vermelho, que investigava supostas irregularidades na PPP Arena Fonte Nova. Estavam sendo apuradas fraudes na licitação, superfaturamento, desvio de verbas públicas, corrupção e lavagem de dinheiro. Segundo a PF, a obra foi superfaturada em valores que, corrigidos, podem chegar a mais de R\$ 450 milhões (FOFANO, 2018, n.p). Para o MP, o contrato apresentou valores astronômicos e um prazo contratual demasiadamente extenso, 35 anos, atribuindo-lhes ganhos excessivos e descabidos por meio de parcela de sobrepreço inserida na contraprestação pública paga pelo estado (G1 BAHIA, 2018, n.p).
- 3) Em 2017, o MPC-BA apresentou relatório de auditoria de acompanhamento do contrato de concessão da PPP de Diagnóstico por Imagem. Os resultados identificaram diversas irregularidades, como descumprimento do cronograma de implantação; realização de exames em quantidade inferior à prevista nas metas; atraso na realização de obras imprescindíveis; anormalidades em seguros e garantias, na revisão econômico-financeira do contrato; e deficiências na fiscalização da concessão (BAHIA, 2017).
- 4) O Sindimed publicou em sua página de internet que vários pacientes, diariamente, têm o atendimento recusado no Hospital do Subúrbio. O sindicato traz, como exemplo, uma reportagem do site Metro 1, que publicou o drama de um idoso com ferimento no pé e diabetes, o chamado “pé diabético”, situação que demandaria internamento prolongado e tem custo elevado. Para o Sindimed, o hospital estaria “aplicando diretrizes mercantilistas na seleção dos pacientes que serão atendidos. Na prática, os casos mais complexos e com potencial de maior custo são preteridos e encaminhados para outras unidades. [...] trata-se de uma política para contenção de gastos e maximização dos ganhos auferidos com o contrato” (SINDIMED, 2015, n.p).

Por fim, no cerne de todo o contexto analisado, uma inquietação foi alçada nesta pesquisa: quem apresenta as maiores responsabilidades dentro desse sistema de PPPs baianas — o setor público ou privado?

Para isso, foram levantadas algumas questões relevantes, baseando-se no trabalho de Silva, Carvalho e Oliveira (2019): quem elaborou os projetos? Quem financiou? Quem paga o financiamento? Quem paga a concessão? De quem são os maiores riscos? Quem opera? Quem decide? Quem controla? E quem orienta o crescimento?

A conclusão a que se chegou neste estudo foi a mesma de Silva, Carvalho e Oliveira (2019), ou seja, as maiores responsabilidades se destinam ao setor público. Constatamos que o governo da Bahia é o grande responsável pela elaboração dos projetos, como também é o incentivador e o agente fundamental nesse processo, já que é ele quem permite e legitima as estratégias dos agentes privados, regula, fiscaliza e cria canais de financiamentos, que são, na grande maioria, realizados por órgãos públicos; é ele quem paga a conta, por meio das contraprestações pecuniárias mensais e de aporte de recursos e tarifas de remuneração.

Por outro lado, os agentes privados pagam o financiamento e operam essas concessões. Em relação à alocação de riscos dos projetos, estes são, geralmente, partilhados pelos entes, e há diversas medidas mitigadoras para tais riscos — exceção de casos fortuitos ou de força maior sem precedentes —, além de seguros, mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro e outras garantias manifestadas pela intervenção, em última instância, do governo da Bahia. O parceiro privado também divide com o governo a gestão e orientação do crescimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da literatura nacional e internacional avaliada, dos projetos e das concessões das PPPs analisados e através das entrevistas, pode-se concluir que as PPPs são, sem dúvida, uma ferramenta importante para a implementação de políticas públicas. Além disso, é possível afirmar que a Bahia tem avançado na provisão de serviços públicos e de infraestrutura com essas parcerias, as quais envolvem uma heterogeneidade de agentes públicos e privados, nacionais e estrangeiros, formando uma rede de poder dinâmica.

É notório que a Bahia assumiu uma grande importância no cenário nacional no campo das concessões de PPPs. É um dos estados com maior número de projetos desse tipo de arranjo contratual realmente implementado. No geral, o estado igualmente apresenta boa governança na organização e na coordenação das entidades responsáveis pelas concessões, exibindo projetos pioneiros e contratos bem estruturados.

Em tese, a maioria dos projetos do estado é bem-vista. Com destaque, o Hospital do Subúrbio ganhou diversos prêmios nacionais e internacionais, como os da World Finance, do Banco Mundial e do Infrastructure Journal, além do Serviço Público das Nações Unidas (Unpsa). Com ênfase, segundo a Desenhahia (2020, n.p), o especialista em PPPs do IFC Tomás Anker afirmou que “a Bahia tem um papel de predominância pelo número de PPPs bem-sucedidas, e é vista como referência no Brasil”.

O acesso às informações sobre todas as fases desses arranjos também tem grande importância no cenário das PPPs baianas. A grande maioria dos mecanismos nas diferentes etapas dos projetos está disponível em www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm, da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. A Bahia ainda coordena, por meio da Secretaria Executiva de PPP, com sede na Sefaz, a Rede PPP (www.sefaz.ba.gov.br/scripts/redeppp/default.asp), que agrega gestores e especialistas das diferentes esferas governamentais, assim como agências de fomento e parcerias internacionais como a ONU e o Banco Mundial.

Por outro lado, é necessário argumentar sobre o número de PPPs do estado que estão em execução ou em fase de assinatura de contrato, um total de 9. Pelo que ficou entendido, a tendência é o aumento desse número num futuro próximo. Assim, a Bahia poderá passar, em muitos casos, de provedor a regulador de serviços públicos. Situações de irregularidades apresentadas neste trabalho também preocupam em relação à credibilidade de tais contratos, que, conseqüentemente, precisam ser mais bem fiscalizados.

Existem, igualmente, críticas a esse tipo de parceria, pela transferência de patrimônio público, riscos de firmar projetos que não são prioritários e em longo prazo, como possíveis rupturas de contratos por mudanças de governo e do ente privado, falta de recursos e financiamento, termos aditivos no contrato, casos fortuitos e de força maior etc. Ademais, projetos com contratos assinados entre 10 a 35 anos, como os da Bahia, levantam preocupação pelas obrigações financeiras para os futuros contribuintes.

Em análise das PPPs, ficou claro que os projetos são realizados com vistas a dar visibilidade política. O governo do estado e a prefeitura de Salvador estão em constante competição, já que seus gestores são integrantes de partidos políticos opostos (PT e DEM, respectivamente) e passaram a investir e atrair o máximo de capitais para implementar novos arranjos institucionais.

Destaca-se, além disso, a importância do trabalho em analisar a estruturação, a implementação e o funcionamento das concessões baianas de mobilidade urbana e saúde, ponderando sobre os agentes públicos e privados envolvidos e suas interações, bem como analisando a complexidade desses arranjos contratuais, o que poderá servir como base e/ou apoio para os estudos de arranjos institucionais nacionais e internacionais e para o planejamento e a gestão de políticas públicas. Contudo, é necessário citar algumas limitações que ocorreram no desenvolvimento da pesquisa, sobretudo em relação ao número de entrevistas realizadas e por não ter conseguido entrevistar agentes controladores (Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado) e pessoas ligadas aos sindicatos, o que resultou numa visão mais limitada. De igual modo, não foi possível uma análise com maior profundidade sobre a estruturação dos projetos e sobre o tempo e as dificuldades para implementação dessas PPPs até atingir as condições operacionais. Tais questões são importantes para entender a trajetória de sucesso ou não dessas concessões. Essas limitações poderão ser sanadas em estudos futuros.

Enfim, é imperativo chamar a atenção para o fato de que, somente após uma visão de longo prazo ou na finalização desses contratos, individualmente, é que poderá ser obtida uma avaliação mais precisa desses arranjos, assim como dos seus efeitos positivos e negativos para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALLIAR. **Institucional**. São Paulo. 2019. Disponível em: <<http://alliar.com/institucional/>>. Acesso em: 28 jun. 2019.
- ANTÔNIO, I. Das parcerias público-privadas no sector da saúde: análise e reflexão sobre alguns aspectos económico-financeiros. **Revista Electrónica de Direito**, n. 2, p. 1-35, 2014.
- ARAÚJO, J. F. F. E.; SILVESTRE, H. C. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 571-593, 2014.
- ARRAZ, L.; FERREIRA, G. Fábio Mota. **Bahia Notícia**, Salvador, 21 maio 2018. Disponível em: <www.bahianoticias.com.br/entrevista/573-fabio-mota.html>. Acesso em: 22 jan. 2020.
- AZEVEDO, M. E. **As parcerias público-privadas: instrumento de uma nova governação pública**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Económicas) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.
- BACHELET, V. C. Hospital concessions in Chile: where we are and where we are heading. **Medwave**, v. 14, n. 10, p. 1-7, 2014.
- BAHIA. **Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (PPP Bahia) e dá outras providências. Salvador: Diário Oficial do Estado da Bahia, 2004.
- BAHIA. **Lei nº 11.477, de 1 de julho de 2009**. Autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)... Salvador: Diário Oficial do Estado da Bahia, 2009.
- BAHIA. **Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012**. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP), altera as Leis nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e nº 7.599, de 7 de fevereiro de 2000... Salvador: Diário Oficial do Estado da Bahia, 2012.
- BAHIA. Ministério Público de Contas do Estado da Bahia. **Parecer nº 000462/2017**. Salvador. 2017. Disponível em: <www.tce.ba.gov.br/images/parecer_mp_9043_2016.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.
- BAHIA. **PPP do Sistema BA 0-52**. Salvador. 2018a. Disponível em: <<https://cbic.org.br/infraestrutura/wp-content/uploads/sites/26/2018/02/PPP-Sistema-BA052-Consulta-ública.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BAHIA. Secretaria da Saúde. **Governo da Bahia inaugura maior hospital de doenças infecciosas do Brasil**. 2018b. Disponível em: <www.saude.ba.gov.br/2018/07/06/governo-da-bahia-inaugura-maior-hospital-de-doencas-infecciosas-do-brasil/>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz). **PPP Parcerias Público-Privadas**. Despesas com PPPs. Salvador. 2019a. Disponível em: <www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/despesas_ppps.htm>. Acesso em: 10 maio 2019.
- BAHIA. Secretaria de Comunicação Social. **Expansão do metrô até a Barra é debatida na Seplan**. Salvador. 2019b. Disponível em: <www.secom.ba.gov.br/2019/05/148848/Expansao-do-metro-ate-a-Barra-e-debatida-na-Seplan.html>. Acesso em: 04 jul. 2019.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz). **PPP (Parcerias Público-Privadas)**. Salvador. 2019c. Disponível em: <www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm>. Acesso em: 10 maio 2019.
- BARBOSA, A. P.; MALIK, A. M. Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1143-1165, 2015.
- BARBOSA, M.; CABRAL, S.; LOIOLA, E. Mitigação de riscos em PPP: o caso do Emissário Submarino de Salvador, Bahia. **Panorama das Contas Públicas**, Salvador, v. 1, p. 149-162, 2009.
- BLOOMBERG NEWS. Monotrilho em Salvador integra ação mundial de empresa chinesa. **Mobilize Brasil**, São Paulo, 05 jun. 2018. Disponível em: <www.mobilize.org.br/noticias/11034/monotrilho-em-salvador-integra-acao-mundial-da-byd.html>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Poder Executivo, 2002.
- BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Poder Executivo, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079... Brasília, DF: Diário Oficial da União, Casa Civil, 2017.
- BROADBENT, J.; LAUGHLIN, R. Public private partnerships: an introduction. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 16, n. 3, p. 332-341, 2003.
- CABRAL, S.; FERNANDES, A. S. A.; RIBEIRO, D. B. C. Os papéis dos stakeholders na implementação das parcerias público-privadas no Estado da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 325-339, 2016.
- CARRERA, M. B. M. **Parceria público-privada (PPP): análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Administração de empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- CCR. **Sobre o Grupo CCR**. 2019. Disponível em: <<http://www.grupoccr.com.br/grupo-ccr/sobre-o-grupo-ccr>>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CCR METRÔ BAHIA. **Mapa das linhas**. Salvador. 2018. Disponível em: <www.ccrmetrobahia.com.br/linha-1/mapa-da-linha>. Acesso em: 22 abr. 2019.
- COGHILL, K.; WOODWARD, D. Political issues of public-private partnerships. In: HODGE, G.; GREVE, C. (Eds.). **The challenge of public-private partnerships: learning from international experience**. Cheltenham: Edward Elgar, 2005. p. 81-94.
- CORREIO. Antigo Couto Maia irá oferecer cuidados paliativos para pacientes terminais. **Correio 24 Horas**, Salvador, 14 abr. 2019. Disponível em: <www.correio24horas.com.br/noticia/nid/antigo-couto-maia-ira-oferecer-cuidados-paliativos-para-pacientes-terminais>. Acesso em: 14 abr. 2019.
- COSCARELLI, B. V. R\$ 26 bilhões em contratos de concessões assinados em 2019 no Brasil. **Radar PPP**, São Paulo, 16 jan. 2020. Disponível em: <www.radarppp.com/blog/r-26-bilhoes-em-contratos-de-concessoes-assinados-em-2019-no-brasil>. Acesso em: 24 jan. 2020.

- COSSALTER, P.; DU MARAIS, B. **La private finance initiative**. Paris: Institut de la Gestion Déléguee, 2001.
- DESENBÁHIA. Bahia é referência no país em projetos de PPP. **Desenbahia**, Salvador. 26 fev. 2019. Disponível em: <www.desenbahia.ba.gov.br/Noticias/noticia/8733?title=bahia-e-referencia-no-pais-em-projetos-de-ppp>. Acesso em: 11 jan. 2020.
- DESENBÁHIA. **Regulamento do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP)**. Salvador. 2015. Disponível em: <www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Regulamento_do_Fundo_Garantidor_Baiano_de_Parcerias.pdf>. Acesso em: 13 maio 2019.
- EDWARDS, P. et al. **Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals**. Londres: Acca, 2004. (Research Report, n. 84).
- FERNANDEZ et al. Impacto dos determinantes das parcerias público-privadas em economias emergentes. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 44, p. 291-315, 2015.
- FIANI, R. **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. (Texto para discussão 2.261).
- FILHO, M. PGE estuda destrato com empresa de Félix Jr após atraso em obras do Couto Maia. **BNews**, Salvador, 30 jun. 2015. Disponível em: <www.bnews.com.br/noticias/politica/saude/117716,pge-estuda-destrato-com-empresa-de-felix-jr-apos-atraso-em-obras-do-couto-maia.html>. Acesso em: 30 jun. 2019.
- FIRMINO, S. I. Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, 2018.
- FOFANO, A. PF deflagra ação contra irregularidades na construção da Fonte Nova. **Metro 1**, Salvador, 26 fev. 2018. Disponível em: <www.metro1.com.br/noticias/politica/50397,pf-deflagra-acao-contra-irregularidades-na-construcao-da-fonte-nova>. Acesso em: 25 jan. 2020.
- FUENTES, G. ¿Reforma silenciosa del Estado?: proceso político de la ley de participación público-privada en Uruguay. **Revista de Administración Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1005-1022, 2017.
- G1 BAHIA. Hospital Couto Maia muda de endereço e passa a funcionar no bairro de Cajazeiras, em Salvador. **G1 Bahia**, Salvador, 06 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/hospital-couto-maia-muda-de-endereco-e-passa-a-funcionar-no-bairro-de-cajazeiras-em-salvador.ghtml>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- G1 BAHIA. Justiça suspende licitação do VLT de Salvador pela terceira vez. **G1 Bahia**, Salvador, 19 set. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/justica-suspende-licitacao-do-vlt-de-salvador-pela-terceira-vez.ghtml>. Acesso em: 25 jan. 2020.
- HODGE, G.; GREVE, C. PPPs: the passage of time permits a sober reflection. **Institute of Economic Affairs**, Oxford, v. 19, n. 1, p. 33-39, 2009.
- IRIMIA-DIÉGUEZ, A. I.; OLIVER-ALFONSO, D. Models of public-private partnerships in megaprojects: the spanish case. **Organization, Technology and Management in Construction - An International Journal**, v. 4, n. 3, p. 604-616, 2012.
- KHANOM, N. A. Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs). **International Review of Business Research Papers**, v. 6, n. 2, p. 150-163, 2010.
- LI, B.; AKINTOYE, A.; EDWARDS, P. J. Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. **Construction Management and Economics**, v. 23, n. 5, p. 459-471, 2005.
- LIMA, C. M. C.; COELHO, A. C. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 267-291, 2015.
- MESQUITA, A. M.; MARTINS, R. S. Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 735-763, 2008.
- MOREIRA, L. C. **As parcerias público-privadas e o desenvolvimento territorial: uma análise do setor metroferroviário na Região Metropolitana de São Paulo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2012.
- MOURAVIEV, N.; KAKABADSE, N. K. Conceptualising public private partnerships: a critical appraisal of approaches to meanings and forms. **Society and Business Review**, v. 11, n. 2, p. 155-173, 2016.
- NAVES, G. A. Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Bahia). **Radar PPP**, São Paulo, 15 out. 2013. Disponível em: <www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/sistema-metroviario-de-salvador-e-lauro-de-freitas-bahia/>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- OSBORNE, S. P. **Public-Private Partnerships: theory and Practice in International Perspective**. Routledge: London, 2000.
- PECI, A. et al. Parcerias público-privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 15, n. 1, p. 80-95, 2012.
- PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânicas e brasileiras. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007.
- PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005.
- RBD IMAGEM. **Exames por imagem**. Salvador. 2019. Disponível em: <www.pppimagembahia.com.br/>. Acesso em: 01 maio 2019.
- RODRIGUES, B.; ZUCCO, C. Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1237-1257, 2018.
- SALVADOR. **Lei nº 9.092, de 26 de julho de 2016**. Altera, revoga e acrescenta dispositivos da Lei nº 6.975, de 27 de janeiro de 2006, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Salvador, e dá outras providências. Salvador: Diário Oficial do Município do Salvador, 2016.
- SALVADOR. Secretaria de Comunicação. **Prefeitura recebe propostas para PPP da iluminação pública de Salvador**. 2018. Disponível em: <www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php/todas-as-noticias/52016-prefeitura-recebe-propostas-para-ppp-da-iluminacao-publica-de-salvador>. Acesso em: 01 maio 2019.
- SANTOS JÚNIOR, O.; NOVAES, P. Governança local neoliberal: adoção de instrumentos pró-mercado e mudanças regulatórias nos municípios. **Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, 19 dez. 2019. Disponível em: <www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/>

primeiros-resultados-do-projeto-de-pesquisa-sobre-regimes-urbanos-parte-ii/>. Acesso em: 02 jan. 2020.

SANTOS, L. MP abre inquérito para investigar pagamentos à Fonte Nova e metrô. **Correio 24 Horas**, Salvador, 11 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/mp-abre-inquerito-para-investigar-pagamentos-a-fonte-nova-e-metro/>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

SANTOS, R. F., SOUZA, A. O.; ABREU, S. O canto da sereia na era global: a parceria público-privada no Brasil. **Formação**, v. 25, n. 46, p. 5-26, 2018.

SCHERER, A. O fundo pátria vai se entender com seus 70 sócios na Alliar? **Revista Exame**, São Paulo, 03 mar. 2016. Disponível em: <<https://exame.com/revista-exame/o-fundo-patria-vai-se-entender-com-seus-70-socios-na-alliar/>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **O que é Sociedade de Propósito Específico (SPE) e como funciona**. Brasília. 2019. Disponível em: <www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-sao-sociedades-de-proposito-especifico,79af438af1c92410VgnVCM10000b272010aRCRD#0>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SIEMIATYCKI, M. The theory and practice of infrastructure public-private partnerships revisited. In: SYMPOSIA – NEITHER PUBLIC NOR PRIVATE: MIXED FORMS OF SERVICE DELIVERY AROUND THE GLOBE, 2012, Barcelona. **Proceedings...** Barcelona: Universidad de Barcelona, 2012.

SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S.; OLIVEIRA, M. J. S. Desenho organizacional da rede de agentes que envolvem as parcerias público-privadas de saúde na Região Metropolitana de Salvador. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 73, p. 464-497, 2019.

SINDICATO DOS MÉDICOS DO ESTADO DA BAHIA – SINDIMED. Em nome do lucro, hospital do subúrbio nega atendimento. **SINDMED**, Salvador, 29 out. 2015. Disponível em: <sindimed-ba.org.br/em-nome-do-lucro-hospital-do-suburbio-nega-atendimento>. Acesso em: 04 jul. 2019.

SUNDFELD, C. A. O arcabouço normativo das parcerias público-privadas no Brasil. **Revista do TCU**, n. 104, p. 53-61, 2005.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

UNIÃO EUROPEIA – UE. **Parcerias Público Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados**. Luxemburgo: Tribunal de Contas Europeu, 2018. (Relatório Especial, n. 09/2018). Disponível em: <<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/pt/>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

VIGNÉ, J. Procuradoria vai recorrer de liminar que suspendeu PPP da luz em Salvador. **Bahia Notícia**, Salvador, 29 maio 2018. Disponível em: <bahianoticias.com.br/noticia/222611-procuradoria-vai-recorrer-de-liminar-que-suspendeu-ppp-da-luz-em-salvador.html>. Acesso em: 22 jan. 2020.

WORLD BANK. **Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships**. Washington, DC: World Bank, 2013. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/190901468159906133/Disclosure-of-project-and-contract-information-in-Public-Private-Partnerships-PPPs>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

ZHENG, J.; ROEHRICH, J. K.; LEWIS, M. A. The dynamics of contractual and relational governance: Evidence from long-term public-private procurement arrangements. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 14, n. 1, p. 43-54, 2008.

Maina Pirajá Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1734-8631>

Doutora em Geografia pela Universidade Federal da Bahia; Professora titular no Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social e professora do curso de Geografia na Universidade Católica do Salvador; Líder do grupo de pesquisa GAM – Grupo de Estudos de Áreas Metropolitanas, Salvador – BA, Brasil. E-mail: mainapiraja@yahoo.com.br; maina.silva@ucsal.br

Silvana Sá de Carvalho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1898-4055>

Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe; Professora titular no Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social na Universidade Católica do Salvador; Líder do grupo de pesquisa GEOPLAN – Geoprocessamento Aplicado ao Planejamento Territorial e Ambiental, Salvador – BA, Brasil. E-mail: silvana.carvalho@ucsal.br

Mariana de Oliveira Santana

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2973-7076>

Licenciada e bacharel em Geografia pela Universidade Católica do Salvador; Mestranda em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social na mesma instituição; Pesquisadora do grupo de pesquisa GAM – Grupo de Estudos de Áreas Metropolitanas e do GEPOGEO – Grupo de Estudo e Pesquisa em Geografia Política e Geopolítica, Salvador – BA, Brasil. E-mail: mariana_oliveira018@hotmail.com