

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA -
UAB/UFRGS/EA**

**A PARCERIA PÚBLICA PRIVADA NO SETOR RODOVIÁRIO:
RODOVIA DO PROGRESSO – ERS-010**

Luciana Ramos Coutinho Martins

Porto Alegre

2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA -
UAB/UFRGS/EA**

**A PARCERIA PÚBLICA PRIVADA NO SETOR RODOVIÁRIO:
RODOVIA DO PROGRESSO – ERS-010**

Luciana Ramos Coutinho Martins

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, apresentado como requisito para obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Profº Ms. Guilherme D. Camara

Porto Alegre

2012

LUCIANA RAMOS COUTINHO MARTINS

**A PARCERIA PÚBLICA PRIVADA NO SETOR RODOVIÁRIO:
RODOVIA DO PROGRESSO – ERS-010**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal
do Rio Grande do Sul como parte dos
pré-requisitos para obtenção do título
de especialista em Gestão Pública

Aprovado em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof^o Ms. Guilherme D. Câmara

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Deus eterno, imortal, invisível, mas real pelo cuidado, pela vida e experiências vividas.

Ao meu esposo Er pelo incentivo e estímulo e não poucas vezes por ter sido pai e mãe de nossos filhos para que eu pudesse estudar.

Aos colegas do Departamento de Captação da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, Luis Napoleão e Raquel Ditz pelas conversas, materiais bibliográficos e opiniões.

Aos pais e irmãs pelo incentivo do aprimoramento profissional constante e pela professora Dr^a. Suzana Coutinho pela ajuda e orientações.

E ao mestre Guilherme Câmara pela sua orientação e tutoria bem pontuais, esclarecedoras e importantes na condução do cumprimento desta etapa.

RESUMO

O presente trabalho estuda o projeto de formação de uma PPP para a construção da rodovia estadual RS-010, com seus avanços e recuos. A sua realização visava minimizar o caos rodoviário vivido hoje no trecho da BR-116 na região. A importância do estudo desse projeto se justifica, pois, apesar de tantos “casos de sucesso” de contratos sob modelagem de PPP em alguns países e até em alguns estados brasileiros, no Rio Grande do Sul não foi possível a implantação desse projeto. No trabalho é apresentado um histórico das parcerias público-privadas, com ênfase na realidade brasileira. Além disso, é indicado o processo de normatização de contratos dessa natureza pelo Governo do Rio Grande do Sul, publicado na Lei 12.234/2005 de 13 de janeiro de 2005, além de outras providências. O texto coloca em evidência que a adoção desse tipo de instrumento jurídico passa por questões mais profundas e complexas do que simplesmente o mérito técnico.

Palavras-chave: Parceria pública privada. Projeto. Rodovia ERS-010

ABSTRACT

This paper studies the project of creation of a PPP for the construction of the ERS-010 state highway, with its advances and recess. The project aimed to minimize the chaos experienced today in the BR-116 area. The importance of studying this project is because, despite so many "success stories" of contracts under the PPP model in some countries and even in some Brazilian states, it was not possible to implement this project in Rio Grande do Sul. It is presented in this paper the history of public-private partnerships, with emphasis on the Brazilian reality. Moreover, it is shown the process of standard regulation of such contracts by the government of Rio Grande do Sul, published in 12.234/2005 Law of January 13, 2005, in addition to other measures. The text highlights that the adoption of this type of legal instrument passes through deeper and more complex issues than just technical merit.

Key-Words: public-private partnerships. Project. ERS-010

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 ORIGEM DA PARCERIA PÚBLICA PRIVADA.....	10
1.1 PPP no Brasil	12
2 OBJETIVOS	16
2.1 Objetivo Geral	16
2.2 Objetivo Específico	16
3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	17
4 A RODOVIA DO PROGRESSO – ERS-010	18
4.1 O projeto	21
4.2 Questionamentos e Cancelamento	26
5 CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS	34

INTRODUÇÃO

As parcerias públicas privadas, as PPPs, surgiram no Brasil como instrumento legal e, advoga-se, como uma moderna alternativa de relacionamento com a sociedade e potenciais parceiros privados para a oferta de serviços ao cidadão com visão no atendimento de suas necessidades. Justificam-se, como principal razão para se estabelecer contratos nessa modalidade, os ganhos de eficiência que a participação privada pode trazer para a prestação do serviço e a expectativa de transferência de tais ganhos para os usuários.

Prado e Navarro (2007) abordam que uma PPP só se justifica quando os ganhos de eficiência esperados superam os custos inclusos na sua estruturação e no acompanhamento, fiscalização e regulação do contrato.

Rocha e Horta (2005) abordam que as PPPs são vantajosas tanto para o poder público quanto para o ente privado.

As vantagens apontadas para o poder público por defensores dessa modalidade de contrato são: uma menor necessidade de investimentos diretos; menor necessidade de capital público, pessoal e tempo para implantação dos projetos; e, não menos importante; melhor qualidade dos serviços prestados. Para ente privado, o mesmo tem fluxo estável de receitas por longo período de tempo, repartição de riscos com o poder público, facilidade de obtenção de financiamentos dada à estrutura de PPP e garantias sólidas prestadas pelo parceiro público.

No Rio Grande do Sul, a aprovação da Lei Estadual nº. 12.234/2005 Lei de Parcerias Público-Privadas, em 13 de janeiro de 2005, foi marco inicial do programa de governo de Yeda Crusius, eleita em segundo turno, nas eleições de 2006.

O programa de PPP tinha o objetivo de participar do grande lema do futuro governo: *fazer mais com menos*. Assim, vinha ao encontro da proposta de campanha da governadora de buscar o equilíbrio da redução do déficit público e do déficit de infraestrutura, ao desobrigar o Estado da responsabilidade de arcar sozinho com o financiamento de projetos fundamentais.

Após anos sem investimentos sólidos no estado, perda de posições no *ranking* nacional de “melhores Estados para se investir”, enorme dívida frente à União e uma demanda reprimida frente às necessidades de investimento no RS, baseados na Lei Estadual e na Lei Federal, foi instituído pela então Governadora a criação de uma força-tarefa que buscava elencar as principais necessidades da sociedade gaúcha. Este

grupo identificou projetos em cinco eixos entendidos como prioritários para o Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o plano de governo.

Os projetos eram nas áreas de: Modais de Transporte, Administração de Prédios Públicos, Saneamento (Esgotamento Sanitário e Resíduos Industriais), Segurança Pública e Irrigação. Para fins deste trabalho, analisaremos somente o modelo de PPP aplicado ao eixo Modal de Transporte.

Dentro de modais de transporte optou-se por considerar prioritário o projeto de um anel rodoviário que contemplava a construção da Rodovia do Progresso, a ERS-010. Essa estrada se localizaria à direita da BR-116 e seu trajeto compreenderia de Porto Alegre até a cidade de Sapiranga, perfazendo um trecho total de 42 km. O projeto da rodovia visava facilitar e desafogar a BR-116, rota obrigatória para escoamento de produção do estado, e também acesso para o principal pólo turístico riograndense, a serra gaúcha.

Contudo, a construção da ERS-010 não se realizou, pois o Governo do Estado não conseguiu a efetivação do contrato de PPP para a construção dessa rodovia.

Passados mais de cinco anos da implantação da Lei das PPPs no Rio Grande do Sul e diante das vantagens apresentadas pelos defensores de contratos enquadrados nessa modalidade, pergunta-se: quais os entraves no estado do Rio Grande do Sul que não permitiram a efetivação do contrato de PPP na construção da rodovia ERS-010?

De modo a responder à pergunta posta, este trabalho está organizado da seguinte maneira: além da presente introdução, no capítulo 1 é apresentado um breve relato do início das PPPs no mundo e em que contexto passou-se a adotar essa modalidade de contrato no Brasil. No capítulo 2 são elencados os objetivos gerais e específicos para este estudo. No capítulo 3 abordam-se os procedimentos de pesquisa que foram utilizados. Logo em seguida, no capítulo 4 foi realizada a descrição do projeto a que este trabalho procurou estudar bem como seus questionamentos e os fatores que o levaram a não se concretizar. Buscou-se identificar e avaliar os principais entraves encontrados para que na ocasião em que o projeto for retomado na prática, se tenha de forma clara as dificuldades reais a serem superadas.

1 ORIGEM DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

Um dos temas discutidos atualmente na Administração Pública que tem ganhado espaço e, por vezes, gerado polêmica, é o tema das Parcerias Público Privada – as PPPs.

A partir dos anos 1970, inserido em constantes crises mundiais, o aparelho do Estado vem sofrendo um processo de reformas, no qual se redefine o papel do setor público diante da oferta de bens e serviços. A alternativa de transferir essas atividades para o setor privado é uma opção que, segundo Araújo (2006, p.169) visa entre outros objetivos,

Desonerar o setor público dos gastos com a com grandes investimentos, diminuir o desequilíbrio fiscal, aumentar a eficiência nos setores de infra-estrutura pela introdução da competição e garantir investimentos contínuos.

O autor também coloca que as privatizações,

Por outro lado, abriram um canal para a estreita interação entre o setor público e o setor privado, de modo a se estabelecerem parcerias para a garantia de investimentos. As alterações das funções do Estado resultaram em diversas instituições, que atendem ao interesse público. Da mesma forma, as empresas estatais remanescentes foram profissionalizadas e passaram a ser *players* importantes no mercado.

De acordo com Brito e Silveira (2005), inicia-se então um forte processo de desregulamentação setorial, e que especificamente no âmbito financeiro, vinha acompanhada de reversão da progressividade da ordem tributária e indução seletiva à competição internacional. Com intensidade que variava de acordo com cada realidade, esses movimentos foram de ordem mundial, refletindo no padrão das relações entre os setores públicos e privados. Um dos reflexos mais nítidos desta tendência foi à reorganização patrimonial do setor público, através dos grandes processos de desestatização, que interferiu de maneira decisiva na forma de provimento de bens e serviços públicos.

Mundialmente, isso se deu de forma prática, na transferência seja por venda seja por concessão, de empresas estatais à iniciativa privada e mesmo aqueles países que mantiveram parte de seus sistemas produtivos sob o poder público como alternativa estratégica acabaram por introduzir mudanças em seus sistemas de gestão.

No que tange às políticas fiscais nacionais, diferentes fatores provocaram movimentos convergentes. Nos países emergentes da Ásia e da América Latina, as crises cambiais da segunda metade dos anos 90 acabaram por forçar regimes fiscais mais rígidos, em maior ou menor grau. Já na realidade europeia, a crescente importância estratégica do bloco regional de comércio e investimento, como resposta a forte concorrência internacional, impôs aos países severos critérios de ajustamento e coordenação macroeconômica.

Dentro desse processo intenso de desregulamentação e restrições fiscais e financeiras, existe, por parte do Estado, a percepção da incapacidade histórica de se dar continuidade aos financiamentos fiscais dos grandes investimentos públicos. Nesse contexto, governos de diversos países identificaram, na parceria com o setor privado, uma alternativa para viabilizar projetos, de provisão de serviços públicos e principalmente de infra-estrutura. Diante dessa necessidade, buscou-se um novo instrumento contratual. Instrumento esse que vai além dos contratos tradicionais de concessões. Surgem assim as PPPs.

Segundo Rocha (2005, p.18)

Parceria Público-Privada é uma forma de contratação de determinadas atividades tradicionalmente oferecidas pelo setor público, por meio da qual a Administração Pública contrata uma ou mais empresas privadas, com a finalidade de, por exemplo, construir e administrar estradas, presídios, estações de tratamento de água e esgoto, hospitais, escolas e outros serviços de utilidade pública.

Iniciou na Europa, por volta de 1992. Neste período o continente europeu, bem como todo o mundo, assistia a falência da União Soviética e o fim da Guerra Fria. Presenciou-se a consolidação do capitalismo e da globalização. Obviamente que os efeitos colaterais da Guerra Fria também foram sentidos, através da estagnação econômica e desvalorização da moeda.

Dentre os países europeus, a Inglaterra foi um dos primeiros países a regulamentar e aplicar projetos na modalidade de PPP e de acordo com Tavares (2008) surgiu como uma sucessão das experiências de privatizações que o país viveu em função das modificações exigidas pelo Consenso de Washington¹. As privatizações consistiam em transferir a propriedade e operação de um empreendimento público para o setor privado. Posteriormente, como forma de

¹ Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado.

complementação a essa modalidade, o governo inglês passou a adotar o sistema de leilões de serviços acessórios, a fim de reduzir os custos na prestação de serviços natureza estritamente pública. Com o passar do tempo, houve a evolução dessas modalidades de contratos, surgindo assim os *Project Finance Initiative*, chamados de PFI. O PFI uniu as etapas de projeto, construção, financiamento e operação. Segundo Tavares (2005, p.6), seu início ocorreu em 1992, quando:

As regras que restringiam o uso de capital privado para custear ativos públicos foram abolidas. Foi o ápice de diversas tentativas para encontrar melhores maneiras para que o governo e o setor privado trabalhassem em conjunto na prestação de serviços públicos. Isto foi motivado, inicialmente, pelas pressões sobre o governo pelo critério de convergência estabelecido pelo European Union Maastricht², que limitava os gastos dos governos que compunham a União Européia.

O programa passou a chamar-se de PPP com a mudança do comando do Governo inglês, que ao voltar-se a uma orientação trabalhista ao invés de conservadora, passou a dar maior destaque à qualidade da prestação de serviços públicos percebida pelos usuários. Dessa maneira, o novo governo procurou atribuir o conceito de valor a esses trabalhos, diferente do anterior que não se deteve em tratamento contábil diferenciado.

Tavares (2005) ainda aborda que os ingleses já possuíam projetos de PPP antes mesmo da implantação dos PFI em 1992, mas foi apenas com a institucionalização e regulamentação de suas práticas que a PPP se tornou uma opção usualmente adotada. Lembrando que uma das motivações originais das parcerias foi diminuir o tamanho do Estado. Vários países vêm utilizando este mecanismo de uma maneira mais intensa que outros e tem adotado esta modalidade em diversos setores, o que torna o sistema de Parceria Público-Privado europeu bastante diversificado.

1.1 PPP no Brasil

Com o fim do regime militar e o início da abertura da economia brasileira na década de 80, o governo passou a sentir de maneira mais intensa, restrição na sua capacidade de investimento. Seja por consequência do aumento dos gastos sociais

² **Tratado de Maastricht** (formalmente, o **Tratado da União Européia** ou do **TUE**) foi assinado em 07 de fevereiro de 1992 pelos membros da [Comunidade Européia](#), em [Maastricht, Holanda](#). Em nove e dez dezembro de 1991, a mesma cidade sediou o [Conselho Europeu](#) que redigiu o tratado.

e de previdência, seja pelo aumento da dívida externa ou a uma necessidade premente de estabelecer uma disciplina fiscal para atender os limites de déficit e de dívida. Percebeu-se a necessidade de um plano de contenção do gasto, que resultaria na limitação da capacidade de financiamento público do investimento.

Na década de 1990, motivado por uma demanda reprimida frente às necessidades de atendimento às áreas atendidas exclusivamente pelo Estado, inicia-se um ciclo de privatizações. De acordo com Araújo (2006, p.171),

uma das principais justificativas para a privatização, no âmbito macroeconômico, foi o ajuste fiscal. Mais empresas privadas significavam, outrossim, maior arrecadação tributária para o governo, o que também poderia contribuir para a melhora das contas públicas. No plano microeconômico, as privatizações foram justificadas pelos ganhos de eficiência das empresas sob controle privado e pela sua maior capacidade de investir.

Araújo (*apud* PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1997) coloca que é possível observar três fases nas privatizações: a primeira fase foi na década de 1980 e tinha o objetivo de sanear a carteira do BNDES. Nesse período não teve privatização de grandes empresas estatais, mas foi nessa fase que o BNDES adquiriu *know-how* para se tornar o principal agente de privatizações posteriormente. A segunda fase foi entre 1990 e 1995 e foi marcado pelo lançamento do Plano Nacional de Desestatização (PND). Nessa fase, ocorreu a venda de empresas tradicionalmente estatais, além da privatização de setores inteiros. A privatização fazia parte da estratégia do governo como forma de ajuste macroeconômico. Grandes empresas, como a Usiminas, foram escolhidas para inaugurar o processo, foram privatizadas. A terceira fase teve início a partir de 1995 quando foi aprovada a Lei de Concessões, estabelecendo regras para a exploração de serviços públicos pelo setor privado. A partir de então, deu-se início a uma série de privatizações principalmente nos setores de infraestrutura e serviços públicos, como telecomunicações e energia elétrica.

Com um plano econômico que ganhou o nome de Plano Real a economia começou a se recuperar. Adotou-se a estratégia de aliar o crescimento econômico do país em nome do fortalecimento das instituições nacionais visando controlar a inflação e atrair investidores internacionais.

Em 2002 houve o reconhecimento dos ganhos dessa estratégia. O que acarretou que o governo seguinte mantivesse as linhas gerais, adaptando apenas alguns conceitos ao raciocínio esquerdista moderado do Partido dos Trabalhadores.

Nesse período, ocorreu a regulamentação das Parcerias Público-Privadas, no âmbito federal, estadual e municipal, do Brasil.

Prado e Navarro (2007) sugerem que as PPPs são o aprofundamento de aspectos dos contratos de concessão e dividem essa evolução em três fases: a primeira em meados do século XIX até a década de 1930; a segunda fase de 1930 até a criação e aprovação da Lei 8.987/1995 – Lei das Concessões e a terceira e última, após a Lei de Concessões.

A primeira fase se dá num período onde a carência de recursos técnicos e capital nacional não permitem a viabilização de projetos de infraestrutura, se fazendo necessária à criação de ambiência a investidores internacionais dando assim a garantia adequada de retorno do seu investimento. Nessa fase, a principal função dos contratos era proteger o concessionário de eventuais concorrências pelos anos necessários à amortização do seu investimento.

Na segunda fase, os contratos de concessão perdem sua relevância uma vez que se tornaram instrumentos de delegação a entes estatais do direito de exploração serviços públicos. Como foi um período de criação de estatais e o próprio governo era o controlador destas empresas, bastava um decreto ou decreto-lei para a exploração do serviço, isso era considerado base legal suficiente para o exercício das respectivas atividades.

Prado e Navarro (2007) abordam a terceira fase a partir do surgimento da lei 8.789/1995 e 9.074/1995 e consideram como uma inversão da tendência desenvolvida na segunda fase, a partir de 1930, de intervenção direta do Estado no domínio econômico. Segundo Prado e Navarro (2007, p. 38) nesse sentido,

Refletem a intenção de transferir para a iniciativa privada o investimento e a operações dos serviços públicos, com objetivos, entre outros de (a) reduzir os compromissos de investimento direto do Estado em setores nos quais é viável a exploração pela iniciativa privada, (b) permitir a concentração do Estado no provimento de serviços que não gera retornos suficientes para interessar a iniciativa privada e na regulação e fiscalização dos serviços públicos cuja exploração se tenha transferido para a iniciativa privada. Além disso, (c) buscou-se utilizar os recursos obtidos com a alienação das estatais e outros bens públicos para abatimento da dívida pública. E por fim (d) pretendeu-se beneficiar a sociedade e o Estado com o aumento de eficiência trazida pela gestão privada dos serviços.

Com o desenvolvimento dessas fases surge assim a Lei de PPP - Lei Federal nº. 11.079 de 30 de dezembro de 2004.

Essa lei estabelece que esses contratos de prestação de serviços tenham o prazo de médio e/ou longo prazo (de 5 a 35 anos) e cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. A Lei aborda a possibilidade de combinar a remuneração tarifária com o pagamento de contraprestações públicas, distinguindo assim PPP como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Na PPP patrocinada, a remuneração do parceiro privado vai envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público. A concessão administrativa, por sua vez, envolve tão somente contraprestação pública, pois se aplica nos casos em que não houver possibilidade de cobrança de tarifa dos usuários.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Analisar os fatores que levaram à não concretização do projeto de Parceria Público-Privada (PPP) da Rodovia do Progresso - ERS-010.

2.2 Objetivos Específicos

- Apresentar o projeto da Rodovia do Progresso – ERS-010;
- Identificar os fatores que impediram a realização da PPP ERS-010;
- Descrever as disputas entre os diversos agentes sociais durante a tentativa de implantação do referido projeto.

3 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Esse trabalho é o resultado de uma pesquisa qualitativa de abordagem descritiva e exploratória, adotada para compreender fenômenos sociais complexos e auxiliar na compreensão dos mesmos.

Quanto à técnica de pesquisa aplicada, houve um levantamento bibliográfico que, segundo Fontes³ (*apud* Lakatos e Marconi, 2001, p. 43-44), trata-se de levantamento de toda bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas, imprensa escrita, internet e documentos relativos ao próprio Projeto ERS-010.

No que diz respeito aos dados coletados, constituem-se em dois tipos: dados primários e dados secundários.

Os dados primários foram obtidos a partir de informações do próprio Projeto da ERS-010, no Departamento de Captação de Recursos e Parceria Pública Privada da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul, ao passo que os dados secundários vieram da pesquisa bibliográfica em outras fontes, como a legislação sobre as PPPs no estado do Rio Grande do Sul, artigos científicos, dissertações e teses.

³ FONTES, Augusto Cesar Saboia Petit - PPPS: ASPECTOS GERAIS E O CASO DA PPP DO PROJETO PAIVA EM PERNAMBUCO, 2008.

4 A RODOVIA DO PROGRESSO - ERS-010

Para tratar da ERS-010, a Rodovia do Progresso, é necessário contextualizar o seu projeto a partir da aprovação da Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei Estadual nº. 12.234/2005), em 13 de janeiro de 2005. Esse é o marco inicial no Rio Grande do Sul de um programa que buscava o equilíbrio através da redução do déficit público e do déficit de infra-estrutura ao desobrigar o Rio Grande do Sul da responsabilidade de arcar sozinho com o financiamento de projetos fundamentais. A partir desta Lei, foi criado o Conselho Gestor e presidido pela Governadora Yeda Crusius, e conforme art. 19 da Lei que institui as PPPs no estado apresentava caráter normativo e deliberativo.

O Conselho Gestor é composto por nove membros permanentes – seis secretários de Estado, além do chefe da Casa Civil, a Procuradoria-Geral do Estado e o executivo das Câmaras Setoriais.

Em conformidade com a referida Lei, é criada juntamente com o Conselho Gestor, a Unidade Executiva de Parceria Pública Privada, a UPPP. A UPPP exerceria atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa PPP/RS, bem como a recepção dos projetos apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Estadual, emissão de parecer sobre a adequação da proposta de cada projeto, acompanhamento, monitoramento e controle dos contratos de PPP e, principalmente, o assessoramento do Conselho Gestor.



Figura 01 – Estrutura Conselho Gestor/Unidade de Parceria Pública Privada – UNIPPP. Fonte: www.investimentos.ppp.rs.gov.br

Estabelecida de forma legal a estrutura do Programa de PPP, como ação inicial desta administração, a Governadora designou os membros do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul e como primeira medida foi através da Resolução 001/2007, constituir uma Força-Tarefa, em 16/10/2007. O grupo que constituiu a força-tarefa tinha como objetivo disseminar o conceito de PPPs e demonstrar a importância do futuro Programa PPP/RS frente às necessidades do estado. Era um grupo presidido pelo Secretário do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais e composta pelos Secretários de Estado do Planejamento e Gestão, Fazenda, Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, Infra-estrutura e Logística e pelo Secretário Executivo das Câmaras Setoriais.

Através desse grupo, foram apresentados projetos em diversas áreas que poderiam ser incluídas no Programa PPP/RS, sendo escolhidas cinco áreas que estavam de acordo com o Programa de Governo do Estado. Foram escolhidas as áreas: Modais de Transporte, Administração de Prédios Públicos, Saneamento (Esgotamento Sanitário e Resíduos Industriais), Segurança Pública e Irrigação.

Em 15/09/2008, foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, a Resolução 001/2008. Esta resolução estabelece procedimentos gerais para registro, seleção e aprovação de Projeto Básico e Estudos de Viabilidade de empreendimentos, visando à inclusão no Programa de Parceria Público-Privada e Edital de Chamamento das áreas escolhidas pela força-tarefa e eram: Modais de Transporte, Administração de Prédios Públicos, Saneamento (Esgotamento Sanitário e Resíduos Industriais), Segurança Pública e Irrigação. Dessa forma, tinha-se o objetivo de comunicar à sociedade quais as áreas que poderiam ter projetos aplicados à modalidade de PPP.

Após a publicação no Diário Oficial do Rio Grande do Sul, somente uma empresa entregou a solicitação de autorização para elaboração do projeto exigida pelo estado do RS, conforme determinado pela Resolução 001/2008 – a Odebrecht Investimentos em Infra-estrutura Ltda.

Dessa forma, decorrido do prazo estipulado no Edital de chamamento, foi concedido e publicado em 23/01/2009, autorização à empresa Odebrecht Investimentos em Infra-estrutura Ltda., para que elaborasse como candidato privado, um estudo de viabilidade para a área de Modais de Transporte, a saber, a Rodovia do Progresso – ERS-010. Isto se deu de forma legal através da Resolução 001/2009. Concedida a autorização, foi então constituído, através de uma nova Resolução, a de número 002/2009, o Grupo

Técnico de Modal Rodoviário composto por técnicos dos seguintes órgãos e Entidades: Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Gestão, Meio Ambiente, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria-Geral de Governo, Infra-estrutura e Logística e DAER. Esse grupo seria o responsável pelo tratamento das questões técnicas e específicas de cada estudo de PPP realizado e entregue referente à área de modais de transporte.

Em 29 de dezembro de 2009, através da Resolução 009/2009, o Conselho Gestor resolve incluir no Programa PPP/RS o projeto de implantação de ligação rodoviária correspondente ao segmento leste da chamada Rodovia do Progresso, a ERS-010, entre Porto Alegre e Sapiranga. O mesmo entendia que objeto do projeto de parceria público-privado e sua relevância, bem como a prioridade da respectiva execução entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, incluindo o Sistema Viário Lindeiro, seria uma obra que teria grande impacto na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), proporcionando expansão urbana, econômica e socioambiental ao longo de sua área de influência, além de contribuir diretamente para a diminuição do caos rodoviário na região e permitir melhor escoamento de parte da produção gaúcha. Conforme consta no próprio site do Governo (www.rs.gov.br), além desse entendimento, há também outras vantagens e benefícios, destacando-se o deslocamento com mais segurança, rapidez e conforto, redução do custo de logística para empresas, integração, diversificação e fortalecimento das economias locais. A nova rodovia seria também um vetor de expansão geoeconômica, ao abrir novos acessos para as cidades beneficiadas por seu traçado.

Com essa decisão, deram-se início os procedimentos legais que se fariam necessários para a elaboração do Edital de licitação.

Dentre os procedimentos legais necessários e exigidos em Lei, destaca-se a ampla divulgação do projeto frente à sociedade. Cumprindo esse procedimento, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul publicou em primeiro de abril de 2010 o aviso para audiência pública que ocorreu no dia dezesseis do mesmo mês, no auditório da Universidade do Vale dos Sinos - Unisinos na cidade de São Leopoldo. Nesse evento, foi apresentado o projeto que o Conselho Gestor incluiu no Programa PPP/RS e contou com a participação de secretários de Estado (seis), deputados (um federal, cinco estaduais), quatro prefeituras representadas e dirigentes, representantes e técnicos da Secretaria de Infra-estrutura - SEINFRA, Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens - DAER, Agência

Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, Tribunal de Contas do Estado - TCE e Polícia Rodoviária Federal, além de secretários municipais, vereadores, representantes de instituições de ensino, de federações e associações de moradores, interessados em conhecer o projeto da construção da rodovia.

O projeto de viabilidade apresentado pela empresa e adequado de acordo com o grupo técnico frente às necessidades do estado previa o início da rodovia no entroncamento da Avenida Assis Brasil, em Porto Alegre, com a BR-290 (Freeway), em Cachoeirinha, se deslocando em sentido norte até a ERS-239, entre Campo Bom e Sapiranga. Sua construção previa a divisão em três lotes, que seriam construídos sucessivamente.

Seu investimento previsto era de aproximadamente R\$ 715 milhões apenas em obras rodoviárias e de arte (pontes, passarelas, viadutos e um túnel de 380 metros, próximo aos morros Sapucaia e Pedreira). Entende-se que estas últimas seriam fundamentais para evitar cruzamentos em nível. Para o licenciamento ambiental, eram estimados custos de R\$ 10 milhões. As despesas com desapropriações estavam projetadas em R\$ 87,4 milhões e valor total final do projeto, estimado pelo Daer, era de R\$ 802,5 milhões.

Para o primeiro trecho da ERS-010, a estimativa do término das obras seria de até dois anos. O trecho dois deveria ser finalizado em até quatro anos e o terceiro percurso, em até sete anos. Já a ligação com a BR-386 deveria ser concluída em até dois anos, e sua conexão com a ERS-240 poderia levar até quatro anos.

Os municípios beneficiados com a nova rodovia nestes primeiros anos seriam: Porto Alegre, Gravataí, Cachoeirinha, Canoas e Esteio. A ERS-010 complementaria a malha viária hoje existente no entorno norte de Porto Alegre como alternativa à BR-116 e se somaria à futura Rodovia do Parque (BR-448), que tem trajeto bem mais curto a oeste da BR-116. Sua construção e exploração se dariam mediante contrato de Parceria Público-Privadas (PPP) em regime de concessão patrocinada pelo prazo de 35 anos e o valor estimado total do projeto em R\$ 4.496 milhões.



Figura2. Trajeto inicial proposto pelo Estado para construção da ERS-010.
 Fonte: www.investimentos.ppp.rs.gov.br

Durante o período da audiência e consulta pública, houve manifestações de apoio à construção da ERS-010 por meio de várias entidades e órgãos de representação de setores rodoviários e empresariais, bem como de associação de moradores, estudantes que utilizavam a BR-116 e enfrentavam seu caos diariamente. Dentre eles vale destacar a carta enviada e assinada por todos os prefeitos que teriam seus municípios atendidos pela construção da rodovia, agradecendo o apoio e a busca por uma solução frente ao caos rodoviário enfrentado diário na BR-116 e que trazia prejuízo à população e a economia da região.

4.1 O Projeto

De acordo com o Governo, a Rodovia do Progresso era uma obra estratégica para o crescimento econômico da Região Metropolitana (www.rs.gov.br). Proporcionaria segundo este, expansão urbana, econômica e socioambiental ao longo de seu traçado, além de ser fundamental para resolver o caos rodoviário nessa região, principalmente no que dizia respeito à BR-116. O objetivo era construir uma estrada moderna, que garantisse a condição de infra-estrutura necessária à instalação de novos empreendimentos, bem como a ampliação dos que já se encontravam em atividade, possibilitando a geração de mais emprego e renda.

A ERS-010 trazia em seu conceito a busca de melhoria no fluxo de veículos na Região Metropolitana, minimizando o tempo de deslocamento e o congestionamento, principalmente nos horários de pico. A Rodovia do Progresso serviria também como rota alternativa para o fluxo de veículos que se deslocam do norte do Estado para a Região Metropolitana.

Porto Alegre, Gravataí, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom e Sapiranga: esse é o conjunto de municípios que seriam beneficiados diretamente pela nova estrada. O eixo principal que teria 42 km de extensão e velocidade máxima planejada seria 100 km/h, podendo ser percorrido em menos de 30 minutos.

O projeto da ERS-010 é do tipo *greenfield*, ou seja, a implantação da rodovia se daria a partir do zero, pois não havia nenhuma infra-estrutura prévia no traçado previsto. A construção tinha previsão de estar pronta em sete anos após o início da obra.

A construção da rodovia estaria dividida em três lotes, e seriam construídos sucessivamente. Para o primeiro trecho da ERS-010, a estimativa de término das obras era de até dois anos. O trecho dois deveria ser finalizado em até quatro anos e o terceiro percurso em até sete anos. Já ligação com a BR 386 deveria ser concluída em até dois anos e sua conexão com a ERS-240 poderia levar até quatro anos.

Constava também como parte do projeto a instalação de quatro praças de pedágio distribuídas ao longo da rodovia. O objetivo da instalação dessas praças era

de não só de manter a rodovia, mas de viabilizar o oferecimento de serviços que faziam parte do que fora proposto no projeto.

Figura 3 – Praças de Pedágio da ERS-010.

Fonte: Estudo de Viabilidade e Modelagem para implantação do segmento leste do anel rodoviário metropolitano através de concessão de parceria público privada. Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura Ltda. Setembro, 2009.

Nesse projeto, caberia ao parceiro privado não só a construção da rodovia, mas também o oferecimento dos serviços que visam o bom fluxo do tráfego. Caberia também ao parceiro privado, informar periodicamente ao Estado através de relatórios, informações detalhadas sobre as estatísticas de tráfego e acidentes, com análise de pontos críticos e medidas saneadoras implementadas ou a serem implementadas, coerentemente com o programa de prevenção e redução de acidentes, o estado de conservação da rodovia, a qualidade ambiental ao longo da rodovia, coerentemente com o previsto no plano de negócios da rodovia.

Ele também ficaria responsável a oferecer aos usuários serviços como monitoramento de tráfego, postos de serviços, socorro mecânico, painel de mensagens, ambulância (primeiros socorros), guincho leve, guincho pesado, caminhão pipa e caminhão multifuncional.

Quanto ao estado do Rio Grande do Sul, entre vários cenários apresentados, optou-se por ser responsável pela construção da Ligação RS-240, que deveria ser concluída até o final do quarto ano, prazo este compatível com a capacidade de realização dos investimentos públicos previstos para o período, que também seria compatível com os investimentos privados na ERS-010 Via Leste. Para a viabilização desse cenário ajustou-se a estrutura tarifária, considerando um retardamento do benefício da cobrança da RS-118 para ocorrer a partir do ano três da Concessão, assim como se utilizou uma base tarifária 20% maior, se comparada com os demais cenários. Dessa forma, as tarifas de R\$ 1,80 (P1), R\$ 2,00 (P2), R\$ 0,90 (P3) e R\$ 1,20 (RS-118) passariam para R\$ 2,20 (P1), R\$ 2,40 (P2), R\$ 1,10 (P3) e R\$ 1,40 (RS-118), respectivamente.

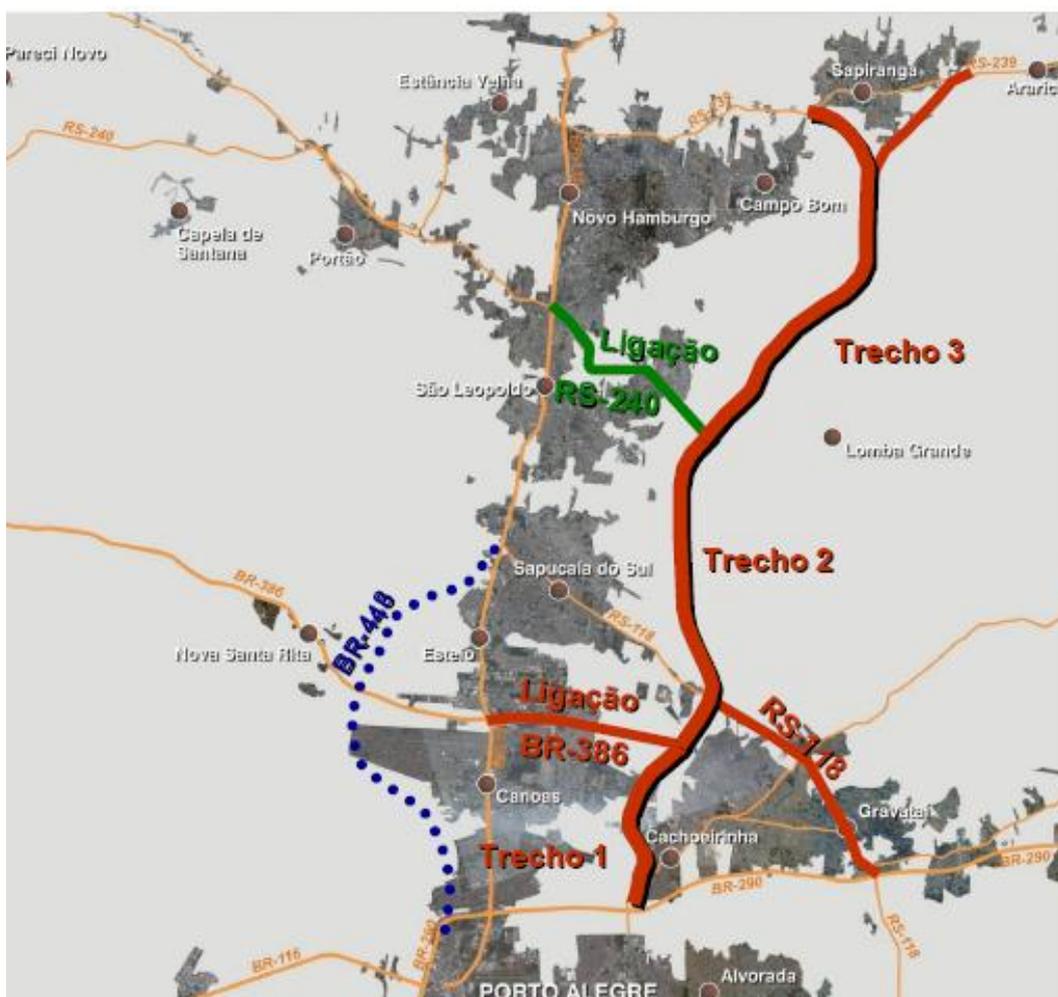


Figura 4 - — Ligação sob responsabilidade do Estado
— Trechos sob responsabilidade do parceiro privado

Fonte: Estudo de Viabilidade e Modelagem para implantação do segmento leste do anel rodoviário metropolitano através de concessão de parceria público privada. Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura Ltda. Setembro, 2009.

4.2. Os Questionamentos e o Cancelamento

Depois de apresentado o projeto mediante audiência pública, consulta pública, e cumpridos todos os procedimentos legais necessários, o Estado passou a enfrentar dificuldades no que diz respeito ao próximo passo do projeto: a licitação do projeto. Começaram os questionamentos sobre os valores apresentados e a necessidade de pedágios ao longo da rodovia. O Governo passou então a ser alvo de uma ação judicial, após a discussão política entre a bancada do PT na Assembléia e o governo de Yeda.

O Sindicato das Empresas Transportadoras de Cargas do Rio Grande do Sul (Setcergs) ingressou com ação popular contra a governadora Yeda Crusius, secretários de Estado e também empreiteiras, afirmando que o estado iria pagar R\$ 1,6 bilhão por uma estrada que ficaria concedida por 35 anos, e ainda teria quatro pedágios em apenas 42 quilômetros. Segundo a entidade, as sugestões de alterações no projeto não foram aceitas pelo governo, e a proposta de PPP teria indícios de superfaturamento. Na ocasião, o secretário do Planejamento defendeu o modelo e lembrou que caberia ao futuro governador eleito, Tarso Genro, a decisão de assinar ou não o contrato da PPP.

Diante disso, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, também solicitou documentação a fim de verificar mais detalhes sobre a participação da sociedade no projeto.

Já no final de 2010, foi entregue ao Ministério Público representação feita pelo Comitê Gaúcho de Controle Social e por deputados do PT e PDT, que apontaram irregularidades no edital de licitação da obra e apontaram indícios de superfaturamento e cláusulas prejudiciais ao Estado.

Houve um encontro promovido pela Comissão de Segurança e Serviços Públicos da Assembléia Legislativa, para debater as Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Estado e que mesmo contando com uma boa presença de público, autoridades e especialistas no setor, o debate acabou centrado em discussões mais ideológicas do que técnicas, inviabilizando o esclarecimento mais a fundo dos

contratos. Neste encontro o deputado Raul Pont (PT), afirmou que pediu a suspensão do edital de licitação para a construção ERS-010, até que todos os dados e valores do contrato fossem esclarecidos.

O parlamentar questionou os termos do contrato da obra, que, conforme o edital deveria custar R\$ 929 milhões, sendo que o Estado desembolsaria R\$ 1,6 bilhão em 246 meses, resultando num investimento de R\$ 77,4 milhões por ano. O deputado entende que dentro desse formato é insustentável do ponto de vista do interesse público e que o modelo da obra vai contra a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que prevê o ressarcimento à construtora, com recursos do Estado, pelo período de 20 anos.

Já o presidente do Comitê Gaúcho de Controle Social, José Adamoli, também afirmou que tentaria suspender o edital. No seu entendimento, esta obra era extremamente prejudicial para o desenvolvimento do Estado e contrariaria o interesse público e diante disso, tomaria a decisão de que as instituições envolvidas, os empresários, os trabalhadores, os movimentos sindicais e o setor político, que compõem o Comitê Gaúcho de Controle Social, estariam gerando um documento básico que seria levado ao Ministério Público de Contas para tentar suspender esse edital.

Faltando apenas uma semana para o término do governo de Yeda Crusius, no dia 22/12/2010 o Juiz de Direito Júlio César Coitinho, da 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital, concedeu uma liminar para suspender a abertura das propostas do Edital de Concorrência Internacional nº. 002/2010 para a construção e exploração da ERS-010. Abertura esta, agendada para o dia 23/12/2010.

A Ação Popular foi proposta por sete cidadãos alegando tratar-se de ato administrativo ilegal e potencialmente lesivo ao patrimônio do Estado e de todos os cidadãos. Afirmaram que o dinheiro a ser gasto, somente pelo Estado, seria suficiente para construir, no mínimo, três estradas iguais. Assim, o Ministério Público manifestou-se pelo deferimento da liminar.

Para o magistrado, no modelo de licitação parceria público-privada, o pagamento da contraprestação pela Administração Pública somente poderia ocorrer após a disponibilização do serviço pelo parceiro privado. Observou que é exatamente o que não estava regrado pelo Edital em questão, considerando ainda que a Lei Federal nº. 11.079/04, que instituiu as normas gerais para licitação e

contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, previu a possibilidade de ser feita à contraprestação pecuniária pela Administração quando os serviços comportarem execução parcial. E isto estaria configurado, afirma-se no Edital estivesse previsto que a Administração daria início à contraprestação quando parte da rodovia estivesse operando, autonomamente e com utilidade evidente para os usuários.

Dessa maneira, a construção da ERS-010, a Rodovia do Progresso, ligando Cachoeirinha a Sapiranga, não sairia dentro das definições estabelecidas para a Parceria Público-Privada (PPP), cujas propostas seriam abertas no dia 23 de dezembro de 2010, conforme a licitação internacional aberta pelo Governo Yeda.

Os desdobramentos dos últimos dias de governo davam o indicativo que o governo eleito não permitiria a continuidade do processo sem que houvesse mudanças. E essa postura de oposição, não era só do futuro governador eleito Tarso Genro, mas era também do Comitê Gaúcho de Controle Social que tinha fortes restrições e vinha articulando maneiras para barrar a licitação via Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado.

No dia 18 de dezembro de 2010, o vice-governador eleito, Beto Grill, representando o governador eleito Tarso Genro, se reuniu com representantes dos 31 municípios da região metropolitana. A ERS-010, pelo volume do investimento e reivindicação da região desde 1997, foi um dos temas principais. O vice-governador eleito reafirmou o compromisso do futuro governo de encaminhar a construção da estrada. Para ele era indiscutível a importância da ERS-010, mas reafirmou a importância de saber se este contrato seria vantajoso para o estado e para os futuros usuários e se comprometeu através da criação de uma comissão a fazer um estudo aprofundado da PPP. Comprometeu-se ainda a fazer uma análise aprofundada do edital e a promover reunião com prefeitos e com a empresa responsável pela elaboração do projeto.

No entendimento do governo recém-eleito, com a contrapartida máxima do estado prevista no Edital, o montante do investimento chegaria a R\$ 1,5 bi, ante R\$ 1 bi necessário para realizar a obra. A intenção da comissão seria de analisar a redução dos pagamentos. Outra cláusula concederia ao Piratini seis meses para desapropriar famílias que moram no trecho da ERS-010. O prazo, caso expirado,

implicaria no pagamento de multas do Estado em favor da empresa vencedora da licitação.

O presidente do Comitê Gaúcho de Controle Social, José Adamoli, em entrevista a um jornal de grande circulação, disse que com a contrapartida prevista no projeto seria possível o estado executar a obra com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES e ainda não ter nenhum pedágio ao longo da rodovia.

O deputado Raul Pont (PT), claramente opositor ao que prevê a PPP, afirma que uma alternativa seria a utilização de um fundo garantidor, previsto no edital e que com este valor poderia ser pleiteado um empréstimo junto ao BNDES para financiar construção da rodovia. A mesma seria paga posteriormente através da arrecadação de um pedágio comunitário, que sairia bem mais em conta para o Estado e para os usuários. Outro questionamento do deputado seria o investimento que o Estado teria que fazer para ligar a ERS-010 à BR-116, conforme previsto no edital da licitação.

O mesmo apresentou durante o processo da ERS-010 alternativas aos contratos por PPPs como argumento para convencer os deputados a não aprovarem os projetos. No caso da construção da ERS-010, o deputado propôs a duplicação da RS-020 (de Cachoeirinha até Taquara) e a execução da obra da ERS-010 pelo Estado e não por uma terceirizada.

O vice-governador eleito Beto Grill disse que objetivo do futuro governo seria de analisar melhor os contratos e discuti-los de forma ampla. E lembrou aos deputados que o próximo governo gaúcho poderia contar com financiamento do BNDES, articulado por uma comitiva de gestores do futuro Governo Tarso no mês de novembro, em Brasília. Esta carta-consulta poderia garantir R\$ 2 bilhões para infra-estrutura e isso incluiria a BR-448 e poderia incluir a ERS-010, argumentou.

A duplicação da RS-020 de Gravataí até Taquara já estava pronta e prevista nos projetos do DAER, faltando apenas o governo do estado ter recursos para abrir a licitação. Difícil seria executar a duplicação no trecho de Cachoeirinha, onde a RS-020 é chamada de Avenida Flores da Cunha. Essa duplicação fazia parte do projeto da Linha Rápida, mas quando ele foi apresentado, há mais de quatro anos, o setor do comércio de Cachoeirinha se manifestou contrário alegando que a via poderia se transformar em uma nova Avenida Farrapos, onde o comércio sucumbiu com os corredores de ônibus.

Diante de todos os questionamentos, manifestações contrárias e ações judiciais, coube a Governadora Yeda Crusius, no dia 27 de dezembro de 2010, revogar todas as licitações relativas às Parcerias Público-Privadas (PPPs) que se encontravam em andamento no Estado do Rio Grande do Sul. Assim, tornaram-se sem efeito a concorrência internacional nº. 002/2010, referente ao edital de licitação para a exploração mediante concessão patrocinada do Sistema Rodoviário ERS-010 - Rodovia do Progresso, bem como todos os editais de chamamento público realizados para os projetos de Administração de Prédios Públicos, Saneamento (Esgotamento Sanitário e Resíduos Industriais), Segurança Pública e Irrigação.

Sob a alegação de não gerar instabilidade jurídica criada em torno da instituição das PPPs, a Governadora tomou tal decisão em nome do interesse público e lembrou que o todo o processo de PPP no Rio Grande do Sul foi regido pela Lei Federal nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e pela Lei Estadual nº. 12.234, de 13 de janeiro de 2005. Argumentou, também, que ao longo de seu Governo, sempre teve a preocupação de não apenas resolver os passivos sociais e financeiros do estado, mas, também, de proporcionar segurança jurídica às suas decisões.

5 CONCLUSÃO

As análises realizadas ao longo desse trabalho, apresentam movimentos de avanço e recuo do projeto da ERS-010. Existem alguns pontos sobre ele que ainda precisam ser refletidos, bem como questões que não podem ser desconsideradas.

O poder público, de maneira geral, embora procure oferecer, dentro da sua competência e realidade, serviços de qualidade à população ou atender às demandas não só na área da saúde, educação, segurança, mas também de infraestrutura, nem sempre possui condições financeiras e econômicas para tal. A busca por modalidades jurídicas que visem atrair a iniciativa privada como parceiro na realização e atendimento das demandas parece vir nesse sentido, por um lado.

Por outro lado, é importante considerar que para a iniciativa privada as PPPs surgem como parte de uma solução econômica. Num cenário de crise e perda de mercado consumidor, fazer negócios com o Governo pode garantir financiamentos baratos e retorno financeiro seguro nos médios e longos prazos, além da possibilidade de inserção num mercado de atuação antes exclusiva do setor público. É a conquista e o atendimento de uma parcela da economia antes gerida e atendida somente pelo Governo, agora pela iniciativa privada também.

Para o setor privado, as PPPs constituem uma maneira de garantir sua sobrevivência e aumentar sua atuação e participação no mercado, através do pagamento de tarifas pelos usuários do serviço. No caso em questão, isso se daria pela construção de quatro praças de pedágios ao longo da rodovia. O pagamento das tarifas foi o principal motivo alegado para que o projeto permanecesse vigente, pois através da arrecadação das praças de pedágios e da contraprestação do Governo seria viável para o consórcio ganhador a construção da rodovia.

Contudo, o fato da ERS-010 ser um “bom negócio” não foi suficiente para garantir a sua efetivação. Ainda há pouco domínio das leis que instituem as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Isso se dá tanto através da Lei 11.079/2004, lei federal, quanto da Lei 12.234/2005, lei estadual.

O conhecimento raso da normatização de operações desse tipo gera insegurança e não mostram de forma clara, pontual e objetiva quais as obrigações e direitos das partes envolvidas. Dessa forma, tem-se a sensação de que há a

possibilidade de encontrar alguma “brecha” que permita o descumprimento de alguma cláusula e conseqüentemente ônus a alguma das partes.

Contudo, não é apenas a técnica legal que impediu a realização da PPP da ERS-010. Observou-se também uma questão de fundo político nos encontros e debates referentes à Rodovia do Progresso. Por vezes, o debate acabou centrado em discussões mais políticas do que técnicas e o levantamento de questionamentos, de quem era a favor e contra a realização do contrato, não trouxeram qualquer comprovação técnica e formal de que o projeto em si acarretaria benefício ou prejuízo real ao poder público, ao parceiro privado e à sociedade.

Frente à mobilização de setores contrários à Parceria e à insuficiência do conhecimento técnico, o Governo anterior suspendeu e revogou todo o processo relativo ao programa de Parceria Público Privado no Rio Grande do Sul. Não só do projeto que previa a construção da rodovia ERS-010, mas também de todas as áreas que foram consideradas importantes: Administração de Prédios Públicos, Saneamento (Esgotamento Sanitário e Resíduos Industriais), Segurança Pública e Irrigação e que teriam suas modelagens contratuais sob o regime de PPP.

Dessa maneira o Governo considerou que a instabilidade jurídica oriunda do ajuizamento de ações judiciais que o Programa de PPP estava trazendo ao Estado do Rio Grande do Sul, era contrário ao interesse público e ao objetivo que o próprio programa trazia. Assim, no dia 27/12/2010, através da Resolução 007/2010, a Governadora Yeda Crusius revogou todas as ações inerentes ao programa de PPP/RS decretando o seu fim.

Ao final deste trabalho, concluiu-se que a não efetivação do contrato da ERS-010 na modalidade de Parceria pública privada se deu pelo desconhecimento jurídico da legislação pertinente e pela disputa política. No âmbito político, a disputa não se dá só de maneira entre os partidos (pró-Governo ou oposição), mas também de parcelas da sociedade (moradores, associações de classe). Não houve consenso sobre a construção da Rodovia e a falta de adesão e apoio de integrantes, nas suas diversas esferas de atuação foi suficiente para a não efetivação do projeto.

A acusação de problemas na elaboração do edital, a apresentação do valor superfaturado da obra, bem como a investigação das contas realizada pelo Tribunal de Contas, que ao final não deram resultado uma vez que o processo foi revogado

na sua totalidade, indicaram que o problema, de fato, não é apenas técnico, mas oriundo também da própria sociedade a pertinência da realização de PPPs.

Com isso, é sublinhada a afirmação de que este não é um assunto encerrado. O principal imbróglio sobre as PPPs não se reduzem a uma questão técnica. No caso da ERS-010, não se chegou há um consenso acerca da realização do projeto nessa modalidade. O cancelamento do processo licitatório pelo Governo que o criou, nos seus últimos dias de existência, indicou que a adoção desse tipo de instrumento jurídico passava por questões mais profundas e complexas do que o mérito técnico. O grande desafio do Projeto da ERS-010 é articular interesses e visões de vários grupos da sociedade envolvidos com a criação dessa rodovia.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Wagner Frederico Gomes de. *As estatais e as PPPs: o Project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura*. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, abr.-jun, 2006, p. 169-190.

BRASIL. *Lei nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em 10 fev. 2012.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, jan.-mar., 2005, p. 7-21.

Em audiência, Raul Pont reafirma crítica à PPP para a ERS-010. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=47553>> Acesso em 11/02/2012.

Suspensa a Concorrência Internacional para obras da Rodovia do Parque – ERS-010. Disponível em: <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2518546/suspensa-a-concorrancia-internacional-para-obras-da-rodovia-do-progresso-ers-010>>. Acesso em 08/02/2012.

Licitação da RS-010 vai parar na Justiça. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2010/12/licitacao-da-rs-010-vai-parar-na-justica-3149445.html>>. Acesso em 27/01/2012

Economia do Brasil Disponível em: <http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/brasil/economia-do-brasil.php>>. Acesso 10/12/2011.

Lançado Edital da ERS-010 – Rodovia do Progresso. Disponível em: www.investimentos.ppp.rs.gov.br>. Acesso em 18/01/2012

FONTES, Augusto Cesar Saboia Petit. *PPPS: Aspectos Gerais e o Caso da PPP do Projeto Paiva em Pernambuco*, Recife, 2008. Disponível em: http://www.4shared.com/office/QMVIWpF6/Monografia_Parceria_Pblico_Pri.html. Acesso em 10 fev. 2012.

NEGRÃO, João José. *Para conhecer o Neoliberalismo*. Publisher Brasil, 1998

Disponível em <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html>>. Acesso em 08/12/2011.

PINHEIRO, José M.; GIAMBIAGI, Fábio. Lucratividade, Dividendos e Investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, n. 1, jan.-mar., 1997.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: Fundamentos Econômico-Jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 12.234*, de 13 de janeiro de 2005, que Dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui O Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS - e dá outras providências. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/do_cs/lei_12234_de_13_de_janeiro_de_2005.pdf>. Acesso em 09 dez. 2011.

ROCHA, Gustavo Eugênio Maciel; HORTA, João Carlos Mascarenhas. *PPP – Parcerias Público-Privadas: Guia Legal para empresários, Executivos e Agentes de Governo*. Belo Horizonte: Prax Editora, 2005.

TAVARES, Christiane Mathieson. *Parcerias Público-Privadas: Uma alternativa aos instrumentos de financiamento disponíveis*. Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/do_cs/artigo_ppp_monografia_christiane.pdf>. Acesso em 09 dez. 2011.