



## **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO ADOTADO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Mireyle Tagares de Moura<sup>1</sup>  
Eliana Lamberti<sup>2</sup>

Investimentos em infraestrutura estão diretamente relacionados com as oportunidades e possibilidades do crescimento econômico bem como do desenvolvimento<sup>3</sup>, pois melhoram o ambiente institucional e a qualidade de vida da população. A dinâmica econômica e o Direito se entrelaçam e formam a base de reflexão proposta. E ainda, parte-se da ideia de que é necessário conhecer e aplicar a legislação em face a modernização institucional, cabendo aos diversos agentes o papel de aproximar os objetivos do Estado com as necessidades da sociedade. Neste contexto, a presente proposta tem como objetivo abordar as Parcerias Públicas-Privadas (PPP) instituída pela Lei Federal n. 11.079, de dez. de 2004 e o Programa Estadual de Parcerias Estratégicas para o Desenvolvimento de Infraestrutura, instituído em Mato Grosso do Sul. Desta forma, buscou-se discutir a relação/importância das PPP's para o desenvolvimento econômico; e analisar a experiência sul-mato-grossense em relação as PPP's. Esta proposta teve por recurso metodológico a busca por referenciais teóricos que façam o diálogo entre o Direito e a Economia. De modo específico, a aproximação dessas áreas se deu pela abordagem do Direito Administrativo, Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito. A pesquisa teórica ocorreu a partir de publicações, dissertações e teses sobre a temática. A pesquisa teórica se mesclou com a empírica no sentido de contemplar

---

<sup>1</sup> Pós-graduada no Curso *Lato Sensu* em Direitos Difusos e Coletivos – UEMS. Graduada em Administração pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (2009). E-mail: mireyle\_tagares@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Economia do Desenvolvimento. Docente e Pesquisadora do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS/UEMS). Economia. Integrante dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS/UEMS: [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9166676557819419](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9166676557819419)), Organizações, Governo e Sociedade (OGS/UEMS: [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8728537042988195](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8728537042988195)). E-mail: eliana@uems.br.

<sup>3</sup> O termo desenvolvimento envolve uma ampla discussão conceitual e em várias áreas do conhecimento.



especialmente o segundo objetivo específico através da identificação, seleção e sistematização de publicações disponíveis na forma digital.

O ponto de partida é compreender a responsabilidade da ciência jurídica para com o desenvolvimento, e como essa responsabilidade pode contribuir de modo efetivo e pragmático para as mudanças estruturais e qualitativas da dinâmica econômica brasileira. Não há como delimitar o espaço da política, justiça e economia. Também não se justificam decisões que descumpram as leis, neste sentido em sistema democrático com o sistema de freios e contrapesos cabe nos lembrar do dever como cidadão de acompanhar e participar das decisões. Paulo Gala (2003) em seu artigo reflete sobre a teoria institucional de Douglass North. Destaca que, segundo o autor, as *evoluções institucionais* foram mais importantes de que inovações tecnológicas, a partir desse ponto ele passa a refletir sobre o papel das instituições na evolução das sociedades. O conceito de prosperidade para North é o de instituições *eficientes*, com um sistema no qual o retorno privado se iguale ao retorno social nas atividades econômicas e um sistema de propriedade bem definido. É de Bercovici (2009) que adotamos a perspectiva da aproximação do Direito e da Economia por meio da perspectiva do Direito Econômico. Segundo o autor, cada período histórico possui sua própria relação entre Direito e Economia, e o sistema capitalista é um sistema essencialmente jurídico cujo modo de produção é racional e formal. Logo, o direito é condição do capitalismo e não um elemento externo. O Direito Econômico corresponde a emancipação de formas tradicionais do pensamento jurídico, não deve ser simplificado a um ramo (fruto do positivismo) do direito, ou mero conjunto de normas que regulam o processo econômico. Já o Direito administrativo é despolitizado e cientificizado sobre a ciência da administração. Então, o Direito Econômico (DE) corresponde a uma nova concepção do papel do Estado e do direito em relação à economia, tendo como a dimensão econômica um elemento do direito contemporâneo, e ainda, abrange vários ramos do direito. No Brasil, a discussão se desdobra sobre a qualidade econômica da intervenção estatal (princípio da economicidade). E mais, é o ramo do direito que regulamenta a política econômica, que deve assegurar a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos e o equilíbrio entre Estado e



demais agentes econômicos. Posto isto, o DE é o direito das relações econômicas em sentido concreto e preciso, é a disciplina crítica que deve levar em conta os conflitos entre liberdade individual e o compromisso coletivo: é um direito dinâmico sobre as decisões econômicas fundamentais. O direito é produzido pela estrutura econômica, mas também interage com ela e altera-a. Da mesma forma, é responsável pela superação do subdesenvolvimento por meio do planejamento, de políticas públicas e da promoção do desenvolvimento.

Os princípios do liberalismo, voltados para a proteção da liberdade e da igualdade, tinham se mostrados insuficientes para vencer as profundas desigualdades no mundo. Após a segunda guerra mundial, consolida-se o **Estado Social**, também chamado de Estado do Desenvolvimento, Estado do Bem-Estar, Estado Social do Direito. (DI PIETRO, 2022). O conceito, as perspectivas e propostas para o desenvolvimento não são estáticos. A evolução que a temática provoca reflete o avanço tanto em termos quantitativos como qualitativos e não se restringe ao âmbito econômico. As instituições envolvidas no processo (de propor, planejar e fomentar propostas em prol do desenvolvimento) encontram-se em âmbito local, regional, nacional e internacional.

Com base nesse referencial sobre desenvolvimento, é possível partir para a Lei Estadual 5.829, de 09 de março de 2022, que estabelece o Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul (PROP-MS) e atualiza o programa que foi criado em 2012, baseado na Lei de Licitações (nº 14.133/21) e revoga a lei antiga, conta com o Conselho Gestor do PROPPP-MS (CGPPP) que aprova anualmente os planos Estaduais de PPP. Define ações e áreas prioritárias e o Escritório de Parcerias Estratégicas (EPE) que coordena toda a estruturação dos projetos. Para o tema proposto no estudo consideramos apenas concessão patrocinada e administrativa englobadas no conceito PPPs. O EPE seleciona os projetos que mais se alinham para entrar no plano Estadual. Também estabelece intercâmbio com as instituições nacionais e internacionais, entidades representativas da iniciativa privada, agências de crédito etc., atuando como interlocutor nos projetos estratégicos do Estado. Dentre os objetivos do Programa Estadual de Parcerias Estratégicas para o Desenvolvimento de



Infraestrutura, além de ampliar investimentos, consta captar a *expertise* e as inovações da iniciativa privada na estruturação dos projetos e promover competitividade. (MATO GROSSO DO SUL, 2023).

Sobre o projeto de esgotamento sanitário, cabe destacar que houve um adiantamento no Estado pois, foi realizado antes do novo marco de saneamento. A Meta é atingir, nos próximos 10 anos, a universalização de cobertura de esgoto no Estado de Mato Grosso do Sul e os resultados positivos servirão de modelo para outros estados. Sobre o Projeto MS Digital, observa-se que no setor de telecomunicações, o país não possui um elevado déficit estrutural, de fato a maior parte dos investimentos já é realizada pelo setor privado, contudo o 5G faz parte de políticas de inovação e conectividade. Sobre o Projeto Centrais de Energia Fotovoltaica, assim como em telecomunicações, em energia elétrica não há um *gap* tão significativo como nos outros setores a opção no Estado está na difusão das renováveis. A energia fotovoltaica se enquadra na geração e distribuição com eficiência energética e na geração de novos produtos (compensação de créditos). Além dos benefícios do ponto de vista de economia financeira, traz benefícios relacionados a sustentabilidade - com a energia limpa o projeto contribui para o programa Estadual Carbono Neutro.

Conclui-se que a segurança jurídica e instituições fortes e transparentes são cruciais no processo de desenvolvimento, as diretrizes econômicas precisam estar alinhadas a projetos de longo prazo e o ambiente jurídico deve acompanhar as possíveis mudanças. No Estado de Mato Grosso do Sul a implementação da legislação sobre as PPP's e as experiências alcançadas nos últimos anos, abrem caminhos para novos projetos em infraestrutura e representam um avanço em direção a eficiência na entrega dos serviços públicos. Os três projetos analisados se alinham com características qualitativas do desenvolvimento: bem-estar social, inovação e sustentabilidade. As constatações na pesquisa mostram que o trabalho realizado pelo Estado em PPP's, foi de forma gradativa se moldando as principais práticas encontradas na literatura. Na experiência sul-mato-grossense podemos observar alguns problemas como superados, o Estado tem demonstrado confiança aos potenciais parceiros privados com um ambiente institucional estruturado e estável. No



entanto é preciso uma visão realista sobre as PPP's, do mesmo modo que são inúmeras as possibilidades na adoção desta estratégia de gestão pública, bem como os muitos exemplos bem-sucedidos, do outro lado têm-se enfrentado, em diferentes partes do mundo, oposição e dificuldades. As decisões devem ser analisadas caso a caso, o ponto principal é comprovar que os ganhos de eficiência são maiores quando comparados as contratações tradicionais e após iniciadas, superar as dificuldades de fiscalização e controle (parte essencial do cumprimento do contrato), também não permitindo que práticas políticas ou eleitoreiras prejudiquem a execução das PPPs e, não menos importante, estar atento as revisões periódicas nos contratos.

## **Referências**

BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável Direito Econômico. IN: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. BERCOVICI, Gilberto. MELO, Claudineu de (Org.) Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fabio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.

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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria público-privada. 13. ed. Rio de Janeiro: 2022

GALA, PAULO. A teoria institucional de Douglass North. Brasil. J. Polit. Econ., São Paulo, v. 23, n. 2, p. 276-292, Jun 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Szh6qfj6sfzHQ7KP7b4vPfM/?lang=pt> acesso em 19 nov. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 5.829, de 09 de março de 2022. Institui o Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul (PROP-MS), e dá outras providências. Disponível em: [https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO10774\\_10\\_03\\_2022](https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO10774_10_03_2022). Acesso em: 04 de fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. EPE/MS. Centrais de Energia Elétrica Fotovoltaica – Informações do projeto. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/centrais-de-energia-eletrica-fotovoltaica/> Acesso em: 02 fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. EPE/MS. Esgotamento Sanitário – Informações do projeto. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/esgotamento-sanitario/> Acesso em: 02 fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. EPE/MS. Infovia Digital - Informações do projeto. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/ms-digital/> Acesso em: 02 fev. 2023.