

Os novos arranjos institucionais na Região Metropolitana de Salvador: os casos das parcerias público-privadas

The new institutional arrangements in the Metropolitan Region of Salvador: the cases of public-private partnerships

Maina Pirajá Silva

Universidade Católica do Salvador, Salvador, BA, Brasil
maina.silva@ucsal.br / mainapiraja@yahoo.com.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1734-8631>

Silvana Sá de Carvalho

Universidade Católica do Salvador, Salvador, BA, Brasil
silvana.carvalho@ucsal.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1898-4055>

Marcos José dos Santos de Oliveira

Universidade Católica do Salvador, Salvador, BA, Brasil
marcos.geogra@hotmail.com

RESUMO

O sistema de governança metropolitana na Região Metropolitana de Salvador (RMS) vem passando por diversos processos e desafios. Consequências, sobretudo, dos graves problemas intrametropolitanos e da falta de planejamento e gestão metropolitana. No cerne desse contexto, esta pesquisa teve o propósito de identificar os principais arranjos de gestão compartilhada existentes na Região Metropolitana de Salvador que são parcerias público-privadas (PPPs), a fim de analisar a relevância destas para o sistema de governança metropolitana. O trabalho também traz a normatização dos projetos no Brasil e no estado da Bahia, bem como analisa as parcerias que estão em execução, em licitação e em estudo na RMS no ano de 2020. Do ponto de vista metodológico, foram realizados levantamentos bibliográficos e coletas de dados sobre esses arranjos e suas normatizações e leis, em *sites* oficiais do governo do estado e federal, e dos consórcios parceiros, além de matérias de jornais e observações *in loco*. Os resultados mostraram que existem diversas parcerias público-privadas na Região Metropolitana de Salvador, mas foram observados apenas arranjos institucionais pontuais que não abrangem todo o território metropolitano, não pensando, assim, em formas de equacionar problemas de interesse comum e dinamizar a Região Metropolitana de Salvador de forma integrada e estratégica para promover o seu desenvolvimento urbano e sustentável.

Palavras-chave: Arranjos institucionais, Parceria público-privada, Governança metropolitana, Região Metropolitana de Salvador.

ABSTRACT

The metropolitan governance system in the Metropolitan Region of Salvador (RMS) has been going through several processes and challenges. Consequences, above all, of the serious intra-metropolitan problems and the lack of planning and metropolitan management. At the heart of this context, this research aimed to identify the main shared management arrangements in the Metropolitan Region of Salvador that are public-private partnerships (PPPs), in order to analyze their relevance to the metropolitan governance system. The work also brings the standardization of projects in Brazil and the state of Bahia, as well as analyzes the partnerships that are being executed, in bidding and under study in the RMS in 2020. From the methodological point of view, bibliographical surveys and collections data on these arrangements and their regulations and laws, on official websites of the state and federal government, and partner consortia, in addition to newspaper articles and on-site observations. The results showed that there are several public-private partnerships in the Metropolitan Region of Salvador, but only specific institutional arrangements were observed that do not cover the entire

metropolitan territory, thus not thinking of ways to solve problems of common interest and to dynamize the Metropolitan Region of Salvador in an integrated and strategic way to promote its urban and sustainable development.

Keywords: Institutional arrangements, Public-private partnership, Metropolitan governance, Metropolitan Region of Salvador.

1. INTRODUÇÃO

A primeira fase de institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil ocorreu na década de 70. Nessa época, foram criadas nove regiões metropolitanas (RMs) através de lei complementar federal, ainda sob regime militar. Havia, também, no país, uma estratégia de desenvolvimento nacional e regional priorizando essas áreas, com linhas de financiamento e forte incentivo à industrialização e em setores como habitação, saneamento e mobilidade. Ressalta-se que nesse período os municípios não tinham poder decisório sobre a política urbana e metropolitana.

A partir da década de 80, com a crise financeira e a globalização dos sistemas produtivos, os financiamentos setoriais foram praticamente interrompidos, e foi nesse cenário que a Constituição de 1988 incumbiu aos estados o direito de criar, extinguir e coordenar regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, os municípios foram considerados entes autônomos, o que trouxe maiores responsabilidades de planejar e gerir serviços públicos, sem um mínimo de recursos financeiros e preparo para lidar com política urbana e metropolitana. Diversas entidades de planejamento e gestão estadual também foram extintas, o que ocasionou dificuldades na governança metropolitana.

Conseqüentemente, após a Constituição, e mais precisamente nas últimas duas décadas, houve uma proliferação de regiões metropolitanas no país, regionalmente distribuídas. O número hoje chega a mais de 70 RMs.

Essas regiões são marcadas pelas grandes diferenciações intra e intermetropolitanas, em relação ao crescimento econômico e às desigualdades socioespaciais. Cerca de 73% dos municípios que as compõem têm população menor que 50 mil habitantes e apenas 2% têm acima de 1 milhão. Sobrevivem, essencialmente, das transferências de recursos estaduais e federais (SILVA, 2017).

Por conseguinte, a constituição de regiões metropolitanas nessa fase expõe as fortes pressões políticas, a competição fiscal, o neolocalismo e as disputas partidárias. Isso se agravou com o desaparecimento das fontes de financiamentos, o que dificulta a governança metropolitana (PINTO, 2007; SOUZA, 2003).

Por sua vez, no Brasil, muitos gestores públicos creem que irão diminuir ou equacionar os seus problemas urbanos comuns, visando um planejamento integrado e o crescimento ou desenvolvimento de sua região, sem perda de autonomia, a partir de cooperação institucional. Dessa forma, diversos tipos de arranjos, como consórcios, concessões e parcerias público-privadas, estão sendo criados no país (SILVA, 2017).

Assim, a partir da análise dessas questões, esta pesquisa se propôs a identificar e descrever os principais arranjos de gestão compartilhada existentes na Região Metropolitana de Salvador (**Figura 1**), que são as parcerias público-privadas. O objetivo é analisar a relevância desses arranjos para o sistema de governança metropolitana na RMS.

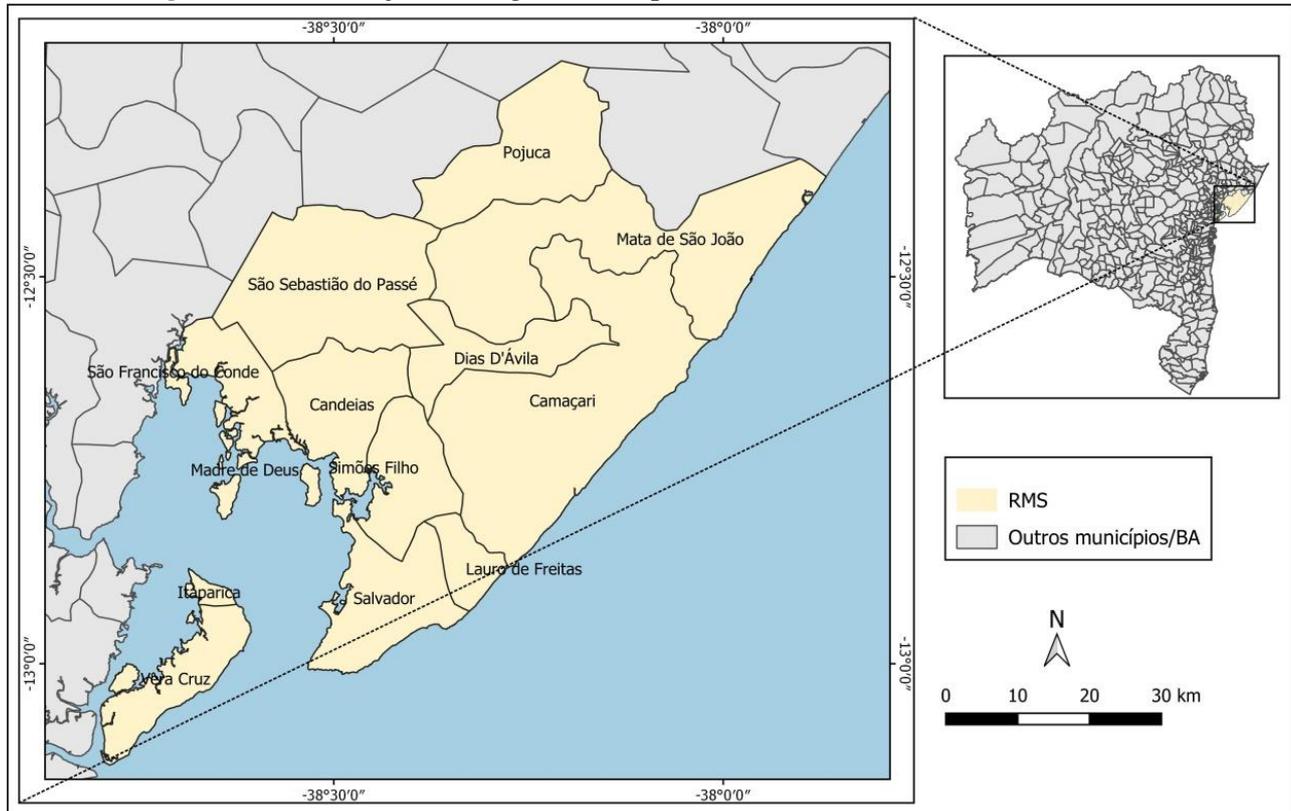
As parcerias público-privadas têm como objetivo principal atrair o setor privado para investir em áreas de carências, sobretudo em setores de infraestrutura e serviços públicos de energia, rodovias, portos, aeroportos, setor educacional, saúde, saneamento e prisional, principalmente por falta de recursos públicos e expertises.

A justificativa desta pesquisa está na relevância do tema, que é de interesse universal e envolve questões estratégicas de planejamento e gestão urbano-metropolitana. A escolha do recorte, a RMS, foi por entender que esta é uma das maiores e mais antigas regiões metropolitanas do país. Concentrava quase 4 milhões de habitantes em 2020, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de R\$ 118 bilhões em 2017.

Ao mesmo tempo, apresenta grandes problemas intrametropolitanos e mostra-se bastante desigual em relação às questões demográficas, econômicas e sociais. Com ênfase, a região, composta por 13 municípios, possui uma metrópole macrocefálica, que tem sua economia baseada no comércio e serviços mais especializados, turismo e na construção civil. Possui ampla área de influência regional (Nordeste do país) e intenso fluxo de capitais, informação e comércio. Concentra os serviços mais especializados e é o grande polo de atração de migrantes do estado. Existem, ao mesmo tempo,

idades médias com maior expressão na região, como Lauro de Freitas, conurbado com Salvador, bem dinâmica e com grande relevância econômica devido à construção civil, e Camaçari, que tem sua economia voltada para a indústria de transformação e apresenta o segundo maior PIB total, industrial e de serviços da região metropolitana. Ressalta-se, ainda, São Francisco do Conde, que tem sua economia predominantemente de base industrial. Por outro lado, a região também é composta por municípios com menor expressão econômica, como Vera Cruz e Itaparica.

Figura 1: Localização da Região Metropolitana de Salvador no estado da Bahia



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Para a execução do trabalho de abordagem qualitativa, foram realizados levantamentos bibliográficos e coletas de dados sobre as PPPs e sua legislação, em *sites* oficiais do governo do estado e federal, e das concessionárias, além de matérias de jornais e observações *in loco*.

2. OS PROCESSOS E DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

A governança metropolitana se refere à capacidade de um determinado governo em exercer seu poder e suas funções através de políticas, programas e projetos. Para isso, é preciso um forte entrosamento entre as esferas do governo, o meio empresarial e as organizações sociais (SILVA; SILVA; SILVA, 2016).

Ao mesmo tempo, as dificuldades no sistema de governança metropolitana são causadas pelas fragmentações política e institucional, e as ineficientes relações intergovernamentais. O agravamento do problema está na dificuldade para coordenar jurisdições diferentes para promover o desenvolvimento da área metropolitana. A prestação de serviço usualmente implica na utilização de recursos e operação de infraestruturas que ultrapassam as fronteiras de um município (ROJAS, 2010).

Dessa forma, o sistema de governança metropolitana na RMS vem passando por distintos processos políticos complexos e, por conseguinte, diversos desafios. Consequências da sua estrutura

urbana bastante desequilibrada em relação às questões demográficas, socioeconômicas e espaciais anteriormente mencionadas, tendo uma cidade regional dominante: a metrópole Salvador.

Conforme Borja e Castells (1997, p. 283, tradução nossa), “[...] as decisões da cidade central afetam os habitantes das periferias e estes usam a cidade central, mas não estão representadas em seus órgãos de decisão”, o que agrava ainda mais os problemas encontrados na região, como os problemas setoriais de interesse comum, relacionados com a mobilidade, saneamento, saúde e educação, sendo os municípios menores os mais prejudicados.

O sistema de governança metropolitana requer uma visão compartilhada entre os atores envolvidos. Este deve ser pensado de forma integrada e estratégica para promover o desenvolvimento urbano e sustentável da região.

Na RMS, existe a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), criada pela Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014. A entidade é uma autarquia intergovernamental de regime especial com caráter deliberativo, normativo e personalidade jurídica de direito público. Tem por finalidade exercer competências relativas à integração da organização, planejamento e na execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da RMS (BAHIA, 2014), mas sua atuação é pouco expressiva na região. Esta entidade também foi alvo de conflitos político-institucionais criados pelo governo do estado e a prefeitura de Salvador, que ainda não reconheceu a criação do órgão.

Dessa forma, a Região Metropolitana de Salvador tem o grande desafio de equacionar as suas questões urbanas e metropolitanas, tendo uma urgente necessidade de fortalecimento do planejamento e da governança metropolitana.

Por sua vez, visando um planejamento integrado e o desenvolvimento da RMS, importantes arranjos institucionais vêm sendo implantados ou estão em estudo na região, como os consórcios públicos, convênios, concessões comuns, operações urbanas consorciadas e as parcerias público-privadas, que são o alvo desta pesquisa.

De acordo com Coghill e Woodward (2005), apesar de serem expostas ao público como se fossem técnicas, as PPPs são decisões políticas. São arranjos pontuais que estão no pacote de reformas neoliberais que “[...] apoiam o fortalecimento da ação dos mercados, flexibilizam a gestão pública e redefinem o papel do Estado na governança, alterando, assim, as relações de poder no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas” (SILVA; CARVALHO; OLIVEIRA, 2019).

Esse novo empreendedorismo, por meio de construções especulativas, está no centro da formulação da política urbana e metropolitana (nas suas estratégias de desenvolvimento) que envolve uma coalizão de forças — a “sagrada aliança”, segundo Lessa e Dain (1982) — entre o capital privado (nacional e internacional) e o Estado, que promove e coordenada esses interesses.

Diversas organizações internacionais são responsáveis por disseminar esse tipo de concessão, com destaque para o Grupo Banco Mundial. Este investe em política de apoio na América Latina e no Caribe, financiando e auxiliando em construções de projetos. De acordo com 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.”

Nesse contexto, para Pulhez (2016), o Estado termina sendo submisso institucionalmente aos entes privados e, segundo Dardot e Laval (2016), a cogovernança público-privada induz à ação de dispositivos nos campos fiscal e regulatório favoráveis aos grandes grupos econômicos.

3. O MARCO REGULATÓRIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Como foi mencionado anteriormente, os entes federados, sobretudo o estadual e o municipal, com o intuito de fomentar o desenvolvimento de suas áreas, equacionar problemas em seus serviços públicos e aumentar a eficiência na captação e aplicação de recursos, vêm intensificando a integração

entre entes públicos e privados através de arranjos institucionais, com maior expressão, as parcerias público-privadas e os consórcios públicos.

Como na Região Metropolitana de Salvador são encontradas, em maior número, as parcerias público-privadas, estas foram escolhidas para serem analisadas na pesquisa.

No Brasil, antes mesmo da normatização das PPPs por lei federal, alguns estados como São Paulo e Minas Gerais já tinham experiências de parcerias. Somente em 2004 as PPPs foram normatizadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação desse tipo de arranjo entre entes federados (União, estados, municípios e o Distrito Federal) (BRASIL, 2004).

Esta lei se aplica às entidades da administração pública direta dos poderes Executivo e Legislativo, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundos especiais e outras entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados (BRASIL, 2004, s/p).

Por causa da falta de recursos dos estados e municípios, o principal objetivo das parcerias é investir em áreas de carências, principalmente em setores como de infraestrutura e serviços públicos de energia, saneamento, mobilidade, setor educacional, de saúde e prisional.

Os contratos com os parceiros privados envolvem o pagamento de contraprestações por parte do parceiro público, parcial ou total. Por lei, esses 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 e nem superior a 35 anos, envolvendo, ainda, ocasional prorrogação. Seu pagamento está condicionado à prestação do serviço pelo parceiro privado, segundo padrões pré-definidos em contrato (BRASIL, 2004).

As parcerias existentes no Brasil são essencialmente de dois tipos: (i) patrocinadas — pagamentos realizados por contraprestações pecuniárias do parceiro público e pelos usuários sobre o serviço prestado; e (ii) administrativa — única fonte de renda são as contraprestações pagas pelo ente público (BRASIL, 2004).

Já no estado da Bahia, existe um programa de parcerias público-privadas criado através da Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004 (BAHIA, 2004). O projeto foi instituído no governo de Paulo Souto.

A lei do estado é semelhante à lei federal anteriormente citada, mas diferencia-se ao propor mecanismos para não comprometer o equilíbrio fiscal do Estado. Os prazos dos contratos seguem os mesmos padrões da lei federal.

No final de seu mandato, em 2006, Paulo Souto chegou a firmar a primeira PPP da Região Nordeste, a segunda do Brasil — o Emissário Submarino (Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe). Outras parcerias existentes na Região Metropolitana de Salvador e estabelecidas pelo governo do estado estão sendo executadas nos governos subsequentes de Jaques Wagner, com 4 parcerias, e Rui Costa, com 3 (**Quadro 1**).

Quadro 1: Projetos de PPPs do governo do estado da Bahia em execução ou em estudo na RMS – dez. 2020

PPP	Fase	Firmadas no governo	Ano
Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe	Em execução	Paulo Souto (PFL atual DEM)	2006
Arena Fonte Nova	Em execução	Jaques Wagner (PT)	2010
Hospital do Subúrbio	Em execução	Jaques Wagner (PT)	2010
Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas	Em execução	Jaques Wagner (PT)	2013
Instituto Couto Maia	Em execução	Jaques Wagner (PT)	2013
Diagnóstico por Imagem	Em execução	Rui Costa (PT)	2015
Veículo Leve sobre Trilhos (VLT - monotrilho)	Em execução	Rui Costa (PT)	2019
Sistema Viário Oeste/Ponte Salvador/Itaparica	Em execução	Rui Costa (PT)	2020

Procedimento de Manifestação de Interesse para Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos	Em estudo	-	-
---	-----------	---	---

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Na referida lei, foi criado um Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia para a aprovação e acompanhamento dos projetos. Os prazos dos contratos de parcerias seguem os mesmos padrões da lei federal.

A garantia de pagamento das contraprestações ocorre da seguinte forma: nos valores recebidos pelo estado a partir do Fundo de Participações dos Estados (FPE), repassado pelo Banco do Brasil, há um travamento de 18% desse repasse e esse valor é transferido à Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia). Esta autoriza o agente financeiro 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).

O estado também criou o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP), que tem por objetivo prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias tomadas pela Administração Direta ou Indireta do Estado da Bahia, a partir das PPPs (DESENBAHIA, 2015). O governo ainda integralizou cotas de garantia no valor de R\$ 250 milhões. O FGBP tem natureza privada e patrimônio próprio. É administrado, gerido e representado pela Desenbahia.

4. ANÁLISE DAS PPPS EXISTENTES NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Das oito parcerias público-privadas que envolvem municípios da Região Metropolitana de Salvador e firmadas pelo governo do estado, três são de saúde. Destaca-se a primeira parceria público-privada de saúde no Brasil, o Hospital do Subúrbio (HS), de perfil de urgência e emergência, localizado no bairro de Periperi, em Salvador. O hospital é gerido pelo consórcio Prodal Saúde S.A., Sociedade de Propósito Específico (SPE) (obrigatório para PPPs), que ganhou a licitação e assinou contrato de concessão administrativa em maio de 2010, e iniciou atendimento em setembro do mesmo ano. A modalidade do contrato é do tipo “bata branca” (única no Brasil), ou seja, a concessionária é responsável tanto pela gestão predial quanto pelo atendimento médico.

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

A segunda parceria público-privada de saúde existente na Região Metropolitana de Salvador é o hospital Instituto Couto Maia (ICOM), inaugurado no mês de julho de 2018, especializado em doenças infecciosas e parasitárias.

Este foi construído onde ficava o Hospital Dom Rodrigo de Menezes (HDRM), antigo leprosário, no bairro de Cajazeiras, em Salvador. A antiga unidade, o Hospital Especializado Couto Maia (HECM), situada em Monte Serrat, encerrou suas atividades. Assim, o novo hospital ICOM é o resultado da fusão dessas duas unidades hospitalares (HDRM e HECM).

O vencedor da licitação da parceria foi a Concessionária Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A, formada pela MRM Construtora Ltda. e a SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar Ltda. O contrato de concessão, assinado em maio de 2013, foi do tipo administrativo e na modalidade “bata cinza”, isto é, a concessionária é responsável pela gestão predial, administrativa, mas com a assistência médica hospitalar sob a responsabilidade do Estado.

A MRM Construtora, empresa que compõe a concessionária e que também construiu o Hospital do Subúrbio, pertence à família baiana do ex-deputado federal Félix Mendonça, tendo entre

os sócios os irmãos Félix Mendonça Filho, atual deputado federal e presidente do PDT na Bahia, e Andrea Mendonça, ex-vereadora de Salvador, presidente da Junta Comercial do Estado da Bahia (Juceb).

No período de construção do hospital, as obras ficaram paralisadas por meses por falta de financiamento que deveria ter sido repassado pela Desenhahia. Coincidentemente, segundo Filho (2015), nesse período, o partido PDT rompeu com o governo do estado, do PT. Não conseguindo o financiamento, a MRM Construtora abriu mão do contrato de concessão. Dessa forma, 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 deputado estadual e gestor da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, Léo Prates (DEM).

A terceira parceria público-privada de saúde na RMS é a parceria de Diagnóstico por Imagem, a primeira desse tipo no Brasil. A concessão administrativa foi vencida, em fevereiro de 2015, pela Concessionária Rede Brasileira de Diagnóstico S.A. (RBD Imagem), composta pelas empresas Alliar, Fidi e a holandesa Philips.

O contrato prevê, por conta do parceiro privado, a realização da gestão e operação de 11 unidades de bioimagem em hospitais estaduais (contando com a exclusão provisória do ICOM). Há, também, uma Central Remota em Salvador que emite laudos às unidades e funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana.

Dessas 11 unidades hospitalares, 7 estão em municípios da Região Metropolitana de Salvador (5 em Salvador, 1 unidade em Lauro de Freitas e outra em Camaçari). Os outros hospitais, fora da região metropolitana, estão em Vitória da Conquista (Hospital Geral de Vitória da Conquista), Jequié (Hospital Geral Prado Valadares), Ilhéus (Hospital Regional Costa do Cacau) e Guanambi (Hospital Regional de Guanambi). Os exames realizados são do tipo raio-X, mamografia, tomografia computadorizada e ressonância magnética (**Quadro 2**).

Quadro 2: Localização das unidades de bioimagem em municípios da RMS

Unidades	Município da RMS	Exames
Centro Estadual de Oncologia (CICAN)	Salvador	Raio-X, mamografia e tomografia computadorizada (12h)
Hospital Geral do Estado (HGE)	Salvador	Tomografia computadorizada e ressonância magnética (24h)
Hosp. Especial. Octávio Mangabeira	Salvador	Raio-X e tomografia computadorizada (12h)
Hospital Geral de Camaçari	Camaçari	Raio-X e tomografia computadorizada (24h)
Hospital Geral Ernesto Simões Filho	Salvador	Tomografia computadorizada, ressonância magnética e raio-X (24h)
Hospital Geral Menandro de Faria	Lauro de Freitas	Tomografia computadorizada e raio-X (24h)
Hospital Geral Roberto Santos	Salvador	Tomografia computadorizada e ressonância magnética (24h)

Fonte: RBD Imagem. Elaborado pelos autores (2020).

Quanto ao investimento realizado nessas parcerias, por exemplo, no Hospital do Subúrbio, antes da licitação da PPP, o governo do estado da Bahia já tinha investido cerca de R\$ 54 milhões na construção do hospital. Por sua vez, o consórcio investiu, inicialmente, o equivalente a R\$ 36 milhões. O financiamento do projeto foi feito junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Nas imagens da **Figura 2**, podem ser evidenciadas a área ocupada pelo Hospital do Subúrbio, sua construção e a estrutura do hospital após 10 anos de funcionamento.

Figura 2: Evolução da construção do Hospital do Subúrbio



Fonte: Google Earth Pro (2020).

O prazo de concessão dessa parceria é de dez anos. A remuneração é realizada a partir da contraprestação pública mensal. O valor total das despesas vem aumentando nos diferentes anos, o que chegou só no ano de 2019, a R\$ 206,7 milhões.

Diferente do Hospital do Subúrbio, no Instituto Couto Maia a concessionária construiu o hospital. Na **Figura 3**, podem ser observados o HDRM (ano 2012), sua construção (2016) e o novo hospital (ano 2020).

Figura 3: Evolução da construção do Instituto Couto Maia



Fonte: Google Earth Pro (2020).

A vigência do contrato é 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 valor da contraprestação anual em 2019 foi de cerca de R\$ 54 milhões.

Já na parceria de Diagnóstico por Imagem, o prazo da concessão é de 11 anos e 6 meses. Como ocorre nas outras parcerias, a remuneração da concessionária responsável, a RBD imagem, é realizada a partir da contraprestação pública mensal. O valor da contraprestação anual máxima foi de mais de R\$ 113 milhões em 2019.

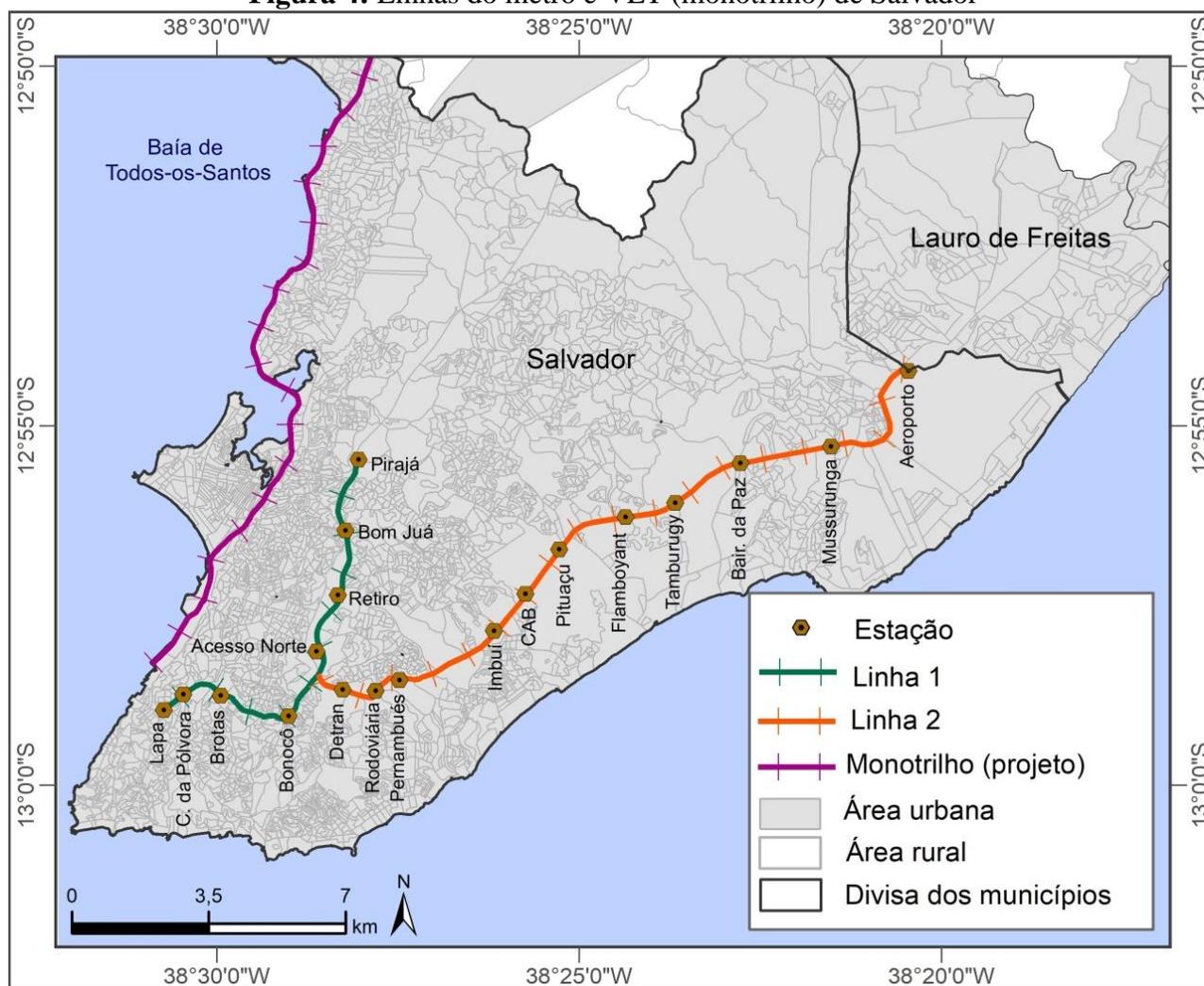
Existem, ainda, três parcerias público-privadas sobre mobilidade na Região Metropolitana de Salvador: o Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT-monotrilho) e o Sistema Viário Oeste/Ponte Salvador-Itaparica.

A construção do Metrô Salvador-Lauro de Freitas passou por diversos problemas e irregularidades. O primeiro consórcio (Metrosal) formado para a sua construção era composto pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e a Siemens. Essa fase de construção durou 14 anos.

Após o governo do estado assumir a obra, o sistema foi implantado por PPP na modalidade patrocinada. O contrato de concessão, assinado em outubro de 2013 pelo estado e a Concessionária Companhia do Metrô de Salvador S.A., é composto pelas construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido, após o processo licitatório. Ressalta-se que as duas primeiras empresas participaram da primeira fase da construção e ganharam novamente a licitação da obra.

O metrô foi inaugurado em 2014 e possui duas linhas (Linha 1 - Lapa ao bairro de Pirajá e Linha 2 - Acesso Norte ao Aeroporto) (**Figura 4**). A previsão é que a Linha 1 seja expandida de Pirajá a Águas Claras/Cajazeiras e a Linha 2 chegue ao município de Lauro de Freitas (trecho Aeroporto-Lauro de Freitas, em fase de construção). Assim, após o final do projeto, o metrô beneficiará apenas dois municípios da RMS: Salvador e Lauro de Freitas.

Figura 4: Linhas do metrô e VLT (monotrilho) de Salvador



Fonte: CCR Metrô Bahia (2018); Bahia (2019b). Elaborado pelos autores (2020).

Já o sistema VLT será do tipo monotrilho¹ e elétrico, e irá substituir o trem do subúrbio em Salvador, que conta com 13 km de extensão e dez estações, circulando precariamente do bairro Paripe à Calçada.

¹ 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, 2019a, p. 13). Por isso, não será implantado um VLT, e sim um monotrilho elevado.

A licitação para a implantação e operação foi vencida pelo Consórcio Skyrail Bahia, liderada pela empresa chinesa Build Your Dreams (BYD Brasil) e com participação da Metrogreen do Brasil. A concessão é também do tipo patrocinada. O resultado da licitação foi divulgado em maio de 2018, após uma série de suspensões do edital pela Justiça, desde o lançamento do projeto em 2015. Segundo o projeto de concessão assinado apenas em fevereiro de 2019, terá 19,9 km de extensão e 22 estações (**Figura 4**). Ligará o bairro do Comércio de Salvador até a Ilha de São João, divisa entre Salvador 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 por dia.

Em relação ao projeto Sistema Viário Oeste/Ponte Salvador-Itaparica, o edital de licitação foi adiado diversas vezes e teve várias discussões e debates sobre a viabilidade e impactos com a sua construção. Em dezembro de 2019, houve a licitação, que foi vencida pela proposta única da Railway 20 Bureau Group Corporation, CCC South America Regional Company S.A.R.L e China Communications Construction Company Limited, mas seu contrato, por causa da pandemia da Covid-19, só foi assinado no mês de novembro de 2020.

O projeto versa sobre a construção da ponte sob a Baía de Todos-os-Santos ligando Salvador à Ilha de Itaparica, bem como a construção de acessos viários em Salvador, uma rodovia expressa em Itaparica e a recuperação e ampliação de um trecho da rodovia BA-001.

Os gastos com essas parcerias de mobilidade são os mais altos. Em relação ao Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, o contrato é de 30 anos e o financiamento do projeto foi feito junto à CAIXA. O valor da contraprestação anual em 2019 era de R\$ 291,7 milhões (BAHIA, 2019b), mais alto do que os hospitais.

Sobre o VLT (monotrilho), o investimento do governo do estado será de R\$ 1,5 bilhão. A concessão é de 20 anos e o valor da contraprestação anual será de quase R\$ 153 milhões. Já no Sistema Viário Oeste/Ponte Salvador-Itaparica, a concessão é de 30 anos. O investimento será de quase R\$ 6 bilhões (o maior entre 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.

No que refere às parcerias público-privadas de saneamento e resíduos sólidos, foram encontrados dois projetos. O primeiro, em execução, é o Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, que foi a primeira parceria público-privada do estado. Ele tem por finalidade a construção e operação do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe. É um contrato de concessão administrativa, assinado em dezembro de 2006 com a Concessionária Jaguaribe S/A., formada pelas empresas Odebrecht Investimentos em Infraestrutura e Construtora Norberto Odebrecht.

O início das obras foi em junho de 2008 e da operação, em maio de 2011. A concessão é de 18 anos, com contraprestações mensais divididas em 183 parcelas pagáveis através de recebíveis da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA). O financiamento do projeto foi feito junto à CAIXA, no valor de R\$ 150 milhões. O valor da contraprestação anual em 2019 foi de R\$ 80,4 milhões (BAHIA, 2019b).

O sistema engloba os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, e incide 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, 2019b, s/p).

O outro projeto encontrado foi o Procedimento de Manifestação de Interesse para Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos, este ainda em estudo. A concessão dessa parceria será de 30 anos e envolve todo o estado da Bahia.

E por último, analisando os projetos de parcerias público-privadas realizados pelo governo do estado, tem a reconstrução e operação da Arena Fonte Nova, que foi sede da Copa do Mundo de 2014. O contrato de concessão foi 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 (maior limite de prazo por lei). O total de gastos com a Arena será de mais de R\$ 1,5 bilhão. A **Figura 5** mostra como era o estádio e como ficou após a reconstrução:

Figura 5: Evolução da reconstrução da Arena Fonte Nova



Fonte: Google Earth Pro (2020).

A obra teve financiamentos através da Desenhahia, Banco do Nordeste (BNB) e BNDES (repasso da Desenhahia). A parceria foi alvo de investigações por ilegalidade. Entre as irregularidades investigadas, estão fraude à licitação, desvio de verbas públicas, superfaturamento, pagamento de propina, financiamento de campanhas eleitorais e lavagem de dinheiro (GLOBOESPORTE.COM, 2018, s/p). A contraprestação anual em 2019 foi de R\$ 167,9 milhões.

5. CONCLUSÕES

Como pôde ser observado, existem diversas parcerias público-privadas na Região Metropolitana de Salvador realizadas pelo governo do Estado da Bahia, o que evidencia que este tem atuado e/ou existe planejamento pensando na melhoria de serviços públicos na região metropolitana, principalmente com relação à saúde e mobilidade. Porém, foram observados apenas arranjos pontuais que não abrangem todo o território metropolitano, não pensando, assim, em uma integração metropolitana aos interesses comuns de planejamento para o desenvolvimento da região.

Dessa forma, a metrópole concentra quase todos os projetos. Somente a PPP de Diagnóstico por Imagem contempla hospitais das cidades médias da RMS, Camaçari e Lauro de Freitas, e o Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, em Lauro de Freitas. A previsão é que o sistema metroviário e o VLT do Subúrbio cheguem às divisas de Salvador beneficiando Lauro de Freitas e Simões Filho, respectivamente, e o Sistema Viário Oeste/Ponte Salvador/Itaparica os municípios de Vera Cruz e Itaparica.

Na região, também existe uma hegemonia das parcerias público-privadas em relação aos demais arranjos existentes na Região Metropolitana de Salvador, menos unilaterais, como os consórcios públicos. As PPPs são realizadas apenas pelo governo do Estado da Bahia com empresas privadas sem a participação efetiva de municípios da RMS, nem na concepção nem na execução desses projetos.

Existem, ainda, críticas a esses tipos de parcerias pela divisão de poder dos entes privados com o Estado e pela transferência de patrimônio público, de funções de planejamento e gestão. Ressalta-se que um novo desenho em relação à governança metropolitana da Região Metropolitana de Salvador está sendo voltado sobre o empreendedorismo urbano, tendo o setor privado papel de destaque nas políticas urbanas, e este vem acumulando, assim, muita influência e poder político. Além disso, há riscos, em longo prazo, nesses tipos de parcerias: possíveis rupturas de contratos por mudanças de governo e do ente privado, falta de recursos, etc.

Portanto, em face ao exposto em toda a pesquisa, conclui-se que o sistema de governança metropolitana deve ser considerado entre todos os agentes de forma integrada e estratégica para promover o desenvolvimento urbano e sustentável da Região Metropolitana de Salvador, porém pensando mais na eficiência e equidade.

REFERÊNCIAS

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**. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 27 dez. 2004.

BAHIA. Lei nº 11.477, de 01 de julho de 2009. **Autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)**... Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 01 jul. 2009.

BAHIA. Lei complementar nº 41 de, 13 de junho de 2014. **Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança**... Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 14 jun. 2014.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR. VLT / Monotrilho de Salvador. **Contrato – Tomo I**. Salvador, 2019a. Disponível em: http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/CONTRATODECONCESSAO_TOMOI_III.pdf Acesso em: 11 fev. 2021.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ. **PPP Parcerias Público-Privadas**. Salvador, 2019b. Disponível em: http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/parcerias_pp_mai_jun_19.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ. **PPP Parcerias Público-Privadas. Projetos**. Salvador, 2020. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projetos.htm>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local e global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus, 1997.

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**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

CARRERA, M. B. M. **Parceria público-privada (PPP): análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil**. 2014. 180 f. Tese (Doutorado em Administração de empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

CCR METRO BAHIA. **Mapa das linhas**. Salvador, 2018. Disponível em: <http://www.ccrmetrobahia.com.br/guia-do-cliente/mapas-do-metr%C3%B4/>. Acesso em: 11 fev. 2021.

COGHILL, K.; WOODWARD, D. Political issues of public-private partnerships. *In*: HODGE, G.; GREVE, C. (ed.). **The challenge of public-private partnerships: learning from international experience**. Cheltenham: Edward Elgar, 2005. p. 81-94.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **O governo empresarial**. In: DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 271-320.

DESENBAHIA. **Regulamento do fundo garantidor baiano de parcerias – FGBP**. Salvador, 2015. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Regulamento_do_Fundo_Garantidor_Baiano_de_Parcerias.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

FILHO, M. **PGE estuda destrato com empresa de Félix Jr após atraso em obras do Couto Maia**. BNews. Salvador, 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. 2020.

GLOBOESPORTE.COM. **PF aponta superfaturamento na Fonte Nova e cumpre mandados em Salvador**. Salvador, 2018. Disponível em: <https://globoesporte.globo.com/ba/noticia/pf-cumpre-mandados-em-operacao-que-aponta-superfaturamento-de-r-450-milhoes-em-obras-da-fonte-nova.ghtml>. Acesso em: 14 dez. 2020.

GOOGLE. Google Earth Pro. [**Localização de imagens**]. [S.l.], 2020.

LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZO, L.; COUTINHO, R. (org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 214-228.

PINTO, S. G. B. **Regiões metropolitanas**: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas. 2007. 391 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PULHEZ, M. M. A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v.35, n. 2, p. 99-116, jul. 2016.

RBD IMAGEM. **Exames por imagem**. Salvador, 2020. Disponível em: <http://www.pppimagembahia.com.br/>. Acesso em: 11 fev. 2021.

ROJAS, E. **Governança de regiões metropolitanas da América Latina**. In: MAGALHÃES, F. (ed.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. [S.l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. 296 p.

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

SILVA, B. de M. e; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. **Governança urbana e governança metropolitana**: desafios para o futuro de Salvador e de sua região metropolitana. In: SILVA, S. B. de M. e; CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (org.). Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 205-231.

SILVA, M. P. **O papel dirigente nas regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza**: dinâmicas e limitações. 2017. 295 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S. DE; OLIVEIRA, M. J. DOS S. DE. Os novos arranjos institucionais na Região Metropolitana de Salvador: os casos das parcerias público-privadas. **Boletim de Geografia**, v. 38, n. 3, p. 19-33, 24 mar. 2021.

SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S. de; OLIVEIRA, M. J. dos S. de. 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. 464-496, set./dez. 2019.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 137-159, 2003.



Informações sobre a Licença

Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja devidamente citado.

License Information

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which allows for unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, as long as the original work is properly cited.