

## **Parcerias Público-Privadas e Concessões: prospecção de projetos por disseminação do conhecimento para formação de carteira**

**Rejane Albuquerque Cavalcante**

Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil

E-mail: [rejane.cavalcante@seplag.ce.gov.br](mailto:rejane.cavalcante@seplag.ce.gov.br)

**Ticiania da Mota Gentil Parente**

Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil

E-mail: [ticiania.gentil@seplag.ce.gov.br](mailto:ticiania.gentil@seplag.ce.gov.br)

**Alysson Inácio de Oliveira**

Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil

E-mail: [alysson.oliveira@seplag.ce.gov.br](mailto:alysson.oliveira@seplag.ce.gov.br)

**Manoela Vasconcelos Macedo Sá**

Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará, Brasil

E-mail: [manoela.sa@seplag.ce.gov.br](mailto:manoela.sa@seplag.ce.gov.br)

### **Resumo**

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões têm se propagado como um arranjo para fomentar a implementação de políticas públicas de longo prazo. Apesar de o marco legal desses instrumentos existirem no nosso país desde 1995, para as concessões, e 2004, para as parcerias público-privadas, percebe-se ainda que há pouco conhecimento específico sobre o assunto entre os técnicos responsáveis pelo planejamento das políticas públicas nos órgãos executores. Neste contexto, o trabalho tem por objetivo apresentar o conjunto de ações implementadas pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), para prospectar projetos com potencial de se tornarem concessão ou PPP, com foco na disseminação do conhecimento e assessoramento contínuo, visando à formação da carteira de projetos de PPPs e concessões, alinhados ao planejamento de longo prazo e Plano Plurianual (PPA). A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, com enfoque descritivo e explicativo. Como resultados, no primeiro ano desta abordagem atual, foram recebidas 22 devolutivas e oito delas se desenvolveram como projetos. Nos dois últimos anos, após os eventos e assessoramento junto aos órgãos executores, cinco projetos entraram na carteira de projetos passíveis de serem estruturados como PPPs ou concessões. Em termos práticos, recomenda-se que os governos adotem uma postura propositiva, alinhada aos instrumentos de planejamento e às equipes executoras das políticas públicas. Tal abordagem contribui para a construção mais robusta dos projetos, ao promover o engajamento técnico-operacional, além do estratégico, fortalecendo a instituição em sua atuação posterior como Poder Concedente.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas; Concessões; Infraestrutura.

## **1. Introdução**

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões têm se propagado como um arranjo para fomentar a implementação de políticas públicas de longo prazo em áreas como infraestrutura, saneamento, saúde, educação, turismo, entre outras. Apesar de o marco legal federal desses instrumentos existirem no nosso país desde 1995, para as concessões, e 2004, para as parcerias público-privadas, especialmente para os entes subnacionais, há ainda diversos desafios para a utilização desta alternativa contratual como execução de seus programas e projetos.

Por se tratar de projetos e contratos que possuem especificidades, características, rito e governança distintas de contratações ordinárias regidas pela Lei nº14.133/2021, percebe-se ainda que há pouco conhecimento específico sobre o assunto entre os técnicos responsáveis pelo planejamento das políticas públicas nos órgãos executores, nem sempre considerando essa modalidade contratual como parte da implementação de suas políticas.

Diante deste contexto, o trabalho tem por objetivo apresentar o conjunto de ações implementadas pelo órgão central de planejamento do estado do Ceará, para prospectar projetos que tenham potencial de serem estruturados como concessão ou PPP, com foco na disseminação do conhecimento e assessoramento lado a lado, para a formação de uma carteira de projetos de PPP e concessões, alinhados ao plano de governo, planejamento de longo prazo e Plano Plurianual (PPA).

## **2. Justificativa**

A necessidade de estruturação de uma nova carteira de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) decorre de um conjunto de fatores estratégicos, institucionais e operacionais que tornam essa iniciativa oportuna e imprescindível para o avanço da gestão pública estadual.

A construção da carteira foi orientada pela necessidade de alinhamento com os instrumentos de planejamento governamental vigentes, em especial o planejamento de longo prazo e o Plano Plurianual (PPA). Essa coerência programática assegura que os projetos prospectados respondam a prioridades efetivamente reconhecidas pela Administração Pública, conferindo legitimidade e previsibilidade ao portfólio de investimentos.

Outro fator que fundamenta as atividades propositivas é a identificação de equipamentos e ativos públicos subutilizados, para os quais a modelagem em parceria com o setor privado pode representar ganhos expressivos de eficiência, qualidade e alcance na prestação dos serviços. A delegação de determinados serviços à iniciativa privada, sob regulação e controle do Estado, é reconhecida como instrumento eficaz para elevar o padrão de entrega ao cidadão sem abrir mão do interesse público.

Verificou-se, ademais, que o conhecimento sobre os modelos de PPP e concessão ainda é limitado não apenas junto à sociedade, mas também no interior da própria

Administração Pública — lacuna que persiste mesmo décadas após o estabelecimento do marco legal federal das concessões, em 1995, e das PPPs, em 2004. Esse diagnóstico evidenciou a necessidade de uma abordagem propositiva centrada na disseminação do conhecimento e no assessoramento lado a lado junto aos órgãos executores, capaz de promover sensibilização estratégica e engajamento técnico-operacional das equipes, conferindo maior robustez à construção dos projetos e sustentabilidade ao processo ao longo do tempo.

Esse modelo de atuação propositiva também se justifica pela perspectiva institucional de longo prazo. Ao disseminar conhecimento e assessorar os órgãos executores, a SEPLAG fortalece sua função de coordenação e governança — exercida por meio do Grupo Técnico de Parcerias (GTP) e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) — ao mesmo tempo que qualifica os órgãos setoriais para assumirem o papel de Poder Concedente com maior segurança técnica e institucional.

Do ponto de vista da governança, as atividades propositivas foram desenvolvidas com vistas à submissão dos projetos ao CGPPP, instância responsável pela validação e orientação das iniciativas. A obtenção do aval prévio deste colegiado representa um diferencial relevante, garantindo respaldo institucional às propostas antes mesmo de seu detalhamento técnico, reduzindo riscos de descontinuidade e fortalecendo a segurança jurídica do processo.

Por fim, persistia — e ainda persiste — uma imprecisão conceitual de ordem relevante: a leitura recorrente, tanto na opinião pública quanto em segmentos da própria gestão governamental, que equipara a parceria público-privada à privatização. Diferentemente da privatização, as PPPs mantêm o Estado como titular do serviço e regulador da relação contratual, sendo o parceiro privado responsável pela execução mediante obrigações de desempenho previamente pactuadas. A superação dessa leitura imprecisa é condição essencial para que os projetos ganhem legitimidade social e institucional, avançando com o apoio dos diferentes atores envolvidos.

### **3. Objetivos**

#### **3.1. Objetivo Geral**

Analisar as ações propositivas da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará para a formação de carteira de projetos de PPPs e concessões, com base na disseminação do conhecimento.

#### **3.2. Objetivos Específicos**

- Descrever como a carteira de projetos de PPPs e concessões vinha sendo estruturada;
- Descrever como ocorreram as ações propositivas da SEPLAG para a formação de carteira;
- Descrever os resultados de incrementos de projetos;

- Identificar a percepção sobre as ações do ponto de vista dos técnicos dos órgãos que receberam o assessoramento da SEPLAG.

#### **4. Referencial teórico-conceitual**

A princípio, destaca-se que a fundamentação teórica para a contratação de serviços por concessões e PPPs possui lastro na Constituição Federal, a qual afirma que compete ao Poder Público, na forma da lei, seja de forma direta ou sob regime de concessão, sempre por meio de licitação, a prestação de serviços públicos (Brasil, 1988).

Decorrentes da magna carta constitucional, os dois pilares legais para PPPs e concessões são as Leis Federais Nº 8.987/1994 e Nº 11.079/2004, respectivamente. A partir da primeira, é possível conceituar concessões como a delegação da prestação de serviços, precedidas ou não da execução de obra pública, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas por prazo determinado (Brasil, 1995). Já o segundo normativo, possibilita concluir que PPP é um contrato de concessão especial, no qual o Poder Público é responsável pelo pagamento regular dos serviços prestados pelo parceiro privado, envolvendo ou não a cobrança de tarifas dos usuários (Brasil, 2004).

Como contexto histórico do atendimento da política pública na perspectiva dos entes subnacionais, para além do marco legal federal, os estados formularam seus próprios arcabouços jurídicos, abrangendo todas as fases para a consecução de um projeto de PPP ou concessão. Por meio deste conjunto de normativos e processos, foram estabelecidas a governança e a gestão do conhecimento nas administrações estaduais, no que diz respeito à transferência do ativo e/ou da prestação dos serviços públicos à iniciativa privada.

No âmbito do Estado do Ceará, o conjunto normativo que regula as Parcerias Público-Privadas (PPPs) é composto por legislações específicas. Nesse contexto, o Ceará figura entre os pioneiros na regulamentação do tema no país, tendo instituído a Lei Estadual nº 13.557/2004 (Ceará, 2004), posteriormente revisada pela Lei Estadual nº 14.391/2009 (Ceará, 2009), que estabelece as diretrizes para licitação e celebração dessas parcerias. Destaca-se que a Lei Estadual nº 13.557/2004 (Ceará, 2004) foi publicada no mesmo dia da Lei Federal nº 11.079/2004 (Brasil, 2004). Essa trajetória de protagonismo se materializou em contratos de grande relevância, como o de reforma, ampliação, adequação, operação e manutenção do Estádio Castelão, e em projetos de impacto direto na vida do cidadão cearense, a exemplo do Vapt Vupt, tendo o estado sido referência na utilização do modelo de PPP como instrumento de desenvolvimento.

O modelo de governança das PPPs no Estado do Ceará é composto por quatro principais atores (Seplag, 2026): o CGPPP<sup>1</sup>, o GTP, a Secretaria Executiva e o órgão ou entidade responsável pelo projeto/contrato. Atualmente, as funções da Secretaria Executiva são exercidas pela Coordenadoria de Captação de Recursos e Alianças com

---

<sup>1</sup> O Conselho é formado pelos dirigentes da Secretaria do Planejamento e Gestão, Casa Civil, Secretaria da Fazenda, Procuradoria Geral do Estado e Secretaria da Infraestrutura.

o Público e Privado (COCAP), vinculada à SEPLAG.

O órgão setorial é responsável por cada contrato e desempenha um papel central na fiscalização e execução. Além disso, outros agentes relevantes incluem o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), a Procuradoria Geral do Estado do Ceará (PGE-CE), a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e a Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE). Esses atores desempenham funções específicas para garantir a transparência, legalidade e eficiência das PPPs e concessões.

Por sua vez, a conexão desses instrumentos aos planos de longo prazo consolida-se em marcos legislativos de planejamento intergeracional. Em âmbito estadual, o mecanismo materializa-se por intermédio da Lei Estadual nº 18.709/2024, do Estado do Ceará, que institucionaliza a plataforma Ceará 2050, configurada por 29 metas com marcos cronológicos fixados para os anos de 2025, 2030, 2040 e 2050. Além disso, a correspondência legal dos projetos de parceria com esse instrumento ocorre mediante o preenchimento do Anexo VIII do PPA, que relata as linhas de contribuição de cada subprograma de obras e serviços aos parâmetros da referida lei.

Esse aparato normativo tem a função de estabelecer o arcabouço jurídico para permitir o desenvolvimento da infraestrutura dos entes políticos brasileiros nessa modalidade contratual, tendo em vista que o déficit histórico de investimentos em infraestrutura no Brasil, cujos níveis mantêm-se aquém do necessário para a expansão dos serviços públicos desde a década de 1980 (Frischtak, 2013), é acentuado pelas crescentes restrições orçamentárias do Estado. A conjugação entre a necessidade de austeridade fiscal e a elevada vinculação de receitas governamentais comprime sistematicamente as despesas discricionárias, reduzindo a capacidade estatal de financiamento e de provisão direta no setor.

Nesse contexto, observa-se a transferência do protagonismo nos investimentos em infraestrutura para a iniciativa privada, que passou a responder por aproximadamente 84% do total de aportes no setor, conforme projeções da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base - ABDIB (2025). Para viabilizar a captação desse capital e mitigar a lacuna de prestação de serviços, a Administração Pública tem recorrido à estruturação de concessões e PPPs. Tais instrumentos são essenciais para promover a complementaridade entre as fontes de financiamento públicas e privadas, além de otimizar a alocação de recursos do Estado (Rocha e Ribeiro, 2022).

Do ponto de vista econômico, a utilização das PPPs permite a alavancagem de recursos privados para a execução de projetos públicos, reduzindo a pressão sobre o orçamento estatal e possibilitando a realização de investimentos em infraestrutura de longo prazo. A teoria econômica subjacente às PPPs destaca a importância da colaboração entre os setores público e privado, na qual o setor privado assume os riscos de construção e operação, enquanto o setor público se beneficia do aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados.

A despeito do potencial de incremento na eficiência alocativa, a viabilidade e o êxito das concessões e PPPs subordinam-se a múltiplos condicionantes, definidos como fatores críticos de sucesso, os quais englobam variáveis de natureza econômica, política,

administrativa, regulatória e ambiental (Menezes e Vieira, 2022). A literatura indica que a ineficiência técnica nas fases de formulação e execução dos projetos constitui a principal causa de falha nesses arranjos (Rocha e Ribeiro, 2022). Conseqüentemente, a modelagem contratual exige rigor técnico prévio, bem como o estabelecimento de processos de comunicação estruturada e de mecanismos de retroalimentação institucional, fundamentais para assegurar a simetria de informações e a colaboração entre os entes públicos e os parceiros privados (Lima e Rodrigues, 2024).

## 5. Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, posto que visa descrever e compreender fenômenos sociais, a forma como as pessoas performam e interagem em busca de um objetivo, com enfoque descritivo e explicativo (Flick, 2009). O estudo busca compreender as ações de prospecção de projetos com potencial para se tornarem concessões ou PPPs e compreender seu desempenho na fase inicial do processo.

A coleta de dados foi realizada a partir de múltiplas fontes, incluindo: (i) análise documental de relatórios técnicos, normativos e registros administrativos produzidos no âmbito da instituição; (ii) observação participante decorrente da atuação profissional dos pesquisadores na organização; e (iii) questionários junto aos receptores das ações desenvolvidas pelo órgão central de planejamento do estado.

Segundo Flick (2009), tanto a análise documental, como a observação participante fazem sentido como método de coleta quando se busca descrever ou explicar situações sociais.

A análise documental pode advir de várias fontes, não somente a textual (Junior et al., 2021) e, no que diz respeito ao material documental produzido, a grande maioria das ações propostas e realizadas pela equipe foram documentadas. Fotos de reuniões de *kick-off* realizadas, resumos dos encaminhamentos, formulário eletrônico de indicação de ideia de projeto, processos protocolando convites, divulgação e disseminação da informação, planejamento dos eventos, e relatório das atividades estão entre os registros. Estes foram fundamentais para dimensionamento do alcance das ações no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta.

A observação participante é o método de coleta de dados em que o pesquisador participa, se aproxima e interage com os indivíduos objetos do estudo. Neste método o pesquisador pode se utilizar da coleta de dados, entrevistas e questionários para seu estudo (Maretto, 2018).

De forma complementar, foi ainda elaborado e enviado um questionário aos participantes das ações propositivas mais longevas, em que o assessoramento se manteve até a conclusão do documento de pleito inicial para entrada na carteira de projetos de PPPs e concessões do Estado do Ceará.

Segundo Melo e Bianchi (2025), o questionário como instrumento de coleta de dados deve ser conciso e objetivo para evitar erros de interpretação.

O questionário elaborado para tal possuía sete questões objetivas e apenas uma

subjetiva, de forma que pudesse ser respondido rapidamente, sem onerar o tempo dos participantes, no intuito de trazer maior adesão e fidedignidade nas respostas. O instrumento foi encaminhado aos técnicos de órgãos e entidades que receberam assessoramento da equipe da Seplag nos últimos dois anos no intuito de desenvolver a Carta Proposta, documento de pleito para a entrada na carteira de projetos de PPP ou concessão.

As perguntas abordavam acerca da participação ou não nos eventos promovidos pela Seplag relacionados a PPPs e concessões; sobre encaminhamentos de ideia de projeto; sobre a percepção do nível de conhecimento sobre PPPs e concessões, bem como sobre o fluxo de processos e sua governança, antes e depois dos eventos e assessoramentos; sobre o órgão aventar a possibilidade de execução de projetos via PPP e concessões anteriormente às ações da Seplag; sobre se sentir apto a elaborar a Carta Proposta, e, por fim, qual a percepção após a participação das ações da Seplag no que diz respeito a incluir a execução de projetos via PPP ou concessões como possibilidade.

## **6. Resultados e discussões**

A trajetória do Estado do Ceará na estruturação de carteiras de projetos de Parcerias Público-Privadas e Concessões remonta a duas experiências distintas, realizadas nos anos de 2015/2016 e 2019/2020. Em ambos os ciclos, a SEPLAG esteve à frente do processo de prospecção e, ao longo dessas iniciativas, deparou-se com desafios concretos que foram moldando a sua compreensão sobre o que é necessário para construir uma parceria bem-sucedida com o setor privado. Ficou evidente, nesse percurso, que a simples publicação de editais ou a espera passiva por propostas não seria suficiente para formar uma carteira robusta e alinhada às prioridades do Estado. Era preciso ir além: levar o tema diretamente aos órgãos, apresentar os conceitos de forma acessível, compartilhar exemplos reais de sucesso e criar um canal aberto para que cada órgão/entidade pudesse identificar e propor projetos aderentes à sua área de atuação.

No biênio 2015/2016, o Estado do Ceará iniciou um movimento pioneiro de aproximação com o setor privado ao lançar um programa de concessão de ativos estratégicos a investidores nacionais e estrangeiros. A iniciativa foi viabilizada por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 010/2015, firmado entre o Movimento Brasil Competitivo (MBC), a SEPLAG e a Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), com a contratação de uma consultoria especializada, que analisou e avaliou cerca de 30 projetos com foco na transferência de ativos via modelo de concessão e geração de receitas de outorga, sempre observando a atratividade pelo parceiro privado e o interesse público.

Para a composição da carteira, foi realizada uma força-tarefa junto a órgãos e entidades estaduais, com o objetivo de identificar equipamentos públicos em diferentes estágios de implementação que pudessem integrar um programa de investimento em infraestrutura social e econômica. A iniciativa privada, por sua vez, seria responsável por introduzir novas soluções de gestão, como a maximização de receitas, a redução de custos, a melhoria dos serviços e a adoção de práticas de desenvolvimento sustentável.

A priorização dos ativos foi conduzida a partir de uma análise de atratividade sob duas perspectivas: a do investidor privado, considerando retorno econômico e riscos associados à demanda, à operação e ao arcabouço regulatório; e a do Estado, avaliando geração de atividade econômica, alinhamento estratégico e fortalecimento da situação financeira estadual.

Com base nesses critérios, os ativos foram classificados em quatro grupos: 1) alto potencial de outorga; 2) ativos complementares; 3) ativos a viabilizar; e 4) ativos de baixa atratividade potencial, contemplando desde equipamentos como o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), o Cinturão Digital e o Sistema Metroviário de Fortaleza até aeroportos regionais, projetos de esgotamento e aterros sanitários. Foram considerados prioritários os ativos de alto potencial de outorga, quais sejam: CIPP, Terrenos, Cinturão Digital, Central de Abastecimento(CEASA), projetos de geração de energia, Centro de Eventos, CE-040 e Sistema Metroviário de Fortaleza. A esses se somaram o Centro de Formação Olímpica (CFO) e o Acquário do Ceará, ambos reconhecidos pelo governo como ativos estratégicos e, por isso, incluídos entre as prioridades ainda que não tenham alcançado alta atratividade na análise preliminar. Ao longo dos anos, alguns projetos se consolidaram em algum tipo de parceria, a exemplo do CIPP por meio de uma parceria estratégica com o Porto de Roterdã.

Alguns anos depois, em 2019/2020, o estado retomou o esforço de estruturação de uma carteira de projetos, desta vez por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 19.2.0302.13, celebrado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com foco no planejamento preliminar de desestatização de ativos estaduais. No âmbito desse acordo, foram desenvolvidas reuniões, encontros e visitas junto aos órgãos do estado, com vistas à identificação e ao mapeamento de projetos com potencial para parceria com o setor privado. No entanto, os trabalhos foram interrompidos em 2020 pelos impactos da pandemia de COVID-19, que inviabilizaram sua continuidade naquele momento.

Essas duas experiências, ainda que não concluídas em sua plenitude, revelaram a complexidade inerente ao processo de formação de uma carteira de projetos e evidenciaram a necessidade de uma abordagem mais estruturada e participativa. Foi a partir desse acúmulo de informações que a SEPLAG desenvolveu uma nova estratégia, baseada na disseminação do conhecimento como instrumento central para engajar os órgãos estaduais e qualificar a prospecção de projetos de PPPs e concessões.

O estado reconhece as concessões e PPPs como instrumento potencial indutor do desenvolvimento e de implementação de política pública, bem como reconhece a importância do atendimento dos fatores críticos de sucesso, para que os projetos dessas modalidades tenham êxito. Como tal, o marco legal infranacional criado pode ser considerado como uma das ações para sanar o fator crítico regulatório.

Como ferramenta de gestão do conhecimento, o órgão central criou um portal que funciona como repositório de informações sobre os projetos e contratos para acesso dos investidores, sociedade e órgãos de controle e fonte de consulta para os agentes públicos da própria administração pública estadual acerca dos trâmites necessários ao desenvolvimento de cada fase do projeto, contendo todas as etapas dos processos

mapeadas, arquivos com as apresentações realizadas e modelos de documentos com orientações de preenchimento visando otimizar as instruções dos pleitos, para que atendam à governança.

A ausência de uma carteira de projetos, bem como a baixa qualidade deles, é um problema. Na tentativa de saná-lo, foi desenvolvido um conjunto de ações para realizar a prospecção de projetos com potencial de serem estruturados como concessões ou PPPs alinhados ao planejamento de longo prazo e PPA.

Ao se analisar os instrumentos legais de planejamento, a equipe do órgão central de planejamento percebeu que poderia haver projetos com potencial de serem implementados por meio de concessões e PPPs, mas que tal possibilidade não era aventada por desconhecimento da equipe técnica do órgão executor da política.

No intuito de ter uma abordagem propositiva e de elaborar uma carteira de projetos de PPP/Concessão alinhadas aos instrumentos de planejamento, desde 2024, a equipe do órgão central de planejamento iniciou um ciclo anual de prospecção de projetos passíveis de se tornarem concessões ou PPPs, cuja proposta central era disseminar o conhecimento sobre o assunto e realizar um assessoramento lado a lado na elaboração dos projetos. O primeiro evento consistiu em um workshop cujo objetivo foi apresentar os principais conceitos e características dos projetos de parcerias público-privadas e concessões. Ao final, os participantes preencheram uma ficha online com dados básicos sobre projetos constantes no PPA de suas respectivas pastas, considerados elegíveis como PPP ou concessão, com base nas informações apresentadas durante o evento.

O formulário permaneceu disponível por alguns dias para preenchimento e serviu como sinalização de interesse por parte do órgão interessado. A partir disso, a equipe do órgão central pôde agendar reuniões para, em conjunto com os proponentes, elaborar um pré-projeto a ser submetido ao CGPPP.

No primeiro ano dessa abordagem propositiva, foram recebidas 22 devolutivas, das quais oito evoluíram para projetos. Esses projetos contaram com assessoramento contínuo da equipe, realizado por meio de reuniões presenciais in loco, encontros virtuais e contatos frequentes para esclarecimento de dúvidas ao longo do processo.

No segundo ano, em 2025, o evento de disseminação de informações passou a incluir, em sua programação, depoimentos das equipes executoras sobre a evolução da elaboração de seus projetos.

Mais uma vez, foi disponibilizado um formulário para sinalização de interesse no assessoramento contínuo para a elaboração de pré-projetos, e novos projetos foram incorporados seguindo a mesma sistemática.

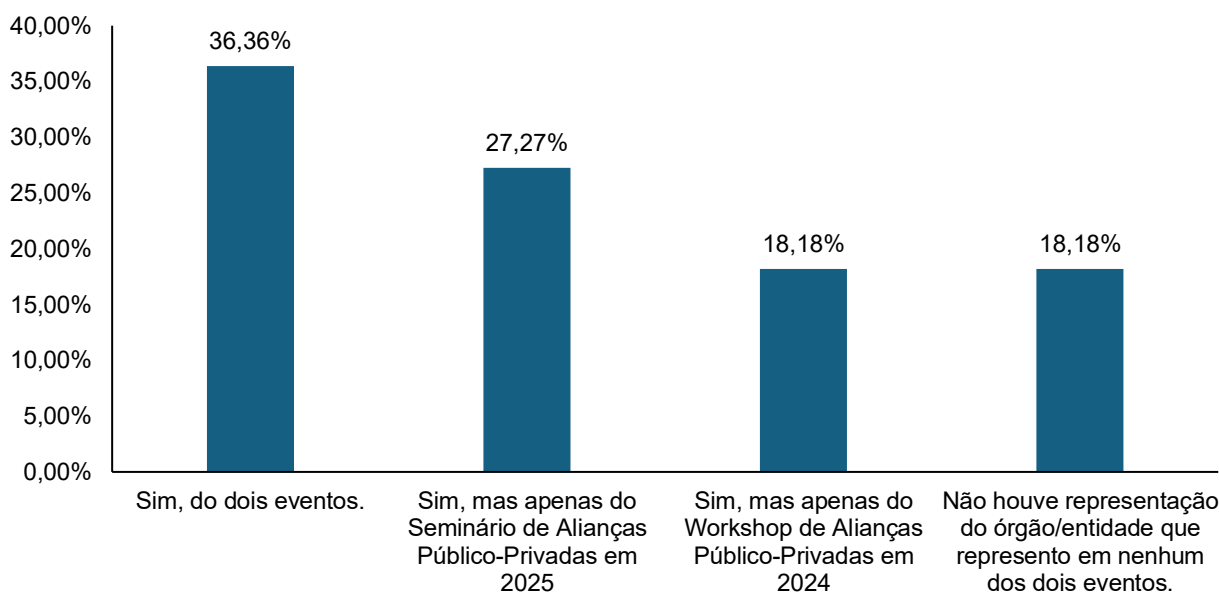
Os técnicos à frente dos projetos que foram sinalizados como elegíveis receberam um questionário com perguntas referentes ao conhecimento prévio do tema, ao conhecimento posterior aos eventos e à participação dos encontros com a equipe central, ao engajamento da alta gestão durante o processo, ao nível de completude do pré-projeto e à submissão do pleito.

Nos dois últimos anos, após a realização dos eventos e o assessoramento contínuo junto aos órgãos executores, cinco projetos passaram a integrar a carteira de iniciativas passíveis de estruturação como PPPs ou concessões, sendo que quatro deles encontram-se em fase de pleito para análise.

## 6.1 Respostas do questionário

A pesquisa contou com a participação de representantes de diversas esferas da administração direta e indireta do Estado do Ceará (Secretaria da Infraestrutura, Secretaria das Cidades, Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos, etc). Observou-se um alto índice de engajamento nos eventos promovidos pela SEPLAG no biênio 2025-2025, com 81,82% dos representantes dos órgãos indicando que participaram de ao menos um dos eventos formativos (Workshop 2024 e Seminário 2025), conforme pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 - Participação dos representantes dos órgãos nos eventos promovidos pela Seplag no biênio 2024 - 2025

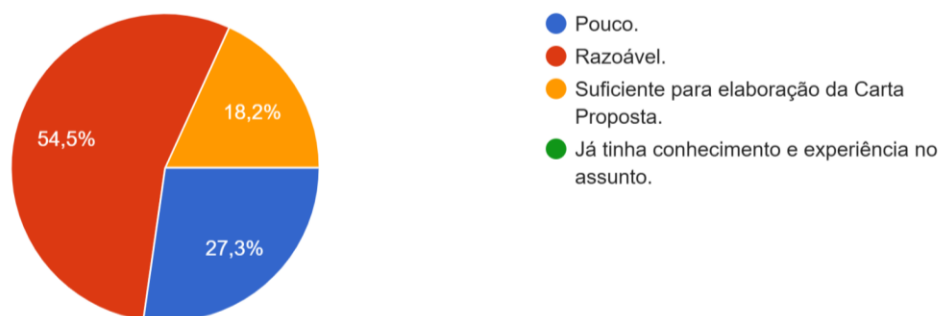


Fonte: Pesquisa de prospecção de projetos para disseminação do conhecimento para formação de carteira. Elaborado pelos autores.

Além disso, cerca de 70% dos respondentes informaram que preencheram o formulário disponibilizado pela SEPLAG para encaminhar uma ideia de projeto para PPP ou concessão, manifestando interesse no assessoramento da equipe da Seplag para desenvolvimento do pleito por meio do desenvolvimento de Carta Proposta.

A evolução do nível de conhecimento técnico também foi percebida ao se analisar o estado de conhecimento do *ex-ante* e *ex-post* aos eventos dos respondentes da pesquisa.

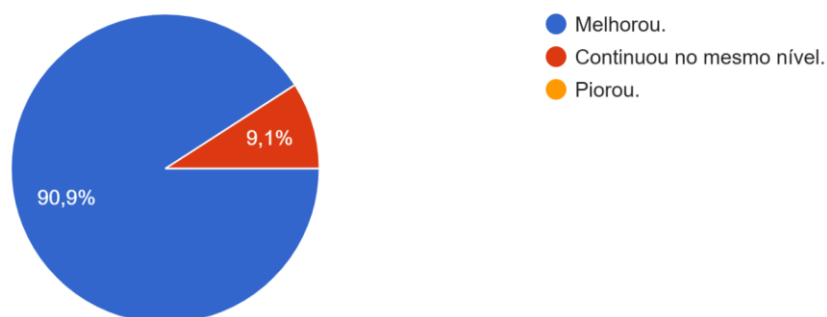
Figura 2 - Conhecimento sobre o tema PPP e Concessões antes da participação dos eventos e/ou de receber o assessoramento da equipe da Seplag



Fonte: Pesquisa de prospecção de projetos para disseminação do conhecimento para formação de carteira. Elaborado pelos autores.

Como pode ser visto na Figura 2, a maioria dos respondentes (82%) classificou seu conhecimento prévio como "Razoável" ou "Pouco", indicando uma compreensão superficial do marco legal e das possibilidades das PPPs. Destes, todos informaram que melhoram seu conhecimento sobre o tema após a participação dos eventos e/ou de receber o assessoramento da equipe da SEPLAG. Notou-se que o ganho de conhecimento não se limitou à teoria das concessões, mas estendeu-se à governança e ao fluxo de processos do Estado do Ceará, fator crítico para que o pleito de um projeto não fosse retido em burocracias procedimentais. A Figura 3 apresenta uma melhoria nesses aspectos.

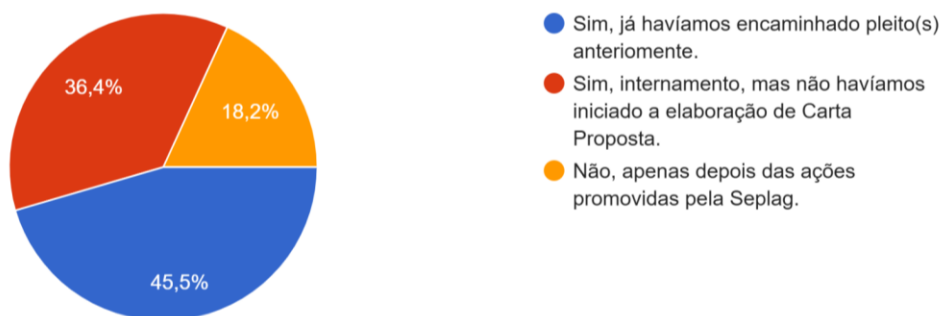
Figura 3 - Conhecimento sobre a governança e fluxo de processos para encaminhamento do pleito de entrada na carteira de projetos de PPP e concessões



Fonte: Pesquisa de prospecção de projetos para disseminação do conhecimento para formação de carteira. Elaborado pelos autores.

Outra informação relevante verificada na pesquisa foi se projetos de PPPs ou Concessões já havia sido aventada pela gestão do órgão, o que foi corroborada pelas respostas recebidas (Figura 4), com 36% dos respondentes indicando que foi aventada essas possibilidades no órgão, contudo não sendo iniciado a elaboração da carta proposta do pleito.

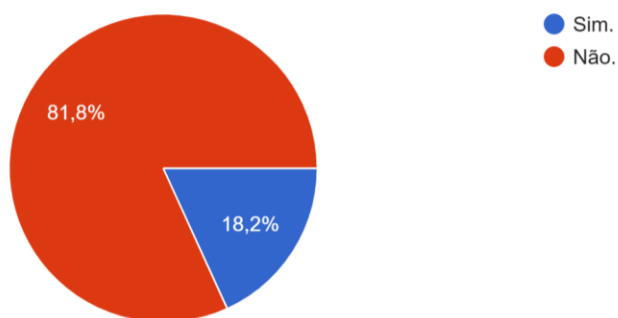
Figura 4 - A alta gestão ou a equipe técnica do órgão/entidade que representa já havia elencado PPP ou concessão como alternativa de execução de algum projeto



Fonte: Pesquisa de prospecção de projetos para disseminação do conhecimento para formação de carteira. Elaborado pelos autores.

A pesquisa revelou (Figura 5) que a maioria (81%) das equipes técnicas ainda não se sentem aptas a elaborar a "Carta Proposta" sem o assessoramento da SEPLAG, o que demonstra que a disseminação de conhecimento cria a demanda e a viabilidade teórica, mas o assessoramento técnico contínuo é o "braço operacional" indispensável para transformar ideias em projetos robustos.

Figura 5 - No que diz respeito à elaboração da Carta Proposta do projeto, você e sua equipe se sentiam aptos à elaborá-la sem assessoramento da Seplag



Fonte: Pesquisa de prospecção de projetos para disseminação do conhecimento para formação de carteira. Elaborado pelos autores.

A última pergunta, que era aberta, perguntava sobre a percepção sobre a possibilidade de incluir as PPPs e concessões como alternativa de execução de alguns projetos do órgão e/ou entidade que representa, após a participação das ações propositivas da SEPLAG.

As respostas dos técnicos abordaram a necessidade urgente de se incluir as PPPs e concessões como alternativas de viabilizar seus projetos, especialmente os que exigem grandes vultos de investimento. Foram também trazidos à tona a dificuldade no entendimento da vantagem do modelo, em substituição às licitações contínuas de prestação de serviço, inclusive da alta gestão dos órgãos, bem como a necessidade de

maturidade técnica tanto para estruturação, como para a posterior gestão contratual. Outro ponto trazido pelos técnicos é a oportunidade de transferência de conhecimento e inovação, quando da experiência de projetos executados pelo privado.

## **7. Conclusão**

O estudo apresenta um modelo teórico-prático para a elaboração propositiva de uma carteira de projetos de PPP e concessões, por meio da prospecção de projetos junto às equipes dos órgãos executores.

Percebem-se limitações temporais da iniciativa, uma vez que foi implementada há apenas dois anos, bem como limitações metodológicas, por não contemplar outros aspectos relevantes relacionados aos desafios da elaboração dos projetos.

Em termos práticos, recomenda-se que os governos adotem uma postura propositiva, alinhada aos instrumentos de planejamento e às equipes executoras das políticas públicas. Tal abordagem se apresentou bem recepcionada pela equipe técnica dos órgãos e entidades que participaram dos eventos e receberam os assessoramentos prestados pela equipe da SEPLAG. Apesar dos inúmeros desafios para a implementação de projetos de PPPs e concessões, muitos deles que ultrapassam a governabilidade técnica, foi consenso que uma abordagem mais propositiva do órgão central pode contribuir para a construção mais robusta dos projetos, ao promover o engajamento técnico-operacional, além do estratégico, fortalecendo a instituição em sua atuação posterior como Poder Concedente.

## 8. Referências

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm). Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 abr. 2026.

CEARÁ. Lei nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas – Programa PPP, no âmbito da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 30 dez. 2004.

CEARÁ. Lei nº 14.391, de 7 de julho de 2009. Institui normas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 9 jul. 2009.

FLICK, Uwe. Introdução à Pesquisa Qualitativa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009

FRISCHTAK, Cláudio. Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. In: FERREIRA, Pedro Cavalcanti; VELOSO, Fernando; GIAMBIAGI, Fabio; PESSOA, Samuel (org.). Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. cap. 11, p. 322-346.

JUNIOR, Eduardo Brandão Lima et al. ANÁLISE DOCUMENTAL COMO PERCURSO METODOLÓGICO NA PESQUISA QUALITATIVA. Cadernos da FUCAMP, v. 20, n. 44, 7 abr. 2021.

LIMA, J.S.B.; RODRIGUES, F.A. Setores e sinergias: explorando as condições de sucesso e comunicação nas parcerias public-privadas. In: Revista Síntese, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 1-31, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.70690/q6kdzg98>

MARIETTO, Marcio Luiz. Observação Participante E Não Participante: Contextualização Teórica E Sugestão De Roteiro Para Aplicação Dos Métodos. Revista Ibero Americana de Estratégia, v. 17, n. 4, p. 05–18, 2018.

MELO, Waisenhowerk Vieira de; BIANCHI, Cristina dos Santos. Discutindo estratégias para a construção de questionários como ferramenta de pesquisa. Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia, v. 8, n. 3, 19 ago. 2015.

MENEZES, D. C.; VIEIRA, D. M. Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 47-79, jan./fev. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200659>

ROCHA, I.L.; RIBEIRO, R.S.M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: *Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura* / organizador: Mauro Santos Silva. – Brasília: IPEA, 2022. p. 23–43. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/91d3482e-e346-4ced-9e83-855ea67505e0>

SEPLAG. Governança das PPP e Concessões de grande porte. Programa de Alianças Público-Privadas, 2026. Disponível em:

<<https://www.papp.seplag.ce.gov.br/institucional/governanca/>>. Acesso em: 15 fev. 2026