

O mercado de PPPs de infraestrutura social no Brasil

Frederico A. Tuolla

Mestre e doutor em Economia de Empresas pela FGV Eaesp, sócio-fundador da Pezco Economics

Os serviços públicos em áreas como saúde pública, educação pública e de penitenciárias são prestados com base em ativos frequentemente denominados de infraestrutura social, ou *soft infrastructure*. São ativos mais leves em termos de investimento em comparação com a infraestrutura econômica ou *hard infrastructure* – de logística, energia, telecomunicações e saneamento.

O foco da infraestrutura social é gerar ativos – como hospitais e prédios escolares – bem construídos e adaptados ao seu uso eficiente. A participação do setor privado (PSP) é universalmente reconhecida como um elemento-chave da retomada da agenda de universalização e de promoção da qualidade e bom atendimento nessas áreas. A forma mais inovadora desses mercados é com contratos de longo prazo de parcerias público-privadas (PPPs).

Em 2025, foram leiloados contratos de PPPs nessas três áreas – saúde, educação e penitenciárias – que representam novos investimentos de R\$ 4,6 bilhões nesses

segmentos de serviços sociais públicos. A projeção para os próximos anos aponta para investimentos anuais acima de R\$ 6 bilhões no cenário base. O cenário otimista chega à casa R\$ 8 bilhões ao ano, o que depende de melhorias institucionais e de desenhos de aprimoramento de crédito que estão acontecendo de forma gradual.

Foram leiloados, entre os anos de 2008 e 2025 um total de 38 contratos de longo prazo de infraestrutura social, sendo 20 na área de saúde (representando 53,8% do Capex comprometido), 12 na área de educação (30,8% do Capex) e seis na área de segurança (15,5% do Capex). São majoritariamente contratos de PPP na modalidade de concessão administrativa, mas incluem também dois contratos em modalidade *built-to-suit* e uma concessão de uso. Nem todos chegaram à assinatura, e alguns desses contratos assinados não chegaram ao seu termo contratual. Obviamente, uma parte do Capex não foi realizado, assim como aditivos incluíram novos investimentos não capturados nesses dados de leilão primário.

Tomando-se a trajetória desde 2008 até 2025, em valores de hoje atualizados pelo INCC-DI, os leilões primários movimentaram comprometicimentos de Capex de R\$ 19,3 bilhões, em duas fases: a primeira, de 2008 a 2015, vendeu R\$ 8,1 bilhões em 80itonas. Esta fase foi interrompida por fatores macroeconômicos e pela operação Lava Jato, gerando um período de latência, e nenhum leilão foi realizado entre 2016 e 2018.

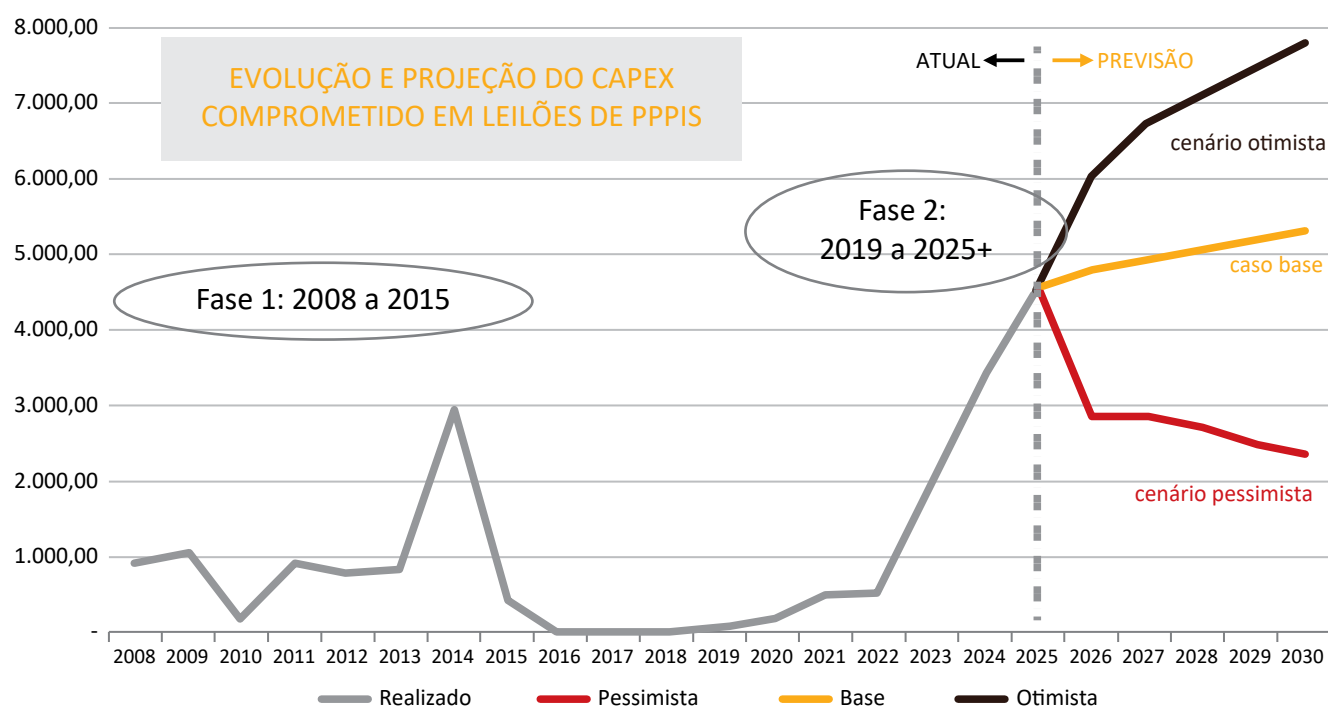
A segunda fase, em pleno andamento, começou com a retomada desse mercado em 2019, e a curva embicou de forma íngreme desde então. Nesta segunda fase, já foram vendidos R\$ 11,5 bilhões em sete anos.

O movimento de estruturação continua intenso, com forte atividade de novos projetos. A projeção da consultoria Pezco é de que até 2030, no cenário base, ainda poderão ser levantados novos R\$ 25,2 bilhões em Capex. Isso significa que, no período de 23 anos (2008-2030), os leilões desses três setores terão movimentado investimentos de quase R\$ 45 bilhões, chegando a R\$ 55 bilhões no cenário otimista. Essas projeções têm base em dados e observações de estruturação de projetos, que podem se acelerar alguns anos à frente.

Como é próprio dos ativos de infraestrutura social, as despesas operacionais são bem maiores que os investimentos em capital físico.

Novos projetos de infraestrutura social estão sendo estruturados em diversas partes do Brasil, em municípios pequenos, médios e grandes, assim como em estados que inauguram sua carteira

Evolução dos investimentos comprometidos em PPPs de Infraestrutura Social (PPIS): saúde, educação e penitenciárias – em milhões



Fonte: Elaboração e projeções da consultoria Pezco Economics.

O avanço rápido desses mercados de parceria público-privada é uma excelente notícia para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Além dos benefícios inegáveis, geram oportunidades de negócios de alto impacto

Se os investimentos foram de R\$ 45 bilhões a R\$ 55 bilhões nesses ativos de infraestrutura social, é provável que as despesas operacionais associadas a esses projetos representem, nos horizontes contratuais, algumas centenas de bilhões de reais. Em vez de contratação por preço e com baixa qualidade pela administração pública tradicional, sob esses contratos os concessionários estão sujeitos a sistemas de mensuração de desempenho estritos, levando à aquisição de bens de maior qualidade. Isso pressiona a indústria nacional a elevar seus padrões e focar mais em custo-benefício e equações de qualidade em vez de apenas em preço, como é típico do mercado voltado às compras públicas.

O interessante é que a concorrência está aumentando nesses leilões, com o desenvolvimento de novos *players* – empresas altamente especializadas, incluindo fundos de investimento dedicados. A média de licitantes na primeira fase era de 1,33 por leilão, e na segunda fase já está em 2,26, um aumento de 70%. A média de leilões do setor de saúde, que era muito próxima da unidade, teve um aumento sensível nos leilões mais recentes. O leilão histórico do Hospital Regional do estado de Mato Grosso do Sul (HRMS), realizado em dezembro passado, teve o maior número de competidores na história das PPPs hospitalares no Brasil, com cinco propostas, e o maior deságio da história das PPPs de saúde, de 22%.

O universo de entes concedentes tende a crescer principalmente com a adesão de municípios. Na primeira fase, foram 11 leilões de estados e quatro de municípios. Na segunda fase, foram 10 leilões de estados e já tivemos 13 de municípios. Novos projetos de infraestrutura social estão sendo estruturados em diversas partes do Brasil, em municípios pequenos, médios e grandes, assim como em estados que inauguram sua carteira. Como estados grandes e as principais capitais já estão resolvendo parte de sua carteira, um crescimento importante do mercado deverá vir de novos entes concedentes. Entre estes, a União vai estreitar no mercado trazendo ativos hospitalares de grande porte.

A pujança desse mercado público-privado de infraestrutura social traz um novo alento às perspectivas de atenção à população nas áreas sociais, que são uma fronteira do desenvolvimento socioeconômico de qualquer país. Essa realidade traz à luz um novo papel para a administração pública em todos os níveis, atendendo ao desafio de fazer a “virada de chave”, de prestador de serviços de baixa qualidade a gestor de contratos integrados de alto desempenho.

O desenvolvimento desses mercados de PSP traz ganhos de eficiência para a administração pública, uma melhoria sensível da qualidade da prestação, aumento da capacidade de investimento e de financiamento para ampliação do acesso, entre outros benefícios sociais e econômicos. Traz, ainda, um novo padrão de gestão pública, no qual o planejamento deriva na estruturação de parcerias e implementação de projetos, em vez da execução direta dos serviços que vinham mostrando desempenho pífio nas últimas décadas e agora reagem com a colaboração direta do setor privado.

O avanço rápido desses mercados de parceria público-privada é uma excelente notícia para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Além dos benefícios inegáveis, geram oportunidades de negócios de alto impacto. Trata-se, portanto, de uma verdadeira revolução, em pleno andamento, nos serviços públicos e na economia brasileira. ■