

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Rio de Janeiro, 2026

EQUIPE TÉCNICA

Luis Gustavo Vieira Martins

Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

E-mail: gustavo.martins@ipea.gov.br.

Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT).

E-mail: marco.costa@ipea.gov.br.

Lizandro Lu

Então bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

Rodrigo Curi

Então bolsista do PNPD na Dirur/Ipea.

Yuriê Baptista César

Então bolsista do PNPD na Dirur/Ipea.

Como citar:

MARTINS, Luis Gustavo Vieira *et al.* **Financiamento do desenvolvimento urbano:** concessões e parcerias público-privadas. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. (Relatório Institucional). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/RI-FDUCPPP>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1 INTRODUÇÃO	5
2 PARCERIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS ATUAIS	20
2.1 Concessões e PPPs: modalidades, características, objetivos e potencial	20
2.2 Concessões e PPPs: desafios e pontos de atenção	30
2.3 Riscos apontados pela experiência internacional de concessões e PPPs	34
2.4 Outras formas de contratação de serviços públicos e participação privada em infraestrutura	40
2.5 Considerações finais da seção	44
3 CONCESSÕES E PPPs NO BRASIL	46
3.1 Quadro geral	46
3.2 Intensificação de iniciativas de promoção de concessões	50
3.3 Breve perfil das empresas atuantes nos projetos de concessões e PPPs	53
3.4 Particularidades setoriais e relação com o desenvolvimento urbano no Brasil	62
3.5 Considerações finais da seção	72
4 PRINCIPAIS DESAFIOS DO BRASIL	73
4.1 Capacidade técnica para a estruturação de projetos	73
4.2 Carência ou ausência de <i>pipelines</i> de projetos subnacionais	75
4.3 Participação social nos projetos	77
4.4 Insegurança jurídica	79
4.5 Gestão fiscal	80
4.6 Ambiente macroeconômico	82
4.7 Riscos de captura	86
4.8 Considerações finais da seção	89
5 OUTROS FORMATOS DE PARCERIAS COM A SOCIEDADE E O SETOR PRIVADO	89
5.1 Governança e parcerias com a sociedade civil	90
5.2 Sociedade, território e urbanismo na escala humana: urbanismo tático e outras formas de ativismo urbano	109
5.3 Arranjos alternativos para parcerias entre o público e o privado	114
5.4 Considerações finais da seção	124
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	136

APRESENTAÇÃO¹

Este relatório institucional constitui um dos produtos da pactuação realizada entre o Ipea e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) visando o apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo a terceira das três notas preliminares previstas como contribuição para o componente de financiamento do desenvolvimento urbano da política, que comporão um relatório-síntese final.

Conforme previsto no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) (TED nº 71, de 2019) com o MDR, o primeiro documento, nota técnica 2.1, tratou de identificar, analisar e sistematizar os mecanismos fiscais e extrafiscais disponíveis no arcabouço jurídico nacional para utilização em ações de desenvolvimento urbano, com vistas à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (impostos e taxas de competências municipal, instrumentos do Estatuto da Cidade e da Metrópole etc.).

O segundo documento, nota técnica 2.2, abordou a identificação, análise e sistematização das fontes de recursos onerosos e não onerosos disponíveis para captação pelos entes federados, em âmbito nacional e internacional, com aderência à agenda de desenvolvimento urbano. O foco central desta análise recaiu sobre a capacidade de endividamento e entraves institucionais, legais e operacionais à captação de recursos pelos municípios e entidades supramunicipais.

As concessões e parcerias público-privadas (PPPs) serão abordadas neste relatório, que procurará apresentar o estado da arte deste debate e identificar, analisar e sistematizar arranjos e formas de parcerias entre os governos municipais e a iniciativa privada, com vistas ao desenvolvimento urbano. Trata, sobretudo, de analisar os mecanismos de participação do setor privado e refletir sobre sua atuação no campo do desenvolvimento urbano, bem como identificar virtudes e entraves institucionais, legais e operacionais existentes, resguardados o interesse público e o bem comum. Estas notas serão atualizadas e consolidadas num documento final, no intuito de aportar elementos de suporte ao ministério para a elaboração da PNDU.

De início, cabe ressaltar que esta é uma nota preliminar para debates, portanto, sujeita à incompletude e às reflexões iniciais sobre o tema, em relação às quais sugestões e críticas serão sempre bem acolhidas. Outra ressalva fundamental de praxe é que a visão aqui apresentada não representa uma visão da instituição sobre o tema, tampouco do governo federal, sendo produto apenas da perspectiva de seus autores e assim deverá ser referenciada.

Este relatório institucional está estruturado em seis seções. Uma seção inicial introduz o tema das PPPs no atual contexto. A segunda seção trata das modalidades, características, objetivos, potenciais, pontos de atenção e desafios relacionados ao tema das PPPs. A terceira seção se propõe a abordar as concessões e PPPs no Brasil, as iniciativas de promoção do instrumento, um breve perfil das empresas atuantes neste segmento e as particularidades de sua aplicação no campo do desenvolvimento urbano no país. Na quarta seção o foco está centrado nos principais desafios para sua implementação no Brasil. Na penúltima seção a abordagem é direcionada à busca de formatos alternativos de parcerias com a sociedade e o setor privado numa perspectiva mais ampla do que a estabelecida pelo seu marco regulatório específico. Como fechamento, apresentamos nossas considerações finais.

1. Este relatório é um produto parte do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71, de 2019, celebrado entre o Ipea e o MDR, com aditivo do Ministério das Cidades (MCidades) por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SNDUM).

Evidentemente, a questão do financiamento está diretamente conectada aos demais esforços empreendidos na elaboração de seus eixos de suporte à formulação da PNDU, motivo pelo qual os elementos deste relatório poderão ser revisados futuramente, tendo em vista os avanços a serem alcançados nas demais frentes de pesquisa. Na nota final também serão incorporados os comentários e sugestões apresentados nos debates, assim como novos dados que vierem a se tornar disponíveis e acontecimentos relevantes no tocante ao tema ao longo de 2021. Considerando a complexidade e extensão do tema, certamente o esforço ora dispendido irá originar novas frentes de pesquisa, dada a grande diversidade de aspectos levantados que podem vir a requerer maior aprofundamento analítico para suportar o processo decisório.

Cabe ressaltar a importância do esforço empreendido pelo MDR no sentido de recolocar na agenda de debates do Estado e da sociedade brasileira o tema do desenvolvimento urbano numa ampla perspectiva, buscando um olhar mais atento ao território e sua rede de cidades como produto histórico de nosso processo de desenvolvimento, dimensão central na construção de uma política nacional. Compreender o contexto histórico de sua formação, os elementos estruturais que constituem o pano de fundo de sua evolução e os desafios atualmente presentes são elementos que permitem a criação de novos olhares e abordagens sobre o tema.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano está diretamente relacionado à qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos oferecidos à população. Áreas como saneamento básico, mobilidade urbana, urbanização, habitação, rodovias e iluminação pública, entre outras, são cruciais para a qualidade de vida, impactando aspectos variados, como saúde, sustentabilidade ambiental, produtividade e geração de empregos e renda.

Assim, o debate sobre a viabilização de investimentos nesse setor é central no contexto das discussões sobre desenvolvimento socioeconômico, principalmente no tocante à infraestrutura, entendida como o conjunto de sistemas e serviços que sustentam o funcionamento eficaz de sociedades e economias modernas, base e condição necessária para a realização de atividades diversas (Carse, 2017).

Tradicionalmente, uma fonte importante de recursos para o financiamento desses aportes é o orçamento público. Por meio das dotações orçamentárias e da captação de crédito, o governo angaria recursos para a execução dos projetos. A realização destes pode ocorrer de forma direta – ou seja, por meio de órgãos ou entidades que integram a administração pública – ou indireta – caso em que são contratados terceiros para desenvolver as obras. Com o tempo, tornou-se mais comum a execução indireta, sendo os contratados selecionados por meio de processos licitatórios (APMG, 2016).

Ainda assim, tais procedimentos podem ser classificados como mecanismos tradicionais de contratação de infraestruturas e de prestação de serviços públicos, uma vez que a fonte dos recursos continua sendo o orçamento estatal. Ademais, a gestão e operação de longo prazo das infraestruturas construídas são, em geral, responsabilidade do governo.

No entanto, com o passar do tempo e mudanças nas perspectivas sobre o papel do Estado na economia, formas alternativas emergiram. Nesse sentido, destacam-se as concessões e PPPs. Suas definições precisas serão apresentadas mais profundamente na seção 3. Porém, em

suma, estas podem ser entendidas como mecanismos de contratação de infraestruturas e serviços públicos nos quais ativos e atividades são delegados à iniciativa privada, por longo prazo,² com transferência de riscos e remuneração baseada no atingimento de metas. Destaca-se, ainda, a escolha do concessionário por meio de processo concorrencial.

Há diversas leituras possíveis sobre o processo que engendrou as iniciativas contemporâneas de parcerias entre o setor público e o privado. Uma vertente se assenta no tema da crise fiscal: não há recursos públicos para realizar os investimentos necessários à expansão e modernização dos serviços executados pelo Estado, então há que se chamar o setor privado para participar mais ativamente do processo e desenvolver mecanismos de atração. Associada a esta visão, emerge a crítica quanto à suposta ineficiência do setor público em produzir serviços com menores ônus à sociedade, que apresentariam menor qualidade e baixos padrões de inovação, derivados da condição normalmente monopolista a partir da qual opera. Numa outra vertente estão as análises que buscam compreender a evolução ou transformação histórica do capitalismo em direção ao reforço à sua dimensão rentista, na qual a ocupação privada de determinados nichos de atuação pública poderia se constituir em novas fronteiras para o processo de acumulação.

Para o Estado – a quem caberia defender o interesse público e a sociedade, enquanto beneficiária de bens e serviços de interesse coletivo –, as questões postas não se alteraram significativamente ao longo do tempo: o que é mais efetivo, o público ou o privado? Ou diferentes combinações entre ambos? Quais combinações seriam as mais adequadas? Esta é uma escolha essencialmente política, tomada em cada sociedade, a cada época. O que nos interessa, no momento, é a reflexão sobre o processo recente de valorização deste tema e o ponto em que nos encontramos em relação às PPPs. A legislação demarca o que se pode considerar PPP no Brasil, entretanto, o debate sobre as perspectivas de parcerias vai muito além dos conceitos da lei e mais além da relação entre empresas privadas e a administração pública, permitindo explorar outros potenciais existentes numa reconfiguração desta relação.

A noção de parceria é um conceito complexo e de difícil delimitação de seus contornos. As legislações que regem o direito público e o privado denotam o distanciamento de princípios, parâmetros, direitos, obrigações, instrumentos, limites e valores atribuídos a cada agente. Para complicar um pouco a dimensão analítica, eis que emerge com mais força a necessidade de incorporação de um outro conjunto de atores, privados com certeza, mas cujos objetivos não são os mesmos dos atores empresariais, uma vez que não estão concentrados na busca do lucro, constituindo-se o que viria a ser chamado de terceiro setor: as organizações da sociedade civil (OSCs), comumente identificadas como organizações não governamentais (ONGs). Trata-se de um universo extremamente diversificado de atores de diversas naturezas e modelagens organizacionais, que atuam numa miríade de temáticas, compondo um mosaico que se relaciona tanto com o chamado setor privado tradicional quanto com o setor público. Trata-se, assim, de uma arena relacional onde estão presentes atores com demandas divergentes e racionalidades diferenciadas.

Quando se discute a interação entre estes universos, fica sempre a dúvida a respeito dos limites a serem transpostos ou mantidos e seu grau de hibridismo, fazendo-se necessário realizar escolhas. A vasta literatura existente aborda o tema de forma não consensual, apresentando definições e contornos bastante imprecisos, com abordagens que atendem a

2. Embora não seja um conceito fechado, é comum que se considerem como “longo prazo” períodos de dez anos ou mais, no contexto das concessões (APMG, 2016). Outro exemplo é a lei brasileira de PPPs, que veda a celebração dessas parcerias por períodos inferiores a cinco anos (Brasil, 2004).

questionamentos mais específicos. O termo parceria pode assumir uma dimensão do tipo “guarda-chuva”, devido à abrangência, ou ser referido como um termo que opera como uma espécie de “camaleão político”, uma vez que pode ser convocado por qualquer ator para reforçar determinados argumentos positivos ou negativos no tocante à relação entre estes universos institucionais.

Implicar com um conceito é importante: a noção de parceria está ligada à ideia de cooperação, de busca de interesses convergentes, uma sociedade de atores com os mesmos propósitos, da união para se alcançar um objetivo comum. De início, cabe considerar uma obviedade: o interesse primordial da empresa é o lucro e o do Estado é o bem comum, objetivos totalmente diversos. Tratar a natureza desta relação usando o termo parceria é um floreio, uma vez que, por definição, não há interesse comum. Explicitamente, o Estado quer uma infraestrutura e a expansão dos serviços, e o setor privado quer lucrar com isto. Não há nada de anormal neste arranjo, mas é a partir desta noção que se deve entender todo um rol de consequências que afetam o desenho desta relação, que precisa ser fiscalizada, contratualizada e regulada com vistas a se alcançar o bem comum.

Neste documento, o foco adotado remete sobretudo à sua dimensão institucional, pautada pela formalidade legal, visto que o Estado não poderia fazer outra coisa que não fosse operar a partir de seu marco normativo. Mas aborda também outras possibilidades de parcerias que não se encontram ainda abraçadas pela legislação pertinente.

A noção de PPP trazida pela Lei nº 11.079, de 2004, está relacionada a uma espécie de sociedade entre o Estado e os investidores privados, com o intuito de tornar o investimento em infraestrutura um negócio atrativo para investidores privados, a fim de alargar as possibilidades de financiamento com vistas à ampliação de serviços de interesse público. De um lado, o Estado contrata o ente privado para a execução de determinada obra e/ou prestação de serviço público, fornecendo garantias e arcando com parte dos custos do empreendimento. De outro, o parceiro privado poderá se responsabilizar pelo financiamento inicial, execução de projetos, obras e serviços, e pela exploração futura do empreendimento. Neste sentido, o modelo permite, em certa medida, que o Estado compartilhe os riscos inerentes ao projeto com o ente privado e o eventual investidor financeiro e garanta a propriedade dos ativos gerados, aspectos estes que serão objeto de aprofundamento na seção 2 (*Parcerias nas políticas públicas atuais*).

As PPPs não representam, portanto, uma novidade, mas uma nova fase de simbiose entre o Estado liberal e o mercado. Portanto, é pertinente afirmar que o advento das PPPs resulta de uma longa trajetória de discussões quanto ao papel do Estado. A interação entre o público e o privado é uma condição inerente à própria concepção de Estado. Assim, o que varia é a forma, a intensidade, os instrumentos e a intenção do modelo de regulação da relação, variando o grau do que poder-se-ia chamar de parceria. Esta relação passou por diversos ciclos históricos e especificidades regionais que, de tão longínquas no tempo e particulares nos seus respectivos territórios, não caberia aqui debater, apenas resgatar o cerne desta gênese.

Desde que se conformaram os Estados modernos, a demanda crescente por serviços de interesse público levou à ampliação, complexificação e expansão das atividades estatais com características específicas em diversas fases da evolução do sistema capitalista. Uma referência importante no século XX foi a reação ao modelo liberal, nos anos 1930, nos Estados Unidos,

sob o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, conhecida como New Deal (entre 1933 e 1937). Com o objetivo de reformar a economia estadunidense visando à recuperação do período da Grande Depressão, o Estado nacional assumiu grande protagonismo na coordenação de esforços e na expansão de temas sob sua influência.

Neste contexto emerge, com maior força, a leitura de que o excessivo liberalismo e a financeirização da economia vigentes no início do século XX foram as causas da Grande Depressão e que as crises cíclicas do capitalismo precisavam ser atenuadas ou enfrentadas a partir da ação estatal. Conforme explicita Keynes (1982, p. 284-285) “os dois principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”. A instabilidade nos níveis de produto, emprego e renda constituiu o cerne das reflexões de Keynes, que identificava a fonte das crises econômicas na insuficiência de demanda (Ferrari Filho, 2006). Descrente da capacidade da política monetária em enfrentar a questão, enxerga nos gastos públicos uma possível solução ao permitir a sustentação da demanda agregada para suavizar as crises do capitalismo. Dentro de um leque mais amplo de alternativas

o Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, seja através de seu sistema de tributação, seja, em parte, por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas [...]. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique na necessidade de excluir ajustes e fórmulas de todas as espécies que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada (Keynes, 1982, p. 378).

Nesse contexto, ganha maior força a noção do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), paradigma que introduziu novas atribuições ao setor governamental, como prestar serviços públicos, fundar empresas estatais, agências, fundações, sociedades de economia mista e outras instituições sob controle do Estado, assim como intervir mais largamente no domínio econômico. Desse modo, algumas atividades foram destinadas à iniciativa privada, ficando o Estado com o papel de fomentá-las e fiscalizá-las.

O intervencionismo estatal ganhou força, sobretudo nos países centrais, diante dos necessários esforços de organização para atuação na Segunda Guerra e, posteriormente, diversas políticas associadas à esta visão keynesiana acabaram por dominar os esforços de reconstrução das economias no pós-guerra.

Em contraponto à fase liberal que a antecedeu, emerge a visão de que existem falhas de mercado, pois este não seria capaz de, a partir de sua livre atuação, prover adequadamente certos bens e serviços e promover a redução das desigualdades interpessoais. Assim, caberia ao Estado reparar estas falhas do mercado, regulando sua atuação ou mesmo provendo diretamente bens e serviços coletivos e universais. Ainda que não se constituísse num debate propriamente novo, tal abordagem assumiu grande relevância desde então, fazendo com que vários governos em todo o mundo comessem a atuar a partir desta perspectiva, com diferentes modelos e resultados.

A reação dos liberais no pós-guerra centra-se no argumento de que as políticas keynesianas baseadas num excessivo intervencionismo ou dirigismo governamental levariam à ineficiência e à criação de monopólios estatais. Este processo teria como consequência a “expulsão” do setor privado de setores onde a concorrência e a assunção de riscos poderiam gerar maiores ganhos em termos de eficiência e inovação.

Uma perspectiva mais abrangente sobre o tema das PPPs pode ser buscada naquilo que Harvey (1992) descreveu como a transição do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível. Pautado na noção de que as crises são inerentes ao funcionamento do sistema capitalista e de que estas se constituem no motor central de sua permanente transformação na busca de acumulação de capital, tais processos inevitavelmente redundam na expansão das capacidades produtivas e geração de novas formas de acumulação. São transformações que ocorrem no próprio regime de acumulação e no seu modelo de regulação, que geram diversos impactos na dimensão tecnológica, de produtos, métodos de produção, instrumentos financeiros, relação capital-trabalho etc., mas também afetam as relações entre Estado e sociedade.

Nestas crises, em cada momento histórico, o Estado é chamado ou pressionado a cumprir papéis diferenciados, no sentido de viabilizar as novas formas de acumulação que são criadas ou remodeladas. As transformações só se tornam viáveis e seguras com a mudança nos modelos de regulação, seja no sentido mais amplo, das práticas e relações econômicas e sociais, seja no sentido mais estrito, na normatização estatal que permite a regularização destas novas práticas, formatos e instrumentos de acumulação.

A década de 1980 foi marcada pelo retorno dos países centrais ao liberalismo na busca da recuperação das economias globais, ainda que delineada por intensidade variada e características particulares. Países como os Estados Unidos (Ronald Reagan, 1981-1989) e Reino Unido (Margareth Thatcher, 1979-1990) foram os expoentes neste processo, recorrendo à iniciativa privada para a realização de tarefas antes executadas pela administração pública, por meio de privatizações e diversos formatos de PPPs (Brito e Silveira, 2005).

No caso específico das PPPs, o marco mais utilizado na literatura sobre o seu surgimento tem início nos países de origem anglo-saxônica, constituindo um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização, onde teve a Inglaterra como pioneira. A chamada Private Finance Initiative (PFI), que posteriormente tornou-se Public-Private Partnership (PPP), se expandiu pelo mundo e chegou a países como a França, Eslovênia, Portugal, Itália, Espanha, República Tcheca, Austrália, África do Sul, Irlanda, Hungria, entre outros. Não obstante, os perfis das PPPs apresentam significativas diferenças de acordo com os países onde são implementadas, dadas as particularidades culturais e da legislação, não havendo, portanto, um único padrão para sua aplicação (Allen, 2001).

Hobsbawm (1995) destaca que esta emergência é fruto da crise do projeto de desenvolvimento capitalista do pós-guerra, ainda nos anos 1970, cujo esforço em combinar liberalismo econômico e social-democracia começa a se desgastar e a solapar a chamada era de ouro do capitalismo. Esta tensão crescente levou à emergência de um novo projeto liberal que paulatinamente minou as bases do intervencionismo estatal, levando à desmobilização da atuação pública direta em diversos segmentos. Assim como anteriormente o Estado avançou para atuar em novas searas, tratou o setor privado de gradativamente operar para retomar tais atividades, criando novas frentes de acumulação.

Dardot e Laval (2016, p. 7), em sua análise do neoliberalismo, definem-no como uma superação do modelo liberal tradicional, para além de sua constituição como doutrina econômica ou ideológica, para se afirmar como um “sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”. Um dos elementos centrais da discussão recai justamente nas relações entre Estado e sociedade, cabendo ao primeiro ser um avaliador e regulador que “mobiliza

novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais” (*op. cit.*, p. 273-285). O Estado não é considerado uma entidade “exógena” à ordem do mercado, mas uma entidade totalmente integrada ao espaço e às leis das trocas, isto é, o Estado é mais uma empresa que está em concorrência no mercado global. Por isso, a reforma dos aparelhos do Estado é apresentada como um processo “neutro”, “ideologicamente isento”, com vistas apenas a critérios “técnicos”.

Osborne e Gaebler (1994) argumentam que as tendências monopolistas do governo não eram mais úteis em uma economia globalizada e que os governos deveriam dedicar sua atenção às suas funções mais orgânicas de liderar a definição de políticas, administrá-las e regulamentá-las, com foco no estímulo à equidade, prevenção da discriminação, prevenção da exploração e promoção da coesão social, em vez de operacionalizá-las ou prestar diretamente os serviços, delegando-os à atuação privada (*op. cit.*, p. 35), propondo uma delimitação mais precisa e restrita dos contornos estatais. O setor privado acumularia as competências para a atividade econômica, de investimentos, geração de lucros e autossuficiência (*op. cit.*, 1994, p. 378).

Para Leys (2003, p. 3), os três objetivos-base a serem alcançados na revisão do papel do Estado seriam o de redirecionar sua atuação para atender aos interesses dos negócios, remodelar suas operações internas sob a linha dos negócios e reduzir a exposição do governo à pressão política do eleitorado. Ball (2007) aponta para a importância da atribuição discursiva da estratégia, na qual o papel do setor privado é apresentado como fundamental para a competitividade econômica do país num mundo globalizado, dada a sua capacidade em produzir inovação e reduzir custos, o que o tornaria um ator apto a promover a superação da pobreza e o crescimento econômico.

O renascimento das “parcerias” também se articulou a mudanças mais amplas na paisagem ideológica e conceitual da governança, em direção a uma “terceira via” política entre o Estado e o mercado, especialmente no Reino Unido (Newman, 2001). Estas se apresentaram como um corretivo para a presença demasiada do Estado, por um lado, e à sua ausência, por outro, em virtude do extenso processo de privatizações que o antecedeu. Ao servirem de ponte entre cada setor, as parcerias atuavam como um canal, permitindo o aproveitamento das vantagens de cada parceiro, a serem capitalizados no futuro.

Tratava-se de se constituir um modelo mais flexível que permitiria a introdução destes capitais com vistas à busca de ganhos existentes nos vários campos da oferta de serviços públicos, assumindo uma forma mais híbrida e menos intrusiva do que a privatização ou aquisição acionária. Note-se que a noção corrente de PPPs, especialmente na sua modalidade patrocinada, permite a inclusão do setor privado nos serviços públicos nos casos em que as privatizações e as concessões tradicionais não se mostravam vantajosas ao capital privado. Entretanto, caso o Estado se dispusesse a remunerar parte dos custos envolvidos, o empreendimento poderia gerar retornos atrativos para os agentes privados.

Emerge, neste quadro, o postulado do Estado regulador, a quem caberia estimular, fiscalizar e coordenar a iniciativa privada, uma vez que o governo deveria abdicar de exercer atividades que o particular teria condições de exercer mediante sua própria iniciativa e com seus próprios recursos. Além de promover as privatizações, caberia ao Estado fomentar a presença do poder privado em temas públicos, o que teria levado à criação de diversos mecanismos de parcerias pactuadas entre o setor público e o privado. Harvey (2005) aponta que, dentro desta visão, o papel destinado aos Estados seria o de criar e preservar um quadro

institucional que viabilizasse as condições adequadas para que o mercado funcionasse de forma eficaz, o mais livre possível de amarras, assumindo novas oportunidades de negócios.

Indo mais além, Aalbers (2016) nomeia esse processo como um período de “regulação da desregulamentação”, uma vez que a iniciativa visa introduzir um novo sistema regulatório que tem o objetivo de tratar de forma seletiva determinados agentes econômicos. Robertson e Verger (2012, p. 2) apontam que já na década de 1980 começa a se consolidar um conjunto de ideias-chave estruturadoras desta nova visão:

a fragmentação das políticas estatais protecionistas, de modo a facilitar a livre movimentação do comércio, das finanças e do trabalho através das fronteiras nacionais (conhecida como desregulação); a implementação de políticas de concorrência entre os setores público e privado destinadas à criação de eficiência; a privatização de uma série de antigas atividades estatais e seu redimensionamento (envolvendo um processo dual de descentralização e recentralização). O estatuto especial das atividades do Estado como serviços públicos ou não seria mais aplicável ou necessitaria ser radicalmente repensado.

O rebatimento desta visão em relação à América Latina e ao conjunto dos países subdesenvolvidos se deu em torno do chamado Consenso de Washington, termo criado por John Williamson para designar um conjunto de recomendações de políticas econômicas cogitadas pelas instituições financeiras de cooperação internacional³ como receituário para os ajustes macroeconômicos nos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades e que vieram a se tornar política oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir de 1990. Pautado por recomendações neoliberais de política econômica que emergiram gradualmente no debate após uma década (anos 1980) de crise financeira externa, baixo crescimento e falência dos instrumentos adotados nos países da América Latina, o conjunto de propostas visava superar a crise e retomar o crescimento estável (Giambiagi e Almeida, 2003).

O consenso se pautava no seguinte conjunto de recomendações:

- reduzir gastos do Estado;
- realizar reforma fiscal e tributária;
- promover a abertura comercial e a instituição do livre-mercado;
- trazer competitividade ao mercado por meio de uma taxa de câmbio adequada;
- fomentar o comércio externo liberado;
- incentivar o investimento estrangeiro;
- privatizar serviços estatais;
- flexibilizar leis de processo econômico, bem como relações trabalhistas; e
- garantir a propriedade intelectual e privada como direito da população.

Segundo Fiori (1997, p. 85), tais políticas foram induzidas e introduzidas como imposição em meio à renegociação das dívidas externas dos principais países da região, como condição para conceder cooperação financeira externa, sendo pautadas por um programa ortodoxo de estabilização monetária, acompanhado por um pacote de reformas estruturais e institucionais voltadas para a abertura, desregulação e privatização das economias nacionais. A prioridade absoluta seria a busca de um superávit fiscal primário que envolvia uma melhor gestão e reconfiguração das relações fiscais intergovernamentais, a reestruturação dos sistemas

3. Reuniram-se em Washington, em novembro de 1989, o Institute for International Economics (IIE), o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no intuito de rever suas estratégias globais de atuação diante da crise.

de previdência pública, a liberalização financeira e comercial, a desregulação dos mercados e a privatização das empresas estatais, o que naturalmente levaria à retomada dos investimentos e ao crescimento econômico. “Este programa de estabilização e reforma econômica foi chancelado pelo FMI e pelo Bird em mais de sessenta países de todo mundo” (*op. cit.*, p. 12).

Especificamente no Brasil, este movimento surge como uma crítica ao modelo desenvolvimentista conservador que se utilizou de empréstimos junto a organismos financeiros internacionais, especialmente o FMI, como mecanismo de fomento à constituição de infraestruturas e de empresas produtivas estatais. O diagnóstico é que este movimento teria levado à fragilidade externa e ao endividamento do Estado, reduzindo sua capacidade de investimento. O esfacelamento desse modelo desencadeou uma grave crise econômica nos anos 1980 e um processo inflacionário crônico.

Os primeiros passos de ampliação da agenda privada se deram por meio das privatizações de empresas estatais, ainda durante o governo José Sarney (1985-1990), quando foram privatizadas dezoito empresas, outras duas foram incorporadas por instituições financeiras, e quatro, fechadas. Esta fase foi acompanhada de um processo de desfederalização ou descentralização de estatais, tendo sido entregues dezoito delas aos governos estaduais.

Durante o governo Collor (1990-1992), a iniciativa de privatizações ganhou ainda mais vulto no âmbito do chamado Plano Brasil Novo. O plano combinava programas de impulso ao comércio externo e abertura às importações, de Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice) e um programa de privatizações com vistas à instituição do Plano Nacional de Desestatização (PND),⁴ além de medidas de liberalização fiscal e financeira para estabilização da inflação, mais conhecidas como Plano Collor.

O objetivo do PND era reduzir a atuação do Estado brasileiro por meio da venda de empresas estatais, sociedades de economia mista e ativos em empresas privadas de posse da administração pública. A ideia era tornar o Estado um sócio minoritário, pois grande parte das empresas já eram de capital aberto e negociadas em bolsa de valores, ou, alternativamente, destinar integralmente estas atividades à iniciativa privada. Neste curto mandato, das 68 empresas incluídas no programa, apenas 18 foram efetivamente privatizadas.

Após a destituição de Fernando Collor e a posse do vice-presidente Itamar Franco (1992-1994), o modelo de privatização teve seguimento, mas com menor ímpeto. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a reforma do Estado, as privatizações e parcerias com o setor privado ganharam novo ímpeto. A política das privatizações começou com a venda das estatais de telefonia, energia e mineração. Ainda em 1995 o governo federal lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), focado no realinhamento do papel e das estruturas do Estado, na ampliação do papel do setor privado em áreas antes dominadas pelo setor público e na diversificação das formas de relacionamento entre ambos os atores, não apenas as empresas, mas também em direção às OSCs.

4. Introduzido pela Lei nº 8.031, de 1990.

Segundo Silva (2020, p. 220), a política nacional de desestatização se organizava em torno de três grandes eixos:

o primeiro tratava da reconfiguração societária de empresas públicas e sociedades de economia mista, mediante modalidades operacionais dos tipos: alienação de ativos, abertura de capital, aumento de capital com renúncia de direitos de subscrição, dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos. O segundo eixo focava a concessão, permissão e autorização de serviços públicos mediante contratos de parceria com o setor privado, que podiam envolver, inclusive, a construção e manutenção de equipamentos e a gestão de serviços. Havia ainda um terceiro eixo, orientado para a transferência de bens móveis e imóveis ao setor privado.

Neste período foram editados importantes marcos legais de transferência de atividades para o setor privado, como a Lei nº 8.987, de 1995, que versou sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, a Lei nº 9.074, de 1995, que instituiu regras para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, além da criação das agências regulatórias, das organizações sociais (OS) (Lei nº 9.637, de 1998) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) (Lei nº 9.790, de 1999) e da Lei nº 9.491, de 1997, que reordena e estabelece o novo PND.

Assim, ainda em 2002 se iniciam as discussões sobre a adoção de um programa de PPPs nacional, onde se buscava adaptar o marco legal de contratação previsto na Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993) e na Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995), visando alterações que potencializassem o sistema de parceria e o seu elemento de distinção, que é o compartilhamento dos riscos com o financiamento privado (Lima, Paula e Paula, 2005).

Diante da crise fiscal e econômica do início dos anos 2000, o novo governo empossado em 2003, capitaneado por Luiz Inácio Lula da Silva, dá sequência aos debates sobre as PPPs e assume a elaboração do novo marco regulamentador por meio do projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo de nº 2.546, de 2003, posteriormente promulgado como a Lei nº 11.079, de 2004. A lei traz várias inovações em relação à Lei de Concessões, que discutiremos de forma mais aprofundada na seção seguinte, e que deixa clara a intenção em ampliar significativamente as parcerias entre o Estado e o particular, alterando as relações entre os entes de direito público e de direito privado, na busca de um ponto de convergência de interesses.

O fato do marco das PPPs ter sido gestado inicialmente num governo de corte mais liberal, mas aprovado durante a gestão de um partido reconhecidamente de esquerda, revela que parte das discussões de natureza político-partidária, e, em certa medida, ideológicas, foram sobrepujadas por uma necessidade premente de mobilização de recursos para investimentos numa conjuntura de crise fiscal e paralisia econômica. Evidentemente, sua aprovação se deu mediante uma outra matriz de análise, menos motivada ideologicamente e mais premida orçamentariamente, na qual o governo buscou introduzir vários elementos protetivos ao interesse público durante a tramitação do projeto de lei.⁵

Não obstante, a este respeito é interessante a leitura das justificativas apresentadas pelo governo para o veto do inciso II do art. 11 da Lei nº 11.079, de 2004, quando da sanção da lei, que corroboravam em grande medida com o ideário de abertura de maior espaço para o setor privado operar serviços e prover infraestruturas:

5. Entre estas destaca-se o estabelecimento de metas de desempenho como condição para liberação da remuneração do parceiro privado, a possibilidade de exigência de garantias do parceiro privado maiores do que as previstas na legislação existente e a formação de sociedade de propósito específico (SPE), conforme expresso na exposição de motivos encaminhada ao Congresso junto ao citado projeto de lei (Brasil, 2003).

contratos de parcerias público-privadas realizados em diversos países já comprovaram que o custo dos serviços contratados diminui sensivelmente se o próprio prestador do serviço ficar responsável pela elaboração dos projetos. Isso porque o parceiro privado, na maioria dos casos, dispõe da técnica necessária e da capacidade de inovar na definição de soluções eficientes em relação ao custo do investimento, sem perda de qualidade, refletindo no menor custo do serviço a ser remunerado pela administração ou pelo usuário.⁶

Esta gênese, até certo ponto ambígua politicamente, poderia inclusive cumprir um bom objetivo, que é o de colaborar na desmistificação e desideologização do debate sobre a adoção do modelo de PPPs. No fundo, trata-se de apenas mais um instrumento à disposição dos gestores e este não é de utilização obrigatória. Apresenta vantagens e desvantagens a depender de cada situação. Ocorre que para o gestor público que tem a missão de promover o desenvolvimento econômico e social, a restrição orçamentária se coloca como uma realidade muito concreta, e, politicamente, há um mandato a cumprir e a tentar reproduzir, de forma que buscar alternativas de financiamento sempre é parte central da agenda de qualquer governante. Quando não se vislumbram muitas alternativas de acesso aos recursos tributários, de transferências e de financiamentos, resta recorrer às parcerias e privatizações.

Evidentemente, tal constatação não passa ao largo do debate sobre o fato de que os próprios governos podem abraçar teses de excessiva restrição fiscal, como a busca de superávits fiscais primários demasiadamente rígidos ou até mesmo o estabelecimento de tetos de gastos e restrições ao financiamento público, que impõem amarras, muitas vezes contraproducentes, à atuação do setor público e ao crescimento econômico, no intuito de abrir mais espaço para os negócios privados junto aos governos. Ou, ainda, que os poderes legislativos sejam os porta-vozes da agenda a pressionar um governante relutante, ou ambos caminhem juntos nesta mesma direção, numa situação de total hegemonia.

Numa Federação este problema se agrava, sobretudo no caso brasileiro, em que a União concentra a maior parte dos recursos públicos e fontes de financiamento. Ao se criarem barreiras de acesso ao financiamento oriundo de fontes e instituições financeiras federais, estados e municípios se veem com pouco espaço de manobra para realizar investimentos e ampliar a oferta de serviços, o que os forçaria a aderir a esta agenda.

No âmbito da esfera urbana seu efeito se traduz de duas formas: pelas novas relações Estado-capital-sociedade, no seu sentido mais abrangente, e, no tocante ao espaço construído, pela necessidade de mudanças no papel estatal de provisão de bens e serviços urbanos acessórios à acumulação.

Assim, se fez necessário rever o papel regulador do Estado acerca do urbano, quando as novas formas de acumulação incidiram sobre esta dimensão da vida e da economia. Nesta direção, o Estado é pressionado a remodelar seus modos de intervenção no espaço construído e a reformatar seu conteúdo, foco, estratégias, princípios e instrumentos em suas políticas urbanas. Entre estes, o modelo de financiamento assume papel central, uma vez que este pode se apresentar como entrave ou como mecanismo de viabilização para a implantação das novas estratégias de acumulação.

A mudança na agenda de desenvolvimento urbano contou com a impulsão das instituições financeiras multilaterais, que tiveram importante papel no rumo tomado pelo desenvolvimento dos países da periferia do capitalismo, especialmente a partir da década

6. Razões de veto ao inciso II do art. 11, constantes da Mensagem nº 1.006, de 30 de dezembro de 2004, que trata do veto presidencial parcial à Lei nº 11.079, de 2004.

de 1960. Operando inicialmente com os Estados nacionais com vistas ao esforço de desenvolvimento pautado na produção de infraestruturas urbanas, com as crises dos anos 1970 e 1980, que levaram à deterioração da situação fiscal, há um significativo realinhamento nestas políticas. Não mais atuando apenas para fortalecer o livre-mercado e o acesso de empresas na provisão de infraestrutura, a saída apontada se expressa na afirmação crescente da visão de mercado como saída para a crise e na globalização dos fluxos dos fundos internacionais, especialmente no tocante ao financiamento das cidades.

Com a crise da dívida no Terceiro Mundo, no início dos anos [19]80, o frágil padrão de financiamento das cidades até então constituído ruiu. Nessa ocasião, ocorre um importante aumento da influência e do poder de barganha das instituições multilaterais nas políticas públicas dos países em crise. A ação do BID e do Banco Mundial deixa de ser realizada em termos de recomendações e passa à intervenção mais ativa, como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida, protagonizados pelo FMI. A reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o “ajuste fiscal das cidades” foram partes importantes das reformas estruturais dos anos [19]80 (Arantes, 2006).

Mas este novo nicho não se restringiu apenas ao BID e ao Bird, tendo outras instituições financeiras internacionais de fomento atuado nesta mesma direção, como a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), a Corporação Andina de Fomento (CAF), entre outras, que igualmente redirecionaram seus esforços para a promoção de PPPs e concentraram sua atuação nos entes subnacionais. Seja diretamente, por meio das próprias agências de financiamento, seja atuando por meio de outras instituições de cooperação técnica internacionais, a agenda também avançou fortemente na América Latina.

O ajuste fiscal e a ascensão do novo gerencialismo aplicado ao setor público, que incorporam padrões de gestão típicos do mundo empresarial para as administrações governamentais, também foram transpostos para o universo da gestão urbana. Estes não apenas afetaram a lógica de atuação dos agentes federais de financiamento da política, mas direcionaram esforços crescentes junto às administrações municipais no sentido de estimular a transposição da visão gerencial e negocial das empresas para o campo da gestão das cidades.

O *empresariamento* ou o *empreendedorismo urbano*, a partir do lócus do espaço do gestor público, passa a se constituir na tônica da gestão local ou municipal, destacando-se seus impactos diretos sobre sua dimensão urbana. Nesta visão, as cidades deveriam tornar-se máquinas de produzir riquezas, um veículo para a geração de novos negócios e para o crescimento econômico, com vistas a colaborar com o equilíbrio financeiro demandado pelo ajuste fiscal e permitindo reservar os orçamentos públicos para a prestação de serviços sociais prioritários e não rentáveis para o mercado.

Arantes (2004), ao analisar o papel exercido pelo Banco Mundial e o BID na definição das políticas urbanas na América Latina a partir dos anos 1990, evidencia a agenda que buscava orientar uma atuação governamental não apenas pautada pela visão de mercado, mas, sobretudo, voltada para atender ao mercado. Neste sentido, Otilia Arantes (2000) aponta que as cidades passaram a ser geridas não apenas *like business*, mas *for business*.

Diversas publicações dos organismos internacionais evidenciam este redirecionamento de esforços, como explicitado especialmente no *World Development Report 2002: building institutions for markets* (World Bank, 2002) e no relatório *Cities in Transition: urban and local government strategy* (World Bank, 2000).

Arantes (2006) destaca as novas estratégias de financiamento recomendadas para as cidades, diante da crise fiscal:⁷

- maior acesso dos governos regionais e locais para captação de recursos no mercado de crédito nacional e internacional, a facilitação para a emissão de títulos para lastrear as operações, e a cotação de *ratings* municipais, viabilizado pela universalização de padrões e indicadores fiscais;
- estímulo à criação de agências privadas de intermediação financeira independentes e responsáveis pela implementação de projetos e captação de recursos no mercado;
- a criação de estímulos fiscais especiais ou emissão de títulos para promoção de melhorias urbanas em áreas sujeitas à valorização imobiliária que permitam o retorno dos investimentos; e
- a adoção de novos e mais flexíveis modelos de PPPs e a disseminação de concessões para operação e ampliação da oferta de serviços e de infraestrutura urbanos por empresas privadas de capital aberto.

O objetivo desse novo sistema de financiamento é tornar as municipalidades “autossustentáveis” e, no limite, autofinanciáveis no mercado privado. Recorrendo a esse tipo de recurso, os municípios passam a apostar em obras e investimentos que apresentam taxas de retorno, no mínimo, equivalentes aos custos do capital, em uma concepção da ação pública cada vez mais financeirizada.

A noção de fundo é a de que as privatizações, concessões e PPPs poderiam ainda abrir espaço para mobilizar recursos de fundos privados globais para o financiamento de infraestruturas, assim como para assumir ou se associar à gestão de serviços urbanos, o que permitiria gerar fluxos de retornos financeiros mais seguros e de mais longo prazo, lastreados na receita de tarifas. Assim, a estratégia articula os capitais financeiros globais que estão em busca de aplicações de longo prazo interessadas em se lastrear em “ativos tangíveis” de infraestrutura.

A esfera do desenvolvimento urbano está repleta de oportunidades no tocante à provisão de infraestruturas e prestação de serviços de interesse público, de modo que as PPPs têm sido usadas de diversas formas em projetos de requalificação, execução de serviços de manutenção e conservação (limpeza, manutenção da drenagem e dos calçamentos), iluminação pública, construção de obras de arte (pontes e viadutos), manutenção do sistema viário, conservação geral de áreas públicas, instalação e manutenção de mobiliário urbano, construção de unidades habitacionais ou conservação de áreas comuns em programas de habitação popular, gestão de prédios ou equipamentos públicos, além da construção de estádios, hospitais e presídios.

Este mecanismo também se faz presente no campo do capital imobiliário, nas chamadas PPPs habitacionais e nas operações urbanas. Há uma vasta literatura apontando que a luta que visava o direito à cidade por meio da adoção destes novos instrumentos acabou sendo desvirtuada e apropriada pelo segmento empresarial urbano, transmutando-se em novas possibilidades de viabilização da cidade-mercadoria por meio da institucionalização (ou regulação) da desregulamentação. O tema afeta diretamente a elaboração dos planos diretores e o debate sobre os parâmetros de aproveitamento, uso e ocupação do território e à maior

7. IBRD e World Bank (2020, p. 40) também explicitam que a atuação no campo do desenvolvimento urbano, especialmente em infraestrutura, é um bom negócio para a instituição, sobretudo diante do potencial de ampliação de clientes que a incorporação dos gestores locais proporciona: “urban and local government work is also good business for the bank. There is growing demand for bank assistance in this area, not only from national governments but also from a newly empowered set of clients-municipalities themselves”.

permissibilidade na flexibilização dos parâmetros urbanísticos, que envolve a incorporação de uma relação mais íntima com o capital privado na gestão das cidades (Cota, 2013).⁸

Desde os anos 1990 começaram a ser adotadas diversas iniciativas de operações urbanas nos maiores municípios do país, que se utilizaram, sobretudo, dos instrumentos de regulação urbanística, especialmente daqueles criados ou regulamentados por meio do Estatuto da Cidade.

Cota (2013) identifica a introdução do instrumento de operação urbana no Plano Diretor de São Paulo, em 1985, como sendo a primeira iniciativa concreta de se democratizar o planejamento urbano no país e implementar instrumentos com vistas à busca da função social da propriedade urbana e da cidade, não obstante o fato de que, concretamente, este plano não tenha sido aprovado. Apesar do percalço inicial, a partir de 1988, vários municípios passaram efetivamente a adotar instrumentos de planejamento pautados na parceria entre o setor público e a iniciativa privada, em especial via operação urbana, buscando mobilizar recursos privados na promoção de empreendimentos de interesse público, como nos casos pioneiros de São Paulo (São Paulo) e Belo Horizonte (Minas Gerais), e a partir desses pontos se espalhando principalmente pelas capitais e grandes centros.

Os trabalhos de Compans – especialmente Compans (2005) – apontam que o surto de experiências de planejamento estratégico das cidades serviu como uma espécie de veículo para viabilizar a introdução da nova noção de governança urbana nas principais cidades, cujo motor central é referenciado na lógica da adoção da PPP como modelo negocial pactuado junto aos capitais locais e externos. Ali o paradigma da nova gestão pública das cidades se associa de maneira evidente à própria noção de empresariamento urbano, tanto visto pela ótica do comportamento do setor privado como do setor público.

Tais parcerias em geral não se enquadram exatamente no marco legal das PPPs, uma vez que para muitos autores esta noção assume uma abordagem mais abrangente, abarcando também os arranjos políticos e econômicos mais gerais com o capital urbano que legitimam politicamente e eleitoralmente a gestão dos prefeitos, com vistas à reprodução de mandatos para assegurar a continuidade destas relações. As operações urbanas seriam o instrumento mais potente para pôr em prática este modelo, dada a sua maior abrangência, flexibilidade e capacidade em invocar outros instrumentos de gestão urbana, especialmente os oriundos do Estatuto da Cidade, para compor seu escopo de atuação.

Num ambiente de crise fiscal e de baixa disponibilidade orçamentária, a aliança com o setor privado permitia driblar a indisponibilidade de recursos orçamentários e de alguma forma ativar as economias locais. A agenda assume como pauta principal a requalificação de áreas centrais como modelo de entrada na agenda de cidades competitivas, sustentada na expectativa de valorização imobiliária destas áreas tanto pela via das lajes corporativas como por meio da ocupação para fins habitacionais, permitindo transformar certas externalidades negativas decorrentes da degradação física por meio de sua revitalização.

8. A nota técnica desta série que trata dos mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local aborda os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade sob a perspectiva da sua utilização para fins de arrecadação, como uma das alternativas para o financiamento do desenvolvimento urbano. De fato, se o objetivo explícito dos instrumentos, para além de promover a gestão e ocupação do solo urbano, seria o de buscar promover a captura estatal de mais-valias fundiárias geradas no processo de valorização imobiliária como fonte de receitas, tais instrumentos não se constituiriam, *per se*, propriamente em parcerias entre os setores público e privado, mesmo que o valor arrecadado fosse direcionado a fundos habitacionais ou de desenvolvimento urbano. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/507f9415-4628-431e-ba4d-ecfa6263b225/download>. Acesso em: jun. 2026.

Cota (2013) nos parece precisa ao apontar que as PPPs assumiriam um duplo caráter no processo de produção do espaço urbano, uma vez que os novos instrumentos e estratégias de planejamento urbano serviriam tanto para viabilizar modelos de cidade alinhadas à lógica da inclusão e da função social da cidade e da propriedade, como apropriada por seu par antagônico, a valorização do capital imobiliário urbano: tudo aquilo que o primeiro modelo desejava combater ou, ao menos, dali extrair parte das mais-valias para sustentar um processo redistributivo nas cidades.

Em certa medida, a crença institucionalista de que tais instrumentos legais fossem pouco permeáveis à captura pelos interesses do capital devido à inclusão dos princípios da função social da cidade e da propriedade, na lei conhecida como Estatuto da Cidade, se viu frustrada na prática pelos interesses concretos que permeiam a disputa social e econômica pela cidade. Como seria de esperar diante de uma abordagem mais política do que institucionalista, a aplicação destes instrumentos sempre estará sujeita à correlação de forças entre os diferentes agentes que disputam o modelo de cidade em cada localidade.

No caso das PPPs da área de habitação, em geral, a centralidade da proposta está alicerçada na disponibilização de imóveis de propriedade do poder público para sustentação econômica da parceria, situação que nem sempre pode ser encontrada em todos os municípios. Uma forma alternativa de aquisição pode advir do fato de que alguns imóveis privados acumulam dívidas com a prefeitura, inclusive de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e taxas locais, os quais podem ser abatidos num processo de alienação do bem para o poder público ou mesmo num processo de desapropriação.

Assim, o capital mobilizado de partida é um bem público, no caso, não orçamentário, mas patrimonial. Logo, para a constituição destas parcerias também há que avaliar o custo de oportunidade entre a utilização de um ou outro recurso, além da possibilidade do endividamento. Evidentemente, num cenário de falta de disponibilidade orçamentária, restrição da capacidade de endividamento e declínio do apoio federal, a liquidação do patrimônio imobiliário, quando existente, torna-se uma das poucas alternativas disponíveis ao gestor para promover melhorias urbanas e atendimento habitacional para as famílias de baixa renda. O fator localização é fundamental, assim como a possibilidade de reabilitação do imóvel construído para uso residencial, ou, no caso de terrenos vazios, que este proporcione um número de moradias suficientes para viabilizar o empreendimento.

A estratégia que se coloca é combinar o valor presente com o valor futuro a ser obtido após a construção ou reabilitação do imóvel, permitindo ao setor público capturar parte deste ganho por meio do recebimento de unidades habitacionais e outros benefícios, como urbanização e equipamentos de uso coletivo, ou gestão condominial. Em certos casos também permite a reativação da área do entorno, pois pode envolver a reabilitação de imóveis desocupados ou com ocupações precárias, permitir a ativação econômica por meio da adoção de imóveis comerciais ou equipamentos que viabilizem geração de emprego e renda, ou mesmo a recuperação dos espaços públicos.

Considerando sua utilização para viabilização da moradia popular, para além da questão da aquisição das unidades habitacionais pelo poder público, a equação precisa envolver a manutenção e recuperação destes imóveis, e, também, a questão condominial, pois muitos destes imóveis estão em áreas centrais e são verticalizados, ou podem vir a se constituir em condomínios horizontais, surgindo a questão da manutenção das áreas comuns.

Em 2012, foi lançado o projeto da primeira PPP habitacional brasileira, capitaneada pelo governo do estado de São Paulo. Seu objeto é a oferta de 2,3 mil Habitações de Interesse Social (HIS) e 1,4 mil Habitações de Mercado Popular (HMP) voltadas às populações de baixa e média rendas, sobretudo na área central da capital paulista. Sua principal finalidade era atender a pessoas que, anteriormente, moravam na periferia, mas trabalhavam no centro da cidade, despendendo tempo excessivo nos deslocamentos diários. Assim, cerca de 80% dos beneficiários têm esse perfil e 20% são de habitantes que já viviam na zona central.

O contrato foi assinado em 2015, com prazo de vinte anos, na modalidade de PPP administrativa. Ou seja, o concessionário é remunerado essencialmente por contraprestações pagas pelo poder concedente. Para tal, deve, além de construir as unidades, realizar a manutenção predial de longo prazo, desenvolver trabalho técnico social de pré-ocupação e pós-ocupação, prestar serviços de apoio à gestão condominial e construir e manter espaços não residenciais (como comércios, lazer e serviços em geral). Os investimentos são estimados em R\$ 919,5 milhões.

Sua remuneração é atrelada à quantidade de habitações entregues e a indicadores de desempenho, como elaboração de planos de manutenção preventiva, manutenção dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, execução de atividades de educação sanitária e ambiental, realização de ações de fortalecimento social e acompanhamento psicossocial de famílias contempladas. Ademais, o contrato possibilita a arrecadação de receitas acessórias vinculadas a atividades realizadas nos espaços não habitacionais das edificações, que devem ser compartilhadas com o poder concedente.

Até fevereiro de 2021, já havia sido concluída a construção de 1,4 mil moradias sociais na região central paulista, além de diversas melhorias pactuadas, como a construção de creche municipal para 162 crianças, a revitalização da praça Júlio Prestes e a reforma de Grupamento da Unidade do Corpo de Bombeiros. Desse modo, é perceptível que o projeto aplica princípios de concessões e PPPs ao contexto do segmento de habitação, uma vez que no contrato verificam-se características como a natureza de longo prazo (vinte anos) da parceria, a prestação de serviços públicos, remuneração atrelada ao desempenho mensurado por indicadores, contratação mediante processo licitatório e transferência de riscos à iniciativa privada, incluindo os de financiamento. De fato, por mais que a modalidade de PPP administrativa contemple o pagamento de contraprestações públicas, estas são vinculadas à entrega das unidades habitacionais pelo parceiro privado. Ou seja, na prática, este recebe os pagamentos somente depois de realizar os investimentos – e, ainda assim, a depender de seu desempenho –, atuando, portanto, como um financiador da infraestrutura.⁹

Por sua vez, apesar desse potencial, é necessário atentar para os desafios relacionados às PPPs de habitação, como o risco de relocação de pessoas já estabelecidas nas regiões-alvo dos projetos. Nesse sentido, destaca-se a campanha Atingidos pela PPP, iniciada em 2020, como oposição ao projeto municipal de PPP Casa da Família, formulado pela Prefeitura de São Paulo. A expectativa de melhoria da infraestrutura em bairros da zona norte da cidade é contraposta pela preocupação de atuais moradores sobre seu destino.

Isso evidencia a importância de um fator central para o sucesso de concessões: a participação social nos projetos. Para que estes tragam efetivamente benefícios à sociedade, é fundamental levar em conta o ponto de vista e encontros daqueles que conhecem profundamente as particularidades

9. "A contraprestação pecuniária será paga proporcionalmente pelo poder concedente mediante o aceite das unidades habitacionais, das obras não residenciais, averbação dos empreendimentos respectivos, e dos serviços efetivamente prestados" (Estado de São Paulo, 2020).

locais. Afinal, concessões e PPPs são meramente ferramentas para a viabilização de investimentos em infraestrutura, que, em última análise, devem considerar os impactos à população.

Finalmente, cabe mencionar que outros estados também vêm trabalhando em projetos de PPPs habitacionais. Um exemplo é o Piauí, que em 2020 contratou a PPP Habitar Servidor, voltada à construção de quinhentos apartamentos na zona leste da capital Teresina. A prioridade de moradia é para servidores públicos estaduais, como policiais militares. Em empreendimentos como os de Campo Grande (Mato Grosso do Sul),¹⁰ o primeiro contrato realizado pela Agência Municipal de Habitação estabelece o uso misto nas edificações, onde conviverão imóveis vendidos pela construtora ou incorporadora selecionada e os imóveis recebidos em contrapartida pela prefeitura (10%). Logo, nem todos os imóveis serão públicos e a administração condominial será privada, de forma que está presente o desafio de subsidiar as taxas condominiais, uma vez que o público-alvo da iniciativa é atender à faixa da população de baixa renda em áreas centrais.

Este modelo deverá crescer nos próximos anos, dada a elevada necessidade de investimentos na produção de moradias e urbanização, que atualmente contam com poucas alternativas de financiamento federais, e que, diante das limitações fiscais, podem também se utilizar dos instrumentos do Estatuto da Cidade ou de seu patrimônio imobiliário para a sustentação das parcerias com o setor privado.

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 2015) também prevê a possibilidade de aplicação de forma compartilhada dos instrumentos de reforma urbana contidos no Estatuto da Cidade, nas regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos. Os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), poderão incorporar, entre outros, os instrumentos: de operações urbanas consorciadas interfederativas, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e PPPs interfederativas (art. 9º). Certamente, trata-se de um enorme desafio para a articulação política e institucional, dado que cada município deverá prever os mesmos parâmetros urbanísticos nas suas respectivas legislações, prever os respectivos zoneamentos e integrar o planejamento territorial da região afetada, de forma que, até o momento, não foi detectada nenhuma iniciativa deste tipo em curso no país.

No capítulo seguinte serão aprofundados os conceitos, modalidades, características e objetivos das concessões e das PPPs, com foco nos seus principais potenciais, desafios e pontos de atenção, à luz das experiências em curso.

2 PARCERIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS ATUAIS

2.1 Concessões e PPPs: modalidades, características, objetivos e potencial

É possível definir concessão como a delegação da prestação de um serviço público a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, por prazo determinado, mediante licitação (Brasil, 1995). Nesse sentido, a chamada concessão comum é a modalidade em que não há pagamento de contraprestações por parte do poder concedente. Em outras palavras, o concessionário é remunerado essencialmente por tarifas pagas pelos usuários, como ocorre em rodovias pedagiadas, por exemplo.

10. Disponível em: <https://prefcg-repositorio.campogrande.ms.gov.br/wp-cdn/uploads/sites/9/2020/09/PRIMEIROADENDOAOEDITALDE-CHAMAMENTOPUBLICON0012019.DOCX-1.pdf>.

A PPP, por sua vez, é um tipo particular de concessão, que envolve contraprestação do poder público e pode ser dividida em duas modalidades: patrocinada e administrativa (Brasil, 2004).

Na primeira, a remuneração do concessionário é substancialmente uma combinação entre contraprestações públicas e tarifas dos usuários. Um exemplo é a linha 4 do Metrô de São Paulo, a primeira PPP do Brasil (CMSP, 2016). Na segunda, a remuneração é feita essencialmente por meio das contraprestações, sem cobrança de tarifas. Um exemplo é a PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, no estado de Minas Gerais (Complexo [...], 2009).

No Brasil, a Lei nº 11.079/2004, conhecida como lei federal das PPPs, traz, em seus arts. 22 e 28, limitações ao comprometimento orçamentário com as seguintes contraprestações: 1% da receita corrente líquida (RCL), no caso da União; e 5% da RCL para estados, Distrito Federal e municípios.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

[...]

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios” (Brasil, 2004).

O objetivo é disciplinar a exposição agregada dos recursos governamentais com essas parcerias. Afinal, ainda que seja possível que o poder concedente economize recursos delegando a prestação de serviços à iniciativa privada em vez de prestá-los por conta própria, as contraprestações consistem em um compromisso de longo prazo, como será abordado ao longo deste relatório institucional.

Apesar de suas peculiaridades, tais instrumentos têm aspectos comuns que permitem sua análise sob uma mesma ótica. No fim das contas, independentemente do pagamento ou não de contraprestações por parte do poder concedente, seu cerne é a delegação da prestação de um serviço público à iniciativa privada, por meio de concorrência, por prazo determinado.

Cabe ressaltar que esses instrumentos podem receber denominações distintas em cada país, apesar de seu escopo e características serem análogos. Isso se deve, sobretudo, a variações jurídicas e idiomáticas. Como exemplos, podem-se citar os termos *asociaciones público-privadas* (APPs), em alguns países da América Latina; *private finance initiative* (PFI), no Reino Unido; e *affermage*, na França.

Em nível global, é comum o uso do termo *public-private partnerships* (PPPs). Nesse sentido, segundo World Bank (2014), é possível classificá-las de acordo com o mecanismo de pagamento utilizado: PPPs com cobrança aos usuários, equivalentes às concessões comuns brasileiras; e PPPs com pagamentos governamentais, equivalentes às PPPs no país.

Este relatório, por ter como foco o Brasil, seguirá a nomenclatura nacional, sendo concessões o termo geral que engloba as três modalidades supracitadas (comuns, patrocinadas e administrativas). Alternativamente, também será utilizado parcerias, que é o termo geral.

Em suma, concessões são uma forma de contratação de serviços públicos. Seus objetivos finais são, em última análise, sua provisão adequada à população e o desenvolvimento de novas infraestruturas – ou melhora das já existentes – de maneira eficiente, dada a realidade orçamentária estatal (World Bank, 2014). Portanto, no contexto do desenvolvimento urbano, esses mecanismos são usualmente empregados para a realização de investimentos em segmentos variados de infraestrutura, como saneamento básico, iluminação pública e mobilidade urbana.

É possível elencar as principais características das concessões segundo o Guia de Referência de Parcerias Público-Privadas, de 2014, do Banco Mundial:

- envolvem a prestação de um serviço público e/ou o desenvolvimento de novos ativos públicos;
- delegação por prazo determinado, em contratos de longo prazo;
- reversibilidade de bens;
- contratação mediante processo licitatório concorrencial;
- remuneração baseada no desempenho; e
- transferência de riscos à iniciativa privada.

Quanto aos dois primeiros pontos, uma das principais finalidades do modelo de concessões é a busca por eficiência, a partir do envolvimento da iniciativa privada. Isso vale tanto para a implantação de novas infraestruturas como para a sua operação de longo prazo. Afinal, como o parceiro privado assume os riscos de manutenção, possui fortes incentivos para adotar boas práticas na fase de construção – como uso de materiais adequados e duradouros, realização de obras visando a economias de longo prazo, entre outras.

Isso não necessariamente ocorre em vias tradicionais de contratação,¹¹ nas quais a responsabilidade do agente privado vai somente até a etapa de construção. Nestas, pode haver incentivos nocivos para redução de custos de implantação, mesmo que isso prejudique a manutenção de longo prazo, por exemplo.

A reversibilidade de bens, por sua vez, marca a principal diferença entre concessões e privatizações.¹² Enquanto nestas ocorre a venda definitiva de ativos que anteriormente eram públicos, naquelas a propriedade dos bens continua sendo pública. Sua operação é privada por período previamente estabelecido em contrato, mas, finalizado tal prazo, retorna ao Estado (na chamada “reversão”), que pode licitá-la novamente ou optar por realizá-la por conta própria.

Nesse contexto, encontra-se outra importante finalidade das concessões: o desenvolvimento de novas infraestruturas. Diferentemente das privatizações, em que se vendem empreendimentos já existentes, é comum que tais mecanismos sejam empregados para a

11. Há diversas modalidades de contratação tradicional de infraestruturas e serviços públicos, como contratos de construção e contratos de engenharia, fornecimento e construção (*engineering, procurement and construction* – EPC). O assunto é aprofundado adiante neste relatório. Para fins didáticos, pode-se considerar “contratação tradicional” qualquer modalidade que não seja a de concessões e PPPs e que, portanto, não siga suas características (APMG International, 2016).

12. Novamente, tal questão será aprofundada mais à frente neste trabalho.

implantação de novos ativos. Assim, esses instrumentos podem ser utilizados para a construção de ferrovias, duplicação de rodovias e expansão da rede de saneamento básico, por exemplo.

A escolha do parceiro privado ocorre via processo de concorrência. Novamente, o objetivo é selecionar o prestador que maximize os benefícios do projeto. Para tal, podem ser considerados critérios variados, como melhor proposta técnica, menor valor tarifário, maior outorga¹³ ofertada ou menor valor da contraprestação a ser paga pela autoridade pública.

Essa é mais uma maneira pela qual se busca eficiência com as concessões. A ideia é selecionar o prestador dos serviços entre uma lista de concorrentes – os “licitantes” –, permitindo ao governo a opção por aquele que ofereça as melhores condições para o projeto, do ponto de vista do interesse público. Ressalta-se que, como muitos setores, sobretudo de infraestrutura, têm a característica de monopólio natural, é comum que tal concorrência fique limitada à fase de licitação, exigindo uma regulação ativa do governo ao longo da gestão do contrato. Isso será aprofundado adiante.

Em relação à remuneração atrelada ao desempenho, trata-se de ponto central para o incentivo à eficiência. Em geral, as concessões diferem de outros modos de contratação de serviços e infraestruturas públicos, pois, nestes, há uma abordagem baseada nos custos. Ou seja, a receita do contratado é em função dos custos estimados, sem deduções ou penalidades por resultados abaixo do esperado. Um exemplo são os modelos de empreitada por preço unitário, em que se contrata uma obra por preço certo de unidades determinadas (Brasil, 1993).

Nas concessões, por outro lado, o foco são metas pré-acordadas. A ideia é fazer com que a remuneração do parceiro privado dependa de sua capacidade de trazer resultados positivos à população, como a prestação adequada dos serviços, entrega de investimentos, redução de custos e realização de inovações.

Dessa forma, é comum que esses contratos ofereçam certa flexibilidade ao concessionário quanto às tecnologias a serem adotadas, já que a prioridade é o resultado. Tal flexibilidade é importante, inclusive, devido à característica de longo prazo desses contratos, o que torna muito difícil prever quais tecnologias serão, de fato, as mais adequadas para cada serviço em um horizonte de décadas.

Assim, busca-se gerar congruência entre os interesses privados e sociais, havendo mais uma forma de incentivo à eficiência. É possível citar como exemplo uma concessão comum de água e esgotamento sanitário, em que o operador é remunerado exclusivamente por tarifas pagas pelos usuários. Desse modo, em tese,¹⁴ a principal forma de crescimento de suas receitas seria justamente a expansão dos serviços, ampliando a base de arrecadação ao mesmo tempo em que se aumenta o acesso da população à rede.¹⁵

Ainda sobre a remuneração, cabe mencionar que, usualmente, esses mecanismos contemplam a possibilidade de arrecadação de receitas secundárias. No Brasil, a Lei nº 8.987/1995

13. Valor pago pelo parceiro privado ao poder concedente pelo direito de explorar ativos públicos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/523807-aprovada-mp-que-flexibiliza-pagamento-de-outorga-de-aeroportos/>. Acesso em: 1º out. 2021.

14. Teoricamente essa é uma situação de convergência de interesses, entretanto, na prática, como veremos adiante, não é incomum empresas declararem que a incorporação de novas economias aos sistemas se mostre deficitária, particularmente quando o contrato de concessão não prevê a inclusão de áreas de baixa renda ou de menor densidade nos planos de investimentos. Isso cria uma situação em que a inclusão de novas economias precisaria ser financiada adicionalmente pelo Estado.

15. Outra forma seria o aumento das tarifas. Isso, porém, depende dos parâmetros de reajuste previstos em contrato e da aprovação da agência reguladora, além do poder de compra da população, o que pode limitar essa possibilidade.

estabelece diferentes tipos dessas receitas como “receitas alternativas”, “complementares”, “acessórias” ou de “projetos associados”. A despeito de suas eventuais peculiaridades, é possível defini-las, de modo geral, como o faturamento da parte privada com outras atividades que não o objeto principal da concessão (Miguel, 2014). Ou seja, por um lado, o cerne do contrato está na prestação de um serviço público, remunerada por tarifas pagas pelos usuários e/ou contraprestações do poder concedente. Porém, a utilização alternativa dos ativos públicos também pode gerar recursos ao concessionário. Como exemplo, podem ser citados:

- publicidade em faturas de água e esgoto, em concessões de saneamento básico;
- placas de publicidade em uma rodovia concedida;
- locação de áreas para restaurantes, bares, livrarias, lojas de vestuário, entre outros imóveis comerciais, em concessões aeroportuárias; e
- oferecimento de seguro-viagem aos passageiros, em concessões de ônibus interestaduais.

Segundo APMG International (2016), a possibilidade de faturamento via receitas secundárias é um dos fatores pelos quais as concessões podem gerar eficiência. Esse ponto faz com que o parceiro privado tenha incentivos para otimizar a utilização da infraestrutura pública delegada, aumentando o rol de serviços oferecidos à população. Ademais, o excedente de receita potencialmente gerado a partir dessas fontes alternativas pode ser compartilhado com a autoridade pública, caso estabelecido em contrato, como será aprofundado ainda nesta subseção.

Finalmente, concessões são um importante instrumento de transferência de riscos. Estes podem ser entendidos como eventos sobre os quais as partes envolvidas não têm completo controle (Pereira, 2014). Nos modelos tradicionais de contratação, o governo costuma assumir a maior parcela dos riscos dos projetos, uma vez que a parte privada limita-se, usualmente, a projetar e/ou construir a infraestrutura pública, sendo a gestão de longo prazo responsabilidade da autoridade pública.

Nas concessões e PPPs, porém, a manutenção e operação dos ativos fica a cargo da iniciativa privada, sendo sua remuneração dependente da qualidade dos serviços prestados. Além disso, no caso de projetos que envolvam a implantação de novas infraestruturas, é comum que o concessionário comece a ser remunerado somente após a conclusão e o comissionamento das obras, o que representa a transferência dos riscos de prazo. Este último ponto é evidenciado em concessões comuns de mobilidade urbana. Uma empresa responsável pela implantação de uma linha de metrô, por exemplo, apenas começa a receber tarifas dos usuários após concluir as obras, por definição. Logo, a celeridade dos investimentos é de interesse não apenas do ponto de vista público (governo e população), mas também do próprio parceiro privado.

Ressalta-se ainda que, normalmente, os investidores privados e financiadores com capital em risco nesses projetos conduzem sua própria *due diligence* (diligência prévia), acrescentando mais uma camada de supervisão e fiscalização das atividades. A diligência prévia consiste no processo de análise e investigação de um negócio, visando ao seu maior conhecimento e à mitigação de ameaças (Resende, 2016).

A transferência de riscos é fator-chave para o bom funcionamento das concessões, devendo ser adequadamente dimensionada. A transferência insuficiente pode fazer com que o parceiro privado não tenha, efetivamente, incentivos para prestar os serviços da

melhor maneira possível, abalando a busca por congruência de interesses, mencionada nesta subseção. Por outro lado, a delegação excessiva de riscos pode impactar a atratividade do projeto, “esvaziando” a licitação e afetando o grau de concorrência, que é justamente um dos objetivos desses mecanismos.

Nesse contexto, um instrumento central é a matriz de riscos. Trata-se do detalhamento *a priori* dos riscos a serem atribuídos a cada parte – poder concedente e concessionário –, exposto no contrato de concessão a ser licitado (Grilo, 2008). A finalidade é estabelecer previamente qual agente deve arcar com quais custos, caso estes se materializem. Tal atribuição varia de acordo com o projeto, principalmente pelo fato de cada setor ter suas particularidades. Por exemplo, os riscos (e sua alocação) de uma concessão aeroportuária tendem a ser diferentes dos de uma concessão de saneamento básico.

Para fins didáticos, é possível recorrer ao projeto de concessão de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado do Rio de Janeiro,¹⁶ como exemplo prático de como essa distribuição pode ser realizada. A minuta do contrato (Estado do Rio de Janeiro, 2020) confere à iniciativa privada os seguintes riscos, entre outros:

- risco de demanda;
- risco de financiamento (exemplos: indisponibilidade de crédito disponível, aumento dos custos de capital);
- risco cambial (por exemplo: desvalorização da moeda nacional, elevando o custo de aquisição de insumos dolarizados);
- eventual inadimplência dos usuários;
- falhas de projeto e execução de obras; e
- obtenção de licenças, permissões e autorizações necessárias para realização dos investimentos.

O poder concedente, por sua vez, retém os seguintes riscos, entre outros:

- criação de novos impostos que afetem os custos e/ou receitas do concessionário;
- alteração legislativa que impacte diretamente as receitas do concessionário;
- riscos arqueológicos (exemplo: eventual descoberta de sítios históricos);
- atrasos ou prejuízos à execução dos serviços em decorrência de manifestações sociais;
- riscos relacionados à disponibilidade hídrica do sistema;
- fato do príncipe (ato estatal imprevisível que onere a execução do contrato); e
- fatos imprevisíveis, em razão de caso fortuito ou de força maior,¹⁷ que não sejam cobertos por seguros.

Desse modo, em geral a materialização de riscos previamente alocados ao parceiro privado não lhe dá direito a reequilíbrio econômico-financeiro. Segundo Ribeiro (2016), o reequilíbrio consiste na realização de compensações de uma parte em favor de outra, devido

16. Concessão, por 35 anos, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 35 municípios fluminenses, divididos em quatro blocos. O projeto está em andamento durante o período de elaboração deste relatório, com previsão de licitação em abril de 2021 (Matsuura, 2020).

17. Definidos na minuta como, respectivamente: i) situação decorrente de fato alheio à vontade das partes, mas proveniente de ações humanas (como guerras, terrorismo ou invasões); e ii) situação semelhante à dos casos fortuitos, mas que independem da vontade humana (como epidemias, graves inundações e ciclones).

à ocorrência de eventos que configuram riscos atribuídos a uma parte do contrato, mas afetam financeiramente a outra.

No caso citado, por exemplo, uma redução das receitas do concessionário ocasionada por queda de demanda oriunda de um decréscimo populacional não ensejaria reequilíbrio em favor do parceiro privado, visto que o contrato define expressamente que o risco de demanda é de sua responsabilidade. Entretanto, a danificação de instalações provocada por manifestações sociais poderia fazê-lo, uma vez que tal risco é alocado ao poder concedente.

Em 2020 suscitou o debate relativo a reequilíbrios econômico-financeiros em concessões. A pandemia de covid-19, ao impor necessidades como a de distanciamento social, redução dos deslocamentos e adiamento ou cancelamento de viagens, abalou significativamente a demanda por diversos serviços. Um caso notório é o do segmento rodoviário, em que a diminuição do tráfego impacta a arrecadação de tarifas de pedágio.

No Brasil, o Parecer nº 261/2020 da Advocacia-Geral da União (AGU) reconheceu, em tese, o direito de concessionárias de infraestrutura de transportes a reequilíbrio econômico-financeiro, em face da pandemia. O documento sinaliza que, em regra, o parceiro privado assume os riscos ordinários do negócio, enquanto a autoridade pública retém os extraordinários. Nesse sentido, afirma que a pandemia configura um caso de força maior, já que se trata de elemento da natureza que não poderia ser previsto no momento de apresentação de propostas dos licitantes durante o processo concorrencial.

No entanto, o órgão aponta que a execução de tais reequilíbrios devido à pandemia deve ser analisada caso a caso, sendo o parecer apenas uma tese. Nesse sentido, enuncia que

é importante ressaltar que esse reconhecimento em tese não significa necessariamente que os contratos de concessão deverão ser reequilibrados. Primeiro porque é possível que algum contrato tenha estabelecido uma alocação de riscos diferente da divisão tradicional entre riscos ordinários e extraordinários. Segundo, porque é necessário avaliar se a pandemia teve efetivo impacto sobre as receitas ou despesas do concessionário. É possível que, em determinados casos, não tenha ocorrido impacto significativo. Esses elementos deverão ser devidamente examinados para que se possa concluir se um determinado contrato deve ser reequilibrado (Brasil, 2020c).

Por fim, cabe ressaltar que o contexto de repartição de riscos em concessões pode incluir, também, o compartilhamento de ganhos extraordinários do concessionário com a autoridade pública. Ou seja, se por um lado a parte privada pode receber uma compensação quando se materializa um risco que previamente não fora atribuído a ela, é possível que o contrário aconteça quando seus ganhos superam as expectativas iniciais.

Nesse sentido, APMG International (2016) elenca algumas maneiras pelas quais isso pode ser feito:

- redução das tarifas cobradas aos usuários (no caso de concessões comuns);
- realização de pagamentos ao poder concedente, na forma de percentual sobre o valor excedente;
- estabelecimento de pagamentos do concessionário ao poder concedente, quando a taxa interna de retorno (TIR)¹⁸ ultrapassar determinado limite; e

18. Taxa que indica a capacidade que a concessão tem de gerar rentabilidade (Soares e Campos Neto, 2006). É definida com base nas características econômicas vigentes no momento de assinatura do contrato, visando ao seu equilíbrio econômico-financeiro.

- encerramento antecipado do contrato, quando for atingido um certo nível de receita acumulada ao longo de sua execução.

Como exemplo de ganhos extraordinários, a obra menciona a possibilidade de benefícios resultantes de refinanciamentos da dívida detida pela parte privada, como redução das taxas de juros ou renegociação dos prazos de pagamento. Outro caso são as eventuais receitas que o concessionário pode auferir a partir de usos alternativos dos ativos públicos delegados, como sua exploração comercial, com locação de espaços para lojas, restaurantes ou outros negócios.

Novamente, pode-se recorrer ao projeto de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Rio de Janeiro para ilustrar como o contrato pode prever tais possibilidades de compartilhamento de ganhos.

Os ganhos econômicos provenientes de receitas adicionais serão partilhados entre a concessionária, e o estado, nos percentuais, respectivamente, de 85% (oitenta e cinco por cento) para a concessionária e 15% (quinze por cento) para o estado, sobre o valor da receita bruta, devendo tais valores serem contabilizados em conta específica e individualizada por natureza e o repasse ocorrer mensalmente (Estado do Rio de Janeiro, 2020).¹⁹

Além disso, em relação ao reequilíbrio econômico-financeiro, o edital segue linha semelhante, ao estabelecer a possibilidade de o concessionário compensar o poder concedente.

As hipóteses e riscos abaixo descritos, caso se concretizem e desde que, comprovadamente, impactem o equilíbrio econômico-financeiro do *contrato*, para mais ou para menos, ensejarão a sua revisão ordinária ou extraordinária, nos termos definidos no *contrato* (Estado do Rio de Janeiro, 2020, grifo nosso).

2.1.1 Transferência dos riscos de financiamento

Finalmente, cabe atenção especial à transferência dos riscos de financiamento. De acordo com APMG International (2016), não se trata de condição necessária para que um projeto seja caracterizado como concessão ou PPP. Isso pode variar de projeto para projeto, sobretudo em âmbito internacional, já que os países podem ter entendimentos diferentes sobre a questão.

No entanto, segundo World Bank (2014), a transferência de riscos proporcionada pelas concessões tende a ser mais efetiva quando o parceiro privado é encarregado de prover parcela significativa do financiamento, diferentemente de outros modelos de contratação de serviços públicos, em que investimentos são custeados via orçamento governamental. De acordo com o guia, tal responsabilidade reforça a congruência de interesses introduzida pela remuneração atrelada ao desempenho, uma vez que a parte privada oferece recursos de capital por seu próprio risco.

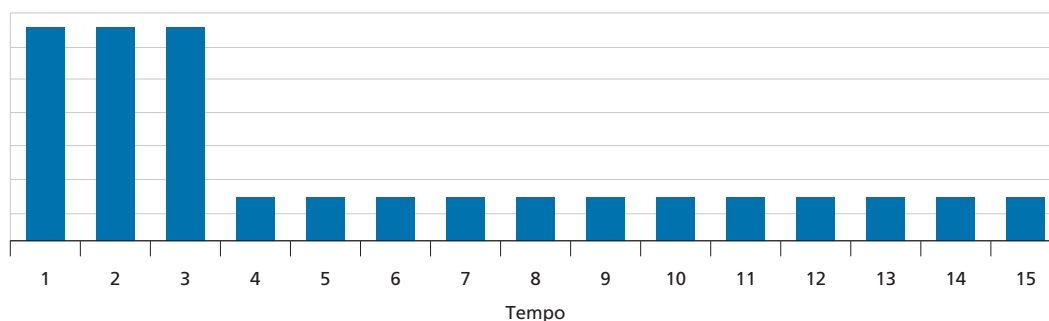
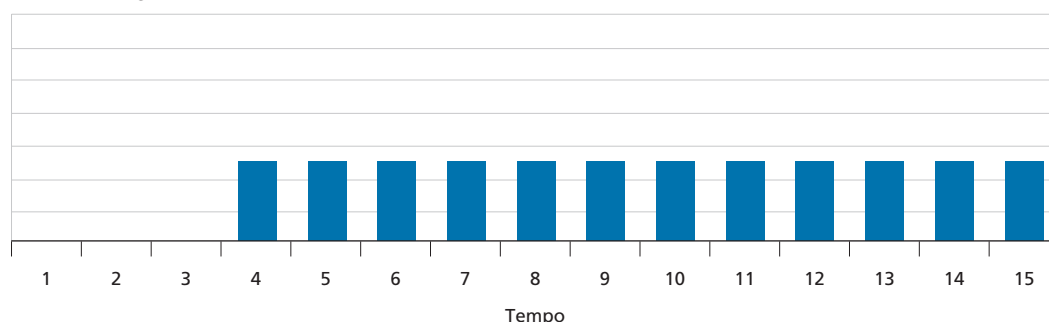
Nesse caso, as concessões podem viabilizar empreendimentos que não seriam exequíveis por vias tradicionais, ao representarem uma alternativa às finanças públicas. Mesmo nos casos das PPPs, que envolvem contraprestações do poder concedente, é comum que só comecem a ser pagas após a conclusão dos novos ativos por parte do concessionário (gráfico 1).

19. O edital cita como exemplos de receitas adicionais: publicidade via faturas de água e esgoto, venda de água de reuso e venda de hidrômetros usados, entre outras.

GRÁFICO 1

Comparação dos pagamentos com recursos públicos: mecanismos tradicionais e PPPs

(Em anos)

1A – Pagamentos convencionais**1B – Pagamentos de PPP**

Fonte: APMG International (2016).
Elaboração dos autores.

Desse modo, concessões e PPPs funcionam como ferramentas para o financiamento de novas infraestruturas ou modernização das já existentes. Ademais, agentes financiadores que eventualmente não estejam interessados em financiar a dívida do governo podem ser atraídos por projetos de concessões, fazendo com que estas tenham a capacidade de mobilizar recursos adicionais.

No Brasil, especificamente, a Lei nº 8.987/1995 enuncia: “art. 31. Incumbe à concessionária: [...] VIII – captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço” (Brasil, 1995).

Esse ponto é ilustrado no projeto de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado do Rio de Janeiro, utilizado anteriormente nesta subseção para mostrar como a transferência de riscos pode ser formalizada em um contrato de concessão.

Para financiar os investimentos, o parceiro privado pode recorrer, basicamente, a duas fontes principais: dívida e *equity*. Na primeira, capta recursos no mercado de capitais a partir de alternativas como empréstimos de curto prazo (também chamados de “empréstimos-ponte”), empréstimos de longo prazo e financiamento a partir de debêntures.²⁰ Como exemplos de provedores de dívida, podem-se citar bancos comerciais e de investimentos, organismos multilaterais de desenvolvimento (como o Banco Mundial e o BID), investidores institucionais (como fundos de pensão) e bancos nacionais de desenvolvimento (BNDs).

Portanto, instituições públicas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) podem participar do financiamento de investimentos nesse tipo de parceria.

20. Debêntures podem ser definidas como títulos de dívida de empresas, conferindo aos seus detentores um direito de crédito (Brasil, 1976).

Porém, em geral, atuam como outros agentes do mercado de capitais, emprestando recursos em troca de pagamentos com prêmios de risco. Ou seja, não necessariamente há uma linha de crédito específica para esses instrumentos. Inclusive, vale lembrar que as concessões não são uma finalidade em si mesma, mas sim um mecanismo de contratação de serviços e obras públicas, como vem sendo enfatizado ao longo deste relatório institucional.

O *equity*, por sua vez, consiste na participação societária nas concessionárias por parte de investidores, por meio de ações ou quotas. Ambos os instrumentos conferem aos seus detentores direitos frente à empresa em questão, sendo as ações relativas a sociedades anônimas e as quotas relativas a sociedades limitadas (Brasil, 2002).

Na prática, tais agentes tornam-se sócios do negócio, adquirindo assim certos direitos. Ainda que estes possam variar entre as companhias, de acordo com os respectivos acordos firmados entre acionistas/quotistas, é possível citar alguns exemplos: participação nos lucros, por meio do recebimento de dividendos, por exemplo; participação em reuniões e assembleias; divisão de bens em caso de venda; e preferência na compra de outros valores mobiliários da própria empresa (como debêntures), entre outros (Nascimento, 2015).

Cabe mencionar que há diferentes graus de envolvimento de investidores de *equity* nas empresas. Um acionista pode ser, por exemplo, totalitário (detém a totalidade das ações), majoritário (detém a maioria das ações com direito a voto) ou minoritário (participa dos lucros e prejuízos, mas tem pouca influência sobre as decisões administrativas).²¹

Os principais investidores de *equity* nas concessões são os empreendedores que constituem e controlam as concessionárias. A caracterização desses agentes no mercado brasileiro é aprofundada adiante neste relatório, em que são destacados *players* setoriais especializados, fundos de investimento, fundos de previdência e de pensão e instituições públicas.²²

Como forma de captar recursos, esses controladores podem admitir o investimento de terceiros no capital social da concessionária, ainda que tal aporte não lhes confira direitos administrativos. No caso de empresas de capital aberto, há inclusive a possibilidade de pessoas físicas adquirirem ações via bolsa de valores.

Ressalta-se que, normalmente, os detentores de *equity* exigem maiores retornos para seus investimentos, já que incorrem em maiores riscos, se comparados aos provedores de dívida. Isso porque qualquer pagamento aos sócios da empresa – como distribuições de dividendos e juros sobre capital próprio (JCP) – é condicionado ao prévio pagamento aos credores. Ou seja, antes de os investidores de *equity* obterem retornos, a concessão deve ser capaz de arcar com custos de operação e manutenção, eventuais reformas, tributos e serviço da dívida. Desse modo, é comum que o financiamento em concessões seja realizado a partir de uma composição entre *equity* e dívida, visando à otimização do custo médio ponderado do capital (*weighted average cost of capital* – WACC), ao mesmo tempo em que se mantém a segurança do projeto. Em outras palavras, se por um lado o endividamento reduz o WACC, a manutenção de um nível mínimo de *equity* é importante para mitigar os riscos de inadimplência e insolvência do concessionário.

21. Mais detalhes podem ser encontrados em Brasil (1976), chamada Lei das Sociedades por Ações (SAs), e em Nascimento (2015).

22. A participação societária de instituições públicas em concessões ocorre geralmente de maneira minoritária, uma vez que o cerne desses mecanismos é justamente a transferência de riscos à iniciativa privada – ou seja, o governo atua como mero parceiro de *equity*. No entanto, a literatura indica a possibilidade de o governo participar ativamente da concessionária, detendo seu controle acionário, tomando decisões importantes e/ou nomeando pessoal para cargos de alta gestão, por exemplo. Esses casos podem ser considerados uma variação das concessões/PPPs convencionais, recebendo o nome de PPPs institucionais, *joint-ventures* ou PPPs com empresas de capital misto, dependendo do grau de envolvimento do poder público (APMG International, 2016).

Por fim, destaca-se que o financiamento privado em concessões pode ocorrer por meio da técnica de *project finance*. Trata-se da modalidade de dívida em que as garantias fornecidas aos financiadores (ou “mutuantes”) são os próprios fluxos de caixa do empreendimento. Ou seja, diferentemente do *corporate finance*, os credores não têm direito a acessar o patrimônio dos empreendedores, em caso de inadimplência. Por esse motivo, essa modalidade também é chamada de “financiamento sem garantias corporativas” ou “com garantias corporativas limitadas” (APMG International, 2016).

Novamente, tem-se um fator com potencial de gerar congruência entre os interesses públicos e privados. Afinal, o bom funcionamento da concessão passa a ser o objetivo não somente do concessionário – já que sua remuneração é atrelada ao desempenho nos serviços prestados – mas também dos mutuantes, uma vez que as garantias de pagamento aos seus empréstimos são as receitas do projeto.

Nesse sentido, há incentivos para a supervisão do negócio por parte de mais um rol de agentes: os financiadores. Como passam a ser interessados diretos na concessão, podem conduzir suas próprias diligências prévias, que se somam às do governo e do parceiro privado, acrescentando uma camada de monitoramento.

O *project finance* tem, ainda, a capacidade de potencializar os recursos de *equity* disponíveis para a realização de investimentos. Isso porque a parte privada pode angariar recursos sem se comprometer, corporativamente, com os provedores de dívida, o que acaba “liberando” fluxos de caixa para novos aportes na própria concessão. Como desafio dessa modalidade de financiamento, pode-se mencionar o custo mais elevado do capital levantado. Como os mutuantes não usufruem de garantias corporativas, tendem a exigir um maior prêmio de risco para financiar as atividades. Isso pode ocorrer mesmo em projetos de setores com fluxo de caixa relativamente previsível, como saneamento básico e energia elétrica.

Tendo em vista a definição de concessões e PPPs, suas características e objetivos, a próxima subseção debate os principais pontos de atenção para que, de fato, o potencial desses instrumentos seja explorado.

2.2 Concessões e PPPs: desafios e pontos de atenção

Juntamente com seu potencial, as concessões contam com uma série de pontos de atenção que precisam ser observados para que seus objetivos de fato sejam cumpridos. É essencial que os atores envolvidos – tanto públicos como privados – os levem em conta, de modo que tais projetos proporcionem eficiência e tragam benefícios à sociedade.

Pode-se destacar os seguintes desafios e pontos de atenção:

- o projeto deve ser tecnicamente adequado, independentemente da modalidade de contratação;
- a estruturação dos projetos é significativamente mais complexa;
- os mecanismos requerem uma postura proativa do poder concedente, inclusive após a assinatura do contrato;
- necessidade de visão de longo prazo;
- comunicação transparente com o público, incluindo participação social; e
- PPPs, especificamente, envolvem contraprestações públicas a longo prazo.

Quanto ao primeiro ponto, deve-se ressaltar que concessões e PPPs são apenas formas de contratação, não tendo o poder de transformar maus projetos em bons projetos. Em outras palavras, o sucesso de uma nova infraestrutura pública e/ou serviços públicos depende, em primeiro lugar, da sua adequação às demandas sociais identificadas. Ou seja, antes de se estudar qual a melhor maneira de se contratar um projeto – como concessão comum, PPP ou mecanismos tradicionais –, é necessária avaliação criteriosa sobre a solução a ser escolhida, por meio de ferramentas como a Análise Custo-Benefício (ACB).²³

A título de ilustração, pode-se pensar em um caso hipotético de mobilidade urbana. Um corredor de transporte onde haja alta demanda exige a implantação de um modo de alta capacidade, como metrô ou trem. A implantação de um modo de média capacidade, como um ônibus de trânsito rápido (Bus Rapid Transit – BRT), não solucionará a questão, independentemente do método de contratação escolhido. De qualquer forma, essa nova infraestrutura tende a não comportar a quantidade de pessoas, iniciando suas operações já saturada.

O segundo ponto também deve ser observado, uma vez que os custos de estruturação de concessões e PPPs tendem a ser maiores frente aos de mecanismos tradicionais. A característica de longo prazo desses projetos, o envolvimento de múltiplos atores – como autoridades públicas, empresas privadas e agentes financiadores – e a complexidade do processo licitatório fazem com que, em geral, se exijam mais tempo, atenção e recursos do poder concedente ao longo do processo.

Essa é uma questão que faz com que as concessões nem sempre sejam a melhor ferramenta para se implantar uma solução, dados os esforços para sua celebração. Isso é válido especialmente para projetos de baixo valor, em que os custos de estruturação acabam sendo proporcionalmente ainda mais elevados.

Quanto à gestão do contrato após a sua assinatura, as concessões requerem uma postura proativa do poder concedente. Isso porque, conforme mencionado, a delegação de bens e serviços é temporária, e eles continuam tendo caráter público, sendo de interesse do governo e população. Portanto, cabem ao governo, entre outras funções, fiscalização, acompanhamento da execução de obras e pagamento de contraprestações (no caso das PPPs), exigindo uma conduta focada na gestão do contrato.

Isso é ainda mais importante em concessões de setores em que, naturalmente, há pouca ou nenhuma concorrência após a delegação, conforme mencionado anteriormente. Em muitos casos, apesar de haver competição na fase de licitação, é comum que, após essa etapa, o concessionário atue como um monopolista natural, devido às características do mercado.

O monopólio natural ocorre em setores marcados por elevados custos fixos, grande intensidade de capital, longos prazos de maturação e ativos altamente específicos com custos irre recuperáveis – ou *sunk costs* (Pires e Campos Filho, 2002). Um exemplo é a área de saneamento básico, em que, além dessas características, sobressai o fato de o consumidor não ter a escolha de ser atendido por um ou outro prestador, já que as infraestruturas físicas (as redes de atendimento) são únicas.

23. Ferramenta que visa captar os custos e benefícios de um projeto frente a uma demanda social, para confirmar se gera valor à população (APMG International, 2016).

Além disso, como nas concessões a remuneração da parte privada é relacionada ao seu desempenho, é necessário seu monitoramento, novamente exigindo postura proativa da autoridade pública. Nas PPPs é comum que o valor das contraprestações a serem pagas seja atrelado ao cumprimento de metas, com bonificações ou penalizações, a depender da *performance*. Nas concessões comuns, como há cobrança de tarifas aos usuários, é usual que esse valor seja fiscalizado por uma agência reguladora, visando à acessibilidade da população aos serviços.

Deve-se mencionar, ainda, a necessidade de visão de longo prazo. Tendo os contratos essa característica, é comum que passem por diferentes gestões governamentais ao longo de seu ciclo. Assim, é importante que, no âmbito do poder concedente, as concessões sejam uma política duradoura, inclusive com o respeito aos contratos firmados em gestões passadas. Isso não significa que os projetos não devam ser constantemente avaliados e, eventualmente, até mesmo revisados. Porém, é necessário que isso ocorra nos moldes da lei, sendo garantida a segurança jurídica.²⁴

A perenidade dessas iniciativas também é relevante para facilitar a estruturação de projetos ao longo do tempo, propiciando assim a redução de seus custos. Atividades ligadas às PPPs, como elaboração de manuais, manutenção de bases de dados e registro dos contatos de *players* desse mercado, por exemplo, podem facilitar o trabalho de futuras gestões, aumentando a exequibilidade de novas parcerias.

Nesse sentido, a existência, na estrutura do poder concedente, de um bem definido arcabouço de PPPs – ou arcabouço de concessões – é uma ferramenta relevante para a visão de longo prazo. Pode ser definido como o conjunto de procedimentos, normas, instituições e políticas que, em conjunto, determinam a forma de implantação e desenvolvimento dessas parcerias (APMG International, 2016).

Significa dizer que o arcabouço define as regras e a maneira pela qual concessões são identificadas, avaliadas, selecionadas, incluídas no orçamento, licitadas, fiscalizadas e contabilizadas. Assim, a elaboração de documentos referenciais para compor essa estrutura facilita a padronização de processos, permitindo que se poupem tempo e esforços no preparo de futuros projetos.

Além disso, a existência de um arcabouço pode contribuir para a segurança jurídica. Primeiramente, por institucionalizar regras e procedimentos relativos às concessões, reduzindo a margem para arbitrariedades, como também por sinalizar à população e ao mercado o comprometimento da autoridade pública com tais mecanismos, a ponto de empreender esforços na formulação dessa estrutura. Ou seja, trata-se de um mecanismo de promoção de transparência, favorecendo a receptividade pública e a atração de investidores.

Como exemplos de componentes de um arcabouço de PPPs, podem-se citar:

- arcabouço institucional: estrutura dentro do governo com possibilidade de participação na gestão de governança das concessões;
- arcabouço jurídico: legislação relativa ao tema;
- arcabouço de gestão fiscal: regras para controle agregado de exposição às PPPs, já que envolvem contraprestações públicas; e

24. Estado de previsibilidade quanto às consequências legais de atos, gerando confiança no sistema jurídico (Valim, 2009). O conceito e sua importância são aprofundados adiante.

- arcabouço operacional: conjunto de normas e procedimentos para identificação de oportunidades, estruturação de projetos e gestão e fiscalização de concessões (APMG International, 2016).

Quanto ao arcabouço institucional, ressalta-se que as concessões, sendo modalidades de contratação, não exigem necessariamente novos representantes ou cargos dentro da administração. As principais funções (órgão contratante, procurador geral ou autoridade correspondente e orçamento responsável) são as mesmas de qualquer contratação pública. Porém, devido à complexidade do instrumento, a instituição de órgãos especializados dentro do governo é uma boa prática (APMG International, 2016).

Outro ponto relevante é a comunicação com a sociedade. Primeiramente, é necessário transparência com o público em geral, principalmente pelo fato de o cidadão ser o usuário final do projeto. Esclarecimentos sobre o escopo da concessão, sua diferença frente à privatização, seu mecanismo de cálculo tarifário (no caso de concessões comuns ou PPPs patrocinadas) e metas de desempenho podem evitar entendimentos equivocados sobre a iniciativa.

A transparência também é relevante em relação aos investidores privados. Como o próprio nome indica, tais mecanismos constituem uma relação de parceria entre a autoridade contratante e os investidores, sendo a atratividade dos projetos diretamente ligada à confiança que o governo passa ao mercado. Uma maior credibilidade frente à iniciativa privada significa maior capacidade de atração de investidores, potencializando a concorrência e possibilitando condições mais favoráveis ao público – como maior contrapartida de investimentos e tarifas mais baixas.

Além da comunicação, propriamente dita, é importante ter em mente a questão da participação social, que pode ser entendida como a possibilidade de os cidadãos participarem de associações, organizações, mobilizações e outros grupos, expondo seus pontos de vista e interesses (Velasco, 1997 *apud* Sousa, 2017).

Nas concessões, essa participação é relevante não apenas pelo fato de a população ser o público-alvo dos projetos – que, por definição, se referem a serviços públicos –, como mencionado. Há também o fato de, muitas vezes, a comunidade local ter mais conhecimento sobre a realidade regional do que os demais atores envolvidos na modelagem, implementação e desenvolvimento de uma concessão.

De fato, por maior que seja sua *expertise* nesse tipo de projeto, investidores, financiadores privados e *players* de mercados de infraestrutura dificilmente conhecerão a fundo as particularidades de cada localidade onde atuem com concessões e PPPs. Há uma evidente limitação para tal. O Brasil, por exemplo, conta com mais de 5,5 mil municípios, além de ter o quinto maior território do mundo, segundo dados de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Soma-se a isso o fato de diversos agentes desse mercado atuarem em vários países.

A mesma observação vale para o poder público. Nesse sentido, destaca-se que, no Brasil, diversos serviços e ativos são de competência estadual ou mesmo federal. Como exemplos, podem ser citados aeroportos, portos, ferrovias e rodovias federais, rodovias estaduais e sistemas penitenciários estaduais. Ou seja, em projetos relativos a esses serviços, é possível que o poder concedente, federal ou estadual, não conheça com profundidade certas peculiaridades locais. Novamente, isso reforça a relevância da participação social.

Desse modo, é fundamental que concessões levem em conta o ponto de vista da sociedade, em geral. Esse ponto é crucial, sobretudo, na fase de estruturação dos projetos, quando são definidas uma série de características, como escopo, duração, investimentos obrigatórios, metas e indicadores de prestação dos serviços.²⁵ Nesse contexto, sobressaem instrumentos como consultas e audiências públicas.

Segundo Rodrigo e Amo (2006), a consulta pública é uma das principais ferramentas de participação social em projetos. Por meio dela, o público expõe suas opiniões e recomendações sobre uma proposta, a fim de serem consideradas pelos tomadores de decisão. Trata-se de um mecanismo de aprimoramento de iniciativas, promoção de transparência e eficiência, por meio da provisão de informações da sociedade ao poder público. No caso de concessões, o poder concedente costuma disponibilizar período específico para que a população apresente suas contribuições aos projetos por escrito – etapa de consulta pública. Para tal, dá publicidade a documentos como minutas de edital e contrato, estudos ambientais e de engenharia e modelagem econômico-financeira.

A audiência pública, por sua vez, consiste em sessão de debate aberta ao público sobre tema ainda passível de decisão (Modesto, 1999). Seus objetivos são semelhantes aos da consulta pública, visando à possibilidade de a sociedade subsidiar a tomada de decisões do poder público. Sua principal diferença está no formato: as audiências, por definição, são reuniões nas quais a população pode se manifestar oralmente (Soares, 2002), havendo debate mais efetivo em comparação às consultas, nas quais a participação fica limitada ao envio de propostas por escrito.

Finalmente, deve-se lembrar que as PPPs, ao contrário das concessões comuns, envolvem o pagamento de contraprestações públicas ao longo do contrato. Isso é relevante sobretudo em contextos de crise fiscal, em que concessões e PPPs são frequentemente apontadas como alternativas para destravar investimentos, frente à escassez de recursos do governo.

De fato, isso pode ser válido até mesmo no caso de PPPs, já que muitas vezes remunerar um concessionário especializado pode ser menos custoso do que a autoridade pública prestar os serviços por conta própria. No entanto, não se pode esquecer que, ainda assim, existe um compromisso financeiro de longo prazo por parte do poder concedente, que deve ser honrado com vistas à adequada continuidade das atividades.

2.3 Riscos apontados pela experiência internacional de concessões e PPPs

Não obstante as vantagens potenciais apontadas em relação às concessões e PPPs, em várias situações há críticas relevantes quanto à condução dos processos, aos custos envolvidos, à não entrega de parte dos investimentos previstos e à falta de qualidade dos serviços. O contrato de PPP, ao tratar da gestão dos riscos associados, deve colaborar para um resultado em que a sociedade receba o serviço com qualidade e, ao mesmo tempo, o valor da tarifa paga ao empresário garanta o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento.

As tarefas de construção de parcerias por prazos tão longos estão repletas de riscos que envolvem não apenas problemas intrínsecos aos objetos contratados, mas também a toda uma conjuntura de fatores externos a ela e que mudam ao longo do tempo: tecnologias evoluem, visões sobre o Estado mudam, os custos variam, como também as necessidades da

25. A importância da fase de estruturação dos projetos é aprofundada adiante, quando tratamos sobre os principais desafios de concessões e PPPs no Brasil.

população etc. Essas situações apontam para a necessidade de abordar questões típicas de agência na relação entre os setores público e privado, desde o processo de desenho da parceria e dos projetos até o acompanhamento e a verificação durante toda a vida útil do empreendimento, que sempre vai estar sujeito a mudanças ao longo do seu curso.

A associação entre agentes privados e públicos só tem sentido se vista sob a ótica da busca de combinação entre as melhores qualidades da gestão pública e as do setor privado e, a partir daí, controlar uma série de riscos de tentativas de captura de benefícios excessivos por cada uma das partes. Akitoby, Hemming e Schwartz (2006) destacam que o princípio básico para a gestão de riscos é que cada agente deve gerir o risco que possui maior competência para fazê-lo. Assim, o setor privado deveria assumir os riscos de construção, operacionais e de financiamento, enquanto o governo deveria se concentrar nos riscos relacionados à política pública, na fiscalização e na regulação do projeto.

A economia institucional se utiliza da teoria da agência para estudar formas complexas de contratação, como é o caso das concessões, buscando os melhores arranjos de contrato que possam maximizar os efeitos do acordo firmado entre o principal e o agente. Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato em que uma parte (o agente) é encarregada de executar determinada atividade em nome de outra parte (o principal). Como aponta Eisenhardt (1989), cada ator age segundo um comportamento racional, motivado por interesses próprios, e o desafio maior do principal é assegurar que seu interesse será cumprido pelo agente.

A competição reduzida pode se dever às condições particulares de um determinado mercado, afetando os custos de contratação e submetendo o principal aos interesses do agente. Entretanto, esse problema pode ser potencialmente ampliado por outras barreiras à entrada estabelecidas pelo marco normativo do processo de licitação, como exigência de capital mínimo, volume dos investimentos, montante de garantias, tempo de experiência, complexidade dos projetos, duração dos contratos, entre outros.

Em determinadas áreas de infraestrutura pode haver menos competidores. Além disso, uma característica intrínseca da maior parte dos serviços de interesse público é a ocorrência de monopólio natural, como nos casos do abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto ou da operação de modais de transportes de massa, devido a impossibilidades técnicas e elevados custos para oferta do mesmo serviço por diferentes agentes. No caso das concessões, as barreiras à entrada tendem a ser mais elevadas devido à complexidade de projeto, à engenharia financeira envolvida, o *timing* de contratação e a capacidade em assumir riscos no longo prazo.

Outro elemento é a incerteza oriunda dos riscos a que estão sujeitos ambos os atores, o que, no caso das concessões, envolve grande complexidade e longo prazo de execução. Há os riscos não identificáveis (variáveis desconhecidas), os não quantificáveis (de difícil mensuração), os que não são gerenciáveis (como variações na demanda, mudanças tecnológicas) e os financeiramente custosos a gerenciar (como os de taxas de juros e câmbio). Esses riscos não se restringem apenas a barreiras à entrada, dado que a imprevisibilidade de muitos deles afeta toda a vida útil do empreendimento.

Um dos problemas mais relevantes que afeta a contratualização de concessões – e que também pode ocorrer em outros tipos de contrato, como em licitações – é a assimetria de informações, que se revela na fase de elaboração de contratos com possibilidade de se

arrastar ao longo de toda a vigência da parceria. Ela consiste na existência de diferença de conhecimento entre os agentes. O agente que possuir informação privilegiada ou dispuser de maior conhecimento técnico sobre o mercado, o setor e seus aspectos operacionais, poderá utilizar esse diferencial para se beneficiar. Esse problema possui duas dimensões, uma exógena (seleção adversa) e outra endógena (o risco moral) (Hart, 2003).

Pires e Giambiagi (2000) apontam que a ocorrência do fenômeno da seleção adversa se dá porque o regulador (o Estado) não possui o mesmo padrão de informações que a empresa regulada a respeito da eficiência dos seus processos internos. O risco moral ocorre quando a empresa esconde a evolução de seus custos e ganhos obtidos com medidas administrativas, custos com operações financeiras, entre outras, o que permite a ela manipular essas informações para obter alguma vantagem quando os parâmetros contratuais são definidos. Ou ainda, durante a execução, demandando renegociações de contrato sempre que percebem melhores oportunidades de argumentar que seus custos estimados não estão adequados à realidade financeira do empreendimento.

No tocante à eficácia da regulação, destacam-se cinco problemas principais: assimetria de informação, comportamentos oportunistas, captura do regulador, monitoramento imperfeito e contratos incompletos. Esses fatores surgem em virtude de o órgão regulador não ter o mesmo nível de informações que as firmas reguladas possuem, ainda que o contrário também possa ocorrer em determinadas situações (Macieira, 2006).

A assimetria de informação, citada anteriormente, torna a fiscalização custosa, complexa e demanda alta capacidade técnica. Mesmo assim, nem sempre é possível obter elementos concretos e mensuráveis pelo órgão regulador, o que permite o permanente assédio das firmas em comportamentos oportunistas com a finalidade de obter vantagens na revisão de contratos. O comportamento oportunista (*gaming*) das empresas reguladas se refere aos comportamentos desonestos, como revelar informações distorcidas ou incompletas, visando confundir, influir ou manipular decisões e ações do órgão regulador. A captura do regulador ocorre quando o órgão regulador se torna aliado das firmas reguladas, passando a defender os interesses do setor em detrimento do bem comum. O monitoramento imperfeito resulta de falhas nos sistemas de controle, fiscalização e monitoramento das atividades dos empreendedores, o que se traduz em vantagens indevidas para estes últimos. Muitas dificuldades se apresentam quando o regulador não possui a *expertise* técnica permanentemente atualizada, nem experiência prática com a negociação e com a operação dos serviços.

As diversas combinações possíveis de ocorrência dos cinco fatores listados podem introduzir maiores custos durante a operacionalização dos contratos – *sunk costs* (custos afundados) –, uma vez que permitem comportamentos oportunistas tanto do concessionário, normalmente, quanto do próprio Estado, ao ceder às demandas *ex post* de alterações contratuais e reajuste das tarifas acima do combinado.

Outra derivação do problema pode aparecer na forma de corrupção, tanto na fase de contratação quanto durante a execução, resguardando-se o fato de que isso pode ocorrer em qualquer tipo de contrato entre o público e o privado. Em relação a esse aspecto, Guasch e Straub (2009), ao analisarem trezentos contratos dos setores de água e transporte em países da América Latina, demonstraram que o nível de corrupção de um país determina a quantidade de renegociações contratuais, isto é, em um ambiente corrupto há um maior número de renegociações contratuais passíveis de serem capturadas pelas empresas.

Ponto nevrálgico na escolha da seleção da melhor alternativa de execução do projeto se encontra no modelo de *value for money* (VFM) adotado, apresentando evidências suficientes para auxiliar a tomada de decisão. A escolha do método de execução é realizada com base em estudos comparativos, nos quais se estimam quantitativamente as vantagens e desvantagens de cada alternativa de construção e operação dos serviços, cotejando as possibilidades de execução direta e de concessão comum, patrocinada ou administrativa, ou propostas híbridas. Por falta de *expertise* do contratante, normalmente esses estudos são contratados de empresas privadas especializadas, o que adiciona um novo elemento de risco de captura se o órgão licitante não tiver plena capacidade de avaliação do estudo ou de estabelecimento de parâmetros aos quais os estudos devem se referenciar.

Sem pretender ser exaustivo neste debate, que poderia também envolver os diversos mecanismos de captura indevida e de constrangimentos praticados pelo Estado ou pelo agente regulador nesse tipo de relação, delimitamo-nos a apresentar as causas de ocorrência mais frequentes, como pontos de atenção.

Em diversos países, decorridos alguns anos de implementação, as PPPs, privatizações e concessões começaram a ser questionadas por segmentos da sociedade em relação aos seus benefícios para a população. Movimentos sociais, associações de consumidores, entidades de trabalhadores de empresas e órgãos públicos têm confrontado a adoção desses instrumentos com o mesmo vigor com que denunciavam as antigas privatizações de serviços. Vários estudos e auditorias governamentais em diversos países também têm apontado que em muitos casos a realidade se apresenta de forma diversa das promessas apresentadas pelas parcerias, não obstante o aperfeiçoamento dos mecanismos de contratação e fiscalização.

No Canadá, auditorias de órgãos de controle realizadas sobre diversas PPPs em Saskatchewan, Colúmbia Britânica, Quebec, Ontário, Nova Brunswick, Nova Escócia, entre outros, evidenciaram que muitas delas se mostraram menos vantajosas do que projetos executados diretamente pelo setor público (Cupe, 2017).

Em 2014, o escritório do auditor geral de Ontário analisou 74 projetos de PPPs e concluiu que eles custaram aos contribuintes canadenses US\$ 8 bilhões a mais do que se a província tivesse realizado diretamente os processos licitatórios (Oago, 2014, p. 19-20). O relatório também questionou a premissa da transferência de riscos, mostrando que os valores apontados nos projetos foram amplamente superestimados.

Também em 2014, o escritório do auditor geral da Colúmbia Britânica analisou dezesseis projetos de PPPs e concluiu que a província pagou aproximadamente duas vezes mais para financiar o setor privado do que teria gastado caso os empréstimos levantados para a operação tivessem sido tomados pela província (Reynolds, 2014). Em 2018, uma atualização do relatório do auditor geral conduzido pelo Instituto Columbia, de Vancouver, revelou que entre 2003 e 2017 a Colúmbia Britânica pagou 3,7 bilhões de dólares canadenses a mais por dezessete projetos de PPPs do que teria pago se tivesse utilizado processos licitatórios mais tradicionais (Reynolds, 2018a, 2018b).

O National Audit Office britânico frequentemente aponta em seus relatórios que o governo não tem conseguido demonstrar se as PPPs são efetivamente mais vantajosas do que a operação direta ou outras alternativas, dada a fragilidade da metodologia de avaliação de VFM e dos parâmetros de comparação utilizados (NAO, 2009, p. 8). Em geral aponta-se

o uso de avaliações de risco pouco fundamentadas e parâmetros de operação de serviços públicos inflados.

O relatório do Comitê do Tesouro do Parlamento Britânico de 2011 aponta, inclusive, que em certos casos não há como cotejar adequadamente alternativas de execução às PPPs, pois em alguns setores não há mais prestação de serviços realizada pelo Estado, sendo a provisão privada a única opção, de forma que esta será sempre aprovada.²⁶ Os demais apontamentos presentes nas conclusões e recomendações são duros e esclarecedores, a respeito dos quais cabe destacar o que se segue.

- 1) Item 19: qualquer modelo financeiro, como a avaliação atual do VFM, pode estar sujeito a manipulação, por isso nunca deve ser usado sozinho como um teste de aprovação ou rejeição para o uso de PFI.²⁷
- 2) Item 8: o governo sempre foi capaz de obter financiamento mais barato do que os provedores privados de financiamento de projetos, de forma que o aumento dos custos financeiros do parceiro privado só poderá ser compensado por maior economia e eficiência durante a vida útil de um projeto.
- 3) Item 27: se o setor público financiar o investimento, pode haver mérito em fazer mais uso de um modelo de projeto e construção (*design/build* – DB) utilizando um contrato de preço fixo ou um modelo de construção e operação (*design/build operate* – DBO), o que permitiria alocar risco no setor privado durante o período de construção.
- 4) Item 28: a maneira mais simples de lidar com os contratos atuais é o governo comprar a dívida (e possivelmente também o patrimônio líquido) quando a etapa de construção terminar, o que resultaria em um aumento do nível da dívida pública, mas não aumentaria o déficit estrutural de longo prazo, pois essa dívida pontuaria como empréstimo do governo para investimento nas Contas Nacionais.
- 5) Item 11: parte da transferência de risco alegada também pode ser ilusória, pois o governo é, em última análise, responsável pela prestação de serviços públicos, de forma que não seria possível permitir que uma série de serviços prestados sob um contrato de PFI cessem por qualquer período de tempo.
- 6) Item 13: não há evidências convincentes que permitam avaliar se PFIs são entregues mais rapidamente e a um custo de partida menor do que o dos projetos convencionais de aquisição. Pelo contrário, o longo processo de aquisição torna provável que um edifício PFI levará mais tempo para ser entregue, se a duração de todo o processo for considerada.
- 7) Item 16: surge a preocupação de que o sistema de avaliação VFM seja tendencioso para favorecer o PFI. Assumindo que, comparativamente, sempre haverá excessos significativos de custos dentro da opção não PFI, *versus* PSI, este tipo de análise carrega um viés inadequado para avaliações. Há um incentivo tanto para o Tesouro quanto para os órgãos públicos apresentarem o PFI como a melhor alternativa, pois muitas vezes é o único caminho para realizar investimentos em face de orçamentos limitados de capital departamental.

As recomendações são extensas e chamam a atenção para o fato de que um dos países pioneiros na adoção de parcerias de diversos tipos e que possui uma série de instrumentos prévios de análise obrigatórios ainda conviva com incertezas dessa ordem para realizar a

26. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>. Acesso em: 1º out. 2021.

27. PFI é um modelo de aquisição onde o setor privado gerencia o projeto, construção, financiamento e operação (DBFO) da infraestrutura pública.

escolha da melhor alternativa de modelo de contratação. Boers *et al.* (2013), ao realizarem uma pesquisa junto aos órgãos de auditoria de treze países da OCDE, destacam a grande quantidade de apontamentos críticos presentes nos relatórios de contas, notadamente relacionados a falhas graves nos projetos e à precariedade dos parâmetros utilizados como referência para a aprovação das parcerias (Boers *et al.*, 2013, p. 471).

Numa perspectiva mais ampla do que as PPPs, vários estudos têm apontado um movimento relevante de reestatização de serviços concedidos e de empresas anteriormente privatizadas. O Transnational Institute (TNI) realizou em 2014 uma pesquisa sobre a remunicipalização da água como uma tendência global, encontrando mais de 180 casos de reestatização no setor de saneamento em todo o mundo (Lobina, Kishimoto e Petitjean, 2014). No ano seguinte, o TNI lançou nova publicação, na qual a lista foi atualizada para 235 casos (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015).

Em outra pesquisa lançada pelo TNI, em 2017, foram abordados os serviços privatizados ou concedidos e que posteriormente voltaram ao controle público entre os anos de 2000 e 2017, em 45 países (Kishimoto e Petitjean, 2017). Foram identificados 884 casos de concessões não renovadas, contratos rompidos ou empresas privatizadas recompradas, na maioria concentrados em serviços urbanos essenciais como distribuição de água, energia, transporte público e coleta de lixo. Do total de casos estudados, 835 se referiam a remunicipalizações (serviços operados pelos entes ou agentes locais) e 49 nacionalizações de serviços (ligadas aos governos centrais).

O estudo também aponta que o movimento de desestatização tem se intensificado mais recentemente, uma vez que mais de 80% dos casos ocorreram de 2009 em diante, mostrando-se “especialmente forte na Europa, onde só Alemanha e França já desfizeram 500 concessões e privatizações do gênero, porém, [...] estão espalhados por países tão diversos quanto Canadá, Índia, Estados Unidos, Argentina, Moçambique e Japão” (Elias, 2019).

Na França, onde ocorreram 152 reestatizações (106 cidades no caso do saneamento e no transporte público), ocorreu o caso mais conhecido, quando Paris, em 2008, optou por não renovar a concessão dos serviços de água e esgoto da cidade, que desde 1985 eram administrados por duas companhias privadas (a Suez e a Veolia) e passaram para a responsabilidade da Eau de Paris, companhia municipal criada para assumir os serviços.

Na Alemanha ocorreram 348 reestatizações desde o ano 2000, sendo 284 nas áreas de abastecimento de eletricidade, gás ou aquecimento, sendo que em muitos casos se optou pela recompra das redes anteriormente alienadas, como no caso de Hamburgo, onde, em 2013, a população decidiu por referendo a reestatização das redes locais de energia. A compra custou cerca de € 500 milhões.²⁸ Nos Estados Unidos houve 67 reestatizações, normalmente nos segmentos de água e de energia. No Reino Unido foram 65, como no caso da Transport for London (TFL), em 2010, que opera os serviços de ônibus, metrô, trens, bondes e transporte aquaviário. A cidade pagou £ 310 milhões para comprar de volta a parte da parceira privada, para dar continuidade ao projeto de melhorias e expansão no metrô londrino. Na Espanha ocorreram 56 reestatizações, sendo 27 de concessões de água e as demais nas áreas de energia, coleta de lixo, habitação e funerárias.

As reclamações se devem especialmente aos preços altos das tarifas, que tornam os serviços inacessíveis para as famílias mais pobres, inexecução de investimentos e críticas à

28. Disponível em: <https://news.cision.com/vattenfall/r/vattenfall-sells-electricity-grid-to-the-city-of-hamburg,c9521807>. Acesso em: 2021.

qualidade da prestação de serviços, sendo que a maioria de casos se refere à não renovação dos contratos de concessão ao término de sua vigência e a consequente retomada dos serviços. A retomada das concessões apresenta grande complexidade jurídica e elevados custos de recompra ou indenização, o que tem limitado a reestatização de alguns serviços.

Se transportarmos essas situações para o caso brasileiro e considerarmos os riscos conhecidos de agência, surge a preocupação em relação à diversidade e às limitações existentes em termos da capacidade dos municípios de gerar contratualizações adequadas e em efetuar uma adequada regulação. Conforme aponta Chernavsky (2021, p. 581):

Parece pouco crível que um regulador fortemente sujeito ao risco de captura, dependendo em boa medida da informação incompleta, pouco confiável e desatualizada fornecida pelo próprio regulado, dispondo de menor *expertise* e habilidades negociais em relação a seus homólogos privados, enfrentando os comportamentos oportunistas associados ao risco moral e ao *hold-up* e, ainda, atuando de acordo a procedimentos próprios ao setor público, seja capaz de regular eficazmente um setor operado por agentes privados que frequentemente possuem elevado poder político e econômico.

A coletânea de casos e os referenciais de risco apontados não têm como objetivo “jogar um balde de água fria” na utilização de PPPs ou concessões, mas alertar sobre os riscos já conhecidos acumulados pela experiência internacional, bem mais longa, e os cuidados necessários a serem adotados na sua implementação. Evidentemente, os riscos de agência ocorrem em maior ou menor grau em qualquer tipo de instrumento ou modelo de contratualização utilizado, sendo fundamental entender seus potenciais impactos no curto e no longo prazo, no sentido de permitir a escolha da melhor alternativa. Como no caso das PPPs, esse risco tende a ser mais elevado do que o de suas alternativas, o que poderia ser recomendado é menos euforia e mais cuidado na sua adoção, sobretudo ao considerarmos os custos de longo prazo.

Evidentemente que em países dotados de ampla infraestrutura e alta cobertura de serviços, a necessidade da realização de investimentos num prazo mais curto não seja tão premente como no caso dos países sul-americanos, repletos de carências acumuladas historicamente, como ocorre no Brasil. Nos casos em que países necessitam desesperadamente realizar investimentos e ampliar serviços de forma ágil, a adoção de parcerias pode se constituir numa das saídas para acelerar a implantação de infraestruturas nas cidades brasileiras.

Antes de se avançar para a análise da experiência brasileira com esses mecanismos, é importante fazer uma breve distinção entre concessões e PPPs e outras formas de contratação de serviços públicos e, também, de participação privada em infraestrutura. Tal diferenciação, aliada à delimitação de conceitos realizada anteriormente, é importante para que a avaliação do cenário brasileiro de concessões e o debate sobre seus principais desafios sejam feitos adequadamente.

2.4 Outras formas de contratação de serviços públicos e participação privada em infraestrutura

Como mencionado, concessões e PPPs são formas de contratação de serviços e infraestrutura públicos. Apesar de suas peculiaridades, possuem características comuns que permitem sua análise pelo mesmo prisma. Em especial, destacam-se sua natureza de longo prazo, a prestação de serviços de caráter público, a reversibilidade de bens, a contratação mediante licitação concorrencial, a remuneração baseada no desempenho e a transferência de riscos à iniciativa privada (World Bank, 2014).

Desse modo, outros mecanismos que não cumpram esses pontos não são considerados concessões, via de regra. A ciência disso é importante para que não se atribuam a estas, erroneamente, vantagens e desvantagens de outras modalidades.

Nesse sentido, ressalta-se que o mero envolvimento do setor privado na realização de obras ou serviços públicos não constitui motivo suficiente para a caracterização de uma concessão ou PPP. O mesmo vale para a atuação de empresas privadas no setor de infraestrutura. A seguir abordam-se brevemente alguns desses outros mecanismos.

2.4.1 Privatizações

Conforme mencionado anteriormente, ao contrário das concessões, em que ativos públicos são delegados temporariamente à iniciativa privada, nas privatizações há a transferência permanente de bens que anteriormente eram de propriedade estatal. Esse conceito é adotado, por exemplo, na Lei nº 8.031/1990 brasileira – que, à época, consistia no Programa Nacional de Desestatização – e em obras de organismos multilaterais como IADB (1993) e APMG International (2016).

Portanto, é notório que o papel do governo nesses casos tende a ser menos proativo do que nas concessões e PPPs. Nestas, como o próprio nome indica, há uma relação de parceria entre os setores privado e público, requerendo esforços contínuos do poder concedente para gerir os contratos. Aspectos como cronograma de investimentos, metas de desempenho e reajustes tarifários devem ser acompanhados de maneira perene, sendo esta uma das condições necessárias para o sucesso de tais mecanismos.

Nas privatizações, por outro lado, as empresas transferidas atuam de acordo com a legislação local, mas com menor gerência por parte do governo. Embora seja necessário, logicamente, respeitar as normas gerais e setoriais vigentes, não há um contrato específico regulando sua atuação. Inclusive, como a propriedade dos ativos passa a ser privada, não se verifica a característica de reversibilidade de bens, apontada anteriormente.

Em outras palavras, nas privatizações não há necessariamente congruência entre interesses privados e sociais. Como não há contrato específico regulamentando a atividade da empresa privada, o governo não está diretamente envolvido na definição de metas e especificações de resultado. São os tomadores de decisão da própria companhia que estabelecem seus objetivos, aspectos dos bens e serviços a serem ofertados no mercado e seus preços.

Finalmente, destaca-se que, por definição, as privatizações não costumam ser consideradas uma opção para contratação de novas infraestruturas públicas pelo governo. Isso porque a venda de um ativo público pressupõe que ele já exista previamente (APMG International, 2016). As concessões, por outro lado, costumam ser empregadas para o desenvolvimento de novos ativos – como rodovias, redes de abastecimento de água e coleta de esgoto, escolas e linhas de transmissão de energia –, que são operados pelo parceiro privado até sua reversão, ao fim dos contratos.

2.4.2 EPC

Contratos de EPC também são chamados, em alguns países, de contratos de projeto-construção (ou DB). Como o nome aponta, por meio desse mecanismo o governo contrata uma empresa privada para formular o projeto – incluindo a aquisição de insumos e equipamentos – e construir o ativo público (Hosie, 2007).

Dessa forma, a gestão de longo prazo é responsabilidade direta da autoridade pública. Investimentos de revitalização e modernização dependem de novas contratações feitas por ela, diferentemente do modelo de concessão, em que operação e manutenção dos bens públicos são dever do parceiro privado, ao longo do ciclo de vida do projeto.

Consequentemente, na modalidade de EPC, os incentivos para que o contratado adote boas práticas na fase de construção tendem a ser inferiores aos existentes nas concessões. Como a gestão do ativo não fica a cargo da empresa que o construiu, ela não necessariamente tem alto engajamento com sua resistência, qualidade e facilidade de manutenção. Pelo contrário, nesses casos pode haver um estímulo nocivo para a redução de custos de implantação (visando ao aumento das margens de lucro), em detrimento da gestão de longo prazo.

Ressalta-se que, em geral, tais contratos não adotam a ótica da remuneração baseada no desempenho. Na verdade, como a prestação dos serviços públicos não é responsabilidade do construtor, é comum que a receita da empresa privada reflita os custos necessários para a entrega das obras, em vez de metas de *performance*. Por conta disso, também é comum que a autoridade contratante especifique claramente o que deseja como solução técnica, ao contrário das concessões, em que há certa flexibilidade tecnológica para a atuação do parceiro privado, já que o foco é o resultado final.

Por fim, destaca-se que contratos de EPC são normalmente financiados pelo orçamento público. Ou seja, a autoridade contratante paga pelas obras com seus recursos e assume a responsabilidade pelo ativo após a conclusão da construção (APMG International, 2016). Assim, há mais uma diferença frente às concessões, que costumam transferir o risco de financiamento ao parceiro privado.²⁹

2.4.3 Contratos de projeto, construção e financiamento (*design build finance* – DBF)

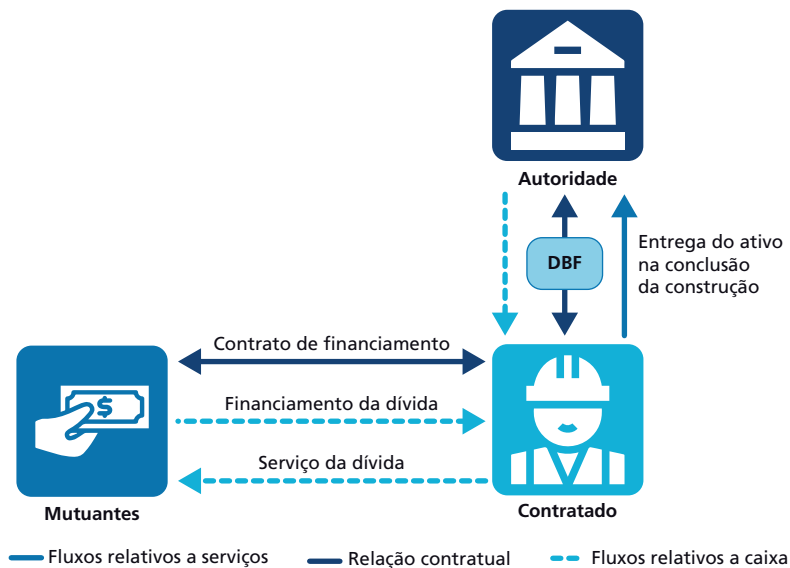
Contratos de DBF são semelhantes aos de projeto-construção, já que o governo é o encarregado pela gestão de longo prazo do ativo. Mais uma vez, não necessariamente há incentivos para boas práticas da iniciativa privada na etapa de construção, uma vez que os riscos de operação e manutenção são alocados ao poder público.

A diferença central está no fato de, em contratos DBF, o financiamento ficar a cargo do contratado. Ou seja, a atuação se dá não só como “EPCista”, mas também como financiador. Os pagamentos à empresa privada por parte do governo só são realizados após a conclusão das obras, isto é, ainda que em última instância sejam pagas com o orçamento público, o contratado atua com uma espécie de adiantamento de capitais para a construção. Para isso, geralmente recorre ao mercado financeiro para captar recursos.

Assim, há significativa transferência de riscos de prazo à iniciativa privada, uma vez que o pagamento ocorre apenas após a entrega das obras. No entanto, isso não é suficiente para caracterizar uma concessão, uma vez que a gestão de longo prazo do ativo é responsabilidade da autoridade contratante e, portanto, a remuneração não é atrelada ao desempenho futuro do projeto – somente aos riscos de construção (APMG International, 2016).

29. Destaca-se, ainda, a existência de contratos somente de construção (*build* – B), com dinâmica semelhante aos de EPC, mas com o projeto elaborado por uma entidade diferente.

FIGURA 1
Estrutura de um contrato de DBF



Fonte: APMG International (2016).
Elaboração dos autores.

2.4.4 Permissões de serviços públicos

No Brasil, a Lei nº 8.987/1995 dispõe, além do regime de concessões, também sobre as permissões. Estas consistem na delegação da prestação de serviços públicos à pessoa física ou jurídica, por sua conta e risco, a título precário e mediante licitação. Apesar das semelhanças – como a referência a serviços públicos e a necessidade de processo licitatório –, tal definição evidencia as diferenças desse mecanismo em relação ao de concessões.

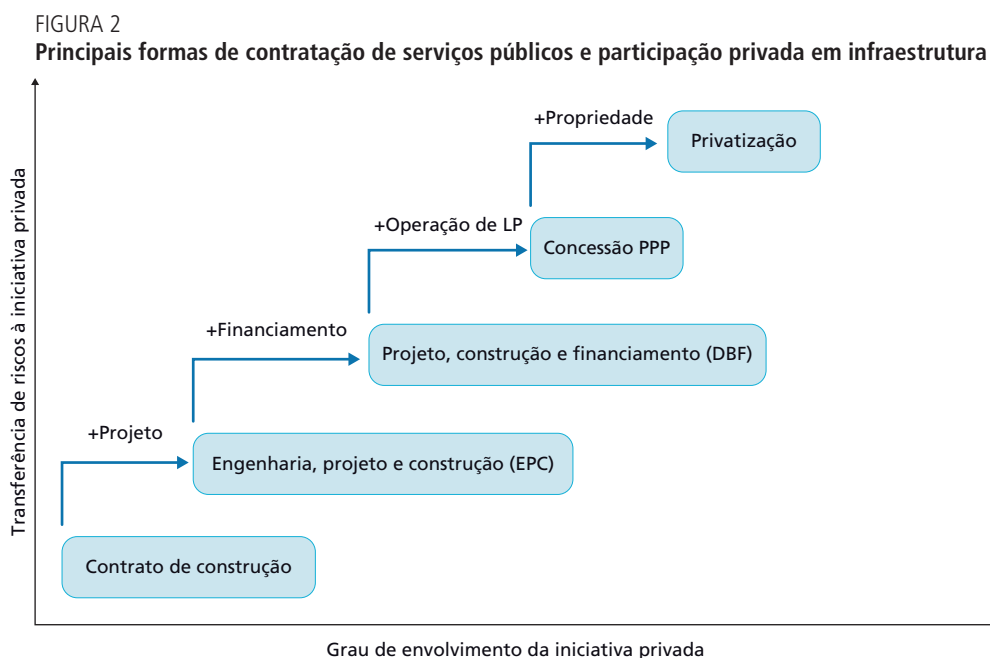
Primeiramente, como as permissões têm caráter precário, é prevista a revogabilidade unilateral do contrato por parte da autoridade pública, de acordo com o interesse público. Ou seja, tal revogação pode ocorrer de maneira discricionária. Inclusive, esses contratos podem ter prazos indeterminados, diferentemente das concessões, que se caracterizam pela natureza de longo prazo. Assim, pode-se dizer que, nestas, é conferida maior estabilidade ao parceiro privado em relação àquelas, o que se reflete na propensão à realização de investimentos.

Em segundo lugar, embora ambas prevejam licitação para a escolha do prestador de serviços, nas concessões isso deve ocorrer nas modalidades de concorrência ou diálogo competitivo. Nas permissões, por outro lado, não há especificação por parte da lei. Destaca-se que as leis nºs 8.666/1993 e 14.133/2021, que disciplinam as licitações no Brasil, estabelecem cinco modalidades.³⁰

Finalmente, nas concessões, o contrato de delegação pode ser firmado com pessoa jurídica ou consórcio de empresas. Já nas permissões, a celebração pode ocorrer com pessoa física ou jurídica, mas não com consórcio de empresas (Brasil, 1995). Um exemplo de serviço público prestado por meio de regime de permissão é o de transporte coletivo intermunicipal de passageiros por ônibus no estado do Rio de Janeiro (Detro, 2019).

30. Na Lei nº 8.666/1993, as modalidades são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Na Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações, uma vez que consiste em um novo marco legal, tendo sido sancionada em abril de 2021, as modalidades são pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. O texto estabelece que a Lei nº 8.666/1993 continua vigorando até 2023, quando perderá validade. A Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor na data de sua publicação, de modo que, durante dois anos, ambas coexistiram (Brasil, 2021a).

Desse modo, a figura 2 sintetiza algumas das principais formas de contratação de serviços públicos e participação privada em infraestrutura tratadas pela literatura internacional. Como já abordado, cabe ressaltar que não existe solução universal para a provisão desse tipo de serviço e para o desenvolvimento e manutenção de ativos públicos. Cada um desses mecanismos pode ser opção mais adequada, a depender do caso, segundo suas particularidades.



Fonte: ILF Group, 2020. Disponível em: <https://www.ilf.com/services/consulting/ppp-advisory-services/>.
Elaboração dos autores.

Assim, é fundamental que cada demanda social seja avaliada segundo suas próprias peculiaridades, com projetos preparados com base em critérios técnicos e considerando-se essas múltiplas possibilidades. As concessões estão inseridas nesse contexto e, portanto, podem ser ferramentas úteis para a realização de investimentos. No entanto, deve-se ter em mente que nem sempre serão a alternativa mais conveniente, sendo essencial que o poder público tenha a capacidade de identificar as necessidades sociais e ponderar as vantagens e desvantagens de cada mecanismo de contratação, caso a caso.

2.5 Considerações finais da seção

Ao longo desta seção buscou-se delimitar os principais conceitos acerca de concessões e PPPs, atentando para suas diferenças frente a outras formas de contratação de serviços e investimentos públicos. Afinal, a identificação de eventuais vantagens, desvantagens, potenciais e desafios relacionados a essas parcerias depende, evidentemente, do conhecimento preciso sobre elas. Nesse sentido, como considerações finais, ressaltam-se os pontos a seguir.

- Em sua essência, concessões e PPPs são mecanismos de contratação de serviços e/ou investimentos públicos.
- Apesar de suas peculiaridades, concessões e PPPs têm uma série de características comuns que permitem sua análise sob a mesma ótica, sobretudo: i) envolvem a prestação de serviços de caráter público; ii) natureza de longo prazo; iii) reversibilidade de bens; iv) transferência de riscos à iniciativa privada; v) remuneração baseada no desempenho; e vi) contratação mediante processo licitatório concorrencial.

- Via de regra, outros mecanismos de contratação ou de participação privada em infraestrutura que não sigam essas características não são consideradas concessões ou PPPs. Por exemplo, privatizações não cumprem a condição de reversibilidade de bens, já que por definição envolvem a transferência permanente de ativos à iniciativa privada.
- A depender do país, concessões e PPPs podem receber nomes diferentes, como APPs (em alguns locais da América Latina) ou PFI (Reino Unido). Em âmbito global, é comum o uso do termo universal PPPs.
- Neste relatório institucional, optou-se pelo termo concessões por ser a expressão geral que engloba as diferentes modalidades existentes no Brasil (concessões comuns, PPPs patrocinadas e PPPs administrativas), conforme as leis nºs 8.987/1995 e 11.079/2004.

Como objetivos e potenciais das concessões, destacam-se:

- a realização de investimentos que não seriam exequíveis por vias tradicionais;
- a congruência entre interesses privados, públicos e sociais, ao se atrelar a remuneração do concessionário a seu desempenho e suas metas;
- a transferência de riscos ao setor privado;
- a busca por eficiência, já que o concessionário assume os riscos de manutenção dos ativos;
- a busca de melhores condições do projeto para a sociedade, por meio da seleção do parceiro privado via processo concorrencial; e
- a congruência de interesses.

Já como principais desafios e pontos de atenção, sobressaem os que se seguem.

- A estruturação mais complexa de projetos, se comparada à de outros mecanismos.
- As concessões, sendo apenas um mecanismo de contratação de serviços públicos, não têm o poder de transformar um projeto inadequado em um bom projeto. Ou seja, o projeto deve ser tecnicamente preciso, independentemente da modalidade de contratação.
- Muitas vezes, a concorrência é limitada à fase de seleção do parceiro privado, já que diversos setores em que as concessões são aplicadas consistem em monopólios naturais. Por exemplo: saneamento básico.
- É necessário, portanto, postura proativa do poder concedente, inclusive durante a fase de operação, para gestão do contrato.
- Necessidade de visão de longo prazo do poder concedente.
- Necessidade de comunicação transparente com a sociedade.
- PPPs envolvem, especificamente, o pagamento de contraprestações públicas durante um longo prazo.

Deve-se ter em mente que, quanto às diferentes possibilidades de contratação de serviços e investimentos públicos, não há solução universal. Ainda que se possa valer de várias referências, cada caso específico demanda uma análise particular sobre todos os elementos do processo para que se possa encontrar a opção mais adequada, sendo necessária uma avaliação técnica para a escolha da modalidade.

Tendo em vista esses pontos, a próxima seção vai enfatizar o quadro das concessões e PPPs no Brasil.

3 CONCESSÕES E PPPs NO BRASIL

3.1 Quadro geral

O Brasil conta com significativa experiência em concessões e PPPs em setores variados, como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, água e esgoto, resíduos sólidos, mobilidade urbana e educação infantil. Do ponto de vista legal, sua principal lei sobre concessões (Lei nº 8.987) é de 1995 e a de PPPs (Lei nº 11.079), de 2004, indicando considerável trajetória no tema.

Destaca-se ainda que 26 das 27 Unidades da Federação (UFs) do país têm suas legislações específicas sobre concessões, além de arcabouços institucionais para tratá-las no governo.³¹ Como mencionado anteriormente, isso é importante para sinalizar ao mercado e à população o comprometimento do poder público com tais mecanismos, favorecendo a transparência e a atração de investidores. Ademais, órgãos como conselhos ou comitês gestores de PPPs contribuem para que haja equipe especificamente destinada à questão. Portanto, a existência desses arcabouços na grande maioria dos estados brasileiros é um importante marco para tais políticas no país.

Um ponto relevante é o fato de iniciativas concernentes a tais mecanismos perpassarem diferentes governos, sinalizando uma política nacional que vai além de administrações específicas. As próprias leis federais sobre o tema – nºs 8.987, de 1995, e 11.079, de 2004 – foram promulgadas em gestões de partidos políticos distintos, por exemplo. Na mesma linha, segundo o BNDES,³² entre 1990 e 2015 ocorreram 34 concessões federais no Brasil, em segmentos variados, como rodoviário, ferroviário e elétrico.

Outro exemplo diz respeito ao *pipeline* (carteira) de projetos nacionais – lista de projetos a serem implementados via concessões em determinado horizonte de tempo. Novamente, sua existência em âmbito federal é observada ao longo de diferentes governos. Um caso é o Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2012, com foco nos setores rodoviário e ferroviário, e o investimento potencial de R\$ 133 bilhões ao longo de 25 anos (Brasil, 2012b).

Em 2015, foi lançada a segunda versão do PIL (batizada de PIL 2), contemplando investimentos de R\$ 198,4 bilhões em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos (Brasil, 2015). Em 2016, foi a vez do projeto Crescer, que passou a incluir também os segmentos de mineração e energia, sendo um marco do início do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)³³ – estrutura institucional do governo dedicada a projetos de desestatização, a ser aprofundada na próxima subseção. Atualmente, a carteira de projetos federais é disponibilizada no âmbito do PPI.³⁴

Não obstante as eventuais trocas de nomes, a manutenção de uma carteira estruturada de projetos ao longo dos anos é outro fator que reforça a ideia de perenidade das concessões no Brasil, independentemente das mudanças de governo.

31. A exceção é o estado de Roraima.

32. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-encerrados/Privatizacao-Federais-PND>. Acesso em: 1º out. 2021.

33. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2016/setembro/projeto-crescer-pretende-impulsionar-investimentos>. Acesso em: 1º out. 2021.

34. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/projetos1#/s/>. Acesso em: 1º out. 2021.

Nesse contexto, o relatório *Infrascope* de 2019, produzido pela Economist Intelligence Unit, em parceria com o BID, sinaliza o grau de experiência brasileiro. O estudo avalia a capacidade de países da América Latina e Caribe desenvolverem PPPs sustentáveis em infraestrutura, avaliando 23 indicadores e 78 subindicadores relativos a cinco categorias: regulação, instituições, experiência ou maturidade, ambiente de negócios e financiamento (EIU, 2019).

QUADRO 1
Indicadores do *Infrascope* 2019

Categorias	Indicadores
Regulação	Ambiente regulatório favorável
	Critérios de seleção das PPPs
	Clareza das licitações e alterações de contratos
	Métodos de conciliação
	Histórico de alocação de riscos dos reguladores
	Coordenação entre instituições governamentais
	Renegociações
	Sustentabilidade
Instituições	Arcabouço institucional de PPPs
	Estabilidade das instituições dedicadas a PPPs
	Estruturas de preparação de projetos
	Transparência e <i>accountability</i>
Experiência ou maturidade	Experiência com contratos de PPPs de infraestrutura
	Riscos de expropriação
	Finalização dos contratos
Ambiente de negócios	Eficácia política
	Ambiente de negócios
	Vontade política
	Ambiente competitivo na indústria local
Financiamento	Risco dos pagamentos governamentais
	Mercado de capitais para financiamento de infraestrutura privada
	Investidores institucionais e mercado de seguros
	Riscos cambiais

Fonte: EIU (2019).
Elaboração dos autores.

O *Infrascope* utiliza fontes de informações variadas, como *sites* de autoridades governamentais, estudos acadêmicos, textos locais sobre regulação e legislação, pesquisas de agências reguladoras, banco de dados sobre participação privada em infraestrutura do Banco Mundial e entrevistas com especialistas e agentes estatais.³⁵

São atribuídas notas para cada um dos subindicadores, que, ponderados, geram uma pontuação para cada uma das cinco categorias supracitadas. Estas, por sua vez, têm o mesmo peso para a nota final (20% cada). O resultado é uma pontuação entre zero e cem: quanto mais próxima de cem, maior é a capacidade de o país realizar PPPs bem-sucedidas em infraestrutura, segundo o estudo. Ademais, são atribuídas descrições qualitativas para cada faixa de pontuação, conforme ilustrado no quadro 2.

35. No Brasil, por exemplo, foram entrevistados profissionais da Universidade de São Paulo (USP), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Banco Fator e Vinci Airports, entre outros. Como fontes de informações, utilizaram-se o BNDES, Empresa de Planejamento e Logística (EPL), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Plano Nacional de Logística (PNL), agências reguladoras, Folha de S.Paulo, Agência Brasil, governo federal, governos estaduais e prefeituras, entre outras.

QUADRO 2

Faixas de pontuação: *Infrascope* 2019

Classificação	Pontuação
Nascente	0 a 29
Emergente	30 a 59
Desenvolvido	60 a 79
Maduro	80 a 100

Fonte: EIU (2019).
Elaboração dos autores.

Em 2019, o Brasil teve pontuação geral de 72, figurando na sétima posição entre 21 países analisados da América Latina e Caribe.

QUADRO 3

Ranking *Infrascope* 2019

Ranking	Países	Pontuação
1ª	Chile	79
2ª	Colômbia	77
2ª	Peru	77
4ª	Jamaica	76
5ª	Guatemala	74
6ª	El Salvador	73
7ª	Brasil	72
7ª	Costa Rica	72
7ª	Uruguai	72
10ª	Honduras	66
10ª	México	66
12ª	Equador	63
12ª	Nicarágua	63
14ª	Panamá	60
15ª	Trindade e Tobago	56
16ª	República Dominicana	55
17ª	Bahamas	53
17ª	Paraguai	53
19ª	Argentina	52
20ª	Barbados	37
21ª	Venezuela	8
Média		62

Fonte: EIU (2019).

Como pontos positivos do país, o estudo elenca:

- existência de arcabouço institucional de concessões;
- facilidade de acesso *online* a documentos e leis sobre o tema;
- elaboração, por parte de agências reguladoras, de relatórios periódicos sobre concessões, contribuindo para a transparência;
- apoio prestado pelo BNDES à estruturação de projetos; e
- lançamento do PPI em 2016, contribuindo para o aumento da qualidade dos projetos.

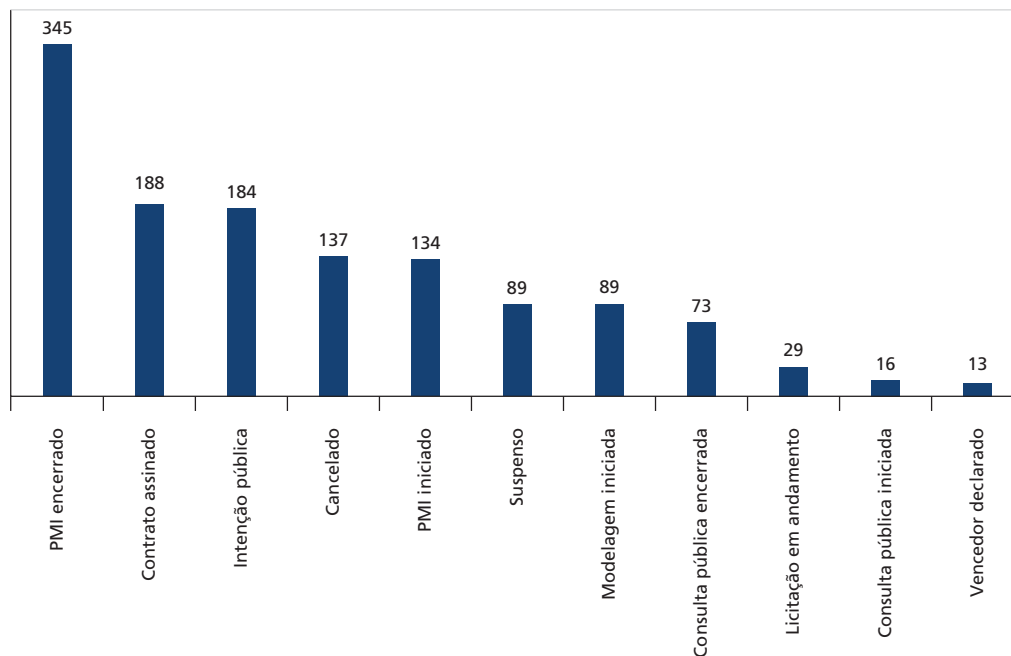
Os dois últimos pontos serão aprofundados na próxima subseção, que enfatiza as iniciativas recentes de promoção de concessões e PPPs no Brasil.

Apesar do *status* de mercado desenvolvido em PPPs e da nota 16% superior à média da região, o relatório indica que o Brasil ainda precisa avançar para atingir o grau de maturidade máximo mencionado no *Infrascope*. Nesse sentido, chama-se atenção principalmente para duas questões.

Primeiramente, a necessidade de melhora da qualidade dos projetos lançados, com maior clareza na distribuição de riscos entre as partes privada e pública. Em segundo lugar, a disparidade entre os entes federativos no que diz respeito à capacidade técnica para estruturação e gestão dos projetos. Em especial, citam-se as carências relativas aos entes subnacionais. Esses e outros pontos são aprofundados na seção 4 deste relatório institucional, que aborda os principais desafios para o aumento do sucesso de concessões no Brasil.

Nesse contexto, dados de 2018 da consultoria Radar PPP corroboram a visão de que o país ainda precisa avançar nesse mercado: dos 1,3 mil projetos de concessões e PPPs monitorados, somente 15% (201) haviam sido convertidos em contratos assinados ou tido o vencedor declarado. Ainda que 67% (870) das iniciativas avaliadas ainda estivessem em andamento – podendo, assim, elevar o número de conversões –, é importante notar que 17% dos projetos (226) tinham sido suspensos ou cancelados (Radar PPP, 2018).

GRÁFICO 2
Estágio dos projetos de concessões e PPPs no Brasil (2018)



Fonte: Radar PPP (2018).

Obs.: PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse, instrumento pelo qual o poder concedente orienta a participação de interessados na elaboração de estudos que possam embasar a estruturação de projetos de concessões e PPPs (Lima, 2014).

Na mesma linha, levantamento do BID a respeito de 1.084 projetos de concessão lançados no Brasil, desde 2014, revela que 75% (811) desses ainda não foram convertidos. Ademais, nos últimos cinco anos, a taxa de mortalidade (ou seja, de projetos que não são concretizados) foi de 86% (BID [...], 2021). Novamente, isso indica que ainda há espaço para a evolução desses mecanismos no país.

Ou seja, ainda que o país disponha de entidades qualificadas no tema, isso não necessariamente ocorre em todos os níveis de governo. Isso vale especialmente para municípios pequenos, que podem acabar tendo dificuldade em contar com mão de obra especializada na estruturação de projetos. Esse ponto é significativo para o Brasil, onde 68% dos municípios (3,8 mil) têm população inferior a 20 mil habitantes e 44% (2,4 mil) têm menos de 10 mil habitantes.³⁶

Assim, há um possível fator para os números apresentados – de baixa taxa de conversão e elevada taxa de mortalidade de projetos –, uma vez que a maioria das iniciativas são justamente de caráter municipal. Mais uma vez, ressalta-se que esse ponto será aprofundado adiante, quando elencaremos a capacidade técnica para a estruturação de projetos como um dos desafios brasileiros, entre outros pontos.

Nesse cenário, apesar da relativa experiência já vivenciada pelo país, é notório que a partir de 2016 foram intensificadas iniciativas de promoção de concessões no Brasil. A próxima subseção apresenta algumas delas.

3.2 Intensificação de iniciativas de promoção de concessões

O grave quadro fiscal do Brasil, que em 2020 registrou seu sétimo ano seguido de déficit primário (Verdêlio, 2021), suscita o entendimento cada vez mais difundido de que a participação privada será necessária para a realização de investimentos demandados em áreas diversas. Nesse sentido, pode-se destacar três iniciativas recentes de promoção de concessões e PPPs:

- criação do PPI, em 2016;
- criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP, da Caixa Econômica Federal (FEP/Caixa), em 2017; e
- apoio do BNDES a projetos subnacionais de desestatização.

3.2.1 PPI

O PPI foi criado em 2016, no âmbito da Presidência da República, visando à expansão da infraestrutura pública por meio de concessões, PPPs e outras medidas de desestatização. Uma das diretrizes do programa é o fortalecimento da relação entre Estado e setor privado para a promoção de investimentos e prestação de serviços (Brasil, 2016a).

Os projetos qualificados no PPI recebem *status* de prioridade nacional, devendo os órgãos e entidades envolvidos atuarem visando à sua execução célere, eficiente e econômica. Desse modo, o programa opera como coordenador, mobilizando atores como agências reguladoras, ministérios setoriais e a EPL³⁷ em prol da concretização desses projetos.

O PPI conta com duas estruturas principais: o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) e a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI). O primeiro é o órgão colegiado que avalia e recomenda ao presidente do país os projetos que integrarão o programa, tomando decisões também sobre temas relativos à execução dos contratos. É integrado por dez membros titulares (Brasil, 2020a):

36. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 1º out. 2021.

37. Empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país. Disponível em: <https://portal.epl.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 1º out. 2021.

- ministro de Estado da Economia (que preside o CPPI);
- ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- ministro de Estado da Infraestrutura;
- ministro de Estado de Minas e Energia;
- ministro de Estado do Meio Ambiente;
- ministro de Estado do Desenvolvimento Regional;
- ministro de Estado chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República;
- presidente do BNDES;
- presidente da Caixa; e
- presidente do Banco do Brasil.

Segundo o Decreto nº 10.245, de 2020, que regulamenta o CPPI, seu quórum de reunião é o de maioria absoluta e seu quórum de aprovação é o de maioria simples. Os ministros que não integrem o CPPI, mas sejam responsáveis pelas propostas ou matérias em exame, podem ser convidados a participar das reuniões, sem direito a voto. Também podem ser convocados dirigentes de agências reguladoras (novamente, sem direito a voto).

A SPPI, por sua vez, encontra-se vinculada ao Ministério da Economia e apoia ministérios e agências reguladoras para a realização das atividades do programa. Nesse sentido, avalia, coordena e monitora as ações necessárias para a execução dos empreendimentos. Ademais, auxilia o CPPI por meio do recebimento de propostas dos ministérios e elaboração de pautas das reuniões e é encarregada de divulgar os projetos do PPI, articulando-se com investidores e entes subnacionais.³⁸

Conta com um secretário especial – que dirige e coordena a SPPI, além de exercer a função de secretário-executivo do CPPI, devendo informar aos órgãos competentes as matérias a serem deliberadas – e outros secretários e diretores geralmente relacionados a tema específicos, como:

- parcerias em transportes;
- parcerias em energia, petróleo, gás e mineração;
- licenciamento ambiental;
- fomento e apoio a parcerias de entes federativos; e
- assessoria especial de apoio ao investidor e novos negócios.

Segundo o *site* oficial do PPI, mais de cinquenta projetos conduzidos pelo órgão já foram contratados, em setores como aeroportos, ferrovias, rodovias, portos, hidrovias, energia elétrica, petróleo e gás natural, entre outros.³⁹

A partir de 2019, o órgão passou a apoiar ainda projetos de desestatização de entes subnacionais. O apoio federal a concessões de estados e municípios é uma tendência intensificada recentemente, principalmente a partir da Caixa e do BNDES (iniciativas a serem aprofundadas, a seguir) e também do PPI. Destaca-se que muitos serviços oferecidos à

38. Disponível em: <https://ppi.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 1º out. 2021.

39. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/#numeros>. Acesso em: 1º out. 2021.

população são de competência subnacional, como saneamento básico, iluminação pública e mobilidade urbana.

Nesse contexto, o programa oferece assessoria técnica para a realização de estudos, elaboração de projetos, alterações legislativas, publicação de editais, redação de contratos e outras etapas de processos de desestatização.

3.2.2 FEP/Caixa

Na mesma linha, em 2017 foi criado o FEP/Caixa, com a finalidade de custear serviços técnicos especializados para a estruturação de projetos de concessões e PPPs dos entes da Federação. O fundo é gerido pela Caixa, tendo balanço próprio e estando sujeito à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU). Seu patrimônio é constituído pela integralização de cotas (com participação da União), doações, resultados de aplicações financeiras e pelo reembolso aos serviços prestados, entre outras fontes (Brasil, 2017).

O FEP financia serviços como a realização de estudos econômicos, jurídicos e ambientais relativos aos projetos, com foco nos setores de saneamento básico (incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos) e iluminação pública (Caixa, 2020). Para tal, os entes interessados devem inscrever suas propostas em chamamentos públicos abertos para cada área, além de oferecer contrapartida inicial – geralmente, equivalente a 10% do valor do contrato a ser firmado com o fundo.

A Caixa analisa as propostas e, com base em critérios estabelecidos em edital,⁴⁰ seleciona as iniciativas a serem beneficiadas. Segue-se a fase de estruturação do projeto, que conta com assessoramento técnico, e, ao final dos estudos, ocorre a licitação. Finalizado o processo, o licitante vencedor restitui o FEP/Caixa e também a contrapartida aportada pelo ente concedente (Caixa, 2020).

3.2.3 BNDES

Destaca-se ainda o papel do BNDES no apoio a iniciativas de concessões e parcerias. O banco conta com estrutura específica para tal: a diretoria de infraestrutura, concessões e PPPs.

O BNDES conduz projetos desde a fase de modelagem até a assinatura do contrato entre parceiro privado e poder concedente, apoiando estados e municípios ao longo do processo por meio de acordos de cooperação técnica. Ademais, pode contratar serviços especializados de terceiros para a realização de estudos relativos à estruturação.⁴¹ Analogamente ao caso do FEP/Caixa, em geral, o banco é remunerado pelos serviços prestados após a licitação do projeto.

Em novembro de 2020, durante a elaboração deste relatório, o banco lançou a plataforma *online* BNDES Hub de Projetos, que reúne projetos de concessões em que possui participação. Inicialmente, o *hub* conta, por exemplo, com oito projetos de concessão/PPP de saneamento básico, oito de rodovias, um de mobilidade urbana (bilhetagem eletrônica) e quatro de PPPs de iluminação pública, entre outras medidas de desestatização.

40. Alguns exemplos de critérios são se o município ou estado já conta com lei própria de PPPs, se já tem algum contrato de concessão ou PPP assinado e qual seria o número de pessoas beneficiadas com o projeto.

41. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/infografico-etapas-desestatizacao/>. Acesso em: 1º out. 2021.

3.2.4 Organismos multilaterais de desenvolvimento (OMDs)

Finalmente, cabe mencionar o papel de OMDs. O FEP/Caixa, por exemplo, é uma iniciativa que conta com apoio do Banco Mundial, do BID, da International Finance Corporation (IFC) e da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), com acordos firmados em 2018. O objetivo é a cooperação para estruturação e implementação de projetos de concessões e PPPs, incluindo a transferência de conhecimento à Caixa (Caixa, 2020).

A EPL, por sua vez, que participa dos projetos qualificados no PPI, assinou acordo com o IFC em 2017, contemplando a formulação de estudos de viabilidade técnica, jurídica, ambiental e econômico-financeira relativos a concessões rodoviárias (EPL, 2017).

Recentemente, o BID ofereceu curso sobre concessões e PPPs para servidores, gestores e profissionais interessados no Brasil. O objetivo foi capacitar agentes que atuam no tema no país, contemplando princípios e conceitos desses mecanismos, vantagens e desafios, requerimentos, atores envolvidos e suas responsabilidades, entre outros pontos.⁴²

Esses são alguns exemplos da atuação recente de OMDs em concessões e PPPs no Brasil. Segundo APMG International (2016), a participação dessas instituições é relevante não só pelo apoio prestado, em si – por meio de sua *expertise* técnica –, mas também por conferir credibilidade às iniciativas perante o mercado, potencializando a atratividade dos projetos.

Desse modo, é evidente que iniciativas de promoção de concessões e PPPs vêm se intensificando no Brasil. Em especial, destaca-se a tentativa, no plano federal, de auxiliar estados e municípios interessados nesses mecanismos, por meio do PPI, do FEP/Caixa e do BNDES.

3.3 Breve perfil das empresas atuantes nos projetos de concessões e PPPs

Esta subseção busca apresentar, de maneira não exaustiva, o perfil dos principais investidores do mercado brasileiros de concessões e PPPs – ou seja, os parceiros privados.

Nesses mecanismos, é comum que seja constituída uma SPE para a celebração do contrato, implantação e desenvolvimento de seu objeto. Como o nome indica, a SPE é uma sociedade empresarial cuja atividade é restrita: justamente a realização dos investimentos e prestação dos serviços previstos no projeto. Inclusive, é prática do mercado que tal sociedade deixe de existir após o vencimento da concessão.

Portanto, a SPE assume o papel de concessionária nesse tipo de mecanismo. No Brasil, sua existência é prevista no art. 981, parágrafo único, do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002):

Art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados.

Parágrafo único. A atividade pode restringir-se à realização de um ou mais negócios determinados (Brasil, 2002).

42. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/curso-do-bid-capacitara-servidores-gestores-e-profissionais-que-atuam-com-parcerias-publico-privadas-no-brasil>. Acesso em: 1º out. 2021.

A Lei nº 8.987, de 1995, não dispõe sobre a obrigatoriedade de constituição de SPE para a celebração de contrato de concessão comum. Porém, a Lei nº 11.079, de 2004, o faz para o caso das PPPs: “antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria” (Brasil, 2004, art. 9º).

Ainda que não seja obrigatória para todos os casos, tal ferramenta é tida como boa prática para concessões. Por definição, esse tipo de sociedade fica impedido de desenvolver outros projetos, permanecendo concentrado na entrega das obras e serviços do contrato segundo suas especificações e requisitos de qualidade.

Ademais, a existência da SPE contribui para a transparência do projeto, uma vez que variáveis como fluxo de caixa, ativos e passivos são retratadas em documentos específicos dessa sociedade, como seu Demonstrativo de Resultado de Exercício (DRE) e Balanço Patrimonial (BP). Ou seja, há o “isolamento” dessas informações em relação a outras atividades que eventualmente sejam exercidas pelos acionistas da SPE, facilitando sua leitura e entendimento (IBRD e World Bank, 2017).

Nesse contexto, é usual que empresas se unam em consórcios para concorrer a concessões e parcerias – possibilidade prevista na legislação brasileira –, sendo assim as concessionárias uma composição empresarial. Ou seja, as SPEs podem ser constituídas por diversos acionistas. Portanto, o entendimento do perfil das companhias que atuam nesse mercado no Brasil passa pela análise da estrutura dessas sociedades de propósito específico.

Nesse sentido, pesquisa realizada para a elaboração deste relatório analisou noventa concessionárias de infraestrutura no país, de cinco segmentos (água e esgoto, aeroportos, rodovias, ferrovias e iluminação pública), identificando cinco tipos de investidores de destaque em concessões e PPPs. A análise tem caráter não exaustivo, uma vez que a avaliação completa de todos os segmentos que já contam com esse tipo de contratos no Brasil demandaria maior profundidade e tempo. Em todo caso, acredita-se que seja útil para permitir uma visão geral dos principais atores desse mercado, principalmente:

- *players* setoriais especializados;
- fundos de investimentos;
- fundos de previdência;
- fundos de pensão; e
- instituições públicas.

Esses agentes atuam como investidores de *equity* nas concessionárias. Conforme exposto anteriormente, isso lhes confere direitos frente à empresa em questão, como participação nos lucros, participação em assembleias e preferência na compra de outros valores mobiliários da própria empresa (Nascimento, 2015).

Tal subseção também abordou a existência de diferentes graus de envolvimento desses investidores nas sociedades, podendo um acionista ser totalitário, majoritário ou minoritário, por exemplo. Destaca-se ainda a possibilidade de pessoas físicas adquirirem ações, via bolsa de valores, de empresas que tenham capital aberto. No entanto, sendo o foco deste relatório concessões e PPPs no Brasil, esta seção terá ênfase nos investidores institucionais de concessionárias.

Quanto à existência de *players* setoriais especializados, em concessões, é usual a presença, nas SPÉs, de grupos que atuem no respectivo setor da parceria. É comum, inclusive, que a participação de empresas (ou consórcio de empresas) em processos licitatórios seja condicionada à comprovação de sua prévia experiência na execução de serviços semelhantes ao da concessão. Trata-se de tentativa, por parte do poder concedente, de garantir que o concessionário terá a capacidade necessária para prover os serviços contratados.

Para ilustrar tal ponto, pode-se recorrer ao edital de concessão do Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), no Rio de Janeiro, delegado à iniciativa privada via licitação realizada em 2013. A seção 4 do documento aborda a habilitação técnica dos licitantes, enunciando que:

é requisito de qualificação técnica para apresentação de propostas que o operador aeroportuário possua experiência mínima de 5 (cinco) anos na operação de um mesmo aeroporto que tenha processado, no mínimo:

[...]

(ii) Para o aeroporto do Galeão: 22 (vinte e dois) milhões de passageiros em pelo menos 1 (um) ano civil, nos últimos 5 (cinco) anos anteriores ao da publicação deste edital, considerado o somatório de passageiros embarcados, desembarcados e em trânsito (Anac, 2013).

Dessa forma, o primeiro grupo de destaque para a caracterização do perfil das empresas atuantes no mercado brasileiro de concessões consiste nos agentes (ou *players*) setoriais. Eles podem ser nacionais ou multinacionais e variam de acordo com o segmento analisado, mas têm em comum a especialização e o foco nesses ramos. Ademais, ressalta-se que, por seu turno, essas organizações muitas vezes também são constituídas por outras instituições, como outros *players* setoriais, fundos de investimentos e fundos de pensão (que serão abordados nas próximas subseções).

A atuação desses *players* especializados como investidores de concessionárias no Brasil ocorre, de modo geral, nos cinco segmentos de infraestrutura analisados para a elaboração desta subseção. No entanto, há algumas particularidades relacionadas a cada um desses segmentos que merecem menção.

No segmento rodoviário, destacam-se grupos formados por construtoras. O Grupo EcoRodovias, por exemplo, sócio de concessionárias como Ecoponte (Ponte Rio-Niterói), Ecocataratas (BR-277 – trecho Foz do Iguaçu-Guarapuava) e Eco101 (BR-101 – trecho Espírito Santo-Bahia), é composto pela Primav Construções e pela italiana Igli S.p.A., que atua no mercado de infraestrutura e construções.⁴³

O Grupo CCR, por sua vez – sócio de concessionárias como CCR Nova Dutra (BR-116 – Rodovia Presidente Dutra), CCR ViaLagos (RJ-124) e CCR RodoAnel (Rodoanel Mário Covas – São Paulo) –, tem como acionistas a Andrade Gutierrez (especializada em construção civil e serviços de engenharia), Mover Participações (antigo Grupo Camargo Corrêa, voltado para engenharia, infraestrutura e construção naval) e Soares Penido (*holding* do Grupo Soares Penido, também especializado em infraestrutura).⁴⁴

43. Disponível em: <https://ri.ecorodovias.com.br/informacoes-aos-investidores/apresentacoes-e-teleconferencias/>. Acesso em: 1º out. 2021.

44. Disponível em: <http://ri.ccr.com.br/informacoes-corporativas/composicao-acionaria/>. Acesso em: 1º out. 2021.

A Arteris, investidora de SPEs como Autopista Fluminense (BR-101 Norte – Rio de Janeiro), Autopista Régis Bittencourt (BR-116 – São Paulo-Curitiba) e Autopista FERNÃO DIAS (BR-381 – São Paulo-Belo Horizonte), tem como acionistas a espanhola Abertis (focada em infraestrutura) e o fundo de investimentos canadense Brookfield.⁴⁵ A atuação desse tipo de fundo em concessões no Brasil será aprofundada no próximo tópico desta subseção.

Finalmente, cabe mencionar a Investimentos e Participações em Infraestrutura (Invepar), que também é um exemplo de *player* setorial, já que é sócia de concessionárias rodoviárias no país, como a Lamsa (Linha Amarela – Rio de Janeiro), a Concessionária Rio-Teresópolis (BR-116 – Rio de Janeiro-Minas Gerais) e a Rota do Atlântico (PE-009 – Pernambuco). No entanto, conta com importante diferença frente a seus pares, por não dispor de participação direta de construtoras em sua estrutura acionária.

A Invepar é composta por um fundo de investimentos – FIP Yosemite – e três fundos de pensão – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), Fundação dos Economistas Federais (Funcef) e Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros).⁴⁶ Tais fundos serão abordados posteriormente.

No segmento de aeroportos, sobressai a participação de operadores aeroportuários internacionais. Um exemplo é o grupo suíço Zurich Airport, sócio de SPEs como a Aeroportos do Sudeste do Brasil (ASeB), gestora dos aeroportos de Vitória (Espírito Santo) e Macaé (Rio de Janeiro); Floripa Airport (que gere o aeroporto de Florianópolis); e BH Airport (Aeroporto Internacional de Confins).

Outro caso é o da cingapuriana Changi Airports International (CAI), que detém 51% da RioGaleão, concessionária do Aeroporto Internacional Tom Jobim (Rio de Janeiro). A Airports Company South Africa (ACSA), por sua vez, é sócia da SPE GRU Airport, que gere o Aeroporto Internacional de Guarulhos (São Paulo). Por fim, o grupo argentino Corporación América Internacional é sócio das concessionárias dos aeroportos internacionais de Brasília (Distrito Federal) e de São Gonçalo do Amarante (Rio Grande do Norte).

Outra particularidade do segmento aeroportuário é a participação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), empresa pública federal, em algumas concessões como acionista minoritária. Isso ocorre nos aeroportos de Brasília (Distrito Federal), Guarulhos e Viracopos (São Paulo), Confins (Minas Gerais) e Internacional Tom Jobim (Rio de Janeiro), que foram delegados em 2012 e 2013.⁴⁷ Segundo Brasil (2021b), ao manter 49% de participação pública nesses ativos, o governo objetivava garantir uma transição segura da gestão aeroportuária à iniciativa privada, por meio do acúmulo de conhecimento prático dos novos operadores em parceria com a Infraero.

No entanto, em 2017, passados cinco anos dessas delegações, o CPPI aprovou a alienação da participação da estatal em tais aeroportos.⁴⁸ O processo está em fase de estudos, segundo o *site* do programa.

Na mesma linha, o segmento de iluminação pública também conta com grupos multinacionais especializados, com destaque para Engie e Enel. O primeiro, francês, consiste

45. Disponível em: <https://ri.arteris.com.br/show.aspx?idCanal=YXBK2drHfietLHDfvJ/0Rw==>. Acesso em: 1º out. 2021.

46. Disponível em: <https://ri.invepar.com.br/composicao-acionaria>. Acesso em: 1º out. 2021.

47. Disponível em: <https://transparencia.infraero.gov.br/sobre-a-infraero/>. Acesso em: 1º out. 2021.

48. A exceção é o Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas (São Paulo), cuja SPE solicitou a devolução da concessão. O ativo passa, portanto, por processo de relicitação, com expectativa de conclusão em 2022 (Carvalho, 2021).

em um dos maiores *players* mundiais do ramo de energia, atuando em etapas diversas desse mercado, como geração, transmissão e transição energética (visando à redução da produção de carbono, por meio de fontes renováveis e gás natural).⁴⁹

No Brasil, atua por meio da subsidiária Engie Brasil, que em 2018 adquiriu a companhia brasileira Sadenco, especializada em redes de iluminação. Desse modo, o objetivo da Engie foi diversificar suas atividades no país, sendo o principal objetivo dessa aquisição a entrada no mercado de PPPs de iluminação pública (Engie [...], 2018). Desde então, o grupo venceu leilões relativos aos municípios de Uberlândia (Minas Gerais) e Petrolina (Pernambuco), em 2020, sendo proprietário dessas concessionárias.

O grupo italiano Enel, por sua vez, atua em mais de trinta países em atividades como geração e distribuição de energia elétrica e gás natural. Em 2017, criou a Enel X, empresa voltada a soluções digitais e desenvolvimento tecnológico.⁵⁰ A subsidiária Enel X Brasil atua em PPPs de iluminação pública. Em conjunto com empresas de engenharia, fez parte dos consórcios Luz de Angra e Luz de Macapá, que venceram os leilões das PPPs de Angra dos Reis (Rio de Janeiro) e Macapá (Amapá) em 2020.

No segmento, também sobressaem construtoras e empresas de engenharia. Nesse sentido, destaca-se sua participação na forma de consórcios, que concorrem a contratos de PPPs nas licitações. Por exemplo, Mobit e Selt Engenharia constituem, com a Enel X Brasil, as SPEs de Angra dos Reis e Macapá. A Selt faz parte, ainda, da concessionária BHIP, responsável pela iluminação pública de Belo Horizonte desde 2020 e que também conta com as construtoras Barbosa Mello, Remo e Planova Planejamento e Construções.

Em Porto Alegre, também em 2020, o Consórcio IPSul venceu o certame para gestão do parque de iluminação municipal por vinte anos. É formado pelas empresas Quantum Engenharia, Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (STE), Fortnort Desenvolvimento Ambiental e Urbano e GCE S.A.

Finalmente, em ferrovias, sobressai a atuação de grupos especializados no transporte de cargas, com participação societária de grandes empresas brasileiras de *commodities*. A mineradora Vale, por exemplo, detém as concessões da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) e da Estrada de Ferro Carajás (EFC).⁵¹ Ambas movimentam, entre outras mercadorias, minério de ferro, conectando regiões produtoras a terminais portuários.

Ademais, a Vale é uma das sócias da VLI Logística, detentora das concessões das ferrovias Centro-Atlântica (FCA) e Norte-Sul. Na mesma linha, tais ativos transportam *commodities* variadas, como produtos siderúrgicos, combustíveis, derivados de petróleo e grãos sólidos.

Outro exemplo é a MRS Logística, detentora da concessão da Ferrovia Minas-Rio-São Paulo (MRS), que transporta bens como minério de ferro, bauxita, carvão, coque, produtos agrícolas, produtos siderúrgicos e carga containerizada. Novamente, os principais acionistas da empresa são grandes *players* de *commodities*, como Vale, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), CSN Mineração, Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) e Gerdau.⁵²

49. Disponível em: <https://www.engie.com.br/institucional/sobre-a-engie/>. Acesso em: 1º out. 2021.

50. Disponível em: <https://www.enel.com/company/about-us/our-story>. Acesso em: 1º out. 2021.

51. Disponível em: <https://www.gov.br/antp/pt-br/assuntos/ferrovias/concessoes-ferroviarias>. Acesso em: 1º out. 2021.

52. Disponível em: <https://www.mrs.com.br/empresa/estrutura-governanca/>. Acesso em: 1º out. 2021.

A Rumo Logística, por sua vez, detém cinco concessões ferroviárias: malhas Central, Norte, Oeste, Paulista e Sul, abrangendo as regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul do país. Pertence à Cosan, grupo brasileiro que produz e exporta mercadorias como etanol, açúcar, lubrificantes, além de atuar em segmentos como logística e energia.⁵³

Dessa forma, é notório que figurem entre os principais atores do mercado de concessões e PPPs, no Brasil, grupos empresariais com especialização em seus respectivos setores – aqui chamados de *players* setoriais. Embora cada setor tenha suas particularidades, esta análise não exaustiva objetivou traçar uma visão geral do perfil desses agentes e de seus principais acionistas.

O segmento de água e esgoto, ainda não aprofundado até aqui, será abordado no próximo tópico, devido à peculiaridade de contar com participação expressiva de fundos de investimentos.

Finalmente, ressalta-se que alguns desses *players* setoriais têm capital aberto na B3, a bolsa de valores brasileira. Alguns exemplos são o Grupo EcoRodovias, CCR, Rumo, Vale, Engie e MRS Logística. Por meio dela, investidores não institucionais (pessoas físicas) podem adquirir ações dessas empresas – logicamente, com poder limitado.

3.3.1 Fundos de investimentos

De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), um fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros (CVM, 2014). Em geral, investidores variados adquirem cotas do fundo, cuja gestão toma decisões de alocação de acordo com seu objetivo – normalmente, obter retornos financeiros que superem determinado indicador de desempenho (*benchmark*), como as taxas de Certificado de Depósito Interbancário (CDI) ou o Índice Ibovespa.⁵⁴

Tais fundos têm diferentes classificações, segundo sua composição em carteira, podendo ser de renda fixa, de ações, multimercado e cambial. Nos fundos de ações, por exemplo, o foco são investimentos em ações; os fundos multimercado, por sua vez, alocam capital em ativos variados, sem o compromisso de concentração em alguma classe específica (CVM, 2014). Desse modo, fundos de investimento podem ter participação societária nos grupos que constituem SPes em concessões e PPPs, sendo assim outro ator importante desse mercado.

Para fins didáticos, considera-se aqui fundos de investimentos tanto os fundos, propriamente ditos, como suas empresas gestoras (usualmente chamadas de *assets*), que podem possuir diversos fundos em carteira. Afinal, o objetivo desta seção é traçar, de maneira geral, os principais perfis de investidores em concessões no Brasil.

O tópico anterior abordou segmentos de infraestrutura caracterizados pela participação de *players* setoriais especializados em concessionárias. No entanto, também se destaca a atuação desse tipo de fundo. Um caso é o da Arteris, focada em rodovias, que tem como sócio o canadense Brookfield, conforme já mencionado. Outro caso citado foi o da Invepar, que possui o FIP Yosemite entre seus acionistas.

53. Disponível em: <https://ri.rumolog.com/governanca-corporativa/composicao-acionaria/>. Acesso em: 1º out. 2021.

54. Indicador do desempenho médio das cotações das ações mais negociadas na B3, servindo como termômetro para o desempenho da bolsa de valores brasileira. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-amplos/ibovespa.htm.

Em ferrovias, um exemplo é a VLI Multimodal, que tem como sócios, além dos *players* setoriais Vale e Mitsui (japoneses), novamente o fundo canadense Brookfield e o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS).⁵⁵ Outro caso é o da Vale, que tem em sua participação acionária as estadunidenses BlackRock, que representa mais de 1 mil fundos de investimentos, e Capital Group, empresa de serviços financeiros.

O segmento de água e esgoto, a exemplo dos demais analisados, também conta com grandes grupos nacionais especializados, que detêm as concessionárias. Porém, uma peculiaridade setorial é a significativa participação de fundos de investimentos nessas empresas. Segundo o Portal Saneamento Ambiental, destacam-se cinco grupos: Aegea, BRK Ambiental, Grupo Águas do Brasil, Iguá Saneamento e GS Inima Brasil.⁵⁶ A Aegea, por exemplo, tem como acionista majoritário o grupo brasileiro Equipav – especializado em segmentos diversos de infraestrutura, como saneamento, rodovias e portos – e o Fundo Soberano de Cingapura (Government of Singapore Investment Corporation – GIC).⁵⁷ O GIC foi criado em 1981, pertencendo ao governo de Cingapura e administrando as reservas externas do país. Seu objetivo é garantir a sustentabilidade financeira cingapuriana por meio do investimento em ativos internacionais diversificados, incluindo aportes em *equity* de empresas de infraestrutura, caso da Aegea.⁵⁸ A BRK Ambiental tem sua estrutura societária composta integralmente por dois fundos de investimentos: o canadense Brookfield, com 70% das ações, e o FI-FGTS, com 30%.⁵⁹

Ainda segundo o Portal Engenharia Ambiental, juntas, Aegea, BRK Ambiental e Iguá Saneamento representam 78% da receita total dos prestadores privados de água e esgoto no Brasil. Desse modo, pode-se dizer que a participação de fundos de investimentos nesses três grupos é relevante para o setor, de maneira geral. Porém, cabe destacar as exceções GS Inima Brasil e Grupo Águas do Brasil.

A primeira é uma subsidiária da espanhola GS Inima Environment, que por sua vez pertence ao conglomerado sul-coreano GS Group. Este possui empresas de setores variados, como engenharia e construção, refino e distribuição de petróleo, energia elétrica e *e-commerce*.⁶⁰ A segunda é composta por quatro grupos brasileiros ligados à construção civil: Carioca Engenharia, Queiroz Galvão, Trana Participações e Investimentos e Construtora Cowan.⁶¹

3.3.2 Fundos de pensão e fundos de previdência

Segundo CVM (2014), fundos previdenciários são aqueles constituídos para a aplicação de recursos de:

- entidades abertas ou fechadas de previdência privada;
- regimes próprios de previdência social instituídos pela União, estados, Distrito Federal ou municípios;

55. O FI-FGTS é gerido pela Caixa, visando à valorização de suas cotas por meio de investimentos dos segmentos de rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, aeroportos, energia e saneamento. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/aceso-a-informacao/fi-fgts/Paginas/default.aspx>.

56. Disponível em: <https://www.saneamentoambiental.com.br/noticias/maiores-do-setor-faturam-r-582-bilh%C3%B5es>.

57. Disponível em: <https://ri.aegea.com.br/governanca-corporativa/composicao-acionaria/>.

58. Disponível em: <https://www.gic.com.sg/who-we-are/>.

59. Disponível em: <https://www.ri.brkambiental.com.br/a-companhia/estrutura-societaria/>.

60. Disponível em: <https://www.gs.co.kr>.

61. Não foram encontradas informações mais recentes sobre a composição acionária da Águas do Brasil. Desse modo, ressalta-se que pode ter havido alterações em relação à estrutura descrita. Informações adicionais disponíveis em: <http://www.brasilengenharia.com/portal/saneamento/11654-grupo-aguas-do-brasil-e-lider-no-setor-privado-de-saneamento>.

- planos de previdência complementar aberta e seguros de pessoas; e
- Fundo de Aposentadoria Programada Individual (Fapi).

Resumidamente, seu objetivo é proporcionar aos cotistas uma aposentadoria complementar aos recursos pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como forma de manutenção do padrão de vida dos beneficiários. Usualmente, utiliza-se a expressão fundo de previdência para fundos previdenciários abertos – ou seja, aqueles que são disponibilizados por instituições financeiras ao público em geral – e fundo de pensão para os fechados – ou seja, aqueles criados por empresas exclusivamente para seus funcionários e associados.⁶²

De modo semelhante aos fundos de investimentos, o gestor da carteira seleciona os ativos que serão comprados e vendidos e o resultado dessas operações gera ganhos ou perdas para os investidores. Porém, como a finalidade é garantir uma renda para o período de aposentadoria, as alocações tendem a ser mais conservadoras, visando minimizar os riscos de prejuízos.

Em geral, a atuação desses veículos em concessões e PPPs ocorre de maneira análoga à dos fundos de investimentos: fundos previdenciários investem nas empresas que constituem as SPEs, por meio de aportes em *equity*. Isso vale tanto para os veículos nacionais como para os estrangeiros.

No Brasil, um exemplo é a participação de fundos de pensão na Invepar – empresa brasileira especializada em infraestrutura, sócia de concessionárias dos segmentos rodoviário, aeroportuário e de mobilidade urbana. A companhia tem participações, por exemplo, nas SPEs MetrôRio, Lamsa (Linha Amarela, no Rio de Janeiro) e GRU Airport (Guarulhos, em São Paulo).

Como mencionado nesta seção, a Invepar é composta por um fundo de investimentos e três fundos de pensão: Previ, Funcef e Petros. A Previ gere a previdência complementar dos funcionários do Banco do Brasil, o Funcef, a dos funcionários da Caixa, e o Petros, dos empregados da Petrobras. A Previ também tem participação acionária na Vale, que, como já abordado, é um *player* setorial importante do mercado brasileiro de concessões.

A possibilidade de participação de fundos previdenciários estrangeiros pode ser ilustrada com um caso ainda em andamento durante a elaboração deste relatório institucional. Em 15 de janeiro de 2021, a Iguá Saneamento comunicou ao mercado que o Canada Pension Plan Investment Board (CPP Investments), uma companhia canadense, fez proposta para se tornar sócio da empresa.⁶³

O CPP Investments é de propriedade estatal, representando mais de 20 milhões de canadenses e gerindo cerca de US\$ 300 bilhões. Aproximadamente 84% de seus investimentos são feitos fora do país, incluindo alocações em países emergentes, como o Brasil. Segundo o *site* do fundo, suas estratégias incluem a participação societária em empresas de infraestrutura.⁶⁴

62. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/fundos-de-pensao>.

63. Para mais informações sobre a composição acionária da Iguá, conferir: <https://ri.igua.com.br/companhia/composicao-acionaria/>.

64. Disponível em: <https://www.cppinvestments.com/about-us/our-story>.

3.3.3 Instituições públicas

Finalmente, cabe mencionar o papel de instituições públicas no mercado brasileiro de concessões. Por meio delas, o governo federal atua como investidor de *equity* em grupos empresariais que detêm concessionárias.

Um caso, já abordado nesta seção, é o da Infraero. No processo de desestatização de aeroportos iniciada na década de 2010, a empresa pública federal permaneceu como acionista minoritária em alguns aeroportos, como Brasília (Distrito Federal), Internacional Tom Jobim (Rio de Janeiro) e Guarulhos (São Paulo). A manutenção de 49% de participação da Infraero nesses ativos buscava proporcionar troca de experiências entre a instituição e os novos operadores privados, contribuindo para suavizar a transição (Brasil, 2021b).

Porém, como mencionado no tópico sobre *players* setoriais especializados, a tendência é que esse quadro seja modificado. Em 2017, foi aprovada no CPPI a alienação da participação acionária da Infraero nesses aeroportos, indicando que a estatal deverá deixar de participar como sócia nessas concessões.

Outro caso é o do BNDES Participações (BNDESPar), criado em 1974. Trata-se de subsidiária do BNDES dedicada a gerir as participações acionárias do banco em empresas brasileiras, visando o fortalecimento do mercado nacional de capitais.⁶⁵ Em geral, sua posição societária limita-se à participação minoritária.

Segundo o *site* do BNDES, o BNDESPar investe no *equity* de 102 empresas (72 de capital fechado e 30 listadas em bolsa), totalizando uma carteira de R\$ 73,0 bilhões.⁶⁶ Entre essas, destacam-se *players* setoriais com atuação relevante em concessões no país.

Um exemplo é a participação da instituição em 0,63% da CSN, que, por sua vez, é sócia da MRS Logística, concessionária da Ferrovia MRS. A CSN detém, ainda, 13,64% das ações da Ferrovia Transnordestina Logística S.A., concessionária de trecho ferroviário de 1,7 mil quilômetros na Região Nordeste.⁶⁷

No segmento de energia, a instituição possui participação de 0,95% na Engie Brasil, que atua tanto na geração e transmissão de energia como em iluminação pública, e de 9,91% na AES Tietê Energia, concessionária de geração de energia elétrica. Ademais, investe em 0,43% do grupo Energisa, que atua em geração, comercialização e distribuição de energia elétrica. O grupo controla onze distribuidoras no país, em localidades como Rio de Janeiro, Tocantins, Mato Grosso e Sergipe.⁶⁸

O BNDESPar também detém 5,09% do capital social da Triunfo Participações, empresa brasileira focada em infraestrutura. A companhia controla concessionárias rodoviárias, como a Concer (BR-040 – Rodovia Rio-Juiz de Fora), Triunfo Transbrasiliana (BR-153 – divisa Minas Gerais-São Paulo à Divisa São Paulo-Paraná) e Concebra (BRs 060 e 153 – Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais) e tem participação acionária na SPE Aeroportos Brasil Viracopos, que gere o Aeroporto Internacional de Viracopos (Campinas, em São Paulo).⁶⁹

65. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-encerrados/Privatizacao-Federais-PND>. Acesso em: 1º out. 2021.

66. Com exceção de aportes em fundos de investimentos e debêntures. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/carteira-acionaria>. Acesso em: 1º out. 2021.

67. Disponível em: <https://www.csn.com.br/quem-somos/grupo-csn/tlsa/>. Acesso em: 1º out. 2021.

68. Disponível em: <https://grupoenergisa.com.br/paginas/nossos-negocios/distribuicao.aspx>. Acesso em: 1º out. 2021.

69. Disponível em: <https://www.triunfo.com/a-companhia/triunfo/>. Acesso em: 1º out. 2021.

No segmento de água e esgoto, o BNDESPar dispõe de 11,32% da Iguá Saneamento, empresa brasileira que opera dezoito concessões (catorze concessões comuns e quatro PPPs) em cinco estados: São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Alagoas.⁷⁰

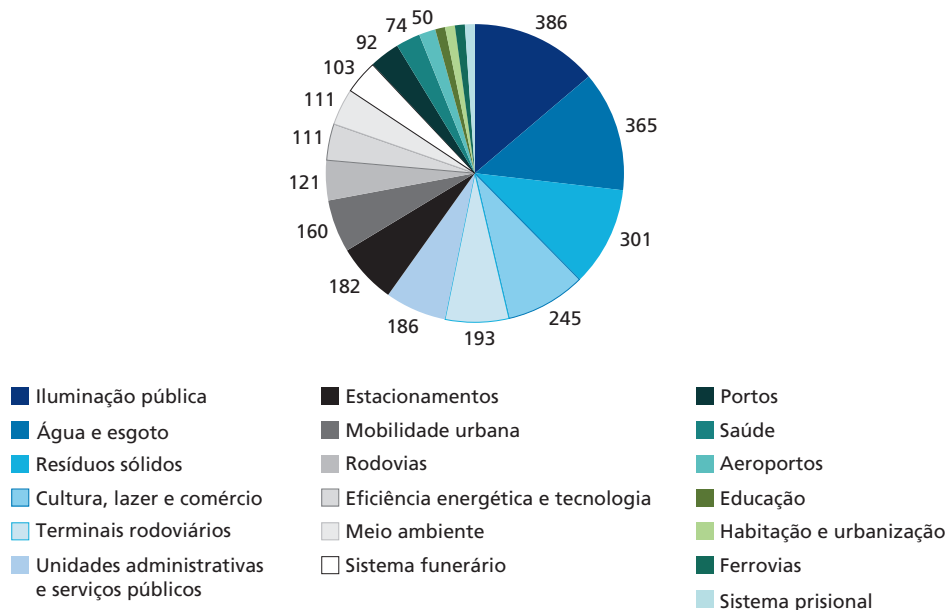
Desse modo, é possível notar a participação estatal no mercado de concessões do país. Novamente, ressalta-se que esta análise é não exaustiva, limitando-se a avaliar alguns casos de cinco segmentos de infraestrutura. O objetivo desta seção foi ilustrar a atuação de determinados perfis de investidores nesse mercado, a partir de exemplos, contribuindo para o maior entendimento do cenário brasileiro.

3.4 Particularidades setoriais e relação com o desenvolvimento urbano no Brasil

Conforme abordado, o desenvolvimento urbano contempla setores diversos, como água e esgoto, resíduos sólidos, iluminação pública, habitação e saúde, entre outros. Sendo concessões e PPPs mecanismos de provisão de infraestrutura e serviços públicos, podem ser empregados para ampliar o acesso dos cidadãos a estes serviços, indicando sua relevância no contexto da PNDU. Destaca-se o potencial de mobilização de recursos para a realização de investimentos e de transferência dos riscos de financiamento e execução, viabilizando investimentos que poderiam não ser exequíveis em prazos mais curtos em função de limitações no orçamento público.

O gráfico 3 evidencia a variedade de setores em que as concessões podem ser aplicadas. Segundo o Radar PPP (2021a), em dezembro de 2020 havia 2.793 projetos (em diferentes estágios), que abarcavam 19 setores. Sobressaem nesse rol: iluminação pública (386 projetos), água e esgoto (365) e resíduos sólidos (301), nas primeiras colocações. Havia 160 iniciativas em mobilidade urbana e poucas destas, em torno de 30, em habitação e urbanização.

GRÁFICO 3
Quantidade de projetos por setor (dez. 2020)



Fonte: Radar PPP (2021a).

70. Disponível em: <https://igua.com.br/nossas-operacoes>. Acesso em: 1º out. 2021.

Em balanço realizado sobre o exercício de 2020, identificou-se que os valores contratados por meio de concessões superaram R\$ 51 bilhões, em 165 projetos, com valor de investimento estimado em R\$ 35 bilhões. Este foi o ano que apresentou o maior número de lançamentos de editais, com 343 licitações publicadas, e o maior número de contratos exclusivos de PPPs assinados em um único exercício (36), montante superior ao dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019 somados (34).

Os valores contratados estritamente por meio das 36 PPPs, em 2020, alcançaram cerca de R\$ 22 bilhões, sendo R\$ 13 bilhões apenas para investimentos, um montante bastante significativo. Ao longo dos anos, foi identificado um total de 159 projetos de PPPs contratados no país, que somam mais de R\$ 200 bilhões, com valor de investimento estimado de cerca de R\$ 110 bilhões. Apenas um destes projetos foi contratado pela União (Complexo Datacenter), sendo, os demais, por estados e municípios.

Do ponto de vista da territorialização, mais da metade das PPPs contratadas (85) se encontram na região Sudeste (54%), seguida do Nordeste (38), 24%. Juntas, estas regiões concentram quase 80% das iniciativas, que são ali bastante difundidas, ficando o Centro-Oeste e o Norte com 8%, e o Sul, com 6% do total.

Conforme pode ser visualizado no quadro abaixo, os municípios são majoritários na contratação de PPPs, com 64% do total, sendo os estados responsáveis por 36% dos contratos. Em 81% dos estados (22) houve alguma contratação de PPPs. O estado de São Paulo é o que apresenta maior número de PPPs contratadas, 42 (27%), seguido de Minas Gerais, com 26, Rio de Janeiro, com 13, e Bahia, com 11 contratos.

Os estados que não registram nenhuma contratação de PPPs, seja pelo ente estadual ou municipal, são Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, todos na Região Norte, e a Paraíba, no Nordeste. Além dos estados supracitados, os governos estaduais que não possuem PPPs contratadas são: Pará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Os estados onde nenhum município contratou PPPs foram: Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima. Como a construção de PPPs demanda uma capacidade institucional mais desenvolvida e na qual grande parte do aprendizado se faz por meio do espelhamento e de trocas a partir de outras experiências, vão se acumulando os diferenciais regionais também neste campo de atuação do setor público nas esferas locais e estaduais.

TABELA 1
PPP's contratadas no Brasil por estados e municípios

UF	Estado	Município	Total (número absoluto)	Total (%)
São Paulo	11	31	42	27
Minas Gerais	10	16	26	16
Rio de Janeiro	1	12	13	8
Bahia	9	2	11	7
Pernambuco	4	4	8	5
Pará	-	6	6	4
Piauí	2	4	6	4
Amazonas	3	2	5	3
Ceará	4	1	5	3
Mato Grosso	1	4	5	3

(Continua)

(Continuação)

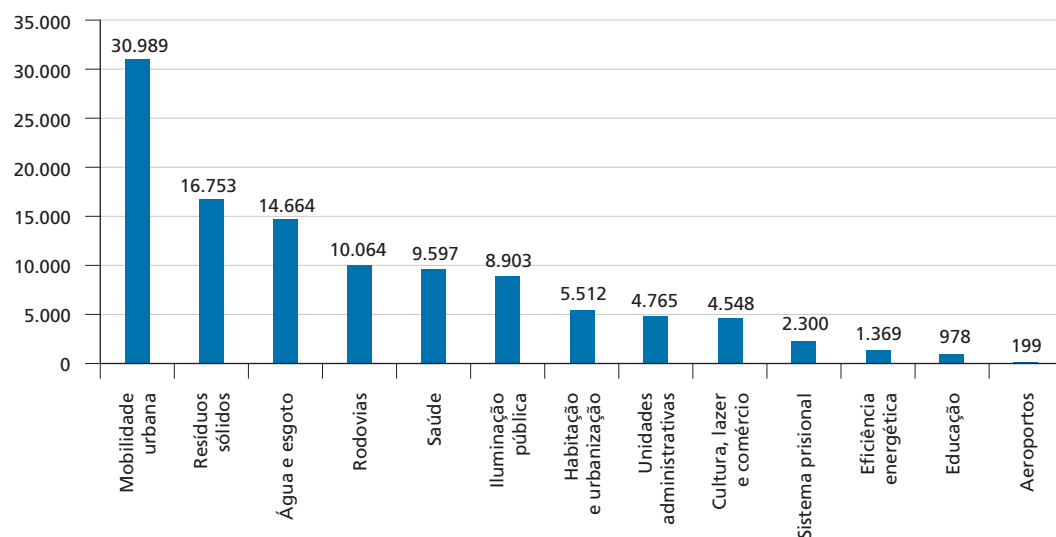
UF	Estado	Município	Total (número absoluto)	Total (%)
Espírito Santo	3	1	4	3
Maranhão	-	4	4	3
Paraná	1	3	4	3
Distrito Federal	3	-	3	2
Mato Grosso do Sul	-	3	3	2
Rio Grande do Sul	1	2	3	2
Santa Catarina	-	3	3	2
Alagoas	2	-	2	1
Goiás	1	1	2	1
Rio Grande do Norte	1	-	1	1
Sergipe	-	1	1	1
Tocantins	-	1	1	1
Total	57	101	158	100

Fonte: Radar PPP (2021a).

Essas PPPs correspondem a mais de R\$ 110 bilhões em investimentos em treze setores, evidenciando novamente a diversidade de aplicações de tais mecanismos. Nesse sentido, destacam-se as áreas de mobilidade urbana, resíduos sólidos, água e esgoto, rodovias, saúde e iluminação pública, que juntas representam 82% do valor total, conforme exposto no gráfico 4.

GRÁFICO 4

Investimentos contratados via PPP: distribuição setorial (2020)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Radar PPP (2021a).
Elaboração dos autores.

A adesão dos municípios à agenda das PPPs tem sido crescente, e o tema está paulatinamente se espalhando para além das capitais, e começa a aparecer na agenda eleitoral como alternativa à prestação de serviços nos pleitos municipais. Pesquisa realizada a respeito das propostas de governo apresentadas à Justiça Eleitoral pelos candidatos e candidatas às prefeituras nos noventa municípios com maior população do país (acima de 330 mil habitantes) aponta que ao menos uma das propostas apresentadas em cada pleito eleitoral de 2020 era relativa ao tema (Radar PPP, 2021b).

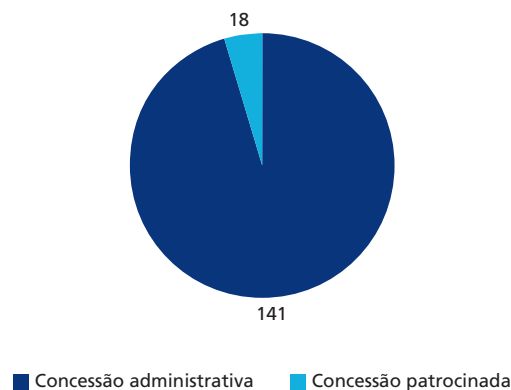
Até 2020, 81 das 101 PPPs contratadas pelos municípios foram formalizadas fora das capitais, o que equivale a 80% do total. É evidente que, considerando o número de municípios no país, *vis-à-vis* a quantidade de capitais (27), tal fato fosse ocorrer, mas devido ao diferencial de capacidades institucionais entre estes dois universos seria possível esperar que as capitais tivessem maior proeminência neste campo.

Em junho de 2021 foram contabilizadas 3.060 iniciativas em curso, notadamente nos estágios iniciais de anúncio público de intenção, início e conclusão de modelagem, havendo um universo mais restrito de projetos em fase de consulta pública, licitação e conclusão do processo licitatório (Radar PPP, 2021a). No âmbito da PNDU, é importante constatar que quantitativamente há uma predominância de iniciativas em temas relacionados ao desenvolvimento urbano, como iluminação pública (408), água e esgoto (391) e resíduos sólidos (326), seguidos de cultura, comércio e lazer (274), terminais rodoviários (202) e estacionamentos (196).

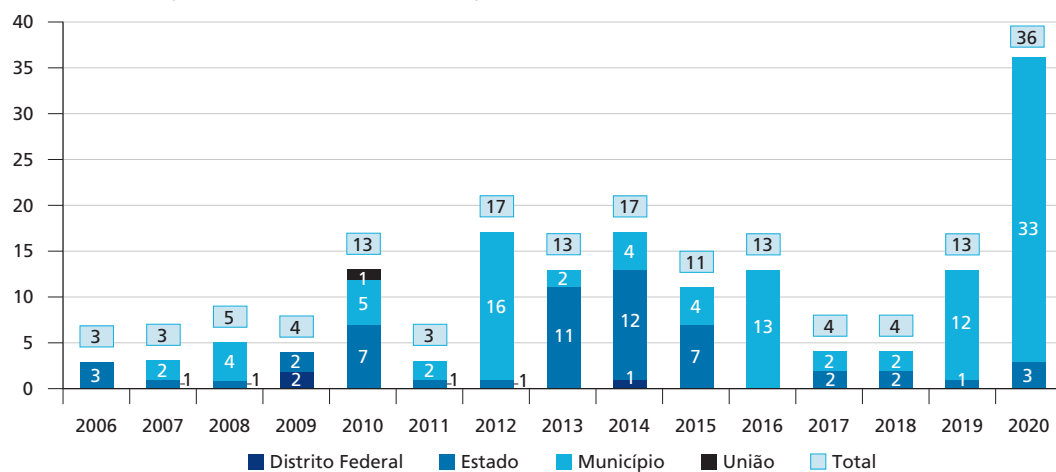
O gráfico 5 demonstra a proporção entre concessões e a evolução temporal da contratação de PPPs, restritas ao universo das concessões administrativas ou patrocinadas, que, após um período de redução, entre 2017 e 2018, parece retomar o ímpeto iniciado em anos anteriores.

GRÁFICO 5

Contratações de PPPs, restritas ao universo das concessões administrativas ou patrocinadas
5A – Proporção entre concessões



5B – Evolução anual do número de contratações de PPPs



Fonte: Radar PPP (2021a).

Nota-se que a opção de contratação mais utilizada foi por intermédio da PPP administrativa, com 141 ocorrências, que representam 89% dos contratos efetivados. Esta opção pela PPP administrativa (Brasil, 2004) denota a natureza dos serviços contratados, cuja remuneração do concessionário é feita essencialmente por meio das contraprestações do ente público contratante, sem cobrança direta de tarifas por intermédio do concessionário.

Esta é uma particularidade interessante que remete ao regramento jurídico sobre a cobrança de tarifas. Por exemplo, num pedágio de rodovias ou vias expressas, o concessionário aufer diretamente receitas da operação por meio da cobrança do pedágio. A receita com a tarifa do pedágio poderá ser, ou não, suficiente para gerar receitas que cubram os custos de manutenção, operação e investimentos, adicionados do lucro do operador. Se for suficiente, o projeto é sustentável exclusivamente por meio da tarifa (concessão comum). Caso contrário, a insuficiência poderá ser arcada por meio da complementação com a contraprestação de recursos do orçamento público do ente contratante (PPP patrocinada).

No caso de uma PPP de iluminação pública, por exemplo, a situação é diferente, pois o concessionário contratado via PPP não cobra tarifas de energia dos usuários, sendo esta remunerada pelo orçamento municipal. Este tipo de PPP ou concessão se origina na responsabilidade conferida às prefeituras da prestação do serviço de iluminação pública, conforme estabelecido no art. 30, inciso V, da Constituição Federal. Por determinação constitucional, a Resolução Normativa Aneel nº 414, de 9 de setembro de 2010, no art. 218, dispôs que as distribuidoras deveriam transferir os ativos de iluminação pública (luminárias, lâmpadas, relés e reatores) às prefeituras.

Para custeio e investimentos para ampliação destes serviços, as prefeituras começaram a cobrar uma Taxa de Iluminação Pública (TIP), entendida como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 1986. Entretanto, por meio da Emenda Constitucional nº 39, de 2002, foi criada a Contribuição de Iluminação Pública (conhecida como CIP ou Cosip), que normalmente é cobrada dos usuários por meio das contas de energia, pelas próprias distribuidoras de energia. Esta receita é repassada às prefeituras e utilizada para o pagamento (contraprestação) dos serviços de iluminação pública contratados nas PPPs.⁷¹ Neste caso é possível utilizar a modalidade de PPP administrativa mesmo havendo cobrança de valores aos usuários, pois quem realiza a arrecadação é o próprio poder público (e não o concessionário), assim, formalmente, não se trata de uma tarifa, caracterizando a modalidade de PPP administrativa.

O principal fator que diferencia concessões comuns, PPPs patrocinadas e PPPs administrativas é o mecanismo de remuneração do parceiro privado. Este ponto é importante para ressaltar que cada setor tem suas particularidades e isto se reflete no desenho da contratação e remuneração das concessões e PPPs. Análises específicas sobre a experiência brasileira de concessões em cada setor demandariam pesquisas de maior fôlego, focadas nos segmentos de interesse. Como obstáculo, destaca-se a inexistência de base de dados pública consolidada (abrangendo projetos federais, estaduais, municipais e de consórcios) sobre concessões no país, um grande entrave à análise e avaliação sobre o quadro das PPPs no país.

71. Desde 1986, o STF tem julgado inconstitucional a cobrança da TIP, com fundamento no art. 145, inciso II da Constituição Federal, que permite a cobrança de taxas apenas "em razão do exercício do poder de polícia, ou em decorrência da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição" (súmula 670 do STF, reforçada posteriormente por meio da Súmula Vinculante nº 41, de 11 de março de 2015). Para viabilizar este tipo de cobrança foi editada a Emenda Constitucional nº 39, de 2002, que enxertou o art. 149-A na Constituição Federal, estabelecendo a criação da CIP, que é de competência privativa ou exclusiva dos municípios e do Distrito Federal. O instrumento passou a ser tratado como uma contribuição especial (*sui generis*), sendo facultada a cobrança da contribuição na fatura de consumo de energia elétrica, desde que utilizada para o custeio do serviço de iluminação pública.

Sendo o objetivo deste relatório institucional fornecer um quadro global sobre esses mecanismos no Brasil, é possível elencar, brevemente, aspectos que diferem esses múltiplos setores, como, entre outros:

- natureza (infraestrutura econômica ou social);
- especificidades técnicas;
- especificidades legais;
- aspectos regulatórios; e
- grau de concorrência.

Quanto ao primeiro ponto, segundo APMG International (2016), toda infraestrutura é por definição uma plataforma para a prestação de serviços públicos. A infraestrutura econômica é a que viabiliza atividades comerciais, normalmente envolvendo pagamentos dos usuários. Como exemplos, pode-se citar sistemas de transporte, telecomunicações, fornecimento de energia e abastecimento de água. A infraestrutura social, por sua vez, abriga serviços sociais e, em geral, não compreende cobranças aos usuários. Alguns exemplos são as áreas de educação, habitação, saúde e prisional.

Nas concessões, tal natureza influencia, por exemplo, a forma de remuneração do parceiro privado. Nas áreas relativas à infraestrutura econômica, uma discussão importante refere-se à modicidade tarifária – ou seja, à acessibilidade aos serviços decorrentes dos valores cobrados (Gonçalves, 2013). Se, por um lado, a tarifa precisa ser suficiente para sustentar as operações e remunerar o concessionário, por outro, não pode ser excessivamente alta a ponto de inviabilizar o uso dos serviços pelos cidadãos. Esse é um aspecto sensível para áreas como água e esgoto, rodovias e mobilidade urbana, sendo a modicidade tarifária um princípio da Lei nº 8.987, de 1995.

Art. 6. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e *modicidade das tarifas* (Brasil, 1995, grifo nosso).

Em infraestruturas que abrigam serviços sociais, por sua vez, é mais comum a modalidade de PPP administrativa, que normalmente não envolve o recolhimento de tarifas, sendo custeada por meio do orçamento público. Assim, uma discussão relevante refere-se à gestão fiscal do poder concedente. Isso porque a forma essencial de remuneração ao concessionário são as contraprestações públicas, fazendo com que a capacidade estatal de honrar tais compromissos por meio do orçamento público seja fator central para a perenidade da prestação dos serviços com qualidade. Cabe lembrar que uma das características das PPPs é, justamente, a remuneração atrelada ao desempenho, criando incentivos para a provisão adequada e o cumprimento de metas. Essa questão será aprofundada adiante, ao se debater os principais desafios das concessões no Brasil.

Segundo o Radar PPP (2021a), de 1,3 mil projetos de concessões monitorados, 823 (61%) referiam-se a concessões comuns e 524 (39%) a PPPs. Destas, 484 eram PPPs administrativas e 40 PPPs patrocinadas. As concessões comuns se mostram ainda as mais presentes, e, entre as PPPs, pelas razões já apontadas, sobressaem-se as administrativas.

As especificidades técnicas são outro fator que reforça a necessidade de análises próprias para cada setor. Conforme já apontado, concessões e PPPs são, meramente, maneiras pelas quais serviços públicos e investimentos em infraestrutura podem ser contratados. Porém, as soluções técnicas para as demandas sociais, em si, independem da modalidade de contratação. Assim, os desafios técnicos no âmbito do desenvolvimento urbano são variados, a depender da área em questão.

Em iluminação pública, por exemplo, um objetivo central das concessões costuma ser a economia de energia a partir da substituição das luminárias convencionais pelas de *light-emitting diode* (LED), tecnologia de maior eficiência energética. Consequentemente, há o barateamento da operação dos sistemas, economia de recursos públicos e impactos positivos ao meio ambiente. É o caso da PPP de Belo Horizonte, que gerou economia de 56% nas áreas onde a troca já foi concluída (Belo Horizonte [...], 2019).

Ainda nesse ramo, outra prática comum costuma ser o aproveitamento de postes e luminárias para a prestação de serviços associados. Dado que os postes estão distribuídos pelas áreas urbanas, é possível usá-los para a provisão de atividades correlatas, abrangendo uma grande área da cidade. A título de ilustração, pode-se citar a instalação de pontos públicos de *wi-fi*, propiciando aos habitantes acesso à internet, ou a instalação de câmeras de vigilância.

Outro exemplo que ilustra a questão refere-se à mobilidade urbana. Neste, pode-se dizer que o objetivo do poder público é oferecer aos usuários os modos mais adequados para os seus deslocamentos, contribuindo para o acesso universal à cidade (Brasil, 2012a). Nesse sentido, existem várias opções, como metrô, trem, veículo leve sobre trilhos (VLT), BRT e ônibus convencionais. Cada um dos modais possui características próprias em relação à capacidade, grau de conflito com outras infraestruturas urbanas, custos de implantação e longevidade, custos de operação, entre outros.

O desafio, portanto, é selecionar o modo mais adequado dadas as necessidades específicas da localidade em questão, independentemente de como os investimentos serão contratados. Não há solução técnica universal e, portanto, é necessário o planejamento minucioso para a decisão do modo a ser desenvolvido (Ribeiro, Ouverney e Costa, 2021) e sua conexão com o conjunto do sistema de mobilidade e transporte.

Outro ponto relevante são as especificidades legais. Ainda que nas concessões a relação entre poder público e concessionário seja regida por contratos e pelas normas específicas que caracterizam este regime de contratualização, os projetos também estão submetidos às respectivas legislações setoriais. Como exemplos, é possível citar as leis nºs 14.026, de 2020 (Marco Legal do Saneamento Básico), 12.587, de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), 12.783, de 2013 (Marco Regulatório da Energia Elétrica), e 12.815, de 2013 (Lei dos Portos).

Somam-se aos marcos legais outras normas, como decretos do Poder Executivo e portarias e instruções normativas de agências reguladoras. Em conjunto, esses elementos influenciam diretamente a dinâmica de cada área ligada ao desenvolvimento urbano e, em consequência, as concessões e PPPs. Desse modo, pode-se dizer que cada setor tem suas peculiaridades quanto a essa questão, inclusive pela diferença de maturidade das legislações. Um exemplo é a área de saneamento básico, cujo novo marco legal foi sancionado recentemente, em julho de 2020, reformulando a antiga regulamentação provida pela Lei nº 11.445, de 2007. Naturalmente, será necessário decorrer certo tempo para que as consequências da nova lei sejam observadas e avaliadas.

Um aspecto relevante é a competência pela prestação dos serviços. Como os entes da Federação têm atribuições institucionais distintas e, algumas vezes, concorrentes, isso influencia a própria capacidade de condução das concessões nos setores. Segundo exposto anteriormente, a capacidade técnica do poder público é justamente um dos fatores centrais para o sucesso dessas modalidades de contratação.

O contraste entre as áreas de energia elétrica e de saneamento básico ilustra a questão. Segundo Pimenta (2009), a primeira é caracterizada por, via de regra, ter seus serviços como competência federal, conforme estabelecido na Constituição.⁷² Assim, há a atuação da União como poder concedente em suas diferentes atividades – notadamente, geração, transmissão e distribuição.⁷³ Logo, há um planejamento nacional para o setor, que conta diretamente com a capacidade institucional federal para a sua gestão, de forma centralizada, para todo o país. Destaca-se a existência da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) como órgão regulador, viabilizando diretrizes sobre o tema que valem para todo o Brasil.

O saneamento básico segue lógica distinta. A Lei nº 11.445, de 2007 (antigo marco legal) estabeleceu, via de regra, competência municipal para os serviços. Isso foi mantido na Lei nº 14.026, de 2020 (novo marco legal). As exceções são os casos de interesse comum: situação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que haja compartilhamento de instalações operacionais de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário entre municípios.⁷⁴

Desse modo, em geral, os municípios têm autonomia quanto à forma pela qual prestarão tais serviços – concessão comum, PPP ou mecanismos tradicionais. Isso muitas vezes traz desafios relevantes quanto à capacidade técnica em gerir o setor, já que há carência de mão de obra especializada em vários municípios. Ademais, diversos aspectos do saneamento básico geram interdependências municipais dada sua interação por meio da utilização de corpos hídricos transmunicipais. Por exemplo, a água utilizada para abastecimento em um município pode ser captada em outro. Analogamente, a destinação inadequada do esgoto gerado em um município pode afetar negativamente outros.⁷⁵

Tal interdependência faz com que, inclusive, haja a necessidade de concessões de saneamento que abranjam mais de um município, possibilidade prevista em lei. Ou seja, o concessionário fica responsável por serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário em um conjunto de municípios (que podem se associar formalmente em consórcios públicos), o que é capaz de gerar vantagens como ganhos de escala e de eficiência. Um exemplo é a concessão de água e esgoto nos municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim, na Região dos Lagos do estado do Rio de Janeiro.⁷⁶

Os prós e contras de se atribuir competência federal, estadual ou municipal a determinado serviço público fazem parte de um amplo debate. Energia elétrica e saneamento básico foram utilizados para ilustrar brevemente esse ponto. Porém, o intuito desta seção

72. “Art. 21. Compete à União: [...] XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos” (Brasil, 1988).

73. Geração: transformação de uma forma de energia, seja qual for sua fonte ou origem (como hidráulica, eólica ou térmica), em energia elétrica. Transmissão: transporte da energia elétrica gerada às subestações distribuidoras, por meio de redes. Distribuição: disponibilização da energia elétrica aos consumidores finais (como residências). Mais detalhes podem ser encontrados em Pimenta (2009).

74. “Art. 8. Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: I – os municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; II – o estado, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum” (Brasil, 2020b).

75. Um exemplo é o da baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro, margeada por sete cidades.

76. Disponível em: <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/aguas-juturnaiba/a-concessionaria/nossa-historia/>.

é, em suma, apresentar as particularidades dos vastos setores de infraestrutura ligados ao desenvolvimento urbano, evidenciando a possibilidade de futuras análises setoriais específicas.

Outro ponto que diferencia os distintos setores de infraestrutura relacionados ao desenvolvimento urbano são os aspectos regulatórios. Como apresentado anteriormente, trata-se de condição crucial para o sucesso de concessões, uma vez que o poder concedente deve fiscalizar o cumprimento do contrato e de suas metas ao longo de seu ciclo. Novamente, há cenários bastante diferentes entre os setores, algo que deriva da própria estrutura legal de cada um deles.

Os setores de energia elétrica e saneamento básico podem exemplificar a questão: o primeiro conta com agência reguladora nacional (Aneel), que fiscaliza contratos, estabelece tarifas e implementa políticas federais, entre outras funções.⁷⁷

Em contrapartida, há no Brasil mais de cinquenta agências reguladoras de abastecimento de água e esgotamento sanitário – 22 municipais, 25 estaduais, 5 consorciadas e 1 distrital (Abar, 2020). No contexto das concessões, isso significa que não há, necessariamente, padronização sobre certos aspectos, em âmbito nacional. É possível que as agências interpretem um mesmo evento de forma distinta, gerando insegurança jurídica de diversas ordens, especialmente para investidores que integram concessionárias em vários municípios ou estados (ponto a ser aprofundado adiante).

O novo marco legal setorial busca endereçar a questão. A Lei nº 14.026, de 2020, atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para instituir normas nacionais de referência. Ou seja, tais agências podem continuar existindo, mas busca-se padronização regulatória que aumente a previsibilidade das decisões e amenize assimetrias. Ainda assim, este é mais um ponto que distingue os setores ligados à política urbana.

Outro aspecto importante, relacionado à própria questão da regulação, é o grau de concorrência, já que há setores em que a competição tende a ficar limitada apenas à licitação. Nestes, é facultado ao poder concedente escolher o licitante que ofereça as melhores condições para o projeto, do ponto de vista do interesse público. Isso pode significar, por exemplo, menores tarifas, menores contraprestações públicas (no caso de PPPs), maior outorga oferecida e/ou mais investimentos a serem realizados. Isso vale para diferentes setores, já que o processo licitatório é próprio das concessões, independentemente da área de aplicação. Entretanto, durante a fase operacional há pouca ou nenhuma concorrência. Isso ocorre sobretudo no caso de monopólios naturais.

Em casos de monopólio natural, é comum que tal concorrência fique limitada à fase de licitação. Isso ocorre em setores com altos custos fixos, elevada intensidade de capital, longos prazos de maturação e ativos altamente específicos – ou seja, de baixa ou nenhuma aplicação alternativa⁷⁸ (Pires e Campos Filho, 2002). Nestes, há os chamados custos irrecuperáveis (*sunk costs* ou custos afundados): uma vez incorridos, não é possível recuperá-los, o que dificulta a entrada de concorrentes no mercado (Mankiw, 2005). Soma-se a esses aspectos, ainda, a própria limitação da infraestrutura física, que muitas vezes já existe e consolida as situações de monopólios naturais.

77. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-aneel>.

78. Exemplos de ativos altamente específicos: ferrovias, rodovias, redes de água e esgoto, dutos e linhas de transmissão de energia. Estes dificilmente podem ser adaptados para usos diferentes daqueles para os quais foram projetados.

É o caso típico de água e esgoto, abordado na seção 2, em que o consumidor não tem a escolha de ser atendido por um ou outro prestador, uma vez que a rede física é única. Na mesma linha, podem-se mencionar os casos de energia elétrica (principalmente transmissão e distribuição) e iluminação pública. Nestas áreas, o papel regulatório do poder público é ainda mais importante.

Por sua vez, há setores em que mesmo após a licitação há algum nível de competição. É o caso da mobilidade urbana, que não necessariamente implica em um monopólio natural, dado que muitas vezes é possível proporcionar à população alternativas variadas, como metrô, VLTs, trens ou ônibus, que, por seu turno, podem competir com os deslocamentos individuais ou meios alternativos, motorizados ou não, como as motocicletas, carros de passeio e bicicletas. Assim, o usuário tem certo poder de escolha, ainda que cada modal seja mais indicado a depender das suas necessidades – como velocidade, segurança, conforto e previsibilidade, e em função dos custos de cada modal. Aumentos na tarifa de um modal, por exemplo, podem levar usuários a migrar para outro meio de deslocamento.

Finalmente, destaca-se a questão da própria maturidade das concessões e PPPs em cada setor. Há áreas em que o país já conta com vasta experiência, permitindo análise mais abrangente da trajetória até aqui. Isso é importante para a avaliação de desafios, aspectos bem-sucedidos, pontos que ainda precisam de melhorias, identificação de estudos de caso de referência em cada setor e para o eventual aproveitamento de práticas anteriores em futuros projetos (replicabilidade).

Como exemplos, podem ser citados os casos de rodovias, mobilidade urbana (metrô, trens, barcas, VLT, entre outros segmentos), distribuição de energia elétrica, iluminação pública e resíduos sólidos. Destaca-se, também, o setor de água e esgoto. Ainda que as concessões não sejam regra neste último, abrangendo apenas 5,2% dos municípios (Abcon, 2020), há no país projetos iniciados na década de 1990, indicando trajetória considerável.

Em contrapartida, há áreas com experiências recentes, não tão difundidas em comparação a esses outros setores, mas que também desempenham papel central no desenvolvimento urbano. Nesse sentido, destacam-se setores ligados à infraestrutura social, como educação infantil, sistema penitenciário e habitação. Cabe enfatizar que, nestes, as concessões costumam ser referentes aos serviços de implantação e/ou manutenção das infraestruturas físicas, permanecendo as demais atividades a cargo da autoridade pública.

Um exemplo é a PPP da educação de Belo Horizonte, iniciada em 2012. Nesta PPP administrativa, o parceiro privado fica encarregado da construção de Unidades Municipais de Educação Infantil (Umeis) e Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emefs), além de operá-las e mantê-las a longo prazo, em contrato de 20 anos.⁷⁹ O principal objetivo é a disponibilização de mais de 20 mil vagas no sistema.

Dessa forma, o concessionário executa atividades como implantação das unidades, aquisição e manutenção de mobiliários e equipamentos, conservação de bens e provisão de higiene e limpeza. A provisão de serviços pedagógicos, por sua vez, continua a cargo do município (Belo Horizonte, 2012).

Outro exemplo análogo é do Complexo Penal de Ribeirão das Neves (Minas Gerais), PPP administrativa iniciada em 2009. Nela, o parceiro privado é responsável pela construção

79. Disponível em: <https://pbhativos.com.br/consultar-licitacoes-2021/>.

e operação de unidades penais, em contrato de 27 anos. O principal objetivo é a disponibilização de 3,4 mil vagas, entre regimes fechado e aberto.⁸⁰

O concessionário executa atividades como construção, manutenção de longo prazo da infraestrutura, vigilância, serviços de alimentação, treinamento profissional dos detentos, atenção médica de baixa complexidade, assistência psicológica e recreação esportiva. Porém, o Estado continua como responsável pela segurança das unidades e movimentação da população carcerária. Assim, convivem no complexo tanto funcionários do parceiro privado como do próprio governo estadual (Correa e Corsi, 2014).

Por fim, no setor de habitação, o exemplo é a PPP Habitacional do estado de São Paulo, iniciada em 2015 na modalidade administrativa e com prazo de vinte anos. Seu objetivo é a oferta de HIS e HMP, voltadas às populações de baixa e média rendas, sobretudo na área central da capital paulista.⁸¹

Neste caso, o concessionário deve, além de construir as unidades, realizar a manutenção predial de longo prazo, desenvolver trabalho técnico social de pré-ocupação e pós-ocupação, prestar serviços de apoio à gestão condominial e construir e manter espaços não residenciais (como comércios, lazer e serviços em geral). Sua remuneração é atrelada à quantidade de habitações entregues e a indicadores de desempenho, como elaboração de planos de manutenção preventiva, manutenção dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, execução de atividades de educação sanitária e ambiental, realização de ações de fortalecimento social e acompanhamento psicossocial de famílias contempladas.

3.5 Considerações finais da seção

Esta seção objetivou trazer um quadro sobre as concessões e PPPs no Brasil, propiciando um entendimento geral sobre seu estágio. Uma observação importante é que, mesmo que o país tenha ampla experiência no tema – visão corroborada pelo relatório *Infrascopes* 2019 –, ainda há a necessidade de melhorias. Um exemplo são os levantamentos da Radar PPP e do BID, que indicam a baixa taxa de conversão (da ordem de 15%) dos projetos lançados. Nesse contexto, a próxima seção abordará os principais desafios relativos a esses mecanismos no Brasil.

Outra observação relevante é que o desenvolvimento urbano é composto por diversas frentes. Ainda que concessões e PPPs sejam utilizadas no setor de infraestrutura, em geral, deve-se ter em mente que esta é composta por áreas variadas, com dinâmicas e obstáculos diferentes entre si. Ou seja, tais ferramentas de contratação de serviços públicos podem ser adotadas em diversos setores relacionados ao desenvolvimento urbano, mas que, evidentemente, terão suas próprias peculiaridades.

Como vem sendo reforçado continuamente neste relatório institucional, as concessões são essencialmente uma forma de o governo contratar infraestruturas e serviços públicos, entre várias existentes – conforme exposto anteriormente. Elas, em si, seguem uma série de características comuns independentemente da área em que são empregadas, como prazo determinado, operação e manutenção de longo prazo a cargo do parceiro privado, reversibilidade de bens, seleção via processo concorrencial, remuneração baseada no desempenho e transferência de riscos ao concessionário. No entanto, cada setor tem suas peculiaridades e desafios específicos.

80. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>.

81. Disponível em: https://www.habitacao.sp.gov.br/habitacao/servicos/sobre_a_ppp.

Isso é importante para se compreender que, no âmbito da PNDU, um possível desdobramento deste relatório seria o aprofundamento das análises setoriais. Em outras palavras, como vem sendo até aqui a experiência brasileira de concessões e PPPs em áreas como água e esgoto, resíduos sólidos, iluminação pública, mobilidade urbana, habitação e saúde, por exemplo.

Ainda que haja potenciais e desafios comuns às concessões em cada uma dessas áreas – foco deste estudo –, cada uma delas possui suas próprias particularidades quanto a aspectos técnicos, legais, regulatórios e de maturidade, entre outros, demandando análises específicas. Cabe ressaltar, inclusive, que é possível que muitos desafios sejam relacionados aos setores em si, independentemente da modalidade de contratação avaliada. Ou seja, podem ser obstáculos presentes em concessões e PPPs de cada uma dessas áreas, mas não necessariamente ocasionados pelo uso desses mecanismos.

Tendo em vista esses pontos e ressalvas, a próxima seção discute os principais desafios relativos a concessões e PPPs, em geral, no Brasil.

4 PRINCIPAIS DESAFIOS DO BRASIL

Os números apresentados anteriormente indicam que, apesar da evidente experiência do país, ainda há espaço para melhorias em concessões e PPPs no Brasil. Fontes diversas, como EIU (2019), Radar PPP (2018) e BID ([...], 2021) revelam, por exemplo, uma alta taxa de mortalidade de projetos, em contraste com um baixo percentual de conversão.

De fato, conforme abordado na subseção 2.2, há uma série de pontos de atenção relativos a concessões e PPPs para que seus objetivos sejam alcançados. Portanto, é necessário compreender os entraves que esses instrumentos vêm enfrentando no país.

Nesse contexto, esta seção busca identificar e apresentar os principais desafios relativos a concessões no Brasil. Conhecê-los a fundo é um importante passo para que esses mecanismos de fato sejam benéficos à sociedade. É possível destacar os seguintes pontos:

- capacidade técnica para a estruturação e acompanhamento de projetos;
- carência ou ausência de *pipelines* de projetos subnacionais;
- insuficiente participação social nos projetos;
- insegurança jurídica;
- gestão fiscal; e
- ambiente macroeconômico.

4.1 Capacidade técnica para a estruturação de projetos

Primeiramente, a etapa de estruturação do projeto é crucial para o sucesso de uma concessão, uma vez que precede futuras fases, como as de seleção do parceiro privado via licitação, construção (ou modernização) de ativos públicos, operação, manutenção e conclusão do contrato com reversão de bens. Ou seja, os resultados propiciados pela parceria são diretamente influenciados por esse planejamento inicial.

Nesse sentido, pode-se entender a estrutura do projeto como a arquitetura das relações contratuais e dos fluxos monetários que o regem durante sua vigência. Seu elemento central é o contrato entre o poder concedente e o parceiro privado, que é desenvolvido pela autoridade contratante e regula os direitos e obrigações de cada parte ao longo da concessão (APMG, 2016).

A estruturação, portanto, consiste na etapa de definição de uma série de características da concessão, como:

- escopo (por exemplo, se envolve a construção de novos bens públicos ou apenas a modernização e gestão daqueles existentes);
- modalidade (no caso brasileiro, concessão comum, PPP administrativa ou PPP patrocinada);
- duração;
- mecanismo de remuneração do concessionário;
- investimentos obrigatórios;
- cronograma;
- metas de prestação dos serviços;
- métodos de fiscalização;
- eventuais sanções pelo descumprimento de metas;
- mecanismos de resolução de conflitos;
- condições para a reversão de bens; e
- entre outras.

Portanto, essa fase demanda uma significativa qualificação técnica da autoridade contratante em âmbitos variados, como jurídico, econômico, ambiental e de engenharia. Soma-se a isso, ainda, a necessidade de definição da melhor solução técnica para a demanda social identificada, independentemente da forma de contratação (concessão ou mecanismos tradicionais). É notório que o governo nem sempre terá tal capacidade.

Isso se mostra relevante sobretudo no caso de municípios pequenos, que muitas vezes têm dificuldade em contar com mão de obra especializada nesses serviços. Como mencionado anteriormente, trata-se de uma questão significativa para o Brasil, onde 3,8 mil municípios (68% do total) têm população inferior a 20 mil habitantes e 2,4 mil (44%) têm menos de 10 mil habitantes.⁸²

Nesse contexto, uma alternativa importante é o apoio federal à estruturação de projetos de entes subnacionais. Conforme apresentado na subseção 3.2, nos últimos anos esse tipo de iniciativa vem se intensificando no país, por meio de órgãos como PPI, Caixa e BNDES. Ainda assim, na percepção do mercado, tal suporte ainda está aquém do potencial.

A pesquisa Barômetro da Infraestrutura Brasileira, que consulta empresários e especialistas atuantes no setor de infraestrutura no Brasil, indica que a maioria desses *players* tem essa visão: em 2020, mais de 60% dos entrevistados afirmaram que há espaço para a União fazer mais em prol de concessões e PPPs subnacionais. Entretanto, somente 9,2% opinaram que é feito o máximo possível.

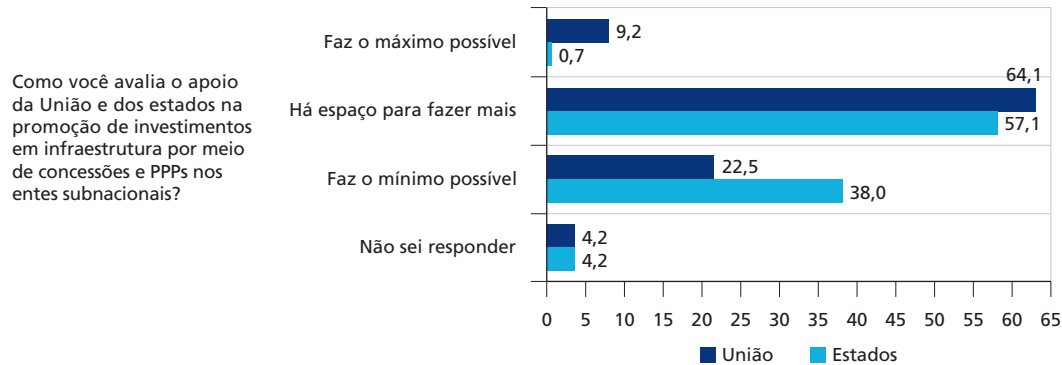
82. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>.

A mesma visão se verifica em relação ao papel dos estados na promoção de concessões e PPPs nos municípios: 57,1% avaliaram que há espaço para que seja feito mais, enquanto apenas 0,7% afirmaram que é feito o máximo possível (Abdib e EY, 2020).

GRÁFICO 6

Avaliação do apoio da União e dos estados a concessões e PPPs subnacionais (2020)

(Em %)



Fonte: Abdib e EY (2020).
Elaboração dos autores.

4.2 Carência ou ausência de *pipelines* de projetos subnacionais

Outro ponto relevante diz respeito aos *pipelines* de projetos (ou carteiras de projetos). Estes podem ser entendidos como a lista de projetos que o governo visa implementar, por meio de concessão, em um determinado horizonte, como cinco ou dez anos. Sua existência é importante, primeiramente, para organizar o planejamento da autoridade pública ao longo do tempo, inclusive, facilitando o trabalho de futuras gestões, já que essa carteira estruturada pode orientar seus planos.

Ademais, o *pipeline* contribui para a transparência do poder concedente frente à população e investidores. De forma análoga ao que acontece com o arcabouço, sua existência sinaliza um pensamento de longo prazo para concessões por parte do governo, além de explicitar suas intenções de futuros projetos e setores a serem enfocados. Novamente, trata-se de ponto crucial, dado que tais instrumentos são, por definição, de longo prazo.

Por fim, a organização de um *pipeline* aumenta a atratividade desses projetos aos investidores, fator que potencializa a concorrência nas licitações e, portanto, a qualidade e condições dos serviços a serem prestados pela iniciativa privada durante a parceria. Isso porque a participação em processos licitatórios envolve significativos esforços. A elaboração de propostas demanda conhecimento não apenas do projeto em si, mas da legislação local, das perspectivas macroeconômicas do país, estado ou município em questão e da trajetória do poder concedente, por exemplo.

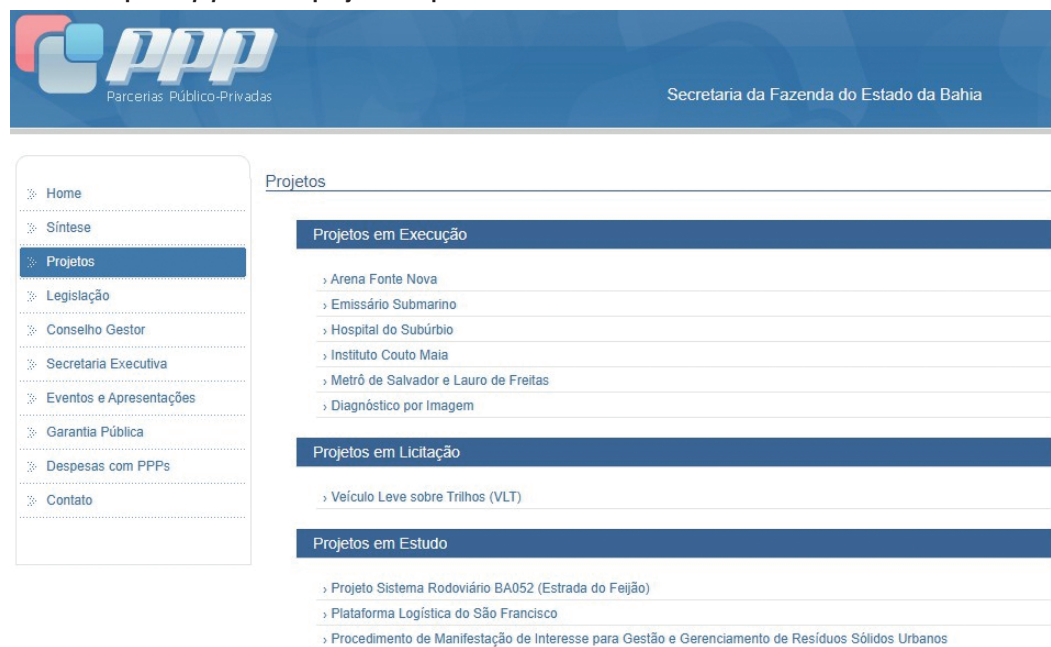
Desse modo, uma carteira de projetos propicia economias de escala aos licitantes nas fases de elaboração de ofertas e gerenciamento de licitações. Inclusive, é comum que se afirme que investidores privados se interessam mais por mercados do que por projetos, isoladamente. Ou seja, tais *players* se preocupam não apenas com a viabilidade de uma concessão específica, mas, principalmente, com o processo e a gestão dessas parcerias por parte da autoridade pública, como um todo, o que contempla tanto o arcabouço como a existência ou não de um *pipeline* (APMG, 2016).

Nesse contexto, é relevante não apenas a existência de uma carteira de projetos, em si, mas a forma como ela é disponibilizada e apresentada. A facilidade de acesso a informações é fator central para a atração de investidores, que estudam e monitoram diversos projetos e mercados simultaneamente, processo naturalmente custoso.

Como abordado, em âmbito federal, o Brasil conta com um *pipeline* bem estruturado. Mesmo antes da criação do PPI, em 2016, já havia a prática do governo de organizar e reunir projetos para facilitar a interação com o mercado e atrair investidores. Como exemplo, pode-se citar o PIL, lançado em duas versões (2012 e 2015), que contemplava concessões em setores como rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário (Brasil, 2015).

No entanto, em nível subnacional, o mesmo não se verifica. Embora haja UFs com um claro *pipeline* de projetos, disponível *online* – como São Paulo, Ceará e Piauí –, existem oito estados⁸³ (30% do total) que não o fazem. Ou seja, ainda que tenham projetos de concessões e PPPs, sua não organização de forma clara, objetiva e com facilidade de acesso (como propõe uma carteira de projetos) pode prejudicar a atração de investidores e, consequentemente, o processo licitatório.

FIGURA 3

Exemplo de *pipeline* de projetos disponível *online*: Bahia

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projetos.htm>. Acesso em: 5 dez. 2020.

83. Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima (Abdib e EY, 2020).

FIGURA 4
Exemplo de projeto disponível online: Bahia

PPP
Parcerias Público-Privadas

Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Projeto Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)

O edital de licitação do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) foi publicado no dia 03 de maio de 2017. O objeto do contrato é a delegação, por meio de parceria público-privada na modalidade de concessão patrocinada, da implantação e operação do VLT. A sessão pública do leilão ocorrerá no dia 30 de junho, às 15 horas, na Bovespa, em São Paulo.

O VLT, que vai substituir o atual Trem do Subúrbio, terá 18,5 quilômetros de extensão e 21 estações. O valor estimado é em torno de R\$ 1,5 bilhão. A previsão é de início das obras em até 90 dias após a assinatura do contrato, com prazo para conclusão de 24 meses. Estão previstas intervenções nos seguintes trechos:

- Trecho 1: Parte da Estação Ferroviária da Calçada, principal estação do atual trem do Subúrbio em direção ao Bairro do Comércio, com 3,5 quilômetros
- Trecho 2: Estende da Estação da Calçada até a Baixa do Fiscal, com 1,1 quilômetros;
- Trecho 3: Parte da parada da Baixa Fiscal até o ponto final em São Luís de Paripé, com 13,9 quilômetros.

O VLT atenderá vários bairros ao longo de seu percurso, tais como: Comércio, Plataforma, Paripé, Periperi, Tubarão, Retiro, etc.

Através da implantação dos diversos modais, que atendem à especificidade de cada região da cidade, Metrô-VLT-BRT-ÔNIBUS, o sistema da capital se tornará de média-alta capacidade, integrando a tecnologia VLT aos atuais sistemas de ônibus municipais, ônibus metropolitano e Metrô.

Além da implantação de sistemas de transporte de alta e média capacidade sobre trilhos, o planejamento de mobilidade do Governo do Estado da Bahia para Salvador inclui a implantação de Corredores de Transporte com faixa exclusiva para BRT, criando as primeiras articulações transversais na Cidade.

Atualmente, a malha ferroviária que liga Paripé à Calçada é de 13,6 quilômetros – serão acrescentados 4,9 km, ligando São Tomé de Paripé ao Terminal da França, no Comércio.

Edital de Licitação

Edital de Licitação do VLT [Link externo](#)

Edital de Chamamento Público

Edital de Chamamento Público para Estruturação de Financiamento [Link externo](#)

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_vlt.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.

4.3 Participação social nos projetos

Outra questão de destaque diz respeito à participação social nos projetos de concessões. Como abordado anteriormente, tal fator é importante, primeiramente, pelo fato de a população ser a usuária final dos serviços concedidos, de modo geral. Afinal, por definição, tais mecanismos referem-se a ativos e serviços públicos, ainda que estes sejam temporariamente prestados pela iniciativa privada.

Ademais, a comunidade local tem papel valioso na construção desse tipo de projeto, uma vez que é muito difícil que atores desse mercado conheçam, a fundo, peculiaridades de cada região onde desenvolvem iniciativas. Por exemplo, por maior que seja sua experiência, empresas que realizam a modelagem de concessões, financiadores e investidores em geral tendem a ter conhecimento incompleto sobre as realidades locais, principalmente porque muitos desses agentes atuam inclusive em países diversos.

O mesmo vale para o setor público. Por exemplo, instituições como PPI, Caixa e BNDES, que hoje auxiliam entes subnacionais em concessões e PPPs, dificilmente conhecerão as peculiaridades de cada região, apesar de sua *expertise* técnica. Isso reforça a importância do diálogo com atores locais e da participação social nessas iniciativas.

Nesse sentido, conforme expõem Campos *et al.* (2020), tal participação em concessões ainda é limitada no país e demanda um aprimoramento nas normas e práticas. Por exemplo, a Lei nº 8.987, de 1995 – principal lei brasileira sobre concessões comuns –, não faz referência explícita a consultas ou audiências públicas, dois relevantes instrumentos de envolvimento da sociedade.

Na mesma linha, a Lei nº 8.666, de 1993 – principal norma brasileira sobre licitações –, não faz menção direta a consultas públicas. Quanto às audiências públicas, há uma única referência, no art. 39, que estabelece sua obrigatoriedade somente para contratos com valor estimado acima de certos limites.⁸⁴

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados (Brasil, 1993).

A Lei nº 11.079, de 2004 (Lei de PPPs), por sua vez, cita expressamente apenas o instrumento de consulta pública, sem mencionar as audiências. Seu art. 10º estabelece que a contratação de PPP está condicionada a, entre outros aspectos, submissão das minutas de edital e contrato a tal consulta, com prazo mínimo de trinta dias para o recebimento de sugestões. Apesar do evidente avanço frente às leis nºs 8.666, de 1993, e 8.987, de 1995, é notório que isso ainda é insuficiente para a constituição de um grau adequado de participação social nos projetos.

Nesse sentido, ressalta-se que, embora o objetivo final de ambas seja dar voz à sociedade, a qualidade da participação propiciada pela consulta pública e pela audiência pública é diferente. Esta possibilita um debate dinâmico entre a população, autoridades públicas, iniciativa privada e demais agentes, sobretudo pelo fato de viabilizar a oralidade. Aquela, por sua vez, limita-se a contribuições enviadas por escrito, que não necessariamente são acatadas pelo poder concedente. Ou seja, tende a ser mais eficaz realizar consultas e audiências de maneira complementar, sem exclusão de nenhum dos dois mecanismos.

Segundo Campos *et al.* (2020), isso também ocorre em nível estadual. Os autores afirmam que, à exceção de Alagoas, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Sergipe, as leis estaduais de PPPs não preveem audiências públicas obrigatórias. Ademais, ressaltam que, em geral, os arcabouços institucionais de PPPs das UFs brasileiras (como conselhos gestores) não contam com representantes da sociedade civil, desfavorecendo a participação social nos projetos.

Como exemplo, citam o estado de Minas Gerais, cujo conselho gestor é presidido pelo secretário de estado de planejamento e gestão e composto por membros como o advogado-geral do estado e os secretários de estado de desenvolvimento econômico, de fazenda e de transporte e obras públicas, por exemplo. Dessa forma, predomina um viés técnico-gerencial, com as decisões cabendo quase exclusivamente ao próprio estado (Campos *et al.*, 2020).

84. Conforme já mencionado, ressalta-se que, durante a elaboração deste relatório institucional, discute-se uma nova Lei de Licitações no país, que pode modificar alguns pontos da Lei nº 8.666, de 1993.

Finalmente, como exemplo positivo, os autores citam o caso de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul. Por meio da Lei nº 3.198, em 2019, o município alterou a composição de seu conselho gestor de PPPs. Este passou a contar com nove representantes da sociedade civil, de um total de dezessete membros (Novo Hamburgo, 2019), alterando o caráter exclusivamente técnico-gerencial mencionado.

Portanto, é notório que a participação social em concessões precisa avançar no Brasil. Isso é perceptível tanto ao se analisar a legislação sobre o tema – que, por exemplo, não atribui peso efetivo a procedimentos como audiências e consultas públicas –, como ao se atentar para a estrutura de arcabouços institucionais de PPPs das UFs. Consequentemente, as contribuições de comunidades locais a esse tipo de iniciativa (que podem colaborar para a maior qualidade dos projetos) ainda se encontram limitadas, consistindo em um desafio no país.

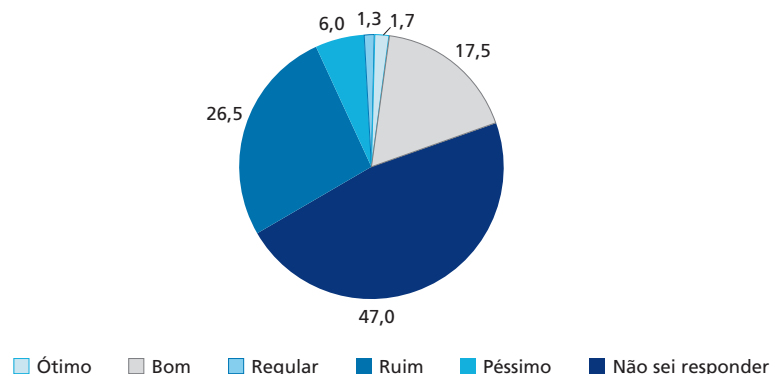
4.4 Insegurança jurídica

Sobressai, ainda, a insegurança jurídica. Esta pode ser entendida como um estado de imprevisibilidade, mudanças normativas bruscas, incerteza quanto às consequências legais de atos e mutabilidade de situações subjetivas, levando à perda de confiança no sistema jurídico (Valim, 2009). Consequentemente, um ambiente com essas características afasta investidores e reduz a viabilidade de projetos, ao tornar necessários prêmios de risco mais elevados.

Isso é potencializado no caso de concessões e PPPs, que por sua natureza de longo prazo já demandam um ambiente mais seguro, previsível e estável. Afinal, um contrato dessas modalidades passa por diferentes gestões do poder concedente ao longo do tempo. Assim, a perspectiva de que a cada troca de gestão o contrato pode ser contestado ou mesmo desrespeitado, por exemplo, abala a atratividade dos projetos. A própria nomenclatura sugere que o sucesso desses instrumentos de prestação de serviços públicos depende de uma relação de parceria, com ambas as partes cumprindo suas obrigações.

No entanto, a pesquisa Barômetro da Infraestrutura Brasileira de 2019 indica que a avaliação do mercado quanto ao tema no Brasil é negativa. Somente 19,2% dos respondentes consideram bom ou ótimo o grau de segurança jurídica para concessões e PPPs em infraestrutura no país. Porém, 32,5% o consideram ruim ou péssimo e 47,0% o avaliam como apenas regular, conforme ilustrado pelo gráfico 7.

GRÁFICO 7
Avaliação da segurança jurídica para concessões e PPPs em infraestrutura (2019)
(Em %)



Fonte: Abdib e EY (2019).

Ressalta-se que segurança jurídica não significa imutabilidade do direito, mas sim um cenário de repactuações, soluções de conflitos e imprevistos com previsibilidade e confiança. Inclusive, uma boa prática em concessões e PPPs é a revisão contratual periódica, permitindo a avaliação e a identificação de eventuais pontos para melhoria. No entanto, é importante que tal mecanismo seja previamente acordado e ocorra com respeito às normas estabelecidas para as duas partes do contrato.⁸⁵

4.5 Gestão fiscal

Quanto à gestão fiscal, trata-se de ponto fundamental para as PPPs, que, por definição, envolvem o pagamento de contraprestações públicas ao concessionário (Brasil, 2004). A inadimplência do poder concedente representa um risco para a continuidade da prestação dos serviços, andamento de obras e operação e manutenção dos ativos públicos concedidos. Isso é potencializado em PPPs administrativas, em que a remuneração do parceiro privado é feita essencialmente por esses pagamentos, já que não são cobradas tarifas aos usuários.

Ademais, um dos pilares dessas parcerias é a remuneração baseada no desempenho. Como apresentado na subseção 2.1, nas PPPs a ideia é que a receita do contratado seja atrelada ao cumprimento de metas pré-acordadas, como indicadores de qualidade e a entrega de investimentos, buscando-se gerar congruência entre interesses privados e sociais. A inadimplência, ao abalar esse sistema de remuneração, compromete tal objetivo, representando uma ameaça aos resultados do projeto.

Destaca-se, ainda, que os próprios *players* privados atentam para a saúde financeira do poder concedente ao decidir entrar ou não em uma licitação de PPP. Portanto, a gestão fiscal é importante tanto na fase operacional, quanto nas etapas que antecedem a assinatura do contrato. A capacidade de atrair investidores é crucial para haver concorrência na escolha do parceiro privado, o que, por sua vez, é fundamental para que sejam propiciadas condições mais favoráveis ao público.

Esse aspecto consiste em um desafio nas três esferas de governo. Em âmbito federal, em 2020 o país registrou o sétimo ano seguido de déficit primário. Isso indica um quadro de dificuldades fiscais vivenciado mesmo antes da pandemia de covid-19, que não só impactou a arrecadação tributária (por conta do menor nível de atividade econômica), como também demandou maiores gastos públicos.

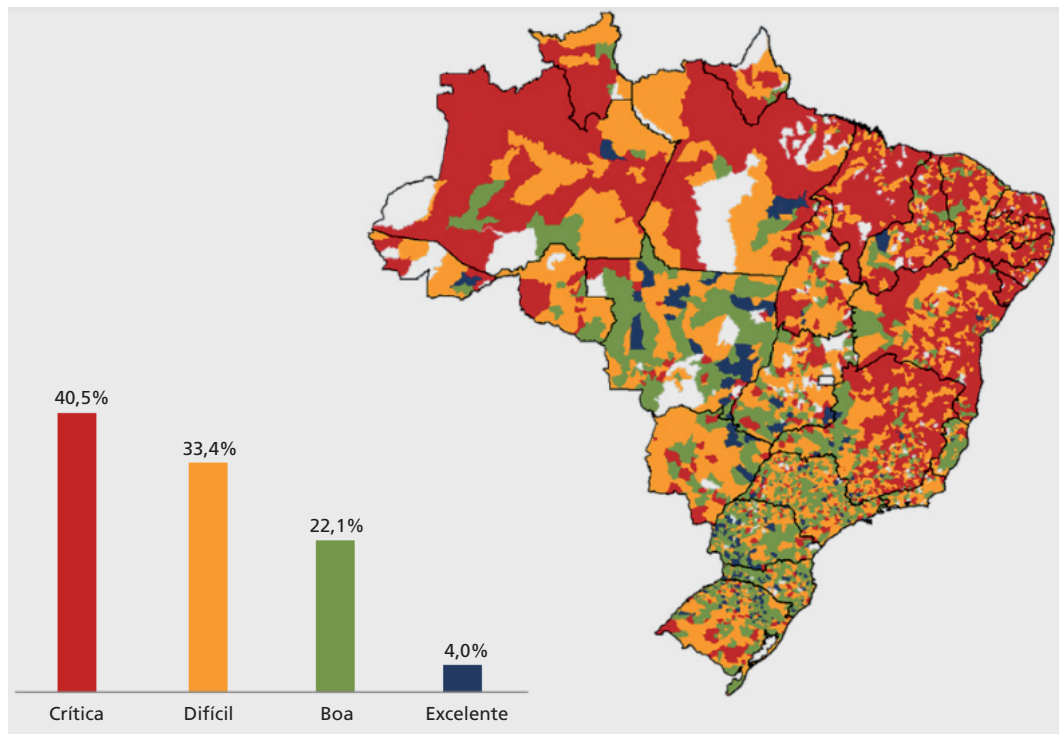
Na esfera estadual, destaca-se que, já antes da pandemia, diversos estados se encontravam em calamidade financeira – como Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima (Firjan, 2019a).

Por fim, em âmbito municipal, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)⁸⁶ – que avalia a saúde financeira dos 5.570 municípios brasileiros – avaliou que 74% deles estão em situação fiscal difícil ou crítica. Ademais, o índice evidenciou que 1,1 mil prefeituras (20% do total) terminaram o ano de 2018 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas para o ano seguinte.

85. Um contrato que onere demais ou falhe em representar parâmetros reais de operação na busca de um resultado, em favor do ente privado, também gera insegurança jurídica. A correção desse tipo de distorção, advinda da assimetria de informação, pode muitas vezes ser percebida ou alardeada como sendo “insegurança jurídica”, quando, em verdade, é o seu contrário. É muito comum o apontamento de insegurança jurídica ao prejudicar interesses privados, mas os interesses públicos, legítimos nessa relação entre partes, também pode sofrer desse mal.

86. Com base em dados oficiais, o IFGF analisa as contas municipais por meio de quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, investimentos e liquidez. A pontuação varia entre 0 e 1, sendo melhores os resultados mais próximos de 1. As gestões são classificadas em excelente, boa, em dificuldade ou crítica. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>.

FIGURA 5
Situação fiscal dos municípios brasileiros: IFGF 2019



Fonte: Firjan (2019b).
Elaboração dos autores.

Cabe ressaltar que, segundo o Relatório das Estatísticas Fiscais, do Banco Central, em 2020 governos estaduais e prefeituras registraram superávit de R\$ 38,3 bilhões e R\$ 462,0 milhões, respectivamente. No entanto, isso ocorreu devido às transferências federais realizadas para combate aos efeitos da pandemia, da ordem de R\$ 78,0 bilhões (Verdélío, 2021). Em outras palavras, trata-se de fenômeno pontual que não deve se repetir nos próximos anos.

Nesse cenário, uma questão importante refere-se à formulação de garantias nos contratos de PPPs. A finalidade é minimizar as incertezas relativas à possível inadimplência do poder concedente, funcionando como um seguro. Segundo a Lei nº 11.079, de 2004, as contraprestações públicas podem ser garantidas mediante:

- vinculação de receitas;
- fundos especiais previstos em lei;
- contratação de seguro-garantia com seguradoras que não sejam controladas pelo poder público;
- garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo poder público;
- fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e
- outros mecanismos.

Debilidades na estruturação de garantias afetam negativamente os riscos dessas parcerias, repelindo investidores e, consequentemente, impactando o grau de concorrência. Soma-se a isso a maior exigência de prêmios de risco por parte do setor privado, prejudicando a sustentabilidade financeira dos projetos e, assim, sua viabilidade.

Um primeiro desafio quanto a esse ponto reside no fato de nem toda receita pública poder ser utilizada como garantia em contratos de PPPs. A título de ilustração, Schirato (2011) menciona a vedação feita pela Constituição ao uso de determinados impostos para tal finalidade. Ativos públicos, por sua vez, devem dispor de liquidez adequada para serem empregados como garantias. A conversão de imóveis em dinheiro, por exemplo, costuma demandar certo tempo, o que pode ameaçar a continuidade de prestação dos serviços.

Quanto à utilização de fundos, ressalta-se que a Lei nº 11.079, de 2004, autorizou a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), de natureza federal. Segundo o texto, o FGP pode prestar garantia de pagamento de contraprestações federais, distritais, estaduais ou municipais em PPPs, desde que respeitado o limite global de R\$ 6,0 bilhões.

Contudo, segundo CBIC (2016), desde a sua criação até 2016, o fundo não concedeu nenhuma garantia, levando a União a descapitalizá-lo paulatinamente. Dessa forma, o FGP, que chegou a ter mais de R\$ 5,0 bilhões de capacidade garantidora, em 2015 passou a ter somente R\$ 21,0 milhões de patrimônio líquido, o que afeta seu potencial.

4.6 Ambiente macroeconômico

Finalmente, deve-se mencionar a importância do ambiente macroeconômico. A celebração de concessões e PPPs depende não somente da propensão e capacidade de o poder público realizá-las, mas também do interesse do setor privado. Portanto, deve-se considerar uma série de fatores e indicadores estruturais e conjunturais que influenciam a atratividade de uma economia a investidores. Consequentemente, tais fatores afetam a concorrência por projetos de concessões e, assim, o potencial de seus resultados positivos para a sociedade.

Conforme abordado neste relatório, muitas vezes empreendedores atentam mais para a realidade do mercado do que para projetos específicos. Isso é ainda mais relevante no caso de mecanismos de longo prazo, como as concessões. De fato, estas consistem em contratos com um horizonte de décadas, sendo necessário que o poder concedente em questão transmita credibilidade para que haja atratividade.

Um dos aspectos considerados por investidores e financiadores é o risco-país: probabilidade de um país não honrar os compromissos firmados no momento da emissão de um título de dívida (Megale, 2005). Nesse sentido, a classificação de risco feita por agências internacionais representa uma medida de confiança para que o mercado avalie a segurança de determinada economia. Por exemplo, Standard and Poor's (S&P), Fitch Ratings e Moody's são avaliadoras de destaque em âmbito global, analisando inclusive títulos emitidos por empresas privadas no mercado financeiro e sua perspectiva de pagamento.

As notas conferidas por tais instituições – *ratings* – são adotadas como referência para os juros de títulos públicos, representando o grau de risco de um país não os honrar nos devidos prazos e podendo ser aplicadas a estados e municípios. Além de refletirem a situação em um dado momento, as notas apresentam perspectivas para avaliações futuras, com prognóstico positivo, estável ou negativo. Os *ratings*, então, funcionam como uma espécie de certificado de segurança para o mercado.⁸⁷ Inclusive, é comum que fundos internacionais de pensão,

87. Cabe ressaltar que, apesar de sua reputação, já houve críticas às avaliações dessas agências, sobretudo durante a crise imobiliária estadunidense de 2008. A S&P, por exemplo, chegou a ser investigada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos por suspeita de fraude na classificação de produtos hipotecários. Ainda assim, tais agências continuam sendo adotadas como referência para aferir a atratividade de empreendimentos e países, sendo importante considerá-las.

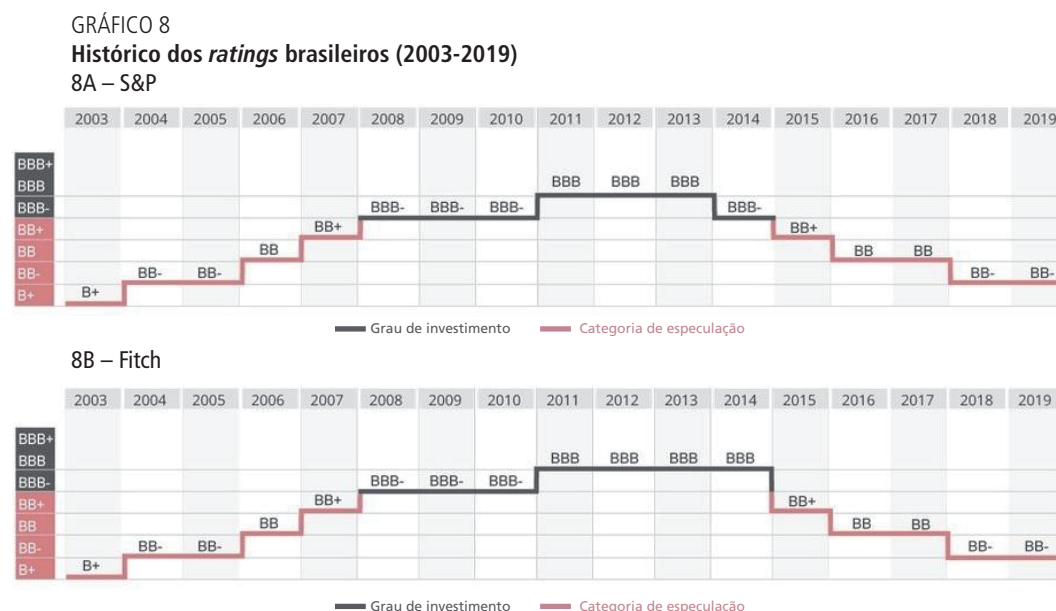
por exemplo, possam investir apenas em países com grau de investimento concedido por, ao menos, duas agências de classificação de risco.

Ainda que o risco-país seja substancialmente atrelado à dívida governamental e ao comportamento fiscal, o *rating* tende a impactar a visão geral de investidores quanto à alocação de recursos. Isso é especialmente válido no caso de concessões, que são por definição intrinsecamente ligadas ao setor público. Portanto, a trajetória recente dessas notas consiste em fator importante para se analisar a possibilidade de atração (ou repulsão) de empreendedores no Brasil.

Apesar de, em 2008, o país ter recebido, pela primeira vez, a classificação de “grau de investimento” da S&P – categoria que à época atribuiu ao país *status* de investimento seguro para agentes estrangeiros (Scheller, Lima e Guimarães, 2008) –, essa não é a realidade que se verifica atualmente. Em setembro de 2015, a agência retirou o grau de investimento brasileiro, concedendo perspectiva negativa e abrindo caminho para nova redução da nota em fevereiro de 2016 (Laporta, 2016).

O movimento foi acompanhado por outras instituições. A Fitch, em dezembro de 2015, diminuiu a nota brasileira para um nível abaixo da categoria de bom pagador, voltando a reduzi-la em maio de 2016 (Fitch [...], 2016). A Moody’s, por sua vez, retirou o grau de investimento do país em fevereiro de 2016, diminuindo sua nota para dois níveis abaixo (Moody’s [...], 2016).

Em janeiro de 2018, a S&P reduziu novamente a nota brasileira, para três níveis abaixo do grau de investimento. Um mês depois, a Fitch seguiu na mesma linha, classificando o país três níveis abaixo do grau. A Moody’s, por sua vez, manteve a nota do país em dois níveis aquém desse patamar (Máximo, 2019). O gráfico 8 sintetiza o histórico dos *ratings* do Brasil concedidos por essas três instituições.





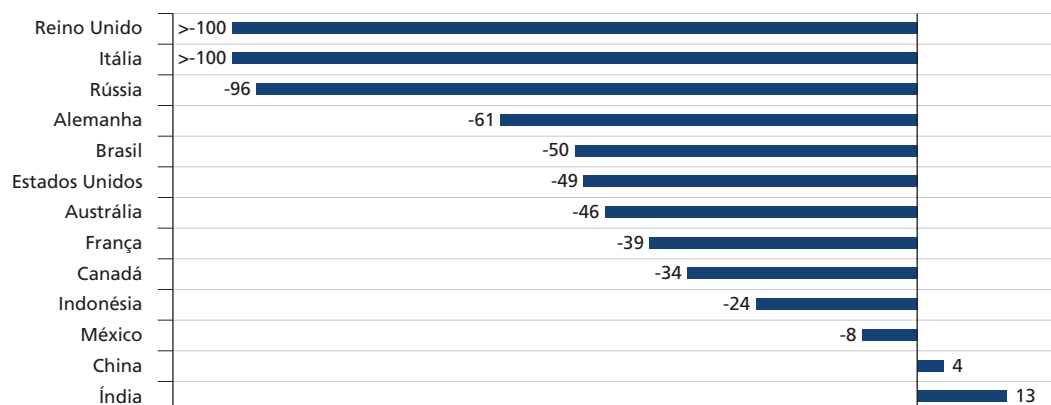
Fonte: Fitch ([...], 2019).

Quanto às perspectivas, as agências mencionam como desafios para *ratings* futuros fatores, como o baixo crescimento da economia, desequilíbrios fiscais, alto endividamento público e a necessidade de realização de reformas macroeconômicas.

Nesse contexto, em 2020 o Brasil registrou a saída líquida de US\$ 28,0 bilhões, segundo maior valor da série histórica do Banco Central, iniciada em 1982. O resultado foi inferior somente ao de 2019, quando saíram US\$ 44,8 bilhões (Shinohara, 2021). Embora o fenômeno possa ser ocasionado por múltiplas causas, um possível fator agravante é a menor propensão de investidores estrangeiros em aplicar recursos no país, em linha com as análises das agências de *rating* mencionadas.

Corroborando esta informação, relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) indica que o Investimento Estrangeiro Direto (IED)⁸⁸ no país caiu 50% em 2020. A queda foi superior às dos subgrupos de países em desenvolvimento (retração de 12%) e América Latina e Caribe (retração de 37%).

GRÁFICO 9
Variações nos fluxos de IED (2020)
(Em %)



Fonte: UNCTAD (2021).

Cabe ressaltar que, ainda que as avaliações de *rating* sejam referentes ao país como um todo, podem impactar negativamente até mesmo a atratividade de projetos subnacionais. Como abordado anteriormente, muitos *players* do mercado de concessões são atores internacionais, que monitoram simultaneamente diversas economias e acabam tendo sua visão influenciada pelas avaliações de caráter geral disponibilizadas pelas agências.

88. Movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento. Engloba a construção de novas instalações e fusões e aquisições, por exemplo. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>.

Ou seja, a classificação negativa do Brasil consiste em um desafio até mesmo para concessões de estados e municípios, uma vez que são capazes de passar uma visão desfavorável sobre o ambiente de negócios no país, podendo inclusive afetar os casos em que os *ratings* das instâncias estadual ou municipal sejam favoráveis. A perda de atratividade ocasionada por reveses macroeconômicos, muitas vezes, precisa ser compensada com ajustes nos projetos. Um exemplo é a necessidade de se oferecer uma Taxa Interna de Retorno (TIR) superior para atrair mais empreendedores, que nesses casos passam a exigir maiores prêmios para investir em um ambiente visto como não tão seguro. Outro exemplo é o oferecimento de garantias mais robustas ao concessionário. Em última análise, esse tipo de medida pode significar uma perda de capacidade em se fechar negócios nas melhores condições para o poder concedente e para a sociedade.

Apesar dos desafios quanto ao *rating* e à gestão fiscal, cabe pontuar que atualmente também há fatores macroeconômicos positivos para investimentos no Brasil. Em escala global, a título de ilustração, ressalta-se que no segundo semestre de 2019 havia no mundo US\$ 15 trilhões alocados em títulos de dívida com juros negativos. Isso significa que 25% de todos os títulos emitidos por governos e empresas estavam sendo negociados com rendimentos negativos (Stubbington, 2019). A pandemia de covid-19 tende a potencializar essa situação, uma vez que, diante do novo cenário, diversos governos reduziram ainda mais os juros visando estimular a atividade econômica, durante um período mais longo. Logo, é possível que investidores internacionais que visem maiores retornos de longo prazo recorram a investimentos de maior risco, como ações, debêntures ou investimentos em projetos de infraestrutura como os de concessões e PPPs.

Destaca-se, ainda, a recente desvalorização do real diante de outras moedas, especialmente o dólar. Em 2020, frente à moeda estadunidense, a brasileira se desvalorizou 29,33%, encerrando o ano cotada em R\$ 5,189 (Dólar [...], 2020). Isso ocorreu no contexto de saída de capitais do país no ano, conforme apresentado nesta subseção.

Estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) apontou que, entre trinta moedas analisadas, como peso mexicano, rublo russo e lira turca, o real teve o pior desempenho no ano (Basilio, 2020). Na mesma linha, segundo o *ranking* de moedas da Austin Rating, a moeda brasileira ficou com o sexto pior desempenho entre 111 países analisados em 2020 (Trevizan, 2021).

Por um lado, tal desvalorização pode favorecer o investimento estrangeiro no país, uma vez que a conversão de outras moedas em reais tende a ficar mais vantajosa. Ou seja, uma mesma quantia em dólares, euros, libras esterlinas ou outras passa a equivaler a um maior montante da moeda brasileira, barateando os aportes externos no país. Dessa forma, tal fator pode encorajar a participação internacional em projetos de concessões no Brasil, potencializando a concorrência.

Porém, deve-se atentar para o fato de as receitas de concessões e PPPs, via de regra, serem em moeda local. Por exemplo, o valor arrecadado por uma concessionária rodoviária com a cobrança de pedágio no Brasil depende de tarifas pagas em reais. Portanto, a ameaça de continuidade de desvalorização da moeda consiste em mais um ponto de incerteza para tais investidores, o que pode impactar negativamente a atratividade dos projetos, uma vez que afeta a remessa de lucros.

Assim, é possível que a participação de investidores estrangeiros em concessões nacionais fique condicionada a ferramentas que permitam a amenização de tais incertezas, consistindo

em desafio adicional no país. Por exemplo, em concessões comuns, uma alternativa é atrelar reajustes tarifários não somente a índices de preços (que fazem uma espécie de proteção à inflação), mas também à variação cambial. Ou seja, uma desvalorização excessiva do real poderia ser compensada com o aumento de tarifas.

No entanto, essa é uma solução limitada, já que aumentos substanciais podem esbarrar no poder de compra dos usuários. Cabe ressaltar que um dos princípios da Lei nº 8.987, de 1995, é justamente a modicidade tarifária, permitindo a acessibilidade (*affordability*) da população aos serviços. Ademais, tais acréscimos podem provocar queda na demanda, o que novamente impactaria negativamente as receitas do concessionário.

No caso de PPPs, uma possibilidade é a adoção de garantias governamentais em relação a desvalorizações cambiais excessivas. Por exemplo, podem ser adotados gatilhos para elevar o valor das contraprestações públicas caso a taxa de câmbio atinja certos patamares. Outra alternativa é a vinculação de parte dessas contraprestações a moedas fortes.

Finalmente, podem ser adotados mecanismos de *hedge* (seguro) cambial, como contratos de câmbio futuro e *swap* cambial, entre outros. No caso de economias com mercado financeiro pouco desenvolvido, os OMDs podem desempenhar papel relevante nesse sentido, uma vez que tais instituições, em geral, dispõem de orçamento em moeda forte (APMG International, 2016).

Em todo caso, conforme exposto, a questão cambial pode vir a exigir um rol maior de garantias ou medidas a serem adotadas nos contratos, visando à ampliação da sua atratividade a investidores internacionais. Assim, consiste em mais um fator macroeconômico de atenção, no contexto das concessões e PPPs no Brasil.

Os aspectos aqui levantados não são exaustivos, o que demandaria uma análise mais aprofundada dos impactos macroeconômicos na atração de investimentos. Os elementos apresentados apenas se destinam a chamar a atenção para o fato de que, para além do potencial de atratividade de cada empreendimento, *per se*, da questão regulatória, entre outras, há que se considerar uma série de elementos externos de conjuntura econômica que afetam as decisões dos investidores nacionais e internacionais em projetos de infraestrutura como os de concessões e PPPs. Assim, uma eventual lentidão dos investimentos pode não estar relacionada à estratégia de parcerias adotadas, mas a outros fatores conjunturais e estruturais.

4.7 Riscos de captura

Apesar do curto período de existência, também no Brasil seguem-se as críticas quanto à falta de avaliação sobre a efetividade e economicidade das PPPs, apontando-se a necessidade de se desenvolver e cobrar melhores parâmetros para a contratação e operação,⁸⁹ conforme disposto em acórdão do TCU de 2019 (Brasil, 2019). Por se tratar de um contrato administrativo e envolver o desembolso de recursos públicos, os contratos de PPPs estão sujeitos ao controle dos Tribunais de Contas, conforme previsto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

Nesse sentido, o TCU vem editando uma série de normas de fiscalização,⁹⁰ que têm servido de parâmetro para os demais órgãos de controle externo no tema. Caberia a estes

89. Processo nº 21250/12: Parceria Público-Privada da Saúde do Distrito Federal. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&nrproc=&anoproc=2012>.

90. Com destaque para as seguintes normas emanadas pelo TCU: Instrução Normativa TCU nº 7, de 29 de novembro de 1994, Instrução Normativa TCU nº 10, de 22 de novembro de 1995, Instrução Normativa TCU nº 52, de 2007, e Instrução Normativa TCU nº 27, de 2 de dezembro de 1998, posteriormente revogadas pela Instrução Normativa TCU nº 81, de 20 de junho de 2018. A norma vigente foi atualizada parcialmente pela Instrução Normativa TCU nº 82, de 4 de julho de 2018, e pela Instrução Normativa TCU nº 86, de 22 de abril de 2020.

acompanhar os processos de licitação e de contratação das PPPs, bem como fiscalizar a execução dos contratos, inclusive por meio de análise prévia da documentação, conforme estabelecido nos arts. 3º e 5º da Instrução Normativa TCU nº 81, de 2018.

Nesta direção, os órgãos de controle têm buscado aperfeiçoar o desenvolvimento de parâmetros de cálculo e metodologias para a sua avaliação, o que poderá servir de suporte aos órgãos executivos na preparação de novos projetos de PPPs. Mas o estabelecimento de parâmetros adequados é tarefa bastante complexa, sobretudo diante do desafio de avaliar as vantagens deste instrumento frente a outras alternativas, inclusive em relação à prestação de serviços direta pelo Estado.

Os riscos envolvidos no processo, especialmente os de captura, são vastos, mas, em geral, conhecidos. Estes podem ser abordados a partir dos problemas existentes nas fases pré- e pós-contratual. A regulação assume o papel crucial de garantir, por meio de mecanismos administrativos, a eficiência do empreendimento, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e a extração da renda do monopólio em prol do interesse público.

A análise do extenso rol de exigências prévias documentais pode ser considerada a tarefa mais simples dos órgãos de fiscalização, pois o aspecto mais fundamental demandado aos Tribunais de Contas é a apreciação da avaliação econômico-financeira dos projetos de PPPs. Para além da observância aos ritos e requisitos legais, as avaliações devem ser centradas nos estudos de viabilidade apresentados e nos parâmetros utilizados que justificam a equação financeira adotada, como demanda, custos, investimentos previstos, receitas, prazos, entre outros elementos, bem como os impactos previstos nas contas públicas ao longo do tempo.

Considerando ainda o pequeno volume de PPPs avaliados até o momento, por guardar diversas similaridades, cabe a analogia com os achados de auditorias sobre concessões para evidenciar os riscos mais comumente encontrados. Por exemplo, a auditoria operacional realizada pelo TCU para avaliar o desempenho e o real custo (Brasil, 2019) das concessões realizadas no âmbito do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe) pode ilustrar as dificuldades que se apresentam para a avaliação das PPPs.

Este programa de concessões é o mais antigo em vigência no país (criado em 1994), de forma que a instituição acumula grande experiência no tratamento do tema.⁹¹ Não obstante tamanha *expertise* técnica existente no órgão, as determinações e recomendações emitidas pelo TCU ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) são uma amostra das dificuldades que se interpõem à adequada gestão de concessões e PPPs, refletindo especialmente a dificuldade em se verificar as vantagens da adoção destes modelos de contratos frente à administração direta dos serviços pelo próprio Estado, por exemplo. Destacam-se, dos achados, as seguintes recomendações e determinações:

91. Portaria MT nº 246, de 11 de maio de 1994, a qual, de forma expressa, instituiu o Procrofe, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, com o advento da Lei nº 8.031, de 1990 (Brasil, 2019).

- adotar mecanismos de tratamento das informações contábeis apresentadas pelas concessionárias, para que seja possível identificar os montantes efetivamente aplicados pelas empresas a título de investimentos em concessões;
- aplicar, por ocasião dos estudos de viabilidade, a análise Value for Money e o comparativo do setor público como formas de avaliar a economia, a eficácia e a eficiência do modelo de contratação e auxiliar as autoridades competentes na tomada de decisão acerca de conceder à iniciativa privada ou prover diretamente a exploração de rodovias;
- elaborar indicadores referentes à qualidade das rodovias e dos serviços prestados pelas concessionárias, com padrões que permitam avaliar a evolução dos trechos concedidos e dos serviços neles prestados, a fim de verificar se houve atendimento aos parâmetros contratados e orientar as decisões dos gestores do poder concedente e da autarquia, bem como das concessionárias;
- em relação às pesquisas de satisfação dos usuários, estabelecer periodicidade mínima, metodologia comparativa, tratamento dos dados, divulgação em formato de fácil compreensão, bem como critérios e procedimentos destinados a utilizar os resultados obtidos nas pesquisas com ações efetivas de controle e de melhoria da qualidade em relação às principais demandas dos usuários;
- reavaliar os mecanismos regulatórios, administrativos e contratuais dos ajustes em andamento, a fim de garantir a execução tempestiva das obras de ampliação de capacidade para que seja alcançado o desempenho dos contratos de concessão;
- adotar ferramentas mais eficientes para o cálculo de investimentos, custos operacionais e demais obrigações, tendo em vista a elevada assimetria informacional e a repercussão na tarifa de pedágio; e
- recomendar ação de controle com foco nos custos das concessões rodoviárias federais, incluídos, além da tarifa de pedágio, os custos indiretos, na forma de benefícios fiscais e creditícios, diante do alarmante e generalizado aumento das tarifas de pedágio acima da inflação em decorrência da inclusão de investimentos não previstos inicialmente nos editais e contratos, mesmo após verificado pela própria autarquia reguladora o alto nível de inexecução dos investimentos inicialmente pactuados (Brasil, 2018).

Este constitui apenas um exemplo, entre inúmeras situações semelhantes relatadas, que evidenciam a limitada capacidade de análise prévia dos processos de concessão, a falta de elementos adequados para suportar a decisão sobre a melhor escolha quanto à prestação dos serviços e obras de infraestrutura (se por administração direta, indireta ou modelo de parceria), assim como a dificuldade em enfrentar os *sunk costs*, que permitem comportamentos oportunistas tanto do concessionário quanto do próprio Estado. Num modelo em que o estabelecimento de metas, prazos e padrões de qualidade de prestação do serviço são um dos principais motivadores de sua adoção, mostra-se, assim, a necessidade de o Estado aperfeiçoar sua capacidade de regulação e fiscalização, o que se traduz em desafios ainda maiores no caso dos estados e, sobretudo, dos municípios.

Destaca-se que o caso relatado se refere a uma concessão, onde a concessionária é o único provedor dos serviços de construção, recuperação, operação e manutenção da via, mediante a cobrança de pedágios, e não envolve repasses orçamentários por um período de até 35 anos, mediante a comprovação de cumprimento de metas, prazos e padrões de qualidade, como no caso das PPPs, que, por estas razões, podem trazer outros níveis de complexidade à adequada gestão da relação contratual.

4.8 Considerações finais da seção

Tendo em vista o exposto, é notório que o aumento da taxa de sucesso de concessões e PPPs no Brasil passa por desafios de âmbitos variados e relativos a diferentes fases desses projetos. Desde a sua estruturação até a gestão contratual, há pontos que devem ser observados e trabalhados para que tais mecanismos alcancem seus objetivos. Esta seção objetivou abordar alguns desses, contribuindo para o maior conhecimento dos principais entraves existentes e, conseqüentemente, para a elucidação de questões centrais para o melhor funcionamento de concessões e PPPs no país.

A próxima seção busca apresentar, brevemente, outros mecanismos de parceria para a prestação de serviços públicos, principalmente com a sociedade civil organizada. Dessa forma, será possível ter uma visão mais completa das alternativas existentes para a viabilização de investimentos, sobretudo em cenários de escassez de recursos públicos, como o vivenciado atualmente pelo Brasil.

5 OUTROS FORMATOS DE PARCERIAS COM A SOCIEDADE E O SETOR PRIVADO

Sob o aspecto de parcerias firmadas entre Estado e sociedade civil para a promoção de políticas públicas, buscamos situar este tema como um contraponto à visão emergente focada, quase exclusivamente, no modelo de parcerias com o segmento empresarial de capital privado.

As parcerias estatais estabelecidas com a sociedade civil adquiriram um novo caráter dentro da administração pública brasileira com o avanço do neoliberalismo e seus impactos sobre a visão do papel a ser assumido pelo Estado, que impulsionaram a reforma gerencial instituída a partir dos anos 1990. Nesta nova ordem administrativa, em que se reforçou o viés gerencialista e empresarial da gestão pública e do planejamento urbano, foram oferecidos novos instrumentos e ferramentas jurídicas no intuito de promover novos modelos de parcerias com o setor privado e com a sociedade civil organizada. Corporificaram-se, assim, como modelo de atuação administrativa descentralizada, as OSCs, como as OS e Oscips e as PPPs, em contratos de gestão de bens e serviços urbanos (Fonseca e Viana, 2020).

As parcerias entre o poder público e a sociedade civil na execução de políticas públicas foram regulamentadas pela Lei nº 13.019/2014, considerada o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A norma altera os termos e marcos legais anteriores, da década de 1990, estabelecendo as condições para se firmarem as parcerias com as entidades habilitadas do terceiro setor. Mas há ainda um rol maior de iniciativas não contempladas por esta legislação, que abordaremos nesta seção.

Considerando a participação social nesse leque de ações colaborativas entre Estado e sociedade, cujas bases foram lançadas pela Constituição Federal de 1988, podemos citar, também, os instrumentos de controle social do poder do Estado, como os conselhos gestores setoriais e os órgãos coletivos, que têm o poder de participar e colaborar ativamente na elaboração de políticas públicas.

O envolvimento do terceiro setor na construção de uma inteligência social e coletiva, reforçando os instrumentos existentes da participação social e do controle do poder estatal, atualmente enfrenta novos desafios. A implosão e o enfraquecimento de diversos instrumentos jurídicos e democráticos, ainda em marcha, têm sinalizado uma estratégia de arrefecimento

do grau de participação social na esfera pública. O Decreto nº 9.076/2017 anulou as responsabilidades do Conselho das Cidades e o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu mais de cinquenta órgãos colegiados, entre eles o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal, o Grupo Executivo do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal e a Comissão Técnica de Parceria Público-Privada, todos instituídos pelo Decreto nº 5.385/2005.

Contudo, nesta seção buscaremos apontar a participação da sociedade para além das formas de controle social dos contratos públicos, prevendo formas democráticas de uso e manutenção do aparato urbano construído. O urbanismo tático, por exemplo, pode ser acionado pela gestão das PPPs, para testar previamente o conceito de ativação urbana, em áreas requalificadas, promovendo eventos, exposições, intervenções temporárias, ocupações e novas experiências com o espaço urbano.

Seja em sua capacidade de influenciar a criação de projetos de lei que reforcem os princípios da justiça socioespacial e do direito à cidade ou no envolvimento em todas as fases de implementação de políticas urbanas, as parcerias com a sociedade são estratégicas para a formulação da PNDU. Essas parcerias sociais podem permitir acionar novos mecanismos necessários para a viabilização do urbanismo na escala humana e são fundamentais para a visão territorial e multiescalar da PNDU e na formação de novas redes de interação, ampliando sua legitimidade ao envolver os atores locais na tomada de decisões políticas e na alocação de recursos públicos.

5.1 Governança e parcerias com a sociedade civil

As respostas às crises econômicas vivenciadas nos anos 1980-1990 foram amplamente dominadas pelo modelo neoliberal, pautado, num primeiro momento, na redução dos déficits, contenção de gastos e desestatização. Fortaleceu-se a perspectiva do Estado regulador na economia e na área social, e de prestador de bens e serviços públicos mínimos e transitórios, abrindo-se largo espaço para a atuação do setor privado em áreas até então providas pelo poder público. Ao mesmo tempo, à medida que a sociedade foi demandando serviços em maior quantidade e complexidade, também se tornou necessário construir novas formas jurídicas de contratos administrativos para regular estas relações e garantir que sua função fosse plenamente cumprida. É neste contexto que emergem novas possibilidades e arranjos de interação público-privada que se disseminaram em diferentes arranjos pelo mundo (Almeida, 2017).

Em paralelo à atuação privada que visa ao lucro, cunhou-se a expressão terceiro setor para designar as organizações que não se constituem nem como empresas (de direito privado), nem como parte da estrutura do Estado, da esfera do direito público (Bresser-Pereira e Grau, 1999). Este conjunto de atores não governamentais atende ao universo das ONGs. Entretanto, apesar do uso corrente, este termo não se mostra adequado para certas análises, considerando que uma ONG não constitui figura jurídica de fato no Brasil, tendo-se utilizado, mais recentemente, o conceito de OSCs.

O interesse pelas parcerias com a sociedade civil organizada resulta de uma conjunção de fatores: de um lado, o setor público, por restrições orçamentárias, não consegue atender às necessidades básicas da população em áreas como educação, saúde, habitação e transporte; de outro, o fortalecimento da sociedade civil, traduzido pelo crescente número de ONGs, é fator de grande importância para fomentar o estabelecimento das parcerias, tanto na mobilização da sociedade quanto na execução dos projetos. Em adição, várias empresas estão

mais engajadas em relação ao seu papel e sua imagem na sociedade, englobando também a preservação dos recursos ambientais e a responsabilidade social (Fernandes, 1994).

A literatura aponta que a visão a respeito da atuação dessas entidades sempre oscilou entre um certo romantismo e o ceticismo e desconfiança (Mello, Pereira e Andrade, 2019). As virtudes das OSCs estão assentadas nas noções de democracia participativa e cidadã, auto-organização, empoderamento, inclusão, identidade, solidariedade, propósito, voluntariado, filantropia, fortalecimento da sociedade civil, flexibilidade organizacional e operacional, maior abertura à inovação e à adoção de métodos de gestão empresariais, maior proximidade dos beneficiários finais, maior permeabilidade e interlocução com o tecido social, entre outros elementos potenciais.

Essas visões coexistem com uma abordagem negativa, assentada sobre o processo de captura de anseios reais da sociedade para fins privados, acesso a recursos públicos de forma pouco transparente, captura da agenda pela política eleitoral e governamental por disputas ideológicas ou religiosas, e por denúncias quanto à baixa qualidade dos serviços prestados, práticas e regimes mais precários no mundo do trabalho, desvio de recursos e falta de controle por parte dos governos.

Os debates que aqui mais nos interessam estão ligados, particularmente, ao conjunto de atores envolvidos na utilização de recursos públicos e no papel das OSCs na complementação da atuação governamental na prestação de serviços públicos. Nesta direção, torna-se inevitável abordar temas como o processo e os critérios adotados para seleção das entidades em parcerias governamentais, os custos envolvidos, os mecanismos de estímulo, a transparência, a responsabilização e a prestação de contas, ante a eficiência, eficácia e efetividade dos resultados alcançados.

As parcerias entre governos, iniciativa privada, sociedade civil e organizações do terceiro setor sempre foram uma realidade em todas as esferas do poder público. Envolvem diversos setores de atuação estatal e são constituídas sob vários formatos, dos mais formais àqueles marcados pelo baixo grau de transparência e qualificação. As diferentes experiências vivenciadas nesta relação permitiram o amadurecimento progressivo do entendimento sobre as limitações presentes, demonstrando a importância em se avançar numa regulação mais adequada.

No Brasil, a herança normativa mais relevante dessa relação no período pós-constitucional se origina no Programa Nacional de Desestatização e no modelo da Reforma do Estado e da Administração Pública promovida pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), que toma forma na década de 1990. Numa dimensão, avançou-se no processo de desestatização de empresas públicas e, em outra, na redefinição da atuação direta do Estado em atividades de competência não exclusiva. Esta última foi pautada pela constituição de parcerias com particulares que passariam a atuar em caráter complementar na gestão de serviços públicos relacionados à saúde, cultura, pesquisa científica e preservação do meio ambiente, sob a supervisão estatal (Brasil, 1997).

Esse novo marco institucional parte da visão de que o público não é monopólio do Estado, e se insere num movimento que procura instituir uma mudança no desenho das políticas públicas governamentais de forma a transformar sua relação com a sociedade civil, com o intuito de ampliar sua participação na execução, monitoramento, avaliação e fiscalização. Neste movimento, buscava-se reconhecer o caráter público de um conjunto grande e informal de OSCs e facilitar a colaboração entre essas entidades e o Estado (Ferrarezi e Rezende, 2002).

Para viabilizar essa nova visão, buscou-se criar um regime jurídico específico no campo das OSCs, visando diferenciar aquelas cujos campos de intervenção dialogassem mais diretamente com seu papel suplementar e complementar na implementação de políticas públicas, buscando, assim, melhor regulamentar esta relação, destacando-as dos outros formatos de associativismo civil.

Com esse espírito, foi instituída a Lei Federal nº 9.637/1998, que disciplina a atuação das OS, entidades privadas sem fins lucrativos, que operam em complementação ao Estado em atividades socialmente relevantes, sem integrar o setor público. A lei restringiu o acesso a este instituto às entidades cujas atividades fossem dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, não abrangendo explicitamente as atividades típicas de políticas urbanas, apenas marginalmente, no campo do meio ambiente e cultura. O reconhecimento como OS habilita a instituição a receber determinados benefícios do poder público, tais como dotações orçamentárias, isenções fiscais ou subvenção direta para a realização de ações pactuadas com o Estado (Brasil, 1997).

Em sequência a esse movimento, é editada a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Oscip e institui e disciplina o Termo de Parceria, que é o instrumento de cooperação firmado entre a administração pública e a organização.⁹²

Uma Oscip é uma qualificação jurídica atribuída a entidades privadas que atuam em áreas típicas do setor público com interesse social, que podem ser financiadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada. A Oscip foi prevista no ordenamento jurídico brasileiro como forma de facilitar parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permite que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no Imposto de Renda, buscando, assim, atrair recursos privados para consecução de fins públicos e, conseqüentemente, ampliar os valores disponíveis para suas finalidades.

A qualificação como Oscip está circunscrita àquelas organizações que atuam no âmbito da assistência social, da cultura, da defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, da educação, de ações gratuitas da saúde, da segurança alimentar e nutricional, da defesa, preservação e conservação do meio ambiente, do desenvolvimento econômico e social sustentável, do combate à pobreza, do voluntariado, de novos modelos socioprodutivos, de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito não lucrativos, de direitos, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, de assessoria jurídica gratuita, de estudos, pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos e de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. Ainda que este rol não especifique diretamente o tema do desenvolvimento urbano, cabe ressaltar que várias destas finalidades têm direta conexão com ações neste campo, de forma mais abrangente do que no caso das OS, em que este tipo de intervenção é marginal.

92. A legislação aplicável ao processo de qualificação como Oscip consiste nas seguintes normas: Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999; Portaria nº 362, de 1º de março de 2016, do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Portaria nº 537, de 4 de julho de 2017, do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm; https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/992/1/PRT_GAB_2016_362.pdf; https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/993/1/PRT_GAB_2017_537.pdf; e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9373.htm.

Em relação às semelhanças, é possível afirmar que: i) ambas são pessoas jurídicas privadas não integrantes da administração pública; ii) atuam em áreas de interesse social especificadas nas respectivas leis, não sendo delegatórias de serviços públicos; iii) não possuem finalidade lucrativa; iv) não podem ser qualificadas como OS e Oscip ao mesmo tempo; e v) deverá haver licitação formal quando envolver contrato de obras, compras, serviços e alienações, e o uso do pregão para aquisição de bens e serviços comuns.

Santos (2016) destaca que as OS foram idealizadas para substituir órgãos e entidades da administração pública que seriam extintos e teriam suas atividades por elas absorvidas, enquanto as Oscips teriam um caráter complementar. Enquanto a OS qualifica-se por ato discricionário, que depende de aprovação pelo ministro de estado ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto social, de qualquer ente da Federação, a Oscip depende de ato vinculado do Ministério da Justiça, no âmbito federal. Ambas poderão perder sua qualificação quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato ou nas respectivas normas regulamentadoras. Do ponto de vista operacional, no caso das OS a contratação por licitação pode ser dispensável para a prestação de serviços contemplados no contrato de gestão, mas não há hipótese de dispensa para a Oscip.

O Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) aponta a existência de 781.921 OSCs formais em atividade no Brasil, sendo que 1.114 destas são OS e 7.046 são Oscips (Ipea, 2020). A leitura das informações sobre o universo das OS no país é muito complexa, uma vez que os títulos de OS podem ser concedidos separadamente em cada esfera da Federação, tornando possível que uma instituição seja classificada de formas diferentes em cada ente federado.

As OS e as Oscips têm suas atividades classificadas em nove grandes áreas de atuação: assistência social; associações patronais e profissionais; cultura e recreação; desenvolvimento e defesa de direitos e interesses; educação e pesquisa; saúde; religião; entre outras.

Segundo levantamento do Ipea (2020), chama a atenção a concentração de entidades nas atividades de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, envolvendo quase 58% das Oscips e 31,4% das OS, o que dificulta uma definição mais precisa do seu escopo de atuação. Observa-se, ainda, que a área de cultura e recreação também reúne, numericamente, quantidade expressiva: são 147 OS (13,26% do total) e 538 Oscips (7,63% do total).

Neste estudo, destaca-se que se, por um lado, o voluntariado se constitui numa base fundamental para a atuação dessas entidades, de outro, ele aponta para uma fragilidade institucional quando se considera que o restrito número de vínculos formais de trabalho se mostra um limite relevante para a operacionalização de recursos públicos, dada a complexidade operacional e contábil que envolve. O peso da força de trabalho sem vínculos nas OS e Oscips é muito elevado, alcançando 93,4% e 78,9%, respectivamente, o que remonta à dificuldade de manutenção de quadros permanentes nas instituições. Considerando que 88% dos vínculos de trabalho das OS concentram-se na área de saúde (32% no caso das Oscips), nota-se que nas demais áreas este aspecto se torna ainda mais precário (Ipea, 2020).

As OS estão bastante envolvidas na prestação de serviços de saúde e de educação, e se beneficiam dos contratos de gestão. As prerrogativas de imunidade em relação a pagamento de certos tributos permitem a prestação de serviços a custos mais baixos, e, portanto, muitas vezes podem se apresentar mais competitivos do que aqueles das empresas privadas. Em

certa medida, este fato afeta e distorce os mecanismos de competição pelas vantagens tributárias, e não porque a organização é mais eficiente do que uma empresa, ainda que promova maior economia para o poder público contratante. A maior vantagem para o Estado é a maior flexibilidade apresentada em relação à execução direta destes mesmos serviços.

Uma das principais críticas às Oscips é a frequência com a qual têm sido objeto de termo de parceria a terceirização de mão de obra ou a terceirização da gestão em diversas áreas, o que tem gerado problemas jurídicos e de controle. Em algumas situações, tais termos são utilizados como se fossem contratos de gestão, inclusive envolvendo a prestação de serviços educacionais e de saúde que não são gratuitos, o que é vedado pela legislação (Kuser, 2009).

As novas figuras jurídicas não foram suficientes para superar completamente as dificuldades que já eram conhecidas àquela época, como a inadequação dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993, que supõe concorrência e, portanto, uma racionalidade competitiva na busca de fins privados, válida para o mercado, mas não para as OSCs que buscam fins públicos. Também não equacionaram totalmente as inconveniências dos convênios, uma vez que estes têm como função original regular as relações entre instâncias estatais, que possuem um arcabouço institucional e regulamentar específico, cuja transposição para regular relações entre entes públicos e organizações não estatais traz uma série de inconveniências.

As dificuldades na relação entre o setor público e as entidades sociais permaneceram, inclusive, no tocante às dificuldades de controle. Num exemplo mais radical oriundo de um longo histórico de problemas de falta de transparência e de controle na operação das OS da área de saúde do estado do Rio de Janeiro, assim como do envolvimento de várias delas em processos de corrupção, foi editada uma nova lei estadual (Lei nº 8.986/2020) não apenas com o objetivo de criar novas obrigações de controle e transparência, mas, particularmente, de determinar a extinção de todas as Organizações Sociais da Saúde (OSS) no estado do Rio de Janeiro, a partir de 31 de julho de 2024 (Agora [...], 2020).⁹³

A institucionalização das OS e Oscips também não limitou o universo das parcerias do setor público com as OSCs apenas a estas figuras jurídicas, uma vez que outras instituições continuaram a atuar junto ao Estado como entidades privadas sem fins lucrativos, passíveis de recebimento de transferências orçamentárias voluntárias.

A regulamentação das OS e Oscips não foi acompanhada de igual regramento para as demais OS que também continuaram a se relacionar com o setor público, o que demandou o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional deste universo mais amplo, de modo a propiciar maior estabilidade, segurança, transparência e efetividade. Cadelca e Pereira (2018) apontam que tal desejo surge de um cenário de desconfiança, no qual foram verificados casos de má utilização de recursos públicos nestas parcerias, bem como pela “criminalização burocrática” frequentemente imputada às OSCs, em razão da ausência de regras claras e objetivas capazes de gerir adequadamente estas relações.

Diante desse quadro, diversas organizações, em diálogo permanente com o governo federal, construíram uma proposta a partir de três eixos principais: contratualização, certificação e sustentabilidade econômica. Esta interlocução deu origem à Lei nº 13.019/2014 (MROSC) e à sua posterior regulamentação, por meio do Decreto nº 8.726/2016. A nova lei contribuiu para delimitar e consolidar o conceito de OSC a ser aplicado a todas as instituições privadas que não têm finalidade lucrativa, são legalmente constituídas com personalidade jurídica

93. A Lei nº 8.986/2020 prevê a extinção das OSS no estado do Rio de Janeiro a partir de 31 de julho de 2024 e revoga a Lei nº 6.043/2011, que regulamentou a contratação dessas organizações pela administração pública estadual.

e inscrição no CNPJ, não são vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado e que são de natureza voluntária e autoadministradas.⁹⁴

Segundo Sobral (2016), a nova lei representa um avanço no que se refere ao estabelecimento de parcerias ao criar regras mais claras para o repasse de recursos públicos nos níveis federal, estadual e municipal. Outro ponto de destaque diz respeito à formulação de regime jurídico das parcerias com a sociedade civil por meio de termos de fomento e de colaboração, aplicados a uma interface que vincula os objetivos e metas traçados aos resultados alcançados, contribuindo para que a aplicação dos recursos públicos seja realizada de forma menos burocrática e transparente.

A lei organiza, em uma única lei nacional, o regramento do repasse de recursos para OSCs e consolida regras como: i) chamamento público, garantindo transparência e oportunidades iguais; ii) exigência de “ficha limpa” para organizações e seus dirigentes; e iii) exigência de tempo de existência (três anos) e experiência no objeto da parceria. Além disso, possibilita prestação e análise de contas simplificadas para as parcerias e cria a aprovação com ressalvas, além de ampliar as exigências de planejamento das parcerias com a sociedade civil. Ainda para Sobral (2016), a nova lei estimula que as organizações tenham práticas autônomas e em conexão com a sociedade, uma vez que cria mecanismo inovador ao permitir que projetos sejam realizados em rede por diferentes OSCs.

Com a nova lei, passou-se também a exigir o cumprimento de critérios mínimos e objetivos de modo a garantir a igualdade, a isonomia, o acesso democrático e a transparência na contratualização entre OSCs e a administração pública. Esse esforço representou um avanço em relação à fase anterior, quando, por falta de normatização adequada, muitas vezes eram aplicadas analogias com a figura dos convênios, instrumento que, por natureza, se presta mais à instituição de vínculos jurídicos entre os próprios entes federados. A lei também buscou melhor respaldar as parcerias que não envolvem o repasse de recursos por meio dos acordos de cooperação, suprimindo uma lacuna existente até então, uma vez que também neste caso havia analogia à lógica de convênios, que envolve repasse de recursos, o que trazia enorme complexidade às situações em que a relação não envolvia nenhum tipo de transferência de recursos por parte do Estado.

Um ponto central abordado pela lei é a priorização do resultado em detrimento da forma, ou melhor, se o resultado planejado for alcançado, a avaliação quanto às estratégias, ao tipo de ação e às formas de gasto utilizados deixa de ter a mesma relevância que o controle de meios assumia no passado. Este aspecto seria tratado nos casos em que as metas ou os resultados previstos no plano de trabalho não fossem alcançados.

Outro fator relevante trazido pelo MROSC é a nova política de incentivo fiscal, uma vez que anteriormente este estava restrito às entidades qualificadas como de utilidade pública federal e Oscips, sendo agora estendido para todo o terceiro setor, mostrando-se uma ferramenta com grande potencial para parcerias e para o aporte de novos recursos.

O esforço de simplificação e desburocratização removeu alguns entraves, como a obrigatoriedade da certificação com certos títulos, por exemplo, a desobrigação da apresentação de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) e de utilidade

94. Entidades privadas, que não integram a estrutura estatal; organizações sem fins lucrativos, que não distribuem excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fim; são institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; são autoadministradas, capazes de gerenciar suas próprias atividades; e voluntárias, pois podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, cuja atividade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

pública, visando democratizar, simplificar e universalizar o acesso às parcerias. A simplificação nos processos de prestação de contas foi bem acolhida pelas entidades, que muitas vezes são penalizadas com a devolução de recursos e/ou aplicação de sanções administrativas pela ausência de cumprimento de requisitos formais de apresentação de contas.

No entanto, a cultura de relações preexistente sempre se apresenta como entrave às mudanças, e, mesmo havendo um amplo esforço de conscientização e orientação, muitos municípios ainda não se prepararam para as inovações procedimentais trazidas pela nova lei, de modo que as dúvidas e incertezas quanto à sua aplicação prática muitas vezes paralisam e burocratizam a celebração das parcerias. Uma dificuldade verificada reside justamente no que parecia ser um elemento de garantia de maior flexibilidade para a construção das parcerias: a adoção de critérios mais subjetivos para as contratações. Tal alteração causa certa resistência na administração pública, mormente ante o fato de não se saber como a diversidade dos termos dos acordos será recepcionada pelos órgãos de controle, que têm como referência emprestar mais relevância aos aspectos formais do que à mensuração de resultados.

Nesse sentido, a gestão para resultados, no que se refere ao delineamento de metas para a sua mensuração, tem se constituído numa tarefa complexa para a formalização e fiscalização de parcerias, tanto do ponto de vista dos entes públicos como do ponto de vista das organizações, principalmente nas instituições de pequeno porte, que não dispõem de experiência e capacidade técnica para administrar e fiscalizar a execução dessas parcerias. Tal disfunção pode vir a fortalecer a distribuição desigual de recursos em favor das organizações que já estão profissionalizadas e possuem maiores condições para formatar e operar este tipo de proposta. Não obstante os esforços realizados, a consolidação dos efeitos do MROSC ainda demandará um processo exaustivo de capacitação e orientação para que efetivamente sejam incorporados novos atores ao processo.

Parte dos problemas na relação do setor público com o terceiro setor se mantem devido à dificuldade em se estabelecer efetivamente um marco único de interpretação consolidada e disseminada para tratar a questão. Os avanços promovidos a partir dos anos de 1990 foram passos importantes, sobretudo no sentido de permitir o reconhecimento da atuação das OSCs em dezenas de finalidades públicas que, anteriormente, permaneciam na ilegalidade. Até a promulgação da nova legislação, o Estado só reconhecia três finalidades para organizações do terceiro setor – saúde, educação e assistência social –, fazendo com que diversos tipos de entidades se travestissem de organizações de educação ou de assistência social para poderem continuar existindo e receberem recursos públicos, desvirtuando, já de início, a relação com o setor público (Ferrarezi e Rezende, 2002).

Buscando resolver alguns impasses, a Lei nº 13.019/2014 já foi alterada em duas oportunidades, pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, e pela Lei nº 13.800/2019. Não obstante certos problemas permaneçam carentes de tratamento mais adequado, no caso do MROSC há um entendimento geral de que houve avanços importantes, mas que ainda demandam aperfeiçoamentos em certos temas, especialmente no tocante àqueles que envolvem obras físicas.

Com os ajustes realizados, a lei facilitou o processo de contratação quando esta for custeada por recursos de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. Os termos de colaboração ou de fomento serão celebrados sem chamamento público. Os acordos de cooperação também entram nesta exceção, exceto quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial

(Lei nº 13.204/2015, art. 2º).⁹⁵ Se, por um lado, este mecanismo pode vir a agilizar as contratações de emendas, por outro, os ministérios e secretarias estaduais e municipais perdem, neste caso, a possibilidade de aplicar critérios de seleção e priorização em suas políticas. Neste processo, produziu-se um *status* muito diferenciado para as entidades indicadas pelos parlamentares para receberem recursos na linha de um apadrinhamento político, *vis-à-vis* as demais OSCs, que continuarão sujeitas aos mecanismos e processos de seleção de propostas.

Um desafio importante para a agenda de parcerias com as OSCs reside na desigualdade da sua distribuição espacial no território. A publicação organizada por Lopez (2018, p. 27-34) evidencia que a distribuição das OSCs pelo país acompanha, em geral, o mesmo arranjo de distribuição da população. A região Sudeste abriga 40% das organizações, seguida pelo Nordeste (25%), Sul (19%), Centro-Oeste (8%) e a região Norte (8%), havendo também esta mesma relação entre os estados.

No tocante à localização das entidades nas cidades, diferentemente do esperado, não há concentração de OSCs nas capitais, que abrigam 24% da população brasileira e 22,5% das OSCs do país, de forma que há uma certa dispersão destas dentro de cada estado. Um dado importante é que em todos os 5.570 municípios do país existe ao menos uma organização, ainda que haja uma maior concentração em determinadas localidades, notadamente no Sul do país e parte do Nordeste, como pode ser visualizado na figura 6.

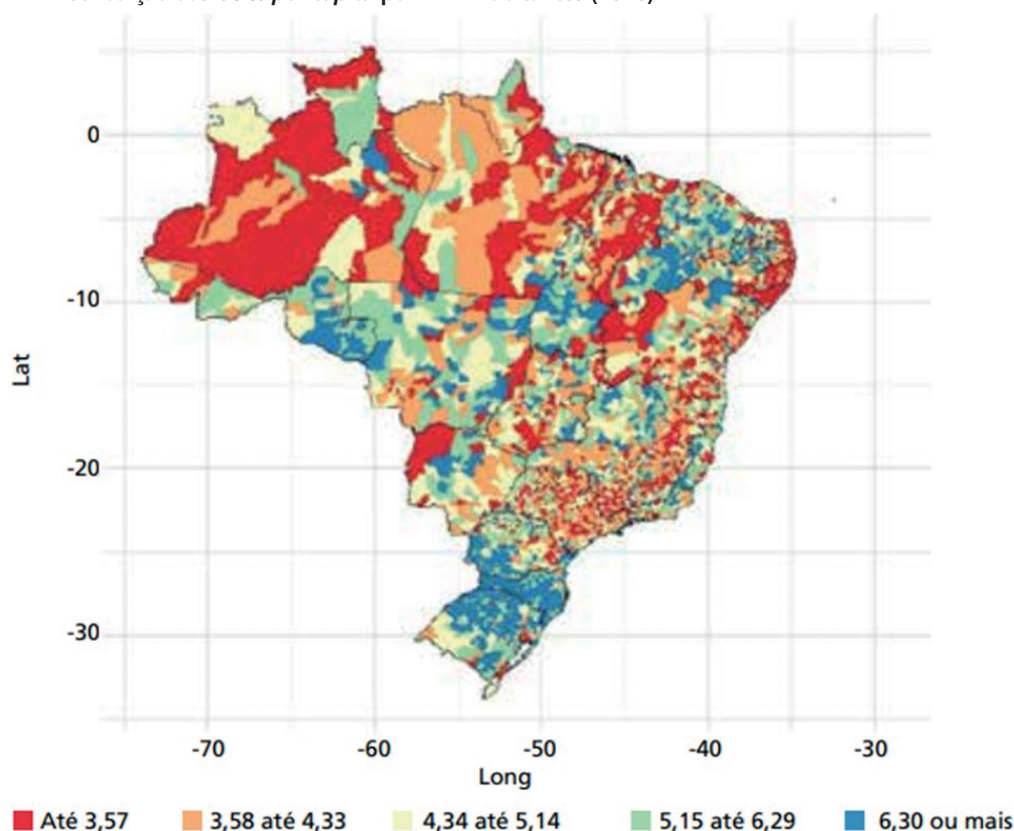
Entretanto, ressalta-se que o levantamento realizado a partir do endereço das sedes das instituições não permite identificar se a abrangência de sua atuação efetiva se limita ao município de sua sede ou possui um escopo territorial mais amplo. Assim, é necessário ter cautela ao se apoiar nessas informações para inferir o potencial da presença de OSCs em cada território.

Ademais, não foi possível identificar, pelas razões já apontadas, a distribuição territorial das OSCs que atuam no campo do desenvolvimento urbano, porém é bem provável que sua dispersão seja bastante semelhante à apresentada pelo conjunto das OSCs, tendo em vista que este conjunto guarda proporção com o tamanho da população.

As OSCs constituem um conjunto bastante diverso de organizações. Poder comparar as vantagens em executar políticas por meio da ação pública direta ou por meio das OSCs é fundamental para avaliar qual seria a melhor contribuição possível destas organizações no tocante aos custos e resultados das entregas de bens e serviços públicos. Lopez e Andrade (2019, p. 83) apontam que “há grande dificuldade para entender melhor como as OSCs atuam e a relação do seu perfil de atuação com a magnitude dos recursos – públicos e privados – recebidos, pois as informações sobre suas fontes de financiamento são dispersas, inexistentes ou inacessíveis”, de forma que, atualmente, só se faz possível construir inferências parciais sobre o tema.

95. Tal artigo altera o art. 29 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

FIGURA 6
Distribuição das OSCs *per capita* por 1 mil habitantes (2016)



Fonte: Lopez (2018, p. 34).

Pesquisa realizada por Lopez e Abreu (2014, p. 13) junto aos gestores federais destaca que os principais motivos para a contratação de OSCs para execução de políticas estão normalmente relacionados à necessidade de buscar uma atuação complementar decorrente de atributos tidos como mais frágeis na burocracia pública: i) qualificar as políticas (*expertise*); ii) ampliar o alcance regional ou populacional das políticas (capilaridade); e iii) suprir a ausência de quadros para implementar as ações e atuar em consonância com as demandas e expectativas dos beneficiários (proximidade).

Compreender quanto custa efetivamente a atuação dessas entidades é uma tarefa em construção, dado que seu financiamento se origina em diversas fontes, a respeito das quais não se dispõe de informações ou estas são limitadas. A fonte de recursos mais comum refere-se às contribuições privadas esporádicas ou regulares de cidadãos, outras instituições e empresas para organizações ou ações selecionadas. Parte destas doações recebidas é estimulada pelas compensações em descontos no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica, dentro de certos limites. Cabe considerar que uma parcela das contribuições recebidas sequer tramita pela contabilidade das instituições como receita, uma vez que são realizadas por meio de doações de bens físicos, como alimentos, remédios, entre outros.

Uma fonte indireta de receitas são as imunidades e isenções fiscais e tributárias a que certos tipos de OSCs fazem jus, como, no âmbito federal, a isenção da Contribuição Patronal para a Previdência Social, do Imposto de Renda, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da contribuição de 1% sobre a folha de salários para o Programa de Integração Social (PIS), a isenção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade

Social (Cofins) para determinados tipos de entidades, entre outras.⁹⁶ Para além do âmbito federal, existem isenções tributárias direcionadas às entidades sem fins lucrativos (ESFLs) nas esferas estaduais e municipais, cabendo à cada lei específica dispor sobre as condições a serem observadas para obtenção do favor fiscal por elas recebido. Em ambos os casos, não há informações disponibilizadas que permitam conhecer os montantes envolvidos e suas fontes.

Outra fonte importante de recursos é proveniente das transferências voluntárias oriundas dos orçamentos públicos das três esferas de governo, que, em parte, podem ser mensuradas por um classificador orçamentário de modalidade de gastos que trata das transferências para ESFLs.⁹⁷ No entanto, as OSCs constituem apenas uma parte deste universo mais amplo das ESFLs,⁹⁸ o que traz uma dificuldade para a análise destes dados, pois seria necessário desagregar as OSCs do conjunto daquelas entidades, o que nem sempre é possível.

Uma visão a respeito da relevância do papel das OSCs no desenvolvimento urbano pode ser obtida na análise orçamentária da União. Nesta dimensão, é possível levantar o valor das transferências realizadas para as entidades da sociedade civil, permitindo identificar o nível de relacionamento do governo federal neste tipo de relação e a importância relativa das ações realizadas no campo do desenvolvimento urbano.

Entre 2000 e 2020, os dados relativos às transferências federais para ESFLs apontam que as funções urbanas típicas, como urbanismo, habitação e saneamento, estão entre as menos relevantes deste universo (ocupando a 23^a, 25^a e 27^a posição, respectivamente), o que demonstra que as políticas urbanas federais estão pouco ancoradas em parcerias com as ESFLs como forma de atuação, em comparação às demais áreas.

TABELA 2
Transferências federais para ESFLs entre 2000 e 2020, por funções, deflacionadas pelo IGP-DI para 2020

Função	Transferências	Peso no total das transferências para a função (%)	Posição
Educação	22.603.743.551	19,10	1 ^a
Ciência e tecnologia	22.014.500.833	18,60	2 ^a
Saúde	20.955.253.058	17,70	3 ^a
Encargos especiais	18.432.336.724	15,60	4 ^a
Trabalho	4.303.732.185	3,60	5 ^a
Organização agrária	3.757.241.843	3,20	6 ^a
Comércio e serviços	3.427.074.089	2,90	7 ^a
Administração	3.137.825.336	2,70	8 ^a
Desporto e lazer	2.470.222.363	2,10	9 ^a
Gestão ambiental	2.334.387.974	2,00	10 ^a
Comunicações	2.317.824.641	2,00	11 ^a
Defesa nacional	2.303.893.584	1,90	12 ^a
Assistência social	2.170.604.759	1,80	13 ^a
Agricultura	1.918.215.794	1,60	14 ^a

(Continua)

96. No âmbito federal, a isenção de Imposto de Renda e CSLL está disciplinada pela Lei nº 9.532/1997 (art. 15); a tributação do PIS encontra-se definida na Medida Provisória nº 2.128-35/2001 e na Lei nº 10.637/2002; e com relação à Cofins, as referências são a Medida Provisória nº 2.158-35/2001 e a Lei nº 10.833/2003.

97. Outra dificuldade nessa análise é que entidades podem receber recursos por meio da modalidade 90, referente a aplicações diretas, de cada ente da Federação, ao serem contratadas para execução de serviços. Por fim, as transferências da União para estados e municípios também podem ser realizadas por estes entes para as ESFLs, incluindo-se neste grupo as OSCs.

98. Há diversas ESFLs que não se enquadram no conceito de OSC, como partidos políticos, sindicatos, cartórios, caixas escolares, condomínios, órgãos do Sistema S, entidades de mediação e arbitragem, comissão de conciliação prévia, conselhos, fundos e consórcios municipais e cemitérios e funerárias, entre outras. Sobre o tema, recomenda-se acessar a metodologia e problematização apresentada por Lopez (2018, p. 15-20).

(Continuação)

Função	Transferências	Peso no total das transferências para a função (%)	Posição
Cultura	1.911.296.681	1,60	15 ^a
Direitos da cidadania	1.635.100.569	1,40	16 ^a
Indústria	929.384.740	0,80	17 ^a
Segurança pública	621.453.764	0,50	18 ^a
Transporte	395.926.101	0,30	19 ^a
Energia	175.981.882	0,10	20 ^a
Legislativa	154.297.090	0,10	21 ^a
Essencial à justiça	48.733.729	0,04	22 ^a
Urbanismo	38.877.371	0,03	23 ^a
Judiciária	34.779.924	0,03	24 ^a
Habitação	33.852.121	0,03	25 ^a
Relações exteriores	13.166.391	0,01	26 ^a
Saneamento	9.434.237	0,01	27 ^a
Previdência social	6.777.807	0,01	28 ^a
Total	118.155.919.141	100,00	

Fonte: Painel do Orçamento Federal. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: IGP-DI – Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna.

Uma das razões para essa menor relevância dos repasses a entidades é o fato de que a quase totalidade dos recursos destinados ao desenvolvimento urbano envolve obras de infraestrutura, em relação às quais a contratação direta do setor privado (licitações) ou a transferência para o poder público municipal e estadual para execução e contratação apresentam uma série de vantagens operacionais, daí a opção para as transferências federais aos demais entes, em detrimento do reforço na relação com as entidades do terceiro setor.

Tais dados apontam que no âmbito federal há um amplo espaço para atuação em parceria com o terceiro setor a ser explorado no campo do desenvolvimento urbano. Entretanto, não estão aqui computadas as parcerias de estados e municípios com as OSCs, que tendem a ser bem mais amplas, especialmente considerando a atribuição constitucional dos municípios para atuar diretamente no campo do desenvolvimento urbano.

Segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, produzido pelo Ipea,⁹⁹ em 2018 existiam no país 781.921 OSCs formalizadas, identificadas a partir de seu registro no CNPJ. No tocante ao tema do desenvolvimento urbano, salvo no caso da habitação, a classificação por áreas e subáreas de atuação contidas no mapa das OSCs não permite evidenciar e quantificar a sua atuação nas demais temáticas típicas de políticas urbanas, como transporte e mobilidade, saneamento, planejamento e gestão urbanos. A única área de atuação das OSCs explicitamente identificada com o desenvolvimento urbano é a de habitação, sendo que o mapa das OSCs só identifica oito instituições atuantes nesta área, dado que muitas entidades não inserem informações mais detalhadas sobre seu campo de atuação. Ocorre que diversas outras entidades atuam no campo mais amplo do urbano, mas não é possível identificá-las diretamente a partir do mapa ou do cadastro de CNPJ.

Na área de desenvolvimento e defesa de direitos, por exemplo, estão as subáreas de associações de moradores, centros e associações comunitárias, emprego e treinamento,

99. O Mapa das Organizações da Sociedade Civil é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa composta por dados de OSCs de todo o país e está sob a responsabilidade do Ipea. Mais informações estão disponíveis em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 1^a nov. 2021.

defesa de direitos de grupos e minorias, associações patronais e profissionais, de cultura e recreação, defesa de direitos e interesses, meio ambiente e proteção animal, outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos, saúde, assistência social e educação. Na área de cultura e recreação, estão as subáreas de cultura e arte, esporte e recreação. Entre as associações patronais, profissionais e de produtores rurais, estão as associações profissionais e cooperativas sociais. E, ainda, há o grupo daquelas não classificadas explicitamente nas áreas e subáreas padronizadas.

Um exemplo das dificuldades na identificação da atuação das entidades na temática urbana pode ser evidenciado pelo fato de que várias entidades de defesa do direito à moradia, inclusive aquelas que operaram recursos do programa Crédito Solidário para a produção de moradias ou atuam no programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades (MCMV-E), estão classificadas como “atividades de associações de defesa de direitos sociais” e apresentam como atividades econômicas secundárias o registro de “atividades associativas não especificadas anteriormente”. Assim, a identificação de entidades atuantes no campo do desenvolvimento urbano e a mensuração de seu potencial demandariam um grande esforço adicional de pesquisa para levantar a atuação específica nestas políticas. Esta tarefa é ainda complexificada pelo fato de que esta classificação poderá variar a partir dos dados obtidos por meio dos estados, dos municípios e da União, uma vez que cada entidade pode se relacionar com qualquer um destes níveis para a realização de parcerias em diferentes áreas.

Um esforço importante nessa direção foi realizado por Mello, Pereira e Andrade (2019) a partir do cruzamento das categorias definidas formalmente na inscrição dessas organizações na Receita Federal, com os recursos recebidos em cada função orçamentária, de 2010 a 2018, a partir dos dados da plataforma Siga Brasil do Senado Federal.

TABELA 3
Distribuição do valor empenhado e da quantidade de OSCs receptoras por funções orçamentárias selecionadas (2010-2018)

Função	Número de OSCs	OSCs (%)	Valor empenhado	
			R\$	%
Habitação	77	0,35	117.174.099	0,1
Saneamento	3	0,01	460.570	0,0004
Urbanismo	210	0,95	220.933.608	0,19
Saúde	2.669	12,00	46.914.109.772	39,58
Educação	6.969	31,37	16.550.175.992	13,96
Organização agrária	3.811	17,16	4.923.196.501	4,15
Assistência social	4.550	20,48	3.839.742.777	3,24

Fonte: Mello, Pereira e Andrade (2019, p. 37).

Obs.: Os empenhos foram atualizados para valores de dezembro de 2018, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

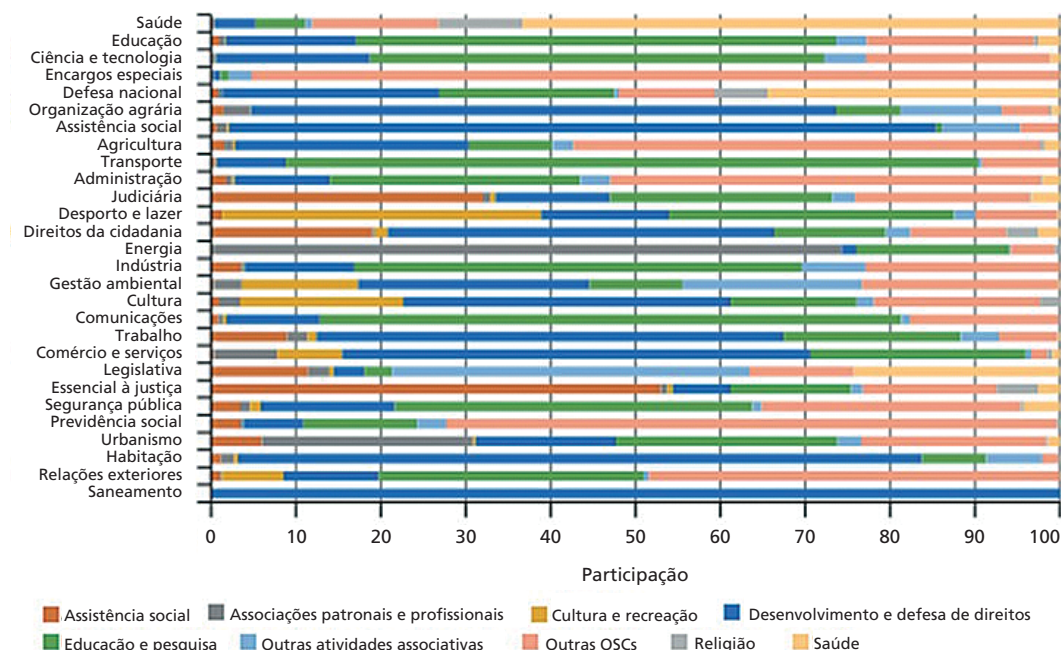
A tabela 3 evidencia o pequeno papel que as OSCs representam no campo do desenvolvimento urbano no âmbito federal, em relação a outras políticas públicas. Apenas 1,31% do total das OSCs que foram beneficiárias de empenho de recursos orçamentários atua na área urbana, sendo que o conjunto dos empenhos aplicados em habitação, saneamento e urbanismo não alcança sequer 0,3% de todos os recursos destinados a OSCs.

Quando em comparação a outras políticas como as de saúde, educação, organização agrária e assistência social, é possível notar o quanto estas áreas atuam diretamente com essas organizações, seja no tocante à quantidade de entidades envolvidas, seja em relação aos

montantes empenhados. O quadro denota o quanto seria necessário avançar no sentido de estimular a atuação das OSCs em políticas urbanas. Mesmo considerando que as políticas urbanas são normalmente implementadas pelos municípios, muitas vezes com recursos repassados pelo governo federal, cabe destacar que o mesmo acontece na área de assistência social, por exemplo, que demonstra uma participação bem mais significativa.

Conforme apontado anteriormente, no gráfico 10 é possível verificar que a maioria das entidades que atuam no campo do desenvolvimento urbano está relacionada à finalidade de desenvolvimento e defesa de direitos, sobretudo no caso do saneamento e da habitação. No caso do urbanismo, que engloba diversos tipos de atividades, a distribuição é mais uniforme entre associações patronais e profissionais, educação e pesquisa, desenvolvimento e defesa de direitos e outras OSCs.

GRÁFICO 10
Distribuição das funções orçamentárias por finalidade de atuação das OSCs (2010-2018)
(Em %)



Fonte: Mello, Pereira e Andrade (2019, p. 53).

Na área urbana do extinto MCidades e do MDR, que assumiu suas funções, existem alguns programas e ações que disponibilizam recursos para OSCs, entretanto, estes operam normalmente amparados pela legislação que rege as transferências para ESFLs, sem muitas vezes incorporar elementos do MROSC.

As referências normativas aplicadas, além do disposto nos manuais operacionais específicos de cada ação, eram: o Decreto nº 6.170, de 2007, a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, bem como a Instrução Normativa nº 4, de 18 de março de 2020, que define orientações complementares à Portaria Interministerial nº 424/2016 e à Instrução Normativa nº 2, de 24 de janeiro de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A Portaria Interministerial nº 424/2016 regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco,

que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (Brasil, 2016b).

Entre 2000 e 2020, as ações na área de desenvolvimento urbano aplicaram, em média, menos de R\$ 1 milhão por ano em transferências para ESFLs, com destaque para as seguintes ações, com os respectivos valores efetivamente pagos:

- 10SJ: apoio à provisão habitacional de interesse social – R\$ 7,3 milhões;
- 0170: apoio à habitação popular – nacional (crédito extraordinário) – R\$ 4,8 milhões;
- 4414: educação para a cidadania no trânsito – R\$ 2,9 milhões;
- 0642: apoio à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e à elaboração de planos diretores – R\$ 1,7 milhão; e
- 8866: apoio à regularização fundiária em áreas urbanas (papel passado) – R\$ 0,52 milhão.

Ao longo de sua existência, entre 2003 e 2018, o MCidades destinou às entidades apenas o equivalente a 0,2% dos montantes transferidos aos estados e municípios, o que denota a pouca relevância da atuação das ESFLs nos programas do ministério. O maior volume de recursos destinado às entidades se relacionava à provisão habitacional, educação e capacitação, regularização fundiária e à elaboração de estudos, cuja escala demanda maior atenção.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)¹⁰⁰ reconhece os movimentos, as cooperativas e as associações sem fins lucrativos como parte do sistema e incorporou a autogestão como uma das formas de produção habitacional, motivo pelo qual a participação das OSCs neste campo é mais relevante. Esta participação ganha evidência com a criação, em 2004, do programa Crédito Solidário, no recém-criado MCidades,¹⁰¹ voltado para o atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda organizadas em cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil.

Até agosto de 2011, foram contratados, no total, 341 empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades e totalizando aproximadamente R\$ 387 milhões. A complexidade operacional envolvida no programa provocou uma série de atrasos, e demandava grande capacidade institucional, de mobilização e de organização por parte dos atores envolvidos. Tal condição sempre impacta o alcance territorial de programas desta natureza, dada a dificuldade na elaboração de propostas e reunião da documentação exigida e, posteriormente, na condução dos empreendimentos. Os estados com maior número de empreendimentos foram: Rio Grande do Sul (104), Santa Catarina (45), Goiás (42), São Paulo (22), Mato Grosso do Sul (20), Minas Gerais (18) e Maranhão (16). E os estados que receberam maiores volumes de recursos foram: Goiás (R\$ 65,7 milhões), São Paulo (R\$ 62,8 milhões), Rio Grande do Sul (R\$ 44,5 milhões), Minas Gerais (R\$ 35,2 milhões), Santa Catarina (R\$ 30,5 milhões) e Maranhão (R\$ 25,4 milhões). A introdução de um novo programa em moldes semelhantes demonstrou apresentar condições mais favoráveis, atraindo os esforços do governo e a demanda existente pelo Crédito Solidário.

Um salto na relação com as ESFLs se deu a partir do início do programa Minha Casa, Minha Vida, de provisão habitacional, no eixo de entidades (MCMV-E), e do Programa

100. A Lei nº 11.124/2005 criou o SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

101. Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. A partir da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que reformulou a administração pública federal, a gestão do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) passou para a alçada do MCidades, com vistas a apoiar financeiramente ações de habitação para baixa renda.

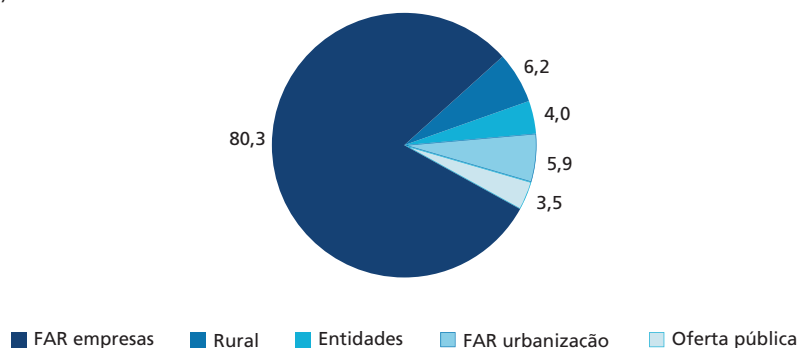
Nacional de Habitação Rural (PNHR)/Minha Casa, Minha Vida Rural, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.¹⁰² Neste caso, não se trata de transferências voluntárias e as regras de acesso e operação são diferenciadas dos marcos tradicionais, atendendo às normas específicas do programa, desde leis até portarias ministeriais, que podem introduzir parâmetros diferenciados em cada processo de seleção de propostas.¹⁰³ Com a introdução do MCMV-E, foram ampliados significativamente os recursos destinados às ESFLs, tendo sido contratado um montante de R\$ 3,92 bilhões para a construção de 78.597 unidades habitacionais (UHs), entre 2009 e 2020.¹⁰⁴

Não obstante o salto nos recursos aplicados às entidades no âmbito do programa MCMV, entre 2009 e 2020 a participação das entidades correspondeu a apenas 0,7% (R\$ 3,92 bilhões) do valor total contratado (R\$ 547,2 bilhões), para execução de 1,3% do total de UHs previstas (6,07 milhões de UHs). Considerando apenas a faixa 1¹⁰⁵ do programa, na qual as entidades operam, o valor aplicado corresponde a 4% do montante contratado e a 4,1% das unidades previstas. Entretanto, apesar de os valores aplicados neste segmento serem bem inferiores aos das empresas, é importante considerar que para o universo das OSCs o montante mobilizado no período foi muito significativo.

Como o programa foi montado majoritariamente sob a ótica de funcionamento das empresas privadas, os esforços de adequação normativa para incorporação da atuação concomitante de entidades não se mostraram suficientes para contemplar as especificidades da atuação de um modelo pautado em práticas como autogestão, mutirão, autoconstrução, entre outras. Esta inadequação impactou o desempenho médio verificado pelas entidades em comparação ao do setor privado, sendo que os ajustes realizados ao longo da execução do programa não foram suficientes para acelerar a execução.

GRÁFICO 11

Programa MCMV: distribuição do valor contratado na faixa 1, por eixo do programa (2009-2020)
(Em %)



Fonte: Sistema de Gerenciamento de Habitação (Sishab)/MDR.
Obs.: FAR – Fundo de Arrendamento Residencial.

102. Conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009.

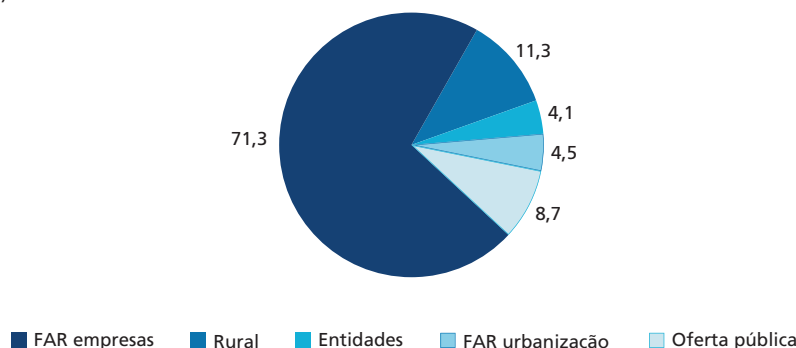
103. Regulamentada pelas seguintes portarias do MDR: MCMV-E, Portaria nº 747/2014, alterada pelas portarias nº 778/2014 e nº 500/2015; e PNHR, Portaria nº 235/2016. A habilitação é o processo de credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos para atuarem como entidades organizadoras. A entidade pode solicitar sua habilitação ao agente financeiro a qualquer tempo, mediante a entrega da documentação necessária. A Caixa Econômica Federal (Caixa) habilita as entidades para o MCMV-E e o PNHR e o Banco do Brasil, exclusivamente, para o PNHR. As propostas de empreendimentos devem ser submetidas a um processo de pré-qualificação, realizado pelo ministério. Após essa etapa, um edital estabelecerá os critérios de pontuação e classificação desses projetos, que considerará a disponibilidade de metas. Depois de o agente financeiro efetuar a análise e validar a documentação apresentada, o MDR publicará em seu sítio eletrônico a relação das entidades que foram habilitadas ou requalificadas.

104. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em: 1º nov. 2021.

105. Faixa 1 do MCMV: renda familiar mensal de até R\$ 1.800,00 – recebe até 90% de subsídio do valor do imóvel, pagos em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.

GRÁFICO 12

Programa MCMV: UHs contratadas na faixa 1, por eixo do programa (2009-2020)
(Em %)

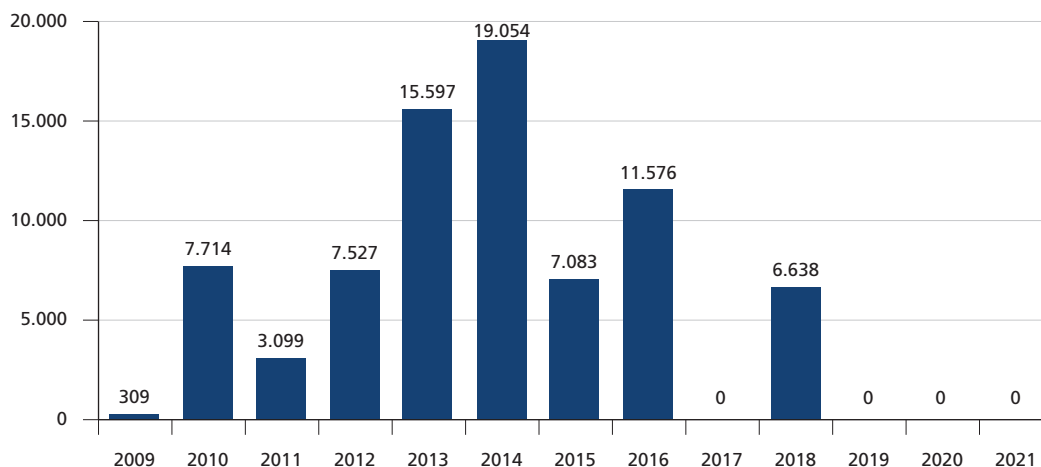


Fonte: Sishab/MDR.

No âmbito do MCMV-E, no período de 2009 a 2020, foram entregues 14.801 UHs, das 78.597 previstas, o que significa uma taxa de efetividade de 19%. Conforme o Sishab, este desempenho foi muito inferior comparativamente à atuação do setor privado na faixa 1 (FAR empresas), que entregou 1.141.798 das 1.361.471 unidades previstas, alcançando 84% do total. Estes indicadores demonstram a necessidade de uma revisão significativa dos mecanismos de participação de entidades não governamentais nos programas do ministério, notadamente daqueles que envolvem a realização de obras.

GRÁFICO 13

Programa MCMV-E, faixa 1: UHs contratadas por ano



Fonte: Sishab/MDR.

O número de unidades contratadas do MCMV-E teve seu ápice entre 2013 e 2014, mas, diante da redução da disponibilidade de recursos, tais contratações foram escasseando nos últimos anos e deixaram de ocorrer desde 2018. O processo foi importante tanto para que as entidades aprendessem a atuar neste tipo de programa quanto para que a Caixa e o MCidades avaliem as mudanças normativas e operacionais necessárias em termos de aperfeiçoamentos para o início de um novo ciclo de parcerias. No entanto, para avançar mais nesta direção, deverão ser estudadas alterações nas demais legislações que regem a matéria, notadamente na direção da cobrança focada em resultados, ao invés da excessiva preocupação com os meios e a formalidade. Neste sentido, seria interessante cotejar o modelo existente lastreado na legislação de convênios e contratos de repasse com a modelagem de PPPs ou do MROSC, que, com os devidos ajustes, poderiam conferir maior flexibilidade operacional a este tipo de atuação.

Se do ponto de vista da escala e da velocidade de execução a questão do ritmo de execução ficou evidenciada, o mesmo não ocorreu em relação à qualidade final dos projetos e das moradias construídas. Para além dos impactos positivos em termos de capacitação, autogestão, participação comunitária, foi possível alcançar maior qualidade por meio da viabilização de espaços internos mais generosos e configuração urbanística e arquitetônica diferenciada, num arranjo mais adequado dos espaços comuns, decididos de forma coletiva, tornando-se mais aderentes às necessidades dos moradores e a um custo mais baixo.

Mesmo que em menor escala, os projetos propostos pelas entidades servem como parâmetro para avaliar as possibilidades que se apresentam nesse modelo e cotejá-lo com o padrão fornecido pelo segmento empresarial, inclusive porque as melhorias introduzidas foram viabilizadas sobretudo pelo fato de os projetos de entidades não poderem gerar lucro para a instituição, o que permite que o valor médio por unidade estabelecido pelo programa seja agregado integralmente na construção da moradia.

No tocante à regionalização do programa MCMV-E, ao avaliarmos a situação por estados, exposta na tabela 4, nota-se o efeito do diferencial de capacidade propositiva e de execução das entidades dispersas pelo território. Na base do Sishab, da Secretaria Nacional de Habitação (SNH)/MDR, não constava nenhuma proposta oriunda de entidades dos estados do Acre e do Amapá, e, apesar de haver propostas do Distrito Federal, nenhuma delas foi contemplada.

TABELA 4

Indicadores de demanda, contratação e execução de UHs por entidades da sociedade civil no âmbito do programa MCMV-E, por UF (2009-2020)

UF	UHs propostas	UHs contratadas	UHs não contratadas	Taxa de contratação de UHs (%)	UHs concluídas ou entregues (%)
Acre	-	-	-	-	-
Alagoas	4.046	275	3.771	7	100
Amazonas	6.210	2.010	4.200	32	7
Amapá	-	-	-	-	-
Bahia	19.445	3.590	15.855	18	41
Ceará	11.912	1.760	10.152	15	100
Distrito Federal	1.064	-	1.064	0	-
Espírito Santo	2.353	448	1.905	19	0
Goiás	17.943	8.983	8.960	50	43
Maranhão	12.118	1.887	10.231	16	38
Minas Gerais	12.618	3.606	9.012	29	60
Mato Grosso do Sul	8.454	3.692	4.762	44	92
Mato Grosso	512	312	200	61	32
Pará	7.850	2.806	5.044	36	31
Paraíba	7.652	1.117	6.535	15	46
Pernambuco	21.047	5.892	15.155	28	59
Piauí	4.969	1.165	3.804	23	32
Paraná	5.685	1.618	4.067	28	74
Rio de Janeiro	1.539	449	1.090	29	0
Rio Grande do Norte	3.458	546	2.912	16	9
Rondônia	937	441	496	47	21
Roraima	1.594	635	959	40	31
Rio Grande do Sul	23.898	10.367	13.531	43	44

(Continua)

(Continuação)

UF	UHS propostas	UHS contratadas	UHS não contratadas	Taxa de contratação de UHS (%)	UHS concluídas ou entregues (%)
Santa Catarina	2.224	1.044	1.180	47	66
Sergipe	16.123	3.679	12.444	23	56
São Paulo	89.830	21.166	68.664	24	38
Tocantins	8.552	1.109	7.443	13	86
Total	292.033	78.597	213.436	27	47

Fonte: Sishab/MDR.

O indicador de taxa de contratação demonstra que o filtro de cumprimento de regras para contratação penalizou em magnitudes diferentes as entidades em cada estado, tendo alguns deles, como o Mato Grosso, uma taxa de sucesso de 61%, enquanto Alagoas alcançou apenas 7%. Outros indicadores comparativos, como o de UHS contratadas por entidades segundo o número de habitantes, ou em proporção do déficit habitacional, ou em relação ao IDH, demonstram não ser possível estabelecer uma correlação entre estas e o número de UHS contratadas em cada território. A capacidade de execução também varia significativamente, tendo alguns estados, como Alagoas e Ceará, concluído 100% das unidades contratadas, enquanto no Rio de Janeiro não foi possível entregar sequer uma UH até o momento da conclusão deste estudo.

Tal situação decorre do fato de que a capacidade propositiva das entidades possui um certo grau de aleatoriedade que depende de cada trajetória histórica e também da conjuntura particular do momento, inclusive da qualidade da relação com as prefeituras e outros órgãos públicos necessariamente envolvidos, podendo estar mais concentrada ou desconcentrada em determinadas cidades. Trata-se de um capital produzido e consolidado com o tempo, cristalizado em locais específicos. A origem dos programas autogestionários na habitação está fortemente ligada à crítica sobre a mercantilização da moradia e da cidade e ao enfrentamento à segregação e à desigualdade, permitindo a oportunidade de determinados coletivos sociais definirem seu próprio modelo de produção e de convivência (Ferreira, 2012).

Assim, não se pode esperar que, diante das condições e regras atuais, programas executados por entidades consigam garantir uma escala elevada de produção de UHS ou atingir um padrão equânime de efetividade em todo o território nacional, uma vez que a contribuição destas ESFLs é de outra natureza e envolve uma lógica de autogestão, participação e autoconstrução que atende a outros objetivos. Para além dos diversos ganhos em termos de capital social trazidos pelo modelo adotado pelas entidades, que envolvem uma série de valores relacionados ao direito à moradia e à cidade numa perspectiva completamente distinta daquela operada pelo mercado privado de provisão habitacional, esta atuação cobre diversos nichos fundamentais na política, especialmente nos casos em que as prefeituras não dispõem de políticas habitacionais efetivas ou cujo modelo de atuação não se enquadre nos anseios dos beneficiários, se constituindo em alternativas fundamentais. Evidentemente, esta contribuição pode ser substancialmente ampliada a partir de estímulos mais adequados, da simplificação de exigências e de maior capacitação.

Com a transformação recente do MCMV no programa Casa Verde e Amarela, as entidades deixaram de ter acesso aos recursos para a provisão habitacional, cuja execução está prevista para ser integralmente empresarial. Em relação às ações orçamentárias do MDR, a restrição crescente de recursos de livre alocação tem praticamente impossibilitado a realização de processos de seleção de propostas direcionados às entidades. Por exemplo, a última seleção de propostas que permitia a participação de entidades na ação de Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado) ocorreu em 2013, e posteriormente não foi criada nenhuma proposta alternativa.

Recentemente, as ESFLs tiveram seu papel significativamente reduzido no âmbito dos programas federais de desenvolvimento urbano. O que eventualmente se manteve foi o vínculo indireto com a instância federal, uma vez que vários estados e municípios se utilizam de contratos e parcerias com estas entidades para executar projetos que têm como fonte de recursos as transferências do MDR. Frequentemente, as entidades trabalham de forma complementar nos projetos de moradia e infraestrutura, atuando no campo do trabalho social com iniciativas de geração de emprego e renda, capacitação, mobilização social, apoio à organização comunitária, cadastramento de beneficiários, assistência, atividades educacionais, gestão condominial, educação ambiental e patrimonial, entre outras, assim como nos projetos de regularização fundiária.

Por fim, destaca-se que, historicamente, o MDR possui ainda maior experiência institucional em trabalhar em parcerias com as OSCs, em relação àquela acumulada no extinto MCidades, tendo operado mais de quinhentas ações orçamentárias diferentes nos últimos vinte anos. Estas parcerias ocorreram em diversas áreas, sobretudo em recursos hídricos e desenvolvimento rural e regional, de forma que a fusão dos órgãos poderia viabilizar a construção de uma estratégia unificada que focasse o aperfeiçoamento deste formato de parceria com os atores organizados do campo do desenvolvimento urbano e territorial e assim fomentar este tipo de participação.

FIGURA 7

Exemplo de projeto disponível *online* no site da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

PPP
Parcerias Público-Privadas

Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Projeto Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)

O edital de licitação do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) foi publicado no dia 03 de maio de 2017. O objeto do contrato é a delegação, por meio de parceria público-privada na modalidade de concessão patrocinada, da implantação e operação do VLT. A sessão pública do leilão ocorrerá no dia 30 de junho, às 15 horas, na Bovespa, em São Paulo.

O VLT, que vai substituir o atual Trem do Subúrbio, terá 18,5 quilômetros de extensão e 21 estações. O valor estimado é em torno de R\$ 1,5 bilhão. A previsão é de início das obras em até 90 dias após a assinatura do contrato, com prazo para conclusão de 24 meses. Estão previstas intervenções nos seguintes trechos:

- Trecho 1: Parte da Estação Ferroviária da Calçada, principal estação do atual trem do Subúrbio em direção ao Bairro do Comércio, com 3,5 quilômetros
- Trecho 2: Estende da Estação da Calçada até a Baixa do Fiscal, com 1,1 quilômetros;
- Trecho 3: Parte da parada da Baixa Fiscal até o ponto final em São Luís de Paripê, com 13,9 quilômetros.

O VLT atenderá vários bairros ao longo de seu percurso, tais como: Comércio, Plataforma, Paripê, Periperi, Tubarão, Retiro, etc.

Através da implantação dos diversos modais, que atendem à especificidade de cada região da cidade, Metrô-VLT-BRT-ÔNIBUS, o sistema da capital se tornará de média-alta capacidade, integrando a tecnologia VLT aos atuais sistemas de ônibus municipais, ônibus metropolitanos e Metrô.

Além da implantação de sistemas de transporte de alta e média capacidade sobre trilhos, o planejamento de mobilidade do Governo do Estado da Bahia para Salvador inclui a implantação de Corredores de Transporte com faixa exclusiva para BRT, criando as primeiras articulações transversais na Cidade.

Atualmente, a malha ferroviária que liga Paripê à Calçada é de 13,6 quilômetros – serão acrescentados 4,9 km, ligando São Tomé de Paripê ao Terminal da França, no Comércio.

Edital de Licitação

> Edital de Licitação do VLT [Link externo](#)

Edital de Chamamento Público

> Edital de Chamamento Público para Estruturação de Financiamento [Link externo](#)

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em: https://portal.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_vlt.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.

5.2 Sociedade, território e urbanismo na escala humana: urbanismo tático e outras formas de ativismo urbano

Nesta subseção, buscamos delinear as bases conceituais da ação política sobre os espaços urbanos, situando as parcerias entre Estado e sociedade, a partir das relações sociais existentes no território. Para ser praticado na escala local, o urbanismo requer uma aderência às especificidades materiais e imateriais intraurbanas que só podem ser viabilizadas com a participação e o controle do poder estatal pela sociedade civil local.

O fenômeno das parcerias sociais adquiriu novos contornos nas últimas décadas, com manifestações diversas de engajamento comunitário. São inúmeras as possibilidades de ações sociais, táticas ou colaborativas, com objetivos e efeitos diversos sobre os espaços urbanos: ocupação, resistência, ativação, requalificação, manutenção e conservação do ambiente construído, com diversos exemplos no âmbito internacional e brasileiro.

No âmbito teórico-conceitual, a sociedade civil organizada deve ser compreendida como uma tecnologia governamental moderna, tal como preconizava Foucault (2008), em seus estudos sobre “biopoder”, como uma das características da instituição do poder disciplinar, na modernidade. Assim, o Estado não é entendido como algo dicotômico à sociedade civil. Ao contrário, sob uma perspectiva gramsciana, ainda que ela seja o terreno em que se consolida a hegemonia ideológica da classe dominante, a sociedade civil é também o palco de disputas de narrativas, possibilitando e construção de novas hegemonias. As narrativas conduzidas pela sociedade civil permitem, assim, que o Estado seja disputado internamente, segundo a representatividade das classes sociais, o que se expressa tanto na ocupação de cargos públicos e eletivos quanto na capacidade de influenciar a elaboração de diretrizes e princípios democráticos que regem a instituição das políticas públicas no território.

Nesse sentido, em diferentes escalas e esferas administrativas, as relações de poder são mediadas no território, cujo conceito favorece o estreitamento da relação entre sociedade e poder público. As disputas sociais por espaços físicos, por reconhecimentos de valores materiais e simbólicos colocam o território enquanto categoria analítica que reúne, sob o ponto de vista da democracia, mecanismos de produção e apropriação dos recursos disponíveis para toda a população.

Os bens comuns, que dão sentido afetivo e de pertencimento aos espaços urbanos pelas populações locais, são considerados atributos do território e são capazes de mediar relações sociais diversas: entre gerações, entre objetos e sujeitos, entre estratégias de acumulação e táticas de ação política, entre outras. De acordo com Ribeiro (2005, p. 96), “se o espaço é sistema de objetos e sistema de ações, o território é a dimensão materializada do espaço e, portanto, onde a dialética materialidade-imaterialidade, sempre presente na ação, adquire maior concretude”.

É nesse território socialmente construído, a partir de transformações do espaço, no tempo, que são refletidas as tensões sociais, as ocupações e resistências, oferecendo soluções e alternativas democráticas para os problemas urbanos. É assim que se situa o âmbito de parcerias e relações possíveis entre Estado e sociedade, em que meros objetos da ação política transformam-se em “sujeitos corporificados de direito”.¹⁰⁶ O “homem lento”, descrito por Santos (1994), ao ser excluído de um sistema econômico produtivo, que impõe uma alta velocidade dos fluxos financeiros para buscar poucos pousos estáveis para a obtenção do lucro, encontra no território concreto uma alternativa para acessar os direitos à cidade (Ribeiro, 2005).

106. Sobre a corporificação subjetiva de direitos em territórios populares, conferir Ribeiro (2005).

Nessa direção, o reconhecimento da diversidade de narrativas sociais presentes na sociedade civil encontra no campo da cultura um aspecto-chave para uma relação mais abrangente entre Estado e sociedade. Por ser o campo privilegiado de ação da sociedade civil para selecionar objetos culturais para a elaboração de políticas públicas, o modelo de gestão do setor cultural é emblemático para o estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade, visto que logrou fontes estáveis de financiamento com efeitos sobre o desenvolvimento urbano.

O tema não passou despercebido para Celso Furtado, que destacava o papel da sociedade civil na formulação de políticas culturais, sobretudo em um período de abertura política, no qual a liberdade de criação de projetos assumiria um aspecto-chave para o desenvolvimento. Ao Estado caberia garantir as condições necessárias para a plenitude das atividades, transferindo para a sociedade civil a iniciativa de projetos culturais, a mobilização dos recursos e o controle da aplicação (Furtado, 2012). Furtado defendeu a criação de instrumentos legais¹⁰⁷ capazes de fomentar o gênio criativo da cultura brasileira, não importando se esses instrumentos viriam dos mecenas, do poder burocrático ou de instituições guardiãs da herança cultural.

Em oposição ao “dirigismo cultural” estatal, o autor defendia uma reforma administrativa em que a gestão das políticas fosse conduzida de forma descentralizada, permitindo o surgimento de novos protagonistas com a responsabilidade de definir a aplicação dos recursos, como agentes do poder público local, da sociedade civil e da iniciativa privada, lastreada numa nova relação público-privada. O estímulo à força criativa da sociedade seria capaz de levar ao desenvolvimento, pois apenas o aumento da produtividade do trabalho não se mostrava suficiente para elevar o espírito da população:

o processo de mudança social que chamamos de desenvolvimento só se aprende cabalmente quando o relacionamos com a ideia de criatividade. Desenvolvimento é a utilização de um excedente, o qual abre um horizonte de opções, vale dizer, um excedente adicional cria um desafio à inventividade (Furtado, 2012, p. 43).

Assim, depreende-se nesse processo histórico que as parcerias entre o poder público e a sociedade civil atuam prioritariamente na escala local, privilegiando a construção de uma subjetividade coletiva que, entretanto, pode destoar de fatores macroestruturantes hegemônicos. Os princípios que regem a economia neoliberal aprisionam o coletivo em torno do comportamento do indivíduo diante do mercado e da legislação social, como a única forma de satisfazer as necessidades humanas e manter uma certa estabilidade (Brown, 2020).

Contudo, a hegemonia neoliberal deflagrou uma piora das condições de vida dos trabalhadores nas últimas décadas, evidenciada por um processo de redução salarial, deterioração das infraestruturas urbanas e das políticas educacionais, dispersões de comunidades inteiras, regulamentações estatais desvinculadas aos interesses comunitários, substituição de empresas locais, concentração da riqueza global etc. Houve uma ascensão do monopólio de poder em torno de uma classe financeira que impõe uma organização econômica que se sobrepõe à capacidade das instituições democráticas em limitar o exercício desse poder (Brown, 2020).

Uma intervenção que se insurge contra esse modelo é o urbanismo tático na escala local, por catalisar forças produtivas no seio da coletividade municipal desconectadas dos

107. Com grande impacto sobre o desenvolvimento urbano, as leis de incentivos fiscais à cultura atuam no âmbito municipal (Imposto Sobre Serviços – ISS), estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS) e federal (Imposto de Renda), permitindo o abatimento no recolhimento de impostos. A primeira foi a Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, a Lei Sarney, que foi reformulada e substituída posteriormente pela Lei nº 8.313, de 1991, a Lei Rouanet. Esse tipo de financiamento à cultura se tornou um modelo de gestão cultural de instituições públicas, privadas ou mistas para a prospecção de receitas geradas pelas fontes de financiamento.

interesses hegemônicos, que funciona como uma alternativa aos processos de desenvolvimento urbano levados a cabo pelo mercado ou pelo Estado quando atua de forma não dialogada com a sociedade (Pereira, 2003).

São os seres vivos nas cidades e suas formas de se relacionarem afetivamente e socialmente entre si e com os espaços construídos que determinam o campo de ação do urbanista, na escala humana local, aproximando os arquitetos que desenham os projetos à dinâmica local. Os moradores são os guardiães do ambiente construído e da memória coletiva que evocam os espaços urbanos, e são eles que devem ser preparados para gerir os espaços em que vivem.

Na escala humana, a cidade é experimentada pelos raios de ação do pedestre e da caminhabilidade, que conectam e dão sentido ao tecido urbano. As soluções criativas são baseadas na inventividade do *genius* local (o espírito do povo nascido em um lugar) e no protagonismo do sujeito coletivo, compartilhando sentimentos afetivos e de pertencimento, cuidando dos bens comuns. Configura-se, assim, um tipo de urbanismo que respeita a morfologia urbana, a paisagem cultural e as práticas cotidianas dos moradores, como aspectos integrados às ferramentas do planejamento urbano.

O palco de manifestação social que alcança o urbanismo na escala local abrange: ruas, calçadas, ciclovias, estacionamentos, vazios urbanos, praças, parques, jardins, projetos habitacionais, transporte coletivo, equipamentos sociais, favelas, cortiços, escolas, universidades, museus, teatros, cinemas, armazéns, mercados populares, cooperativas de trabalho, ateliês, feiras, fábricas e estruturas desativadas, arenas culturais, mobiliários urbanos, bens materiais e imateriais tombados, monumentos históricos, festas, terreiros, bibliotecas, bacias hidrográficas,¹⁰⁸ recursos naturais, hortas urbanas, moedas e bancos comunitários, entre outros.

As práticas de ação coletiva tornam exequíveis projetos de urbanismo na escala humana, sobretudo nas periferias e territórios populares, que são espaços privilegiados de ação da coletividade, do reconhecimento identitário e do encontro cultural. Não só os coletivos locais periféricos mas também os centrais são capazes de criar novas conexões no tecido urbano e reivindicar o cuidado de bens concretos de uso comum no território.

O urbanismo exercido na escala humana requer uma articulação com os atores locais (associação de moradores, ONGs, empresas culturais locais e movimentos sociais), de modo a viabilizar uma maior aderência das políticas urbanas às especificidades locais. Trata-se de ações que ressignificam os espaços públicos e ativam espaços subutilizados, criando novas espacialidades e recuperando as existentes, fomentando a participação social por meio de iniciativas temporárias ou permanentes capazes de integrar a sociedade civil ao poder público, repercutindo por vezes em políticas públicas.

Esse modelo de ação foi verificado ainda nos anos 1980, nos países desenvolvidos da Europa e da América do Norte, com o protagonismo da sociedade civil recuperando áreas urbanas excessivamente destinadas aos automóveis e reaproveitando estruturas industriais fordistas, substituídas por novos modelos de produção.

108. Com relação às parcerias sociais para gestão de bacias hidrográficas, podemos destacar o projeto Córregos Vivos, realizado na cidade de Belo Horizonte, em parceria com universidades públicas, sociedade civil e comunidade local, que privilegia o olhar socioecológico sobre a bacia do rio Cercadinho, promovendo uma série de ações como filmes, pinturas, rádio e banco comunitário local, entre outras iniciativas baseadas em relações afetivas.

A consolidação da cidade neoliberal, acompanhada de um processo de desindustrialização e especialização flexível do trabalho, transformou as grandes cidades em palco privilegiado da produção imaterial. Houve, de modo geral, uma retração dos espaços públicos e um aumento dos fluxos viários e financeiros, e uma aceleração da vida citadina, repercutindo em uma diminuição dos contatos sociais entre as pessoas e do convívio nas ruas. Ressurgiu, assim, a ideia do direito à cidade, protagonizada pelos movimentos sociais, como contraponto às privatizações, às concessões privadas, aos cercamentos de praças públicas, à criação de enclaves fortificados, às ações policiais violentas em territórios de exclusão etc.

As formas de ativismo tático surgem nesse contexto, como uma forma contemporânea de ação política sobre os espaços urbanos. O termo “táticas urbanas” refere-se à obra *A Invenção do Cotidiano*, do historiador francês Certeau (1998). O autor defende que a ação subjetiva sobre os espaços urbanos, por meio da cultura ordinária da população local, gera táticas que podem ser incorporadas ao urbanismo. O conceito de tático remete aos termos de guerrilha e de operações militares, “estratégias *versus* táticas”, e pode ser aplicado a diferentes contextos históricos dos efeitos dos ciclos de acumulação de capital sobre as cidades.

As estratégias econômicas e financeiras hegemônicas exercem forte impacto sobre os espaços urbanos, influenciando um movimento tático da sociedade para se adequar a essas reformulações socioespaciais. As classes sociais que detêm e monopolizam o poder político e econômico estabelecem estratégias que reconfiguram produtivamente as cidades e alteram os tecidos urbanos, levando os coletivos locais a exercer táticas para se adaptarem aos novos contextos.

Foram propostas ações na escala urbanística, sob a ótica do pedestre e da caminhabilidade, permitindo experiências artísticas, de arquitetura de pequeno porte, festas locais, apropriações espontâneas, preservação do ambiente construído e democratização do uso do solo. Buscou-se, de um modo geral, equilibrar o uso do espaço público para as pessoas, limitando a circulação do automóvel e reforçando o convívio social do pedestre com a promoção de atividades de lazer (Fontes, 2011).

O termo urbanismo tático começa a ser conceitualmente delineado a partir de 2011, quando são sistematizadas as práticas recorrentes de intervenções temporárias, em cidades da América do Norte, da América Latina, entre outras localidades, pelos urbanistas Lydon e Garcia (2011). As ações do urbanismo tático são facilitadas pelas condições contemporâneas, em que pesem as reconfigurações socioprodutivas e a consolidação do modelo de gestão das cidades neoliberais, no mundo ocidental.

Assim, o urbanismo tático pode ser compreendido como o campo de ações possíveis que buscam criar soluções e invenções urbanas para a tomada de decisões na escala humana. Adquire uma natureza temporária ou permanente, envolvendo as populações locais na vivência dos espaços públicos, em pequena escala, com o propósito de se tornar algo maior, associado ao planejamento municipal.

As intervenções temporárias são o mote desse tipo de urbanismo, ocorrendo por meio de apropriações espontâneas e ressignificações de determinados espaços, partindo da sociedade civil, de pequenas produtoras culturais locais ou do poder público e contando sempre com a participação social. Esse modelo de ativismo permite que medidas não sancionadas subvertam processos burocráticos e incidam rapidamente sobre a dinâmica urbana. O ativismo urbano torna-se de fácil execução, indo além das praças, parques e áreas verdes, transformando a cidade em um laboratório a céu aberto, uma reserva de espaços a ser explorada pela imaginação (Fontes, 2011).

O urbanismo tático caracteriza-se, principalmente, por: instigar mudanças a longo prazo; servir de insumo ao planejamento urbano local; propor intervenções temporárias, ajustando-se às expectativas reais; possibilitar investimentos de baixo risco e com boas recompensas; e promover o desenvolvimento do capital social, estabelecendo parcerias entre a população local, as instituições privadas, o poder público e as OSCs. Aplica-se por meio de ações que: partem da sociedade civil, como exercício do direito à cidade; configuram ferramentas de participação social no planejamento urbano; ou testam projetos urbanos, antecipando experiências de usos onde o investimento será ou está sendo realizado (Lydon e Garcia, 2011). Dessa forma, espaços subutilizados, abandonados, ruas excessivamente largas, lotes vazios, vagas de estacionamento, passagens sob viadutos, entre outros, passaram a ser utilizados para a promoção de atividades criativas, por exemplo: gastronomia, feiras de roupas, vaga viva, agricultura urbana e ações do tipo Urbanismo Faça Você Mesmo. Modalidades correlatas diferem por não instigar mudanças de longo prazo, tais como: urbanismo de guerrilha, urbanismo insurgente, hackeamento urbano etc. (Fontes e Barata, 2016).

Uma das iniciativas pioneiras realizadas internacionalmente ocorreu na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos,¹⁰⁹ sancionada em 2006, com a instalação de parques temporários em vagas de estacionamento, o programa Vagas Vivas, cuja ideia original de uma artista local remontava ao final dos anos 1970. O sucesso dessa iniciativa se espalhou pelo mundo com programas similares, podendo-se citar cidades brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte.

No Brasil, há várias ações de urbanismo tático realizadas nos municípios, algumas inclusive já sancionadas, como a iniciativa Ruas Abertas, que consiste em fechar o trânsito aos domingos para os automóveis em determinadas ruas, avenidas e vias importantes das cidades, para destiná-las ao lazer dos pedestres, como ocorre na Avenida Paulista, em São Paulo, e no Aterro do Flamengo e orla de Copacabana, no Rio de Janeiro, entre tantas outras.

Um dos exemplos brasileiros mais emblemáticos, analisado por Fontes e Barata (2016) e Eboli (2019), foi a iniciativa A Batata Precisa de Você, ação realizada desde 2013. Comandada pela sociedade civil, trata-se da ocupação de mobiliários temporários no Largo da Batata para a realização de leituras, jogos, músicas, filmes e festas no bairro de Pinheiros, na cidade de São Paulo, todas as sextas-feiras, no final do dia.

As experiências de iniciativas de agricultura urbana espalhadas pelo país, com a plantação de hortas comunitárias em áreas não edificantes, também são consideradas uma ação do urbanismo tático. Há, ainda, iniciativas do tipo Adote uma Praça, Ateliês de Portas Abertas, rolés culturais guiados pelo patrimônio histórico,¹¹⁰ entre tantas outras ações analisadas em pesquisas acadêmicas e catalogadas pelas administrações públicas locais.

A consolidação de parcerias com a sociedade requer a utilização de instrumentos fiscais e/ou urbanísticos que favoreçam a oferta de terrenos para projetos de agricultura urbana, habitação popular, entre outros. É preciso levar em conta um alargamento das possibilidades de parcerias Estado-sociedade a serem pavimentadas pela jovem democracia brasileira, incluindo

109. Destaque também para o Programa de Praças Públicas na cidade de Nova Iorque, lançado em 2008, em um processo que mapeia áreas com potencial que são testadas até serem sancionadas como novos espaços públicos para o lazer de pedestres (Fontes e Barata, 2016).

110. Uma iniciativa importante com a possibilidade de ser replicada metodologicamente e transformada em política pública é o projeto Rolé Carioca. Criado em 2013 por uma pequena empresa de produção cultural (M'Baraka), com recursos da lei municipal de incentivo à cultura, o projeto começou com passeios presenciais por diferentes roteiros históricos pela cidade. Ao longo dos anos, transformou-se em uma multiplataforma de cultura e conhecimento sobre o Rio de Janeiro, articulando parcerias com a sociedade civil (Redes da Maré), universidades e poder público, que propiciaram a ampliação do repertório de ações, com o Mapa de Memórias, os seminários e a mostra de filmes CineCidades, chegando a receber o prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade de 2019, concedido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) a iniciativas de preservação e difusão do patrimônio histórico e cultural no país.

não só as iniciativas do urbanismo tático, mas também diversas manifestações de ativismo urbano que podem ser integradas ao planejamento urbano municipal e à própria PNDU.

São iniciativas que potencializam usos comuns dos espaços, estimulando os arranjos locais de solidariedade social, a cooperatividade comunitária e novos métodos de trabalhos colaborativos. Nesse sentido, várias universidades públicas têm se constituído em parceiras fundamentais nessas experiências, desenvolvendo tecnologias de ação da sociedade civil nesse universo diverso e heterogêneo de municípios brasileiros.¹¹¹

De início, algumas iniciativas foram severamente reprimidas em vários locais do país. Entretanto, ainda que grande parte das prefeituras não estimule tais práticas ou não as tenha incorporado como instrumentos de políticas públicas, em muitas situações se verifica ao menos uma não objeção por parte das administrações. A busca de novas formas de apropriação do espaço construído e simbólico nas cidades é um campo em permanente construção e renovação, cuja dinâmica questionadora do urbanismo oficial tende a ganhar ainda maior acolhida por parte da população e, espera-se, também pelo poder público local. Este tipo de intervenção mais diversa e difusa muitas vezes encontra limitações no próprio marco legal das relações entre Estado e sociedade, em que, apesar dos avanços normativos mais recentes, as exigências aplicáveis à institucionalização das parcerias ainda tornam morosa e difícil tal contratualização.

5.3 Arranjos alternativos para parcerias entre o público e o privado

O objetivo desta subseção é apontar algumas possibilidades alternativas de parcerias entre o público e o privado que, apesar de em geral não estarem referenciadas no marco legal específico, se constituem em experiências nacionais e internacionais que podem ser associadas ou incorporadas nas estratégias de PPPs. A ideia consiste em provocar uma reflexão que leve ao alargamento da visão sobre a relação público-privada de modo a contribuir para transpor o debate ideológico sobre o tema, na busca de mecanismos que permitam atrair, incorporar e combinar diversas fontes de recursos, promover maior coesão social, trazer resultados públicos mais satisfatórios, menores custos e maior agilidade de implementação.

5.3.1 Contrato de Impacto Social (CIS)

O CIS, nome que vem sendo adotado para traduzir a expressão *social impact bond* (SIB), é um inovador modelo de parceria entre os setores público e privado, que possibilita retorno financeiro a investidores que apoiam e ajudam a solucionar problemas sociais. Surge como mais uma tentativa de superação do desafio de financiar intervenções sociais ao redor do mundo. A modelagem segue a noção de “pagamento por resultado”, transferindo o risco de insucesso da execução de políticas públicas aos investidores privados.

Criados no Reino Unido, em 2012, os CIS consistem em um modelo que chegou ao Brasil depois de experiências bem-sucedidas na Austrália, Moçambique e Estados Unidos.

111. Duas iniciativas importantes podem ser citadas neste contexto. A primeira é a Conferência São Paulo Sua, uma iniciativa que nasceu da articulação entre entidades da sociedade civil organizada e universidades e instituições de ensino para a elaboração de uma agenda mínima focada na democracia, inovação e emprego, em que o direito à participação social é exercido pelos munícipes para a condução das políticas urbanas. O movimento desenvolveu uma Carta de Princípios para colaborar com a democracia representativa e um aplicativo, como instrumento de pesquisa e diálogo com os moradores. A outra iniciativa é a Economia de Francisco e Clara, que apresenta diretrizes e um plano de ação política contra-hegemônica aos princípios neoliberais, como forma de gerir a cidade, a prestação de serviços e ofertas de bens urbanos. Entre tantas propostas de pactos sociais e parcerias Estado-sociedade, as universidades desempenham um papel ativo nos rumos do desenvolvimento urbano, propondo uma economia circular dos gastos públicos, enfrentando os interesses dos oligopólios e adotando uma economia limpa e de base comunitária.

Adib e Schiefler (2016) os definem como o vínculo jurídico por meio do qual o Estado, o terceiro setor (de presença opcional) e a iniciativa privada dividem, cada qual em suas esferas, um complexo conjunto de direitos e obrigações. Seu objetivo principal é a consecução de uma política pública determinada com o intuito de gerar ganhos sociais mensuráveis. Uma vez atingidas as metas preestabelecidas, possibilita-se, via Estado ou terceiros, retorno financeiro aos investidores privados (Fonseca, Vasconcellos e Araújo, 2018).

Segundo Chiesa e Weber (2020), há 138 experiências de CIS sendo desenvolvidas nas mais diversas áreas sociais, como saúde, educação, segurança pública, empregabilidade, entre outras, movimentando mais de R\$ 2 bilhões em investimentos sociais, havendo espaço para que estas envolvam também os diversos aspectos do desenvolvimento urbano.

Nesse modelo, diferentemente dos modelos tradicionais de execução de políticas públicas, assim como nas PPPs tradicionais, o risco de insucesso da intervenção social seria integralmente transferido do Estado para o agente privado, que, uma vez não alcançado o alvo, perderia (em favor da sociedade) a inversão inicialmente realizada. Neste sistema, o empreendedor somente recebe o pagamento caso as metas preestabelecidas sejam atingidas. Essa transferência do risco de sucesso da intervenção se mostra ainda mais desejável no cenário de crise fiscal atualmente vivenciado por estados e municípios, que têm sua capacidade de investimentos reduzida. Entretanto, esta transferência de risco pode ser um entrave ao avanço do modelo, dado que associações e fundações possuem poucos recursos à disposição para investimentos de longo prazo e têm menos acesso aos canais tradicionais de financiamento, de maneira que o insucesso de um projeto pode levar à insolvência da entidade. Uma das alternativas para minimizar tal risco é a constituição de um fundo garantidor privado ou público, sendo que neste segundo caso o risco do insucesso recairá nas mãos do poder público.

Os CIS fazem parte da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Enimpecto), instituída pelo Decreto nº 9.244, de 19 de dezembro de 2017, atualizado pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019.¹¹² A Enimpecto é fruto de consulta pública sobre o tema e consiste em uma articulação de órgãos e entidades da administração pública federal, do setor privado e da sociedade civil com o objetivo de promover um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos e negócios de impacto. Apesar de parcialmente acolhido pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (Lei nº 13.019/2014), uma das dificuldades apresentadas é a ausência de arcabouço legal que forneça a necessária segurança e estabilidade a essa estratégia, uma vez que o novo instrumento demandaria um marco legislativo mais específico para sua consolidação. Uma iniciativa de regulamentação do CIS está em curso no Brasil, por meio do Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018, que está em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), mas paralisado desde fevereiro de 2020. A norma conceitua o CIS como um acordo de vontades por meio do qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionado à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos.

O novo parecer traz mudanças importantes em relação ao projeto original ao prever, no art. 3º, que a licitação poderá adotar como critérios: i) o menor preço; e ii) o maior impacto social ou ambiental proposto, com base nos indicadores e preço fixados no edital,

112. Esses contratos estão expressamente previstos na ação 4 do Eixo I: Ampliação da Oferta de Capital, Macro-Objetivo 3: Estimular a Compra/Contratação de Negócios de Impacto pelo Estado. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/plano-decena-2023-2032-da-estrategia-nacional-de-economia-de-impacto-enimpecto>.

constituindo-se este último aspecto numa inovação normativa importante. A administração pública poderá, também, adotar procedimento de manifestação de interesse para apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, com a finalidade de subsidiar a estruturação do CIS. O autor do projeto terá seus custos ressarcidos e poderá participar da licitação para a execução do contrato. A habilitação técnica exigida estará relacionada à experiência prévia na área objeto do CIS.

O art. 8º prevê que a entidade contratada terá liberdade de atuação para contratar ou subcontratar atividades, selecionar colaboradores e receber investimentos de parceiros de risco, inclusive mediante a captação de recursos financeiros na forma de emissão de recebíveis. Os investidores ou parceiros da entidade contratada compartilham o risco do não atingimento das metas e do consequente não pagamento por parte do poder público, mas não podem ser responsabilizados por obrigações cíveis, comerciais, trabalhistas, previdenciárias ou tributárias da entidade contratada.

O art. 9º dispõe que também se aplicam ao CIS: a Lei nº 11.079, de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública; a Lei nº 10.520, de 2002, que institui a modalidade de licitação de pregão para aquisição de bens e serviços comuns; e a Lei nº 8.666, de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

Seguindo a experiência internacional, o projeto autoriza a entidade contratada a se valer do mercado de capitais para obter financiamento mediante a cessão dos eventuais direitos creditórios e recebíveis oriundos da contratação com o Estado por meio dos CIS. A regulamentação das modalidades de financiamento pelo mercado de capitais será realizada pela CVM, no intuito de conferir maior capacidade de financiamento e segurança às entidades para que possam utilizar o atual regime jurídico de captação de recursos, por meio de títulos de crédito e valores mobiliários.

No intuito de não penalizar excessivamente a executora em caso de não cumprimento das metas previstas, haverá a isenção de alguns tributos,¹¹³ assim como a incidência do Imposto de Renda à alíquota zero sobre os rendimentos auferidos pelos investidores por meio dos valores mobiliários relacionados ao CIS, visando atrair mais investidores.

Resta, ainda, mitigar eventuais pontos que podem dificultar a estruturação de um CIS, como o estabelecimento inicial de metas e a forma de mensuração do seu atingimento. A falta de uma matriz de riscos inibe o investidor, uma vez que não está claro se este poderá ser responsabilizado em esferas trabalhistas e tributárias, por exemplo.

Um atrativo para a implementação dos CIS é o valor do investimento, que geralmente é menor do que o das concessões e PPPs. O desenvolvimento de mecanismos inovadores como este, que não dependem direta e necessariamente de recursos públicos, pode ser uma alternativa importante a ser testada no atual cenário. O instrumento dos CIS pode abrir espaço para o fortalecimento de novas práticas que privilegiem o enfoque no controle de resultados e procedimentos de seleção direcionados a identificar parceiros interessados e qualificados para o alcance dos resultados almejados pela sociedade.

Apesar de se mostrar atraente aceitar um rendimento menor em troca de retornos sociais, experiências na Inglaterra e no Canadá têm sido bastante criticadas por movimentos sociais e de trabalhadores por entenderem ser este um modelo de privatização disfarçada

113. Cofins, CSLL, Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica e PIS.

de serviços públicos essenciais (Nupge, 2016). O problema com esse tipo de financiamento é que se corre o risco de priorizar o retorno do investidor em detrimento da prestação de serviços, há maiores custos administrativos envolvidos e os intermediadores financeiros lucram com as operações, de forma que os serviços se tornam mais caros do que no modelo totalmente público. Muitas vezes os resultados apresentados não podem ser atribuíveis ao programa financiado, além do fato de que os recursos eventualmente economizados nas políticas sociais não necessariamente serão tão bem empregados em outras destinações quanto quando cumpriam sua função social.

5.3.2 Parceria público-privada popular (PPPP)

Tema ainda em discussão na Câmara dos Deputados desde 2019, por meio do Projeto de Lei nº 4.517/2019, a PPPP surge como variação do formato clássico das PPPs com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano, a melhoria da cidadania participativa e o bem-estar da população.

Trata-se de uma parceria por meio da qual os moradores de uma quadra ou conjunto poderão requerer à administração pública, no órgão indicado, autorização para executar obras ou serviços de interesse coletivo restrito à comunidade (inciso I, art. 2º). O projeto prevê uma série de iniciativas, como a criação de transporte público específico comunitário, construção de calçadas, destinação e coleta de lixo, reforma de escolas, entre outros serviços, e ainda a articulação com diversos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, podendo envolver a constituição de operações urbanas consorciadas e o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória de área privada.

A concessão de direito real de uso sobre imóveis públicos poderá ocorrer em proveito da comunidade específica requerente quando esta arcar com o ônus da manutenção e operação da área, sendo permitida a cobrança de ingresso e uso da área por terceiros não integrantes da comunidade para fins de repartição de custos, desde que se observem taxas módicas e acessíveis estabelecidas pelo parceiro privado. No custeio, prevê a possibilidade de contrapartida da comunidade e o patrocínio de terceiros.

No caso de tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, criação de unidades de conservação ambiental e de zonas especiais de interesse social, a comunidade poderá indicar empresa pública ou privada que assumirá ou concorrerá com a comunidade para a repartição da despesa, sendo que tal empresa poderá receber contrapartida na forma direta ou indireta de receita ou benefícios.

Os municípios com até 200 mil habitantes poderão contratar diretamente pessoas da comunidade para que executem obras cujo orçamento não ultrapasse R\$ 150 mil. Ficará sob responsabilidade da prefeitura adquirir o material necessário à realização do serviço. Em contrapartida aos investimentos necessários para a implantação do projeto de PPPP, o requerente poderá solicitar a redução de até 20% dos impostos incidentes sobre os imóveis requerentes, limitada a trinta anos.

Para aprovação dos projetos, prevê-se a possibilidade de realização de referendo popular ou plebiscito da comunidade, situação em que terão legitimidade à participação a comunidade e os que direta ou indiretamente forem envolvidos na parceria. Caberá a um Conselho Comunitário, constituído por representantes da comunidade, propor, formular e definir as prioridades e acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução dos projetos desenvolvidos pelas PPPPs. No intuito de desburocratizar e facilitar este modelo de parceria, o projeto de

lei dispensa a administração pública do exame sobre custos unitários, se atendo apenas à avaliação expedita do valor global da obra.

O projeto de lei em questão recebeu, em 5 de agosto de 2021, parecer favorável da relatora no âmbito da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, e segue a tramitação a partir de substitutivo para acolhimento de emendas, devendo ainda tramitar pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) e pela Comissão de Constituição, de Justiça e de Cidadania (CCJC) antes de ir à plenário para votação.

No nível municipal, uma proposta nos moldes de PPPs foi construída pelo Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC) para resolver o conflito possessório da Ocupação Nove de Julho, localizada no centro de São Paulo, em um prédio abandonado pelo INSS há mais de quatro décadas. No documento entregue à prefeitura em 2019, o MSTC solicitou a concessão do edifício pelo período de 35 anos com a finalidade de implantar um programa de locação social e de cultura, seguindo políticas municipais específicas. Em contrapartida, comprometeu-se a realizar, no prazo de cinco anos, as obras necessárias para prover a segurança do edifício em níveis considerados adequados pelo órgão municipal de defesa civil, além de devolver o edifício em perfeitas condições ao término do período de concessão. A proposta segue em análise pelo poder público local.

Há um grande espaço para a ampliação de iniciativas como as PPPs sociais ou populares, tornando-se importante realizar um levantamento mais detalhado sobre as experiências existentes e avançar nos debates quanto à sua regulamentação, atualmente paralisada no Congresso.

5.3.3 PPP social

Começam a surgir algumas iniciativas inovadoras no campo de PPPs alternativas voltadas para as OSCs, que, muito recentes, ainda precisariam ser avaliadas para verificação de sua replicabilidade. Por exemplo, em 2019 o governo do estado do Mato Grosso sancionou a Lei Estadual nº 10.861,¹¹⁴ que instituiu o Programa de Parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil. A lei inova ao introduzir os temas da operação, manutenção, conservação, elaboração de projetos e/ou realização de obras e investimentos em infraestrutura nos sistemas rodoviário, aeroportuário e aquaviário de competência do governo estadual, atividades normalmente restritas às empresas privadas, no âmbito das concessões e PPPs, e, agora, estendidas às OSCs. Assim, as entidades também poderão ser responsáveis pela operação, manutenção e conservação da obra proposta, estando prevista a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários pela exploração de serviços objeto de parceria, pela OSC.

Destaca-se que a lei também possibilita a realização de obras de infraestrutura, abarcadas dentro do escopo do MROSC (Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014), sendo que normalmente as parcerias dessa natureza só permitem intervenções físicas no equipamento social no qual as entidades prestam serviços à sociedade. Estão previstas a pavimentação de rodovias estaduais, construção ou substituição de pontes de madeira por pontes de concreto, manutenção de rodovias estaduais não pavimentadas e manutenção pedagiada de rodovias pavimentadas (pedágio social).

114. A Lei nº 10.861, de 25 de março de 2019, "institui o Programa de Parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil para a operação, e/ou manutenção, e/ou conservação, e/ou elaboração de projetos, e/ou realização de obras e/ou investimentos nos sistemas rodoviário, aeroportuário e aquaviário de competência do estado de Mato Grosso e/ou a ele delegados, e dá outras providências" (Mato Grosso, 2019).

A OSC deverá executar diretamente o objeto, permitindo-se a contratação de serviços de terceiros limitada a 40% do valor do objeto pactuado. A contrapartida da OSC será em bens e serviços, ou seja, não financeira, e deve ser de no mínimo 15% do valor global do projeto. O repasse de recursos obedecerá ao cronograma de execução do projeto executivo aprovado.

A estratégia adotada permite a operação a partir de dois modelos. Um deles é o processo seletivo por meio de edital de chamamento público, que convida as organizações a apresentar propostas de parceria apoiadas em projetos executivos de engenharia aprovados pela Secretaria de Infraestrutura (Sinfra), com base em planilhas orçamentárias específicas. O caminho alternativo se dá por meio da iniciativa das OSCs, mediante apresentação de Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), modelo operacional típico de PPPs. Trata-se de um modelo híbrido, uma vez que as parcerias entre a administração pública e as OSCs serão formalizadas por meio de Termo de Colaboração (quando de iniciativa do Estado) e Termo de Fomento (quando de iniciativa das OSCs). Ambos envolvem transferências voluntárias de recursos orçamentários, não se constituindo num contrato de concessão ou de PPP, como previsto nas leis nº 8.987/1995 (concessões) e nº 11.079/2004 (PPPs). No entanto, tais termos contam com cláusulas essenciais semelhantes. Desde 2020 foram lançados onze editais de chamamento público que envolvem tanto a pavimentação e manutenção como a manutenção pedagógica.¹¹⁵

No momento, são analisadas pelo governo estadual 23 iniciativas de parcerias propostas por associações que preveem a pavimentação de 1,2 mil quilômetros de estradas, o que deve beneficiar de forma direta 26 municípios, além de seus entornos. Em 2020, o governo estadual firmou dois termos de colaboração com associações sem fins lucrativos¹¹⁶ e um convênio com a prefeitura de Tapurah, para pavimentar quase 90 km e realizar a manutenção de outros 103 km de rodovias estaduais não pavimentadas.

Essa experiência também revela a utilidade dos marcos legais das PPPs e das OSCs para fornecer mais transparência às parcerias que já existiam no passado sob outros formatos (muitas vezes pactuadas de maneira informal), bem como para impulsionar outras novas oportunidades. No interior do país é muito comum que produtores rurais e até mesmo a população interessada realizem de forma mais ou menos precária, ou informal, a manutenção de rodovias vicinais, especialmente daquelas não pavimentadas. Ocorre que a incapacidade dos órgãos responsáveis em realizar estes serviços de forma desejável traz graves problemas de mobilidade nestes locais, leva a gastos excessivos na manutenção dos veículos de transporte de cargas e amplia significativamente o tempo de deslocamento.

Em estados como o Mato Grosso, de grande extensão territorial, cujo motor da economia é o agronegócio, a manutenção de estradas vicinais é fundamental, até mesmo porque a operação de veículos pesados de carga em estradas não pavimentadas requer investimentos e presença constante na sua recuperação. Com cerca de 30 mil quilômetros de rodovias existentes, sendo que quase 22,4 mil quilômetros destas são estradas não pavimentadas (75%), que contam com um número expressivo de pontes (2.446 pontes em rodovias estaduais) (Mato Grosso, 2020), a grande maioria construída em madeira (83%), torna-se difícil realizar satisfatoriamente a manutenção de malha tão extensa.

115. É o caso das rodovias estaduais MT-010, MT-249 e MT-235, formalizadas com a Associação Agrologística de Mato Grosso. Disponível em: <http://www.sinfra.mt.gov.br/documents/363190/15353674/Termo+de+colabora%C3%A7%C3%A3o+004.2020.SINFRA.pdf/36aa8bee-61a5-19a1-6d50-af3dc2468fad>.

116. Associação dos Usuários da Rodovia MT-129 e Extensão (Amex), Parceria nº 001/2020, e Associação dos Beneficiários da Rodovia João Adão Scheeren, Parceria nº 002/2020.

Os principais interessados são os maiores agricultores, que são impactados pelos elevados custos de transporte e manutenção de veículos de carga, além da demora excessiva das entregas da produção e de insumos, o que reduz sua competitividade. Ocorre que eles são, ao mesmo tempo, os principais causadores da deterioração das vias, de forma que se torna um debate complexo exigir que toda a sociedade arque com impostos para o benefício prioritário de um setor econômico significativamente rentável, ao invés de fazer frente a outros investimentos necessários. Assim como ocorre com diversas prefeituras, o estado também já fazia parcerias com o setor do agronegócio para a manutenção das rodovias, entretanto, entende-se que este novo formato fornece maior segurança jurídica e transparência nestas relações.

Em síntese, a PPP nomeada como social consiste numa parceria com associações locais sem fins lucrativos ligadas aos produtores rurais para a realização da manutenção das rodovias de sua região, desonerando o estado de parte deste custo. O governo estadual alega que o modelo é mais barato do que o das concessões tradicionais¹¹⁷ ou da manutenção direta pelo estado, que requer manter inúmeras equipes com equipamentos e insumos adequados em muitos locais simultaneamente. Ao operar com ESFLs, se elimina da equação dos benefícios e despesas indiretas (BDIs) a margem de lucro estimada sobre os custos diretos e indiretos. Este modelo traria, ainda, vantagens adicionais por ser gerido e executado pelas associações de produtores, na medida em que seu interesse prioritário é justamente manter as rodovias permanentemente em condições adequadas de tráfego. Desta forma, não há interesses contraditórios entre a necessidade de maximização de lucro e a qualidade da construção e da manutenção das vias, uma vez que o lucro dos produtores advém da atividade do agronegócio e não da operação do contrato da parceria.

Segundo representantes do estado, as empresas privadas que operam no segmento de manutenção de rodovias se mobilizaram contra essa iniciativa. Este é mais um aspecto a ser considerado na adoção de PPPs com OSCs, pois em alguns casos haverá a substituição do provedor histórico dos serviços, que é de natureza empresarial, por outro não lucrativo, produzindo-se aí uma tensão política e institucional.

Ainda que essas experiências envolvam apenas o segmento de rodovias e constituam-se num caso particular, seja porque as relações de cooperação em muitos casos já eram preexistentes e consolidadas, seja devido à relação de parceria se circunscrever a entidades ligadas diretamente ao setor produtivo, estas podem abrir espaço para sua aplicação em outros tipos de projetos urbanos. No tocante às parcerias, é necessário ressaltar que casos concretos são fundamentais para testar ao menos três aspectos: os limites e possibilidades impostos pela legislação; a capacidade das OSCs em prestar os diversos tipos de serviços; e, ainda, a avaliação da capacidade de gestão e regulação da parceria por parte do setor público. Isto gera grande aprendizado para que se desenvolvam estratégias de identificação de atores interessados e mecanismos de incentivo que permitam sua concretização e a efetivação de bons resultados. Neste sentido, a diversidade do campo de atuação das OSCs pode abrir caminho para a ampliação deste tipo de parceria com a sociedade em diversos setores, sobretudo no campo do desenvolvimento urbano, aproximando os principais interessados na prestação do serviço.

5.3.4 Mecanismos cooperativos para pequenas infraestruturas

Outras iniciativas de parcerias encontram como meio de viabilização um arranjo que combina a proposição de projetos de forma já associada com seus meios de financiamento.

117. Disponível em: <http://www.sinfra.mt.gov.br/concessoes>.

Um exemplo são os financiamentos de projetos de menor escala em infraestrutura que estão sendo adotados em algumas experiências espalhadas pelo mundo, especialmente nos Estados Unidos, ancorados numa estratégia que associa financiamento coletivo (*crowdfunding*) e a noção de investimentos com propósito. Em muitos casos estes mecanismos envolvem algum grau de articulação público-privada, mediada justamente pela oferta privada de recursos para intervenções e o interesse coletivo.

Steinberg (2012), traz uma definição simplificada para o *crowdfunding*, que consistiria no processo de solicitação, ao público em geral, de doações para fornecer capital inicial para novos empreendimentos. Originalmente, empreendedores e proprietários de pequenos negócios encontraram nas plataformas digitais um meio de contornar investidores de risco e investidores-anjo, lançando projetos diretamente para os usuários da internet, que podem fornecer apoio financeiro de forma difusa. Em essência, promotores constroem páginas da *web* que hospedam informações, fotos e vídeos promocionais sobre produtos, projetos ou serviços para os quais buscam financiamento, que se utilizam de plataformas que conectam os ofertantes ao público interessado e viabilizam os meios de transação financeira e retorno de recompensas.¹¹⁸

Nesse sentido, é importante diferenciar as modalidades de investimento que visam negócios econômicos, isto é, em troca de uma parte dos lucros, como um investimento, daquelas que envolvem recompensas especiais, doações para necessidades individuais e as relacionadas a benefícios de natureza pública e social.

Seguindo abordagens internacionais semelhantes, no Brasil o *crowdfunding* de investimentos é regulado principalmente por meio da Instrução nº 588/2017, editada pela CVM. Este é o caso do chamado *equity crowdfunding*, investimento coletivo em empresas e/ou em projetos empresariais com retorno financeiro para o investidor, em que os indivíduos que participam do esforço coletivo se tornam acionistas do projeto. Trata-se de ofertas públicas de distribuição de valores mobiliários que são realizadas pelas plataformas eletrônicas de investimento participativo. Estas plataformas são pessoas jurídicas regularmente constituídas no Brasil e registradas na CVM com autorização para exercer profissionalmente a atividade de distribuição de ofertas públicas de valores mobiliários emitidos por sociedades empresárias de pequeno porte. Por exemplo, uma empresa de pequeno porte poderá utilizar este tipo de instrumento para financiar um projeto relacionado a uma PPP, dispensando o acesso a recursos do sistema financeiro tradicional.

O segundo grande grupo, das modalidades de *crowdfunding* de doações ou recompensas, é de natureza diferente e não apresenta características de mercado financeiro, portanto, não está na esfera de competência da CVM e não é abrangido por esta regulamentação.

O *crowdfunding* de recompensas é mais utilizado para o financiamento de produtos comerciais, como livros, peças teatrais, shows etc., no qual o empreendedor define valores determinados para a doação e, em troca, o apoiador recebe um “presente” relacionado ao projeto ou algum produto final que será desenvolvido com o apoio do valor aportado. Algumas campanhas assumem o formato do tipo “tudo ou nada”, ou seja, o produto só será desenvolvido se a meta de arrecadação estipulada for alcançada. O segmento de doação, por seu turno, geralmente é utilizado por pessoas que precisam de recursos para suprir necessidades pessoais ou de terceiros e pelas organizações sem fins lucrativos, para manter ou implementar projetos de interesse social.

118. Disponível em: <https://crowdfundingnobrasil.com.br/>.

Em certos casos, pequenos projetos de infraestrutura podem não interessar financeiramente aos atores tradicionais de construção e operação, e tampouco atrair agentes bancários para financiamento, o que pode incorrer em custos mais elevados para atrair tais atores. Estas experiências avançaram especialmente nos Estados Unidos, uma vez que as municipalidades não dispõem de recursos fiscais adequados para preservar e produzir novas infraestruturas. As agências federais criaram diversas soluções de financiamento, mas, em geral, estas se aplicam principalmente a grandes infraestruturas, pouco atingindo aquelas de menor escala (Gasparro, 2015).

Algumas plataformas, como Citizinvestor (Tampa, na Flórida, e Filadélfia, na Pensilvânia/Estados Unidos),¹¹⁹ Spacehive (Reino Unido) e Ioby (Estados Unidos), têm se especializado em iniciativas de *crowdfunding* em projetos de interesse público em vários setores. Para além de ações sociais, as iniciativas se destinam à recuperação de monumentos, praças, jardins, áreas públicas, para tornar as ruas mais seguras para pedestres e ciclistas, além de iniciativas de geração de renda. A Spacehive arrecadou £ 22 milhões para atuar em 1.700 projetos;¹²⁰ a Ioby mobilizou cerca de US\$ 13 milhões para atuar em 2.869 projetos e já possui escritórios ou representantes em 260 cidades americanas, números bem relevantes.¹²¹ Os modelos têm se diversificado significativamente, abrangendo um novo leque de possibilidades, como o patrocínio de doações, recompensas baseadas em doações, pré-vendas, empréstimos tradicionais, empréstimos sociais (empréstimos sem juros), empréstimos com taxas menores que os bancos tradicionais e *equity crowdfunding* (investimento coletivo em empresas).

A campanha de financiamento coletivo I Make Rotterdam viabilizou aquela que é considerada a primeira infraestrutura pública do mundo a ser realizada principalmente por meio de *crowdfunding*: a ponte de pedestres com 390 metros de comprimento Luchtsingel, em Roterdã, na Holanda. A passarela reconectou três distritos no coração da cidade, dentro de uma estratégia de revitalização de uma área quase abandonada. Com a contribuição de € 25, qualquer pessoa poderia comprar uma placa com seu nome inscrito para compor a estrutura de madeira, tendo sido vendidas mais de 8 mil destas. A ponte foi concluída em 2015 com a intenção de ser doada à prefeitura de Roterdã.¹²²

O apelo ao compromisso de retorno social e a modelos de negócio mais sustentáveis tem o potencial de atrair certos perfis de investidores que precificam tais virtudes sociais com base na busca por retornos financeiros. Em contrapartida, é possível pensar em experiências que combinem doações e *equity crowdfunding* no caso de pequenos empreendimentos que podem gerar receitas, o que poderia levar as comunidades locais não apenas a se interessar nas ações, mas a se tornar sócias em projetos de PPP, ampliando o aporte de recursos, colaborando para a inclusão e diversificação financeira de investidores de varejo, promovendo o engajamento público, o maior alinhamento de interesses, objetivos e metas, e ainda fornecendo mais transparência aos processos. Exemplo disso seria viabilizar uma solução local para o tratamento de esgoto de determinado bairro de uma cidade ou construir e manter equipamentos públicos de uso de lazer e esportes. A população diretamente beneficiada com o projeto de infraestrutura certamente terá muito mais interesse em participar ativamente da realização do empreendimento, constituindo-se num elemento alternativo

119. A plataforma permite que qualquer pessoa possa iniciar petições para novas propostas, mas os projetos só podem ser apresentados por entidades governamentais, geralmente prefeituras. As doações são dedutíveis de impostos e os doadores não são cobrados se o projeto não atingir sua meta de financiamento. Disponível em: <http://www.citizinvestor.com/>.

120. Disponível em: <https://www.spacehive.com/>.

121. As doações para os projetos são dedutíveis de impostos e o valor médio das doações é de cerca de apenas US\$ 50, viabilizando uma ampla participação. Disponível em: <https://ioby.org/>.

122. Disponível em: <http://www.luchtsingel.org/en/about-luchtsingel/>.

de financiamento de pequenos investimentos que pode ser mais bem explorado de forma complementar às grandes intervenções.

Evidentemente, a adoção desse tipo de estratégia depende de acúmulo de capital social que viabilize esse tipo de participação. Uslaner e Brown (2005) apontam que existe uma relação entre desigualdade, confiança e engajamento cívico, no sentido de que à medida que a desigualdade aumenta, a confiança diminui, uma vez que as pessoas em diferentes estratos econômicos serão menos propensas a ter um senso de destino compartilhado. Além disso, indivíduos que têm mais recursos e mais acesso aos tomadores de decisão usam seu capital social como um meio de aumentar e proteger seus recursos e interesses.

Essa questão se apresenta como um grande desafio na medida em que as cidades brasileiras são marcadas por grande segregação socioespacial, onde cada localidade apresenta demandas específicas e aquelas mais precárias sempre enfrentarão maior dificuldade em atrair recursos para seus projetos, demandando solidariedade de moradores de outras partes da cidade.

Em algumas instituições de *crowdfunding* nacionais, para além do financiamento de necessidades pessoais e de natureza econômica, é possível encontrar várias iniciativas envolvendo donativos para OSCs realizarem projetos sociais, ambientais, culturais, de formação, defesa de direitos, entre outros, compondo um extenso rol de ações. Algumas visam reformas e ampliação de equipamentos particulares ou comunitários de interesse social ou, ainda, de edificações públicas, como creches, museus, escolas etc. Há várias iniciativas de reforma ou construção de moradias individuais ou para pequenos grupos de famílias, como as promovidas pela OSC Teto,¹²³ que atua em dezenove países da América Latina.

No entanto, são escassas as iniciativas de financiamento de infraestruturas urbanas, restritas apenas a pequenas soluções de saneamento em comunidades.¹²⁴ Em nosso levantamento, verificou-se que raramente as iniciativas citam a existência de parcerias formais com o poder público, e poucas delas estão direcionadas a projetos de infraestrutura coletiva, questão que ainda pode ser mais bem explorada.¹²⁵

No âmbito federal, a escala dos investimentos não permitiria avançar nessa direção, mas a apropriação de tais mecanismos de financiamento pelas gestões municipais, sobretudo quando complementados por recursos públicos das prefeituras, poderia servir para criar alternativas de interação e envolvimento da sociedade numa perspectiva de desenvolvimento local ou intramunicipal comunitária. Trata-se de uma abordagem mais pautada na autonomia e no protagonismo social com vistas à construção de alternativas não estandardizadas e mais adaptadas à realidade de cada tecido social e território, situação em que a adoção de PPPs pode ser uma alternativa viável. Muitos dos projetos internacionais estudados são acolhidos ou propostos pelas prefeituras e são ofertados em parceria com a sociedade civil visando tanto o financiamento como a execução e gestão. Há que se considerar também que aos benefícios financeiros do financiamento coletivo somam-se os benefícios relacionados à ampliação do capital social, como a maior solidariedade, organização e coesão social, além dos efeitos positivos no tocante à preservação dos investimentos realizados.

123. Disponível em: <https://br.techo.org/>.

124. Alguns exemplos estão disponíveis em: <https://benfeitoria.com/>; <https://doare.org/>; <https://www.catarse.me/>; e <https://www.vakinha.com.br/>.

125. Também há iniciativas como a Fábrica Experimental de Cidades da ocupação Solano Trindade MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), em Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, que consiste numa experiência de autogestão de um projeto de habitação diferenciado, pautado no trabalho voluntário e contando com a assessoria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e de outros parceiros. O projeto visa construir oficinas de componentes construtivos, mercearia, centro de formação profissional e doze moradias, a partir da aplicação de tecnologias alternativas e de um processo pedagógico de autonomia, desenvolvimento técnico, político e social dos cooperados, mas não se trata de um projeto em área pública nem de infraestrutura urbana. Disponível em: <https://benfeitoria.com/fabrica-experimental-mnlm?ref=benfeitoria-pesquisa-projetos>.

5.4 Considerações finais da seção

O objetivo principal desta seção é o de ampliar a reflexão sobre as possibilidades de parcerias entre o setor público e o privado, para além do escopo da legislação específica de concessões e PPPs. Este é um campo propício à inovação, sendo importante que vários modelos sejam testados para que se possa avaliar as vantagens e limitações de cada um, e partir para um novo ciclo de aperfeiçoamentos. Neste sentido, é importante que os marcos regulatórios sejam flexíveis o suficiente para recepcionar diferentes alternativas, que poderão ser mais adaptadas a cada realidade, sem criar riscos excessivos para os gestores públicos e executores, e proporcionando melhores resultados a custos mais baixos.

Os programas de adoção de espaços públicos como praças, parques, jardins, canteiros, passeios, fachadas de prédios públicos, monumentos, viadutos e equipamentos esportivos que visam promover melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas por meio de parcerias entre as prefeituras e segmentos da sociedade, assim como a instalação de *parklets* no lugar de vagas de estacionamento de rua, colaboram para criar espaços públicos mais vibrantes e democráticos, com baixos custos e maior envolvimento comunitário. E o engajamento social pode se concretizar não apenas do lado da demanda, participando nas decisões e no monitoramento, mas também na oferta dos serviços e, ainda, por meio do financiamento dos projetos.

Testar novos modelos de parcerias sociais, mesmo envolvendo um volume pequeno de investimentos, poderá servir como referência para modelos mais sofisticados e abrangentes, podendo-se utilizar, inclusive, novos instrumentos de financiamento público e privado para sua viabilização. Experiências em outros setores também possibilitam antecipar dificuldades e apontar caminhos para as parcerias no campo do desenvolvimento urbano, que podem encontrar no aperfeiçoamento do marco jurídico das OSCs e das PPPs a base legal para sua ampliação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relatório institucional objetivou abordar como diferentes formas de parcerias entre governo, setor privado e sociedade civil organizada podem ser empregadas para a realização de investimentos e a prestação de serviços públicos, especialmente no tocante às possibilidades no campo do desenvolvimento urbano, em particular aquelas referenciadas no atual marco legal das concessões e PPPs. O debate vem crescendo no Brasil nos últimos anos, sendo cada vez mais presente no contexto de crescente escassez de recursos enfrentada pelo Estado. Nesse sentido, ressalta-se que, em 2020, o país registrou déficit primário pelo sétimo exercício seguido, indicando um quadro de dificuldades mesmo antes da pandemia de covid-19.

Seus defensores afirmam que as concessões e PPPs possibilitam antecipar a entrega de projetos de infraestrutura e oferecem financiamento alternativo ao tradicional, baseado em aquisições governamentais. O desenho de projeto, sua execução e posterior operação pelo setor privado proporcionariam economia de custos durante toda a vida do projeto e aumentariam a eficiência ao fornecer serviços de qualidade superior ou com custo inferior (VFM).

Os críticos afirmam que tais contratos envolvem altos custos de transação e a eficiência é prejudicada pela concorrência limitada no processo de licitação. Também apontam que as concessões e PPPs não se traduzem em acréscimos de valor público porque o prêmio exigido pelo parceiro privado é superior ao risco que eles assumem. Argumentam que os benefícios do projeto, construção e operação podem ser obtidos diretamente pelos governos sem

necessidade de PPPs e que em alguns projetos ocorreram transferências inadequadas de risco, em que, no fim das contas, o contribuinte teve de arcar com suas consequências financeiras.

Uma das dificuldades apresentadas na pesquisa se refere à ausência de bases públicas de informações abrangentes sobre concessões e PPPs no país. Registrou-se apenas a iniciativa de uma única empresa no levantamento de informações sistemáticas a respeito do tema. Entretanto, mesmo o acesso pago à plataforma disponível não permite a realização do tratamento de dados de forma satisfatória.

Dessa maneira, os dados utilizados no trabalho ficaram restritos aos estudos disponibilizados por algumas instituições, que apresentam várias limitações, em especial, o recorte por entes da federação, o perfil dos municípios que utilizam o instrumento e a evolução dos processos de proposição, contratação e execução. No tocante à tentativa de construção de um perfil sobre as OSCs que atuam no desenvolvimento urbano no Brasil, ressalta-se que, não obstante os avanços crescentes obtidos na construção de bases confiáveis quanto ao tema, os dados disponíveis ainda não permitem um recorte sobre a atuação destas no meio urbano nem identificar sua distribuição espacial.

O diagnóstico a respeito da tendência crescente de financeirização das economias e do avanço do interesse rentista sobre as fronteiras de atuação do setor público e sobre o meio urbano compõem o quadro de fundo deste processo. Ainda que esta visão se constitua num modelo explicativo pertinente, o avanço sobre a concepção de Estado e seu papel não se restringem ao campo discursivo, uma vez que se consolidam nas leis e nos demais aparatos normativos e regulatórios no país, que constituem a base legal sobre a qual atua o setor público. Evidentemente, seria possível apenas argumentar que restaria ao gestor público reagir ou não a este movimento e utilizar-se ou não destes instrumentos, mas obviamente a questão é muito mais complexa, pois há carências históricas graves de serviços a serem equacionadas e a necessidade de se acelerarem os investimentos de interesse social, e, por sua vez, o interesse dos gestores em reproduzir seus mandatos, o que demanda a apresentação de resultados aos eleitores.

Assim, é importante neste debate encarar as concessões como mais uma das alternativas possíveis para a realização de investimentos em infraestrutura urbana e prestação de serviços de interesse público, devendo-se analisar, em cada caso, em comparação com os demais instrumentos disponíveis, as vantagens e desvantagens da sua adoção. Seja no sentido estrito da lei, seja na sua dimensão mais abrangente, a questão envolve a compreensão de em quais situações as concessões e PPPs podem contribuir para viabilizar a antecipação de investimentos, promover a qualidade das entregas, ao melhor custo-benefício, no prazo mais curto possível e dividindo os riscos do empreendimento.

Na dimensão federativa, não há como comparar a capacidade de promoção de investimentos existente no âmbito federal em relação às possibilidades presentes nos demais entes subnacionais. Num cenário de restrição fiscal e baixo crescimento, restam poucas alternativas aos estados e municípios para financiarem seus investimentos sociais. Enquanto a União dispõe de vários mecanismos de política monetária, de equalização de taxas, câmbio e outros dispositivos, como o endividamento e a emissão monetária, além de dispor de instituições de crédito com fontes mais seguras e subsidiadas, os estados e municípios possuem margens limitadas para ampliar significativamente suas arrecadações próprias, de acessar financiamentos e desenvolver instituições de fomento ao investimento.

Do ponto de vista legal, as restrições fiscais severas impostas pela União e pelo Congresso Nacional aos estados e municípios, como a regra de ouro, teto de gastos, restrições ao endividamento, entre outras, encurtam o espaço da gestão de estados e municípios. Entretanto, exceções a estas regras permitem que a União apresente déficits orçamentários por sete anos consecutivos, algo impensável para os demais entes. Assim, resta aos entes subnacionais o esforço de aperfeiçoamento dos instrumentos de arrecadação própria e a atuação junto ao governo federal e ao Congresso para a ampliação de transferências, além da pressão pela busca de novas fontes de receitas próprias ou de maior participação na arrecadação federal por meio de mecanismos mais seguros e permanentes, nos debates que envolvem a reforma tributária.

Diante da impossibilidade momentânea de ampliação de receitas, restam poucas alternativas de ação para os entes subnacionais, de forma que a agenda das privatizações, concessões e PPPs se apresenta como uma forma de viabilizar novos investimentos e reduzir custos no curto prazo. Neste sentido, diante do histórico acumulado de déficits existentes em infraestrutura urbana, no plano subnacional tais parcerias podem colaborar para a antecipação da realização de investimentos que, a depender da poupança pública ou da capacidade de financiamento dos entes, poderiam demandar prazos incompatíveis com as necessidades presentes da população, trazendo consequências sociais e econômicas de grande gravidade.

Conhecer a fundo tais mecanismos de parcerias é essencial para que, de fato, haja um diagnóstico acurado referente ao seu potencial, eventuais benefícios e desafios para o seu alcance. Nesse sentido, o estudo buscou realizar uma delimitação precisa dos conceitos relativos ao tema, com base na literatura internacional e principais leis brasileiras. Esse esforço é importante para que não sejam atribuídas a uma modalidade, erroneamente, vantagens e desvantagens de outras, o que poderia gerar análises equivocadas.

A definição adotada para concessões, de maneira geral, é a de delegação da prestação de um serviço público a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, por prazo determinado, mediante licitação (Lei nº 8.987, de 1995) (Brasil, 1995). A concessão comum é a modalidade específica na qual o concessionário é remunerado exclusivamente por tarifas pagas pelos usuários.

As PPPs, por sua vez, são a modalidade em que a receita do parceiro privado depende de contraprestações pagas pelo poder concedente. Nas PPPs patrocinadas, há uma combinação entre tais contraprestações e tarifas dos usuários, enquanto nas PPPs administrativas não há cobrança de tarifas (Lei nº 11.079, de 2004) (Brasil, 2004).

Assim, uma PPP se presta às situações em que a ampliação ou melhoria da qualidade de determinados serviços e a realização dos investimentos necessários não possam ser assumidos unicamente pelo ente público num prazo aceitável, e que não sejam suficientemente atrativos economicamente para serem assumidos integralmente pelo setor privado. Esta demanda de manutenção permanente de atuação conjunta por prazos extensos (até 35 anos) e a necessidade de o setor público contar com disponibilidade financeira assegurada ao longo deste período introduzem outros elementos de maior complexidade em relação às concessões comuns.

Apesar de suas peculiaridades, tais instrumentos têm aspectos comuns que permitem sua análise por meio do mesmo prisma. Como o foco deste relatório institucional é o Brasil, adotou-se o termo geral *concessões*, que engloba essas três diferentes modalidades. No entanto, ressalta-se que a nomenclatura pode mudar de acordo com o país, devido

a variações jurídicas e idiomáticas. Termos como PFI e APPs referem-se, em essência, a mecanismos análogos. Em âmbito global, é usual o emprego da expressão universal PPPs.

Deve-se ter em mente que as concessões são, substancialmente, formas de contratação de serviços e/ou investimentos públicos, cujas principais características são:

- natureza de longo prazo;
- reversibilidade de bens;
- contratação mediante processo licitatório concorrencial;
- transferência de riscos à iniciativa privada; e
- remuneração atrelada ao desempenho.

Portanto, mecanismos que não cumpram tais requisitos, em geral, não são enquadrados como concessões. O trabalho aprofundou essa questão ao apresentar, brevemente, outras formas de contratação de serviços públicos e participação privada em infraestrutura. Nas privatizações, por exemplo, há a transferência permanente de ativos que anteriormente eram públicos ao setor privado, o que difere dos princípios de reversibilidade de bens e prazo determinado dos contratos de concessão.

Essas características estão atreladas ao potencial desses mecanismos, cujo objetivo (do ponto de vista da sociedade) é, em última análise, viabilizar investimentos e serviços da maior qualidade possível, ao melhor custo-benefício. Por exemplo, pautar a remuneração do concessionário em seu desempenho é uma tentativa de gerar congruência entre interesses públicos e privados, criando incentivos para a prestação adequada. O mesmo vale para o foco em resultados adotado nos contratos – mais do que nos meios empregados para tal –, que visa permitir ao concessionário certa flexibilidade tecnológica, favorecendo inovações.

Outro exemplo é a realização de procedimento concorrencial para a escolha do parceiro, que busca amplificar as possibilidades de escolha do poder concedente na seleção. Novamente, objetivam-se melhores condições para o projeto em termos de interesse público. Por sua vez, a própria estrutura contratual das concessões é uma maneira de manter certa gerência da autoridade pública sobre os serviços, já que aspectos como metas, investimentos, tarifas praticadas e indicadores de qualidade costumam ser definidos em conjunto – diferentemente de privatizações, em que o governo passa a ter influência limitada.

Já a transferência dos riscos de financiamento ao setor privado faz com que as concessões tenham a capacidade de mobilizar recursos adicionais para investimentos, mesmo em cenários de crise fiscal do governo. Afinal, o encarregado pela capitalização necessária é o concessionário, que em geral começa a ser remunerado somente após a entrega das obras. Ou seja, o montante para a sua realização não provém diretamente do orçamento estatal.

Isso vale, inclusive, para PPPs: embora envolvam contraprestações públicas, estas geralmente só começam a ser pagas após a conclusão e a entrega dos novos ativos. Dessa forma, as concessões consistem em importante alternativa para o financiamento de novas infraestruturas ou modernização das já existentes, mesmo em cenários de escassez de recursos públicos.

No entanto, paralelamente a esse potencial, existe uma série de condições que devem ser observadas para que tais mecanismos, de fato, cumpram seus objetivos e sejam benéficos à sociedade. Este estudo destinou tratou esses pontos, com destaque para:

- a necessidade de adequação técnica do projeto, independentemente da forma de contratação;
- a postura proativa do poder concedente, inclusive na gestão do contrato;
- a visão de longo prazo;
- a comunicação transparente com o público e a participação social; e
- a gestão fiscal adequada do poder concedente.

Nesse contexto de pontos de atenção, o relatório elencou uma série de questões para o aumento do êxito das concessões no Brasil. Ainda que o país tenha experiência considerável – por exemplo, com projetos ativos em setores variados e recebendo *status* de mercado desenvolvido em PPPs no relatório *Infrascope* 2019 –, precisa superar desafios para avançar no tema. Ressalta-se que instituições como o BID e a consultoria Radar PPP apontam uma baixa taxa de conversão de projetos de concessão no país, conforme apresentado ao longo desta publicação.

Como principais ressalvas à adoção desses mecanismos, destaca-se o fato de, em essência, as concessões serem meramente formas de contratação de serviços e infraestruturas públicos. Logo, não se referem ao conteúdo dos projetos, em si, mas apenas à maneira pela qual eles serão implementados. Portanto, seu sucesso depende de análises técnicas capazes de identificar as melhores soluções para as demandas sociais levantadas, a despeito da modalidade de sua realização.

O mesmo vale para a escolha relativa ao instrumento de contratação desses serviços: a opção pela concessão comum, PPP ou por vias tradicionais deve ser precedida de planejamento minucioso, que indique a melhor alternativa do ponto de vista do interesse público. Para tal, são necessárias técnicas capazes de mensurar os benefícios que cada modalidade pode gerar à sociedade dados seus respectivos custos, como a ACB.

Em ambos os casos, é requerida capacidade institucional adequada do poder concedente – ou, ao menos, que este seja capaz de firmar parcerias com entidades qualificadas, como consultorias e organizações multilaterais. Isso vale tanto para a estruturação dos projetos como para a sua gestão. Afinal, nas concessões, diferentemente de privatizações, o parceiro privado atua conforme uma série de regras previamente definidas, estando sujeito a avaliações de desempenho e cronogramas de investimentos acordados com o governo. Ou seja, este deve ter uma postura proativa no acompanhamento dos contratos. A grande diversidade em termos de capacidade técnica existente no país, muito concentrada em determinados perfis, mostra-se um limitador ao espraiamento territorial das parcerias.

Como o Brasil conta com mais de 5 mil municípios, é natural que haja disparidades nesse sentido. Cabe lembrar que 68% destes (3,8 mil) têm menos de 20 mil habitantes, o que pode ocasionar dificuldades em dispor de mão de obra especializada no assunto. Isso é agravado pelo fato de, no país, uma série de serviços e suas infraestruturas serem de competência municipal, como saneamento básico, educação infantil, iluminação pública e alguns segmentos de mobilidade urbana.

Quanto a essa questão, destaca-se que, principalmente a partir de 2016, vem havendo a intensificação de iniciativas de apoio federal a projetos subnacionais de concessões. Sobressaem-se a criação dos PPIs e do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de

Concessão e PPPs (FEP/Caixa), além do fortalecimento do apoio do BNDES a estados e prefeituras, por meio de sua Diretoria de Infraestrutura, Concessões e PPPs.

Os esforços para o fortalecimento desses mecanismos no Brasil datam de mais tempo, perpassando diferentes governos. Por exemplo, a principal lei nacional de PPPs é de 2004 (Lei nº 11.079) e a de concessões é de 1995 (Lei nº 8.987), indicando mais de 25 anos de trajetória. Outro exemplo é o fato de o país contar com carteiras de projetos federais que também transcendem administrações específicas, como o Programa de Investimentos em Logística em suas duas versões (2012 e 2015), o Projeto Crescer (2016) e o atual *pipeline* do PPI.

No entanto, a maior atenção ao nível subnacional é um processo mais recente, conforme exposto. Há uma grande mobilização de diversos atores privados nesta direção, assim como forte apoio de instituições financeiras internacionais, especialmente do Banco Mundial. O número de PPPs e concessões comuns têm se proliferado pelo país, inclusive fora dos grandes centros, em direção às cidades médias. Desse modo, a tendência é que seja preciso mais tempo para que se possam analisar seus resultados mais a fundo.

A necessidade de aumento da participação social nos projetos foi outra questão mencionada neste relatório institucional. Esse fator é importante, primeiramente, pelo fato de a população ser, em geral, o público-alvo dos serviços concedidos. O sucesso de uma concessão passa, em última análise, pela satisfação de seus usuários, de modo que sua visão precisa necessariamente ser considerada. Ademais, muitas vezes a comunidade local detém mais conhecimento sobre a realidade regional do que os demais agentes envolvidos na implementação e no desenvolvimento de uma concessão. Por maior que seja sua qualificação no tema, investidores, consultorias, financiadores, empresas especializadas em infraestrutura e organizações multilaterais dificilmente conhecerão profundamente as peculiaridades de cada localidade em que atuam.

Esta questão também se aplica ao poder público, já que diversos ativos federais e estaduais – como rodovias, ferrovias, aeroportos e sistemas de metrô – impactam e dependem significativamente de aspectos de caráter municipal. Assim, sobretudo nesses projetos, é possível que o poder concedente não conheça com profundidade as particularidades locais.

Nesse contexto, a participação social é crucial para refinar e adequar as propostas, viabilizando melhores resultados do ponto de vista do interesse público. Como instrumentos para tal, podem-se citar consultas e audiências públicas. Estas aumentam a transparência das iniciativas, além de estabelecer um canal de comunicação direta entre sociedade e governo, que pode então utilizar as observações realizadas pela população para aprimorar seus projetos (Rodrigo e Amo, 2006).

Entretanto, no Brasil, tal participação ainda é limitada. A Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995), por exemplo, não menciona consultas ou audiências públicas. A Lei de PPPs (Lei nº 11.079, de 2004), por sua vez, cita explicitamente apenas o instrumento de consultas públicas, sem menção às audiências. A Lei nº 8.666, de 1993 (que disciplina as licitações no país), não cita consultas públicas e estabelece obrigatoriedade das audiências apenas para contratos com valor acima de determinados limites.

Segundo Campos *et al.* (2020), essa tendência também é verificada nas leis estaduais de PPPs, de modo geral. Além disso, de acordo com os autores, os arcabouços institucionais de parcerias

público-privadas das UFs brasileiras, usualmente, não preveem a participação de representantes da sociedade civil nem na concepção, nem ao longo de sua implementação, prejudicando sua colaboração nos projetos.

Outro desafio refere-se à situação fiscal do ente proponente, sobretudo no caso das PPPs. Estas, por definição, envolvem pagamentos governamentais de contraprestações públicas ao concessionário. Assim, mesmo que o poder concedente tenha menores custos remunerando uma empresa privada do que teria prestando os serviços por conta própria, há um compromisso financeiro estabelecido por longo prazo. O fato de a duração contratual ser tão extensa e prever repasses orçamentários em períodos que se estendem para além da vigência das leis de diretrizes orçamentárias, leis de orçamento anuais e dos planos plurianuais torna difícil a previsão e o controle sobre as disponibilidades financeiras neste horizonte, introduzindo um viés de risco de sustentabilidade fiscal de longo prazo. Afinal, em muitos casos não é possível prever a capacidade de pagamento futura dos governos nem a necessidade de aportes adicionais ao projeto (obrigações contingentes, de diferentes naturezas, decorrentes não apenas de situações de risco, mas também de incerteza diante do horizonte dos contratos).¹²⁶

Portanto, a saúde fiscal estatal é um ponto a ser observado no âmbito dessas parcerias. As PPPs não têm o condão de resolver problemas fiscais, salvo nos casos em que a operação de determinados serviços já onere em demasia os cofres públicos, e que a parceria permita produzir um fluxo de caixa entre receitas e despesas mais vantajoso.

Em âmbito federal, como mencionado, o Brasil apresentou, em 2020, seu sétimo ano seguido de déficit primário. No entanto, este conta com mecanismos alternativos para prover sua sustentabilidade financeira que não estão disponíveis para estados e municípios. No plano estadual, mesmo antes da pandemia, diversos estados encontravam-se em calamidade financeira. Em âmbito municipal, o IFGF avalia que 74% dos municípios estão em situação fiscal difícil ou crítica. Tal cenário potencializa a percepção de riscos de inadimplência, elevando o receio de investidores quanto a concessões no país.

Esse fator se soma ao ambiente macroeconômico nacional, que também vem sendo desfavorável nos últimos anos. Isso é evidenciado pelas análises das principais agências internacionais de *rating*, que, a partir de 2015, retiraram o grau de investimento brasileiro, citando como empecilhos o baixo crescimento da economia, o alto endividamento público e a necessidade de realização de reformas estruturais, entre outros.

As concessões estão inseridas no contexto econômico como um todo e não ficam alheias a esse cenário. Uma perspectiva global negativa sobre o Brasil reduz a atratividade desses projetos, independentemente do nível de governo. Essa maior percepção de risco, muitas vezes, precisa ser compensada com o oferecimento de TIRs mais elevadas, abalando a viabilidade das iniciativas.

Outro elemento que se sobressai neste debate é a necessidade de fortalecimento da segurança jurídica no mercado brasileiro de concessões. Devido à sua natureza de longo prazo, esses instrumentos demandam um ambiente seguro e estável. Um projeto nesses moldes passa por diferentes gestões do poder concedente ao longo dos anos, sendo necessária

126. Salvo as obrigações consideradas diretas, onde a temporalidade e o valor dos pagamentos são conhecidos e previamente definidos, como os pagamentos segundo o andamento da obra, contrapartidas e contraprestações pecuniárias pelo pagamento dos serviços prestados ao longo do contrato.

mínima previsibilidade de cumprimento dos contratos firmados, mesmo com eventuais trocas de governo.

Mais uma vez, uma percepção negativa quanto a esse ponto pode reduzir a atratividade das iniciativas, afetando sua viabilidade e, potencialmente, esvaziando as licitações. Com isso, é abalado um dos pilares básicos das concessões: a busca por promoção de concorrência que possibilite, ao poder concedente, a seleção do parceiro privado que ofereça as melhores condições do ponto de vista do interesse público.

Conforme exposto anteriormente, a avaliação dos investidores é de que esse ponto precisa ser melhorado no país. A pesquisa *Barômetro da Infraestrutura Brasileira 2019* indica que somente 19,2% dos entrevistados avaliam a segurança jurídica de concessões e PPPs em infraestrutura como boa ou ótima. Por sua vez, 32,5% a consideram ruim ou péssima e 47,0% como apenas regular.

Esta dimensão de insegurança também recai sobre a esfera da regulação das concessões e PPPs, pois a regulação estatal envolve funções diferentes da obrigação legal em regulamentar atividades. Enquanto a regulamentação se destina a disciplinar uma atividade mediante a emissão de comandos normativos de caráter geral ou setorial, a regulação se encontra envolvida diretamente em atividades coercitivas, adjudicatórias, de coordenação, organização, fiscalização, de sanção e de conciliação, e opera também no sentido de prover recomendações para a adoção de medidas saneadoras ou de aperfeiçoamentos legais ao poder central.

Diversas avaliações relativas às consequências de longo prazo da adoção de tais instrumentos de parceria em outros países apontam que as PPPs também estão sujeitas a diversas formas de captura privada dos resultados da parceria, e que, por vezes, apresentam custo de oportunidade superior ao de outras alternativas, como a prestação direta pelo poder público e outros formatos de contratação e concessão, ou mesmo em relação ao endividamento para a execução direta. Estas avaliações, muitas oriundas de órgãos de controle, levaram ao distrato ou não renovação de diversas concessões e PPPs em todo o mundo.

Há vasta literatura a respeito dos problemas de agência, que vão desde a inversão de papéis entre o público e o privado na proposição de projetos, que pode envolver a assimetria de informações e interesses não detectáveis previamente, até a gestão do contrato e dos serviços no longo prazo, que tratam de mecanismos de reajustes tarifários, introdução de investimentos e serviços adicionais após as contratações, entre outros. São vários os riscos presentes de captura do parceiro governamental e das próprias agências reguladoras que teriam a missão de resguardar o interesse público. Há diversos fatores envolvidos na regulamentação e na regulação que podem redundar em prejuízos à coletividade e em vantagens exorbitantes para o parceiro privado, assim como a possibilidade de ocorrência do movimento contrário. O debate a respeito da percepção de que as agências reguladoras parecem defender mais o lado dos prestadores de serviço do que o Estado e a sociedade são frequentes, como no caso das telecomunicações e aviação civil, e ainda outras situações correlatas.

Além de assegurarem a suposta eficiência superior do setor privado frente à governamental na prestação de serviços públicos (a respeito da qual não há muitas evidências de comprovação), defensores das diferentes formas de privatização alegam, não sem razão, que interesses políticos frequentemente capturam prestadores públicos de serviços. Afirmam, ainda, que, na prática, seria mais fácil regular um contrato com um ente privado do que um estabelecido entre instituições públicas, dado que muitas vezes quem regula o serviço e cobra

resultados é basicamente o mesmo agente, como ocorre nos casos em que o Estado é o dono ou assume posição majoritária na empresa prestadora do serviço. Afora o risco de captura política, entendida como a disponibilidade de cargos para entrega a aliados e subversão de prioridades para atendimento de determinadas áreas por mero interesse eleitoral, outros riscos se sobrepõem.

O caso recente da concessão de parte dos serviços antes operados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) parece emblemático diante da constatação de que a empresa recorrentemente produz lucros que não são reaplicados em investimentos na expansão e na melhoria dos serviços, uma vez que estes são carreados ao governo estadual para compensar déficits fiscais e equilibrar as contas governamentais.¹²⁷ Logo, parte das tarifas cobradas pela empresa de saneamento, na verdade, sustenta o orçamento público e o gasto em outras áreas, de forma que é fácil se concluir que os consumidores de água e esgotos pagam uma tarifa excessiva pelo serviço prestado.

Entretanto, escapar em certa medida dos interesses políticos por meio de concessões e PPPs significa apostar na capacidade de regulação pública sobre o empreendedor privado, atividade esta que, por sua vez, também pode ser capturada economicamente pela empresa privada prestadora dos serviços, de forma que é impossível saber, de antemão, qual dos potenciais prejuízos será maior.

Neste sentido, não é possível afirmar categoricamente que concessões e PPPs estariam mais ou menos sujeitas à corrupção, falhas de agência ou ineficiência do que as concessões e outras formas de contratação ou de gestão direta dos serviços pelo Estado. Cada modelo apresenta diferentes tipos de incentivos e de riscos de captura, que encontram uma tessitura específica em cada local e situação. Estes riscos particulares demandam que cada parceria seja analisada individualmente à luz das outras alternativas existentes, no sentido de ser possível valorar as vantagens e desvantagens de sua adoção, o que se traduz num elemento de grande complexidade quando se propõe uma análise comparativa *ex ante* sobre as virtudes gerais de cada instrumento.

Um tema relevante a ser tratado no tocante à regulação é a baixa permeabilidade do modelo brasileiro de agências à participação social, o que leva a um insulamento burocrático alicerçado no discurso a respeito da complexidade técnica do tema e facilita a captura das instituições por interesses das prestadoras privadas de serviços. Diante da grande disseminação da informação e do conhecimento e da proliferação de instituições públicas e privadas que podem oferecer suporte técnico, este argumento possui pouca sustentação, cabendo avançar no aumento da transparência destas agências e na ampliação do controle social como forma de limitar a captura institucional.

Com a possibilidade de influenciar o avanço desta agenda, numa Federação podem se sobrepor diversas camadas normativas originárias de cada ente envolvido num determinado setor, que podem regulamentar de forma diferenciada cada serviço. Além disto, existem agências reguladoras em diferentes setores e instâncias governamentais (federais, estaduais e municipais, como aquelas intermunicipais e metropolitanas), que atuam sob parâmetros e culturas distintas, o que é capaz de trazer uma série de dificuldades para um operador privado que atue simultaneamente em diferentes estados e municípios.

127. Por exemplo, em 2019 a companhia teve lucro maior do que R\$ 1,0 bilhão – 23% superior ao registrado em 2018 (Trigueiro, 2021).

Tais camadas são dotadas de normas, parâmetros, modelos, arranjos, culturas e capacidades de atuação com diversos graus de diferenciação, o que pode impactar de forma diferente o avanço desta agenda em cada local do país. O desafio que se coloca é ampliar os estudos com vistas a identificar e disseminar as experiências e modelos que têm conseguido alcançar os avanços mais desejáveis.

O sucesso deste instrumento, no país, depende do endereçamento de questões de âmbitos variados, como jurídico, econômico, social e de governança. Eventuais fracassos de projetos também não podem ser atribuídos exclusivamente à opção por esses mecanismos, que estão inseridos no contexto nacional e, assim, não ficam alheios a esse cenário. Inclusive, diversos pontos de atenção destacados neste relatório institucional também se aplicam a outros métodos de contratação, como a existência de bons projetos, de estruturação financeira adequada, capacidade técnica dos municípios, necessidade de visão de longo prazo, capacidade de regulação e segurança jurídica.

O estudo também buscou apresentar, brevemente, outras possibilidades de parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada para a realização de investimentos e a provisão de serviços públicos. Conforme abordado, não há solução universal para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, sendo possível que cada modelo tenha utilidade de acordo com cada situação. Logo, conhecer tais instrumentos é importante para aumentar o rol de alternativas possíveis para a viabilização de investimentos.

Nesse sentido, cabe a menção aos modelos alternativos às concessões e PPPs *stricto sensu*, como a PPP social, aplicada no Mato Grosso. Conservando certas semelhanças com esses instrumentos, sua principal diferença é o fato de os parceiros privados dos contratos poderem ser OSCs. Outro exemplo é a PPPP, em discussão na Câmara dos Deputados, que visa à realização de obras e serviços por meio da própria comunidade local.

Um outro campo a ser explorado são os instrumentos empregados em outros países, como os CIS. Mais uma vez, é possível notar pontos em comum com as concessões convencionais, como a remuneração baseada em desempenho e um sistema pré-acordado de metas. Entretanto, se faz necessário aprimorar o arcabouço jurídico existente no país para acomodar esse tipo de iniciativa.

Menciona-se, ainda, a necessidade de aprofundamento do debate acerca do alargamento das possibilidades de parcerias com as OSCs em projetos de investimento de menor escala, combinando a ativação de iniciativas sociais com novos mecanismos de financiamento. A participação das OSCs pode aproveitar algumas atividades de geração de fontes adicionais de recursos para projetos de menor escala em infraestrutura urbana, que associam o financiamento coletivo, ou *crowdfunding*, aos investimentos com propósito.

Considerando que certos projetos menores de infraestrutura podem ser muito relevantes para determinadas comunidades, mas não serem prioritários para as administrações locais, a mobilização social e o financiamento coletivo podem vir a complementar a atuação do setor público por meio desta modalidade de parceria. As plataformas deste tipo estão em crescimento no país e é possível aperfeiçoar a articulação público-privada mediada justamente pela oferta privada de recursos para intervenções e o interesse coletivo.

Para além da modelagem dos novos formatos de parcerias, cabe avançar em estudos sobre os mecanismos de financiamento adotados para viabilizá-las. Nos Estados Unidos, por

exemplo, a maioria dos estados e cidades busca diretamente no mercado e nos cidadãos a fonte para as suas necessidades de empréstimos, operando instrumentos bastante diferenciados no financiamento de obras de infraestrutura. Puentes e Sabol (2015) apontam que o principal apelo está em oferecer títulos isentos de impostos com ou sem outros subsídios, de forma a baratear o custo financeiro dos projetos, ao permitir que o emissor do governo pague aos investidores uma taxa de juros mais baixa em comparação com os demais títulos tributáveis de mercado.

Temos como exemplos os *tax-exempt municipal bonds*, o maior, mais antigo e mais frequentemente usado programa de títulos que o governo federal oferece aos estados, localidades e agências para financiar inúmeros tipos de projetos, desde edifícios públicos e pontes até rodovias e aeroportos; os Private Activity Bonds (PABs) – direcionados a projetos que beneficiam principalmente entidades privadas, mas que também atendem a algum propósito público; os Build America Bonds, criados durante a crise financeira como um estímulo às obras de infraestrutura (com subsídio federal direto de 35% ao tomador ou crédito fiscal federal no valor de 35% dos juros devidos ao investidor), e os mais recentes Qualified Public Infrastructure Bonds (QPIBs), ou Títulos Públicos de Infraestrutura Qualificados, que ampliam o escopo dos PABs. Outra variante de financiamento proposta pelo governo americano é o America Fast Forward Bonds, títulos com subsídio de 28% do Departamento do Tesouro para emissores estaduais e locais sobre a taxa de juros dos títulos. Esses títulos tributáveis buscam atrair diretamente uma ampla variedade de investidores, incluindo fundos de pensão públicos, pensões corporativas, fundos soberanos, companhias de seguros e contribuintes em faixas de renda mais baixas.

No caso do Brasil, torna-se importante avaliar a experiência adquirida com a adoção de títulos privados de financiamento semelhantes, destacando-se deste rol os três mecanismos mais relevantes no atual debate: as debêntures incentivadas, introduzidas pela Lei nº 12.431, de 2011, com o objetivo de ampliar as fontes de recursos de longo prazo para investimentos; as debêntures de infraestrutura, que poderão ser emitidas pelas concessionárias, permissionárias e organizações autorizadas para a exploração de serviços públicos; e os Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE). Estes últimos estão contidos no Projeto de Lei nº 2.646, de 2020, que foi recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados, sendo resultantes do debate sobre o marco regulatório das PPPs.

Por fim, diversos países apresentam diferentes modelos de parceria e de financiamento entre o setor público, o setor privado e as OSCs, consubstanciados em contratualizações e mecanismos de financiamento particulares a cada marco jurídico, e que alcançam competências federativas bastante diversas, tornando-se necessário realizar estudos mais detalhados para se verificar a possibilidade de sua aplicação no Brasil, em linha com as necessárias propostas de adaptação contextual e de mudanças na legislação.

Apesar de apresentarem alguns elementos comuns, cada serviço possui natureza e características particulares. Um possível desdobramento do estudo seria o aprofundamento sobre o impacto desses instrumentos em cada segmento do desenvolvimento urbano, avaliando as experiências internacional e brasileira com concessões em setores como água e esgoto, resíduos sólidos, infraestrutura de transportes, iluminação pública, entre outros, no intuito de iluminar cada um de seus desafios específicos, visando subsidiar a adoção de futuras políticas.

As concessões e PPPs devem ser vistas como uma das alternativas passíveis de utilização na contratação de infraestruturas e na prestação de serviços de interesse público. Se bem manejadas, podem se constituir num instrumento importante de viabilização e antecipação de investimentos que poderiam levar muitos anos para se concretizarem se custeadas apenas pelos orçamentos públicos.

Por sua vez, as estatais podem apresentar desempenho até melhor do que o da iniciativa privada, sobretudo no longo prazo, se estas tiverem boa governança, forem bem geridas e receberem incentivos corretos, baseados em outro modelo de contratualização de resultados, na mesma linha daqueles que são (ou deveriam ser) exigidos nas concessões e nas PPPs. A gestão pública também precisa ser democraticamente controlada, prestar contas e ser cobrada, para que se garanta efetividade na sua atuação. Um governo pode alcançar os mesmos níveis de sustentabilidade pelo controle direto nas empresas estatais ou regulando as companhias privadas. A questão é avaliar qual dos dois sistemas, na prática, é mais efetivo e qual instrumento de contratação privada se mostraria mais adequado no segundo caso.

É fundamental neste processo observar a experiência internacional, bem mais longa, e os cuidados necessários a serem adotados na sua implementação. Neste sentido, nota-se que, em algumas situações, governos centrais adotam e praticamente impõem aos entes federativos subnacionais o seu modelo preferencial, seja do ponto de vista normativo, seja do ponto de vista da restrição de fontes de financiamento para as entidades estatais, deixando-as sem alternativa, a não ser a adesão à lógica privatista de serviços. Neste caso, não se trata de uma opção – só há uma saída possível.

Alerta-se que os riscos de agência ocorrem em maior ou menor grau em qualquer tipo de instrumento ou modelo de contratualização utilizado, sendo necessário compreender os benefícios e impactos envolvidos no curto e no longo prazo e entender este *trade-off* com mais clareza, no intuito de permitir a escolha da melhor alternativa para a prestação do serviço.

Chama-se a atenção para a necessidade de ampliação da capacidade estatal para melhor avaliar as alternativas de prestação dos serviços e desenvolver um sistema regulatório adequado para garantir bons resultados, um grande desafio frente à diversidade de situações dos municípios no país, o que certamente demandará um suporte técnico mais apropriado, que deve ser objeto de atenção na elaboração da PNDU. As experiências demonstram o desafio de tornar mais transparentes os processos de contratação e de execução, em que o controle social associado a mecanismos de regulação pode levar a melhores resultados.

A fortíssima restrição fiscal, que ao menos até o momento não se mostrou eficaz para gerar um processo de crescimento econômico e aumento da massa salarial que permitisse recompor as contas públicas e sustentar a demanda agregada, limita as possibilidades de atuação e compromete as poupanças formadas historicamente. O esforço de *crowding-out* às avessas, encolhendo a ação do Estado, retirando investimentos públicos e delegando diversos serviços à iniciativa privada, encontra fortes limites na atratividade do país aos capitais externos e até mesmo internos, aumentando o custo de entrada do capital privado.

Do ponto de vista territorial, o capital privado irá buscar os setores e locais mais rentáveis para a sua atuação, de forma que municípios inteiros podem se colocar fora do espectro de atratividade, o que é capaz de ampliar as desigualdades já existentes. Mais do que isto, podem agravar as desigualdades intraurbanas, dado que várias áreas das cidades simplesmente não apresentam nenhuma condição de produzir retornos financeiros.

Algumas ações de infraestrutura urbana, como a urbanização de favelas ou intervenções em drenagem, têm baixíssimo ou nulo potencial de rentabilidade para o setor privado, deixando estas intervenções, tão necessárias ao tecido intraurbano, fora do escopo de interesses e com poucas perspectivas de solução sob o escopo das PPPs. Nesse sentido, destaca-se o potencial dos subsídios cruzados ou de investimentos associados, adotados em diversos projetos de infraestrutura, situação na qual um mesmo projeto reúne operações lucrativas e não lucrativas, de modo que estas últimas sejam financiadas por aquelas rentáveis (Branco e Ponciano, 2019). É o caso, por exemplo, de uma concessão de água e esgoto na qual um município superavitário viabilize investimentos em outros deficitários. Novamente, ressalta-se a importância da fase de estruturação do projeto, que garanta que tais localidades também sejam contempladas.

Um outro efeito da crise fiscal é que ela agrava as condições negociais dos processos de parcerias, pois tende a promover um modelo de concessões mais precarizado, visto que a necessidade de composição de caixa de curto prazo deixa estados e municípios mais propensos a aceitarem qualquer proposta de aporte inicial de recursos oriundos da outorga que lhes permitam, minimamente, equilibrar suas contas, ainda que apenas momentaneamente, ou para realizar investimentos. Trata-se de equilibrar as contas e servir como salvaguarda política e eleitoral dos gestores, e, ainda, cumprir as regras de responsabilidade fiscal e se verem livres dos órgãos de controle. Essas ações imediatistas abafam a possibilidade de se construir um olhar mais apurado para a modelagem que estão adquirindo, que poderá produzir efeitos nocivos a médio e longo prazos.

A somar-se a esta conta, as condições desiguais de muitas estruturas administrativas das prefeituras para tratar de tema tão complexo concorrem para um aprofundamento das distâncias já presentes na Federação brasileira. Não se trata aqui de se opor à necessária entrada de recursos privados no desenvolvimento urbano, sobretudo num cenário de limitação de recursos públicos, mas discutir as condições em que se dá este processo, os riscos envolvidos e a necessidade do apoio técnico adequado para permitir uma equação mais favorável à sociedade e uma contribuição mais efetiva para a inclusão das parcelas da população atualmente alijadas do acesso aos serviços.

As concessões e PPPs podem assumir papel relevante neste processo, entretanto, ao se considerar que não haverá atratividade para o segmento privado em vários setores e territórios, torna-se fundamental retomar os debates sobre a recuperação da situação fiscal e revisão da política de restrição de gastos públicos e endividamento dos entes, pois somente os orçamentos públicos poderão atuar nestas frentes.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (ed.). **The handbook of neoliberalism**. Londres: Routledge, 2016.

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Regulação saneamento básico 2020**. Brasília: Abar, 2020. Disponível em: <https://abar.org.br/biblioteca/#1581526808041-72662194-cb9a>.

ABCON – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Panorama da participação privada no saneamento: 2020 – tempo de avançar**. Brasília: ABCON, 2020. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Panorama2020-baixa-FINAL.pdf>.

ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE; EY – ERNST AND YOUNG. **Barômetro da infraestrutura brasileira**: novembro 2019. 2. ed. [S. l.]: ABDIB; EY, 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/05/Baro%CC%82metro-da-Infraestrutura-versa%CC%83o-final.pdf>.

ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE; EY – ERNST AND YOUNG. **Barômetro da infraestrutura brasileira**: novembro 2020. 4. ed. [S. l.]: ABDIB; EY, 2020. Disponível em: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/pt_br/topics/infrastructure/ey-barometro-de-infraestrutura-brasileira.pdf.

ADIB, L. A. N.; SCHIEFLER, G. H. C. Títulos de desenvolvimento social: utilizando a lógica do mercado de capitais para financiar políticas públicas no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 1, p. 69-103, 2016.

AGORA é lei: organizações sociais da saúde serão extintas no estado a partir de 2024. **Alerj**, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/49276>.

AKITOBY, B.; HEMMING, R.; SCHWARTZ, G. **Public investment and public-private partnerships**. [S. l.]: IMF, 2006. (Economic Issues, n. 40).

ALLEN, G. **The private finance initiative**. Londres: House of Commons, 2001. (Research Paper, n. 117).

ALMEIDA, C. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, 2017.

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Leilão nº 01/2013**. [S. l.]: Anac, 2013. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/galeao/audiencia-publica-RJ_MG.

APMG INTERNATIONAL. **Certified PPP professional (CP3P) guide**. [S. l.]: APMG, 2016. Disponível em: <https://ppp-certification.com/pppguide/download>.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 28.

ARANTES, P. **O ajuste urbano**: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARANTES, P. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, n. 20, dez. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485/47107>.

BALL, S. J. **Education plc**: understanding private sector participation in public sector education. Nova York: Routledge, 2007.

BASILIO, P. Real tem pior desempenho entre 30 moedas em 2020; relembre o ano no câmbio. **G1**, 19 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/19/real-tem-pior-desempenho-entre-30-moedas-em-2020-relembre-o-ano-no-cambio.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2020.

BELO HORIZONTE. **Edital de concessão nº 01/2012**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2012. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/controladoria/2018/documentos/PPP%20EDUCACAO/ppp-edital/Edital_PPP_educacao_edu.pdf.

BELO HORIZONTE apura economia de 56% em custo de eletricidade com PPP de iluminação pública. **Terra**, 5 set. 2019. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/dino/belo-horizonte-apura-economia-de-56-em-custo-de-eletricidade-com-ppp-de-iluminacao-publica,9065d4b8e02853b3cc8c10716707045311rc4xku.html?utm_source=clipboard.

BID e BNDES investem R\$ 150 milhões para reduzir “mortalidade” de PPPs no Brasil. **Forbes**, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/01/bid-e-bndes-investem-r-150-milhoes-para-reduzir-mortalidade-de-ppps-no-brasil/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Nossa história**. Rio de Janeiro: BNDES, 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>.

BOERS, I. *et al.* Public-private partnerships: international audit findings. In: VRIES, P. de; YEHOUE, E. B. (ed.). **The Routledge companion to public-private partnerships**. Abingdon: Routledge, 2013. p. 451-478.

BORDE, A. **Vazios urbanos**: perspectivas contemporâneas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BRANCO, R. dos S.; PONCIANO, F. P. V-010: subsídios cruzados e o desequilíbrio do setor de saneamento no estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 30., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais** [...] Natal: Abes, 2019. Disponível em: https://abes-dn.org.br/anaisletronicos/45_Download/TrabalhosCompletoPDF/V-010.pdf.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: Mare, 1997. 74 p. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, v. 2). Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/arquivos/contratos-de-gestao-organizacoes-sociais/pdf/cadernos-mare-2.pdf>.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 355/2003/MP/MF**. Brasília: Casa Civil, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2003/EMI355-MPMF-2003.htm.

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**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 13 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de investimentos em logística**: rodovias e ferrovias. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012b.

BRASIL. Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12783.htm.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de investimentos em logística**: Fórum Infraestrutura de Transporte. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2016b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287.

BRASIL. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.174/2018**. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 23 maio 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2308068>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.190/2019**. Auditoria operacional realizada com objetivo avaliar a *performance* dos serviços públicos postos à disposição da sociedade, relacionados à qualidade, à segurança, à tempestividade e à economicidade dos investimentos. [S. l.]: TCU, 11 set. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2354496>.

BRASIL. Decreto nº 10.245, de 18 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 fev. 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10245.htm.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.

BRASIL. **Parecer nº 261/2020/Conjur-MInfra/CGU/AGU**. Brasília: AGU, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/conjur/Geral00261406894540CS.pdf>.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º abr. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

BRASIL. Presidência da República. Programa de Parcerias de Investimentos. **Venda de participações acionárias da Infraero**. Brasília: PPI, 2021b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (org.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2020.

CADELCA, A. L.; PEREIRA, D. Marco regulatório do terceiro setor e as novas regras para o estabelecimento de parcerias. **Comunitas**, 2018. Disponível em: <https://comunitas.org.br/marco-regulatorio-do-terceiro-setor-e-as-novas-regras-para-o-estabelecimento-de-parcerias/>.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Parcerias público-privadas**. Brasília: Caixa, 2020. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/parcerias-publico-privadas/Paginas/default.aspx>.

CAMPOS, M. de S. *et al.* Controle social e produção de políticas através de contratos: parcerias público-privadas de Minas Gerais e São Paulo no período 2005-2015. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 26, n. 3, p. 673-708, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/read/article/view/97769>.

CARSE, A. Keyword: infrastructure – How a humble engineering term shaped the modern world. In: HARVEY, P.; JENSEN, C. B.; MORITA, A. (ed.) **Infrastructures and social complexity**: a Routledge companion. Londres; Nova York: Routledge, 2017. p. 27-39.

CARVALHO, M. Nova licitação de Viracopos: União só vislumbra leilão em 2022 e concessionária se apegue a arbitragem para ter indenizações. **G1**, 4 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2021/01/04/nova-licitacao-de-viracopos-uniao-so-vislumbra-leilao-em-2022-e-concessionaria-se-apega-a-arbitragem-para-ter-indenizacoes.ghtml>. Acesso em: 1º out. 2021.

CBIC – CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **PPPs e concessões**: propostas para ampliar a aplicação em estados e municípios. Brasília: CBIC, 2016. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Proposta_para_Ampliar_a_Aplicacao_em_Estados_e_Municipios_2016.pdf.

CERTEAU, M. D. **A invenção do cotidiano**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. v. 1.

CHERNAVSKY, E. O infundado entusiasmo com a participação privada em infraestrutura. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 41, n. 3, p. 563-587, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3208>.

CHIESA, M.; WEBER, A. Parcerias público-privadas: o que são os contratos de impacto social. **NexoJornal**, 2 nov. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Parcerias-p%C3%BAblico-privadas-o-que-s%C3%A3o-os-Contratos-de-Impacto-Social>.

CMSP – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **10 anos de história desde a celebração da primeira PPP do Brasil**: o programa de parcerias do Metrô. São Paulo: CMSP, 2016. Disponível em: https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/workshops/3.Dr_Jose_Carlos_Nascimento.pdf.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

COMPLEXO penal (Minas Gerais). **Radar PPP**, 16 jun. 2009. Disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/complexo-penal-minas-gerais/>. Acesso em: 1º out. 2021.

CORREA, G. F.; CORSI, L. C. **O primeiro complexo penitenciário de parceria público-privada no Brasil**. São Paulo: FGV, 2014.

COTA, D. A. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente**: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: <https://anpur.org.br/publicacao/arquivos/a-parceria-publico-privada.pdf>.

CUPE – CANADIAN UNION OF PUBLIC EMPLOYEES. Fact sheet: what provincial auditors have said about p3s. **Cupe Research**, 1º jun. 2017. Disponível em: <https://cupe.ca/fact-sheet-what-provincial-auditors-have-said-about-p3s>.

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Instrução CVM nº 555, de 17 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento. [S. l.]: CVM, 2014. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst555.html>.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016. 402 p.

DELLA CROCE, R.; JOEL, P.; LABOUL, A. **Infrastructure financing instruments and incentives**. Paris: OECD, 2015.

DETRO – DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Licitação do Sistema de Ônibus Intermunicipal**. Rio de Janeiro: SMTR, 2019. Disponível em: http://www.detro.rj.gov.br/uploads/audiencias/apresentacao_rio_de_janeiro.pdf.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DÓLAR fecha 2020 em alta acumulada de 29,33%, a R\$ 5,189; Bolsa sobe 2,92%. **UOL**, 30 dez. 2020. <https://economia.uol.com.br/cotacoes/noticias/redacao/2020/12/30/fechamento-dolar-ibovespa-30-dezembro.htm>. Acesso em: 1º out. 2021.

EBOLI, P. C.; PORTINARI, D. B. Urbanismo tático e a cidade neoliberal. **Arcos Design**, v. 9, n. 2, p. 177-188, 2016.

EBOLI, P. C. Urbanismo tático e seus limites políticos. **Revista Políticas Públicas e Cidades**, v. 7, p. 50-62, 2019.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

EIU – ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **The 2019 Infrascopes**: evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean. [S. l.]: EIU, 2019. Disponível em: https://infrascopes.eiu.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_2019-IDB-Infrascopes-Report_FINAL-1.pdf.

ELIAS, J. Reestatização cresce porque empresa privada tem serviço ruim, diz instituto. **UOL**, São Paulo, 7 mar. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/07/reestatizacoes-tendencia-crescendo-tni-entrevista.htm>.

ENGIE adquire empresa de iluminação pública e mira em PPPs. **Engie**, 26 out. 2018. Disponível em: <https://www.engie.com.br/imprensa/press-releases/engie-adquire-empresa-de-iluminacao-publica-e-mira-em-ppps>. Acesso em: 1º out. 2021.

EPL – EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA. **Contrato nº 13/2017**. Brasília: EPL, 2017. Disponível em: <https://portal.epl.gov.br/contrato-n-13-20171>.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital da concorrência internacional nº Cohab-SP 001/2020**. São Paulo: Secretaria de Habitação, 2020. Disponível em: https://www.cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL_2%C2%AA_FASE_PPP___Republicado_27_05_2020.pdf.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital de concorrência nº 001/2021**. São Paulo: Secretaria de Habitação, 2021.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Edital nº 01/2020**: minuta de contrato de concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: [s. n.], 2020.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAREZI, E.; REZENDE, V. **Oscip**: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. 2. ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2002. 116 p.

FERRARI FILHO, F. A economia de Keynes e as proposições keynesianas de política econômica. *In*: FERRARI FILHO, F. A. (org.). **Teoria geral setenta anos depois**: ensaios sobre Keynes e teoria pós-keynesiana. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 45-60.

FERREIRA, R. A autogestão habitacional no Brasil a partir do governo Lula: produção e agentes. *In*: LAGO, L. C. (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012. 256 p. Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/autogestao_brasil2013.pdf.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

FIORI, J. L. Olhando para a esquerda. **Economia Política Internacional**: Análise Estratégica, 2006. v. 9.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A situação fiscal dos estados brasileiros**: déficit da previdência. Rio de Janeiro: Firjan, 2019a.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de gestão fiscal**: IFGF 2019. Rio de Janeiro: Firjan, 2019b. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf.

FITCH volta a rebaixar nota do Brasil. **G1**, 5 maio 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/fitch-volta-rebaixar-nota-do-brasil.html>. Acesso em: 1º out. 2021.

FITCH mantém nota do Brasil e destaca necessidade de reformas. **G1**, 21 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/21/fitch-reafirma-nota-bb-do-brasil.ghhtml>. Acesso em: 1º out. 2021.

FONSECA, G. M.; VASCONCELLOS, J. F. B.; ARAÚJO, T. C. O contrato de impacto social (CIS) e a modelagem jurídica para sua implementação: uma inovação na forma de financiamento de políticas públicas. **Fórum Administrativo**, v. 18, n. 203, p. 25-35, jan. 2018. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/F%C3%B3rum-Adm_n.203.03.pdf.

FONSECA, F.; VIANA, L. H. V. “Governos empresariais” nas metrópoles: gestão pública e políticas públicas sob a perspectiva privada e neoliberal. *In*: BÓGUS, L.; PASTERNAK, S.; MAGALHÃES, L. F. A. (org.). **Metropolização, governança e direito à cidade**: dinâmicas, escalas e estratégias. São Paulo: Editora da PUC-SP, 2020.

- FONTES, A. S. **Intervenções temporárias, marcas permanentes**: a amabilidade nos espaços coletivos de nossas cidades. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- FONTES, A. S.; BARATA, A. F. **Urbanismo tático**: experiências temporárias na ativação urbana. In: SEMINÁRIO NACIONAL HABITAR, 3., 2016, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: IEDS, 2016.
- FORTINI, C. O novo (futuro) marco legal das parcerias público-privadas. **Revista Consultor Jurídico**, 19 set. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-19/interesse-publico-futuro-marco-legal-parcerias-publico-privadas/>.
- FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FURTADO, C. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. (Arquivos Celso Furtado, v. 5).
- GASPARRO, K. **Funding municipal infrastructure**: integrating project finance and crowdfunding. Stanford: Global Project Center, 2015. (White Paper).
- GIAMBIAGI, F.; ALMEIDA, P. R. **Morte do consenso de Washington?** Os rumores a esse respeito parecem muito exagerados. Rio de Janeiro: BNDES, out. 2003. (Texto para Discussão, n. 103).
- GONÇALVES, C. V. Aplicação da modicidade tarifária como direito subjetivo do indivíduo de acesso ao serviço público. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL E CIDADANIA E CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 1., 2013, Ibatí, Paraná. **Anais** [...] Ibatí: Feati, 2013. p. 26. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170601131325.pdf.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. v. 1.
- GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP)**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-30092008-154321/publico/TESE_Leonardo_Grilo_2008_07_20.pdf.
- GUASCH, J. L.; STRAUB, S. Corruption and concession renegotiations: evidence from the water and transport sectors in Latin America. **Utilities Policy**, n. 17, p. 185-190, 2009.
- HART, O. Incomplete contracts and public ownership: remarks and an application to public private partnerships. **Economic Journal**, v. 119, n. 488, p. 69-76, 2003.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos**: o breve século XX – 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOSIE, J. Turnkey contracting under the FIDIC Silver Book: what do owners want? What do they get? **Mayer Brown**, nov. 2007. Disponível em: <https://fidic.org/sites/default/files/hosie06.pdf>.
- IADB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 1993**. Nova York: IADB, 1993. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Inter-american-development-bank-annual-report-1993.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O Brasil no mundo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBRD – INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; WORLD BANK. **Cities in transition**: World Bank urban and local government strategy. Washington, D.C.: World Bank, 2000. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/121041468739318219/pdf/multipage.pdf>.

IBRD – INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; WORLD BANK. **Public-private partnerships reference guide**: version 2.0. Washington, D.C.: World Bank, 2014.

IBRD – INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; WORLD BANK. **Public-private partnerships reference guide**: version 3. Washington, D.C.: World Bank, 2017. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório OSCIP e OS**: perfil das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público em atividade no Brasil. Brasília: Ipea, 2020.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (ed.). **Our public water future**: the global experience with remunicipalisation. Amsterdã: TNI, 2015. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>.

KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O. (ed.). **Reclaiming public services**: how cities and citizens are turning back privatisation. Amsterdã: TNI, 2017. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services>.

KUSER, H. Parcerias com OSCIPS: não é tudo que é permitido. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2009.

KUSER, H. Parcerias com OSCIPS: não é tudo que é permitido. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais [...]** Brasília: Consad, 2011. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/PARCERIAS-COM-OSCIPS-N%C3%83O-%C3%89-TUDO-QUE-%C3%89-PERMITIDO.pdf>.

LAPORTA, T. Após tirar grau de investimento, S&P volta a rebaixar nota do Brasil. **G1**, 17 fev. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/02/sp-volta-rebaixar-nota-do-brasil.html>. Acesso em: 1º out. 2021.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEYS, C. **Market driven politics**. Nova York: Verso, 2003.

LIMA, M. M. S. **O procedimento de manifestação de interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/6483>.

LIMA, J.; PAULA, L.; PAULA, R. Entendendo a parceria público-privada no Brasil: uma análise preliminar. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, v. 16, n. 16, p. 103-126, 2005.

LOBINA, E.; KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O. **Here to stay**: water remunicipalisation as a global trend. Amsterdã: TNI; PSIRU, 2014. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf>.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. **A participação das ONGs nas políticas públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1949).

LOPEZ, F.; ANDRADE, P. Alguns valores – e muitos problemas – para estimar as transferências de recursos públicos para organizações da sociedade civil no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 20, p. 83-90, jun. 2019.

LOPEZ, F. G. (org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. 176 p.

LYDON, M.; GARCIA, A. **Tactical urbanism**: short-term action for long-term change. Nova York: Island Press, 2011. v. 1.

LYDON, M.; GARCIA, A. **Tactical urbanism**: casos latinoamericanos. Nova York: Island Press, 2013. v. 3.

MACIEIRA, L. dos S. **Risco moral no cálculo do reposicionamento tarifário**: o problema do oportunismo das distribuidoras de energia elétrica. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/4864/1/Disserta%3%a7%3%a3oLeonardo%20dos%20Santos%20Maciera.pdf>.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MATO GROSSO. Lei nº 10.861, de 25 de março de 2019. Institui o Programa de Parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil para a operação, e/ou manutenção, e/ou conservação, e/ou elaboração de projetos, e/ou realização de obras e/ou investimentos nos sistemas rodoviário, aeroportuário e aquaviário de competência do estado de Mato Grosso e/ou a ele delegados, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**, Cuiabá, 2019.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística. **Sistema Rodoviário Estadual de Mato Grosso 2020**. Cuiabá: Sinfra, 2020. Disponível em: <https://www.sinfra.mt.gov.br/documents/363190/14790439/SRE+02-12+VF.pdf/>.

MATSUURA, S. Leilão para concessão da Cedae é marcada para 30 de abril e deve atrair R\$ 31 bi em investimentos. **O Globo**, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/leilao-para-concessao-da-cedae-marcado-para-30-de-abril-deve-atrair-31-bi-em-investimentos-1-24815348>.

MÁXIMO, W. Entenda o grau de investimento de um país. **Agência Brasil**, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-12/entenda-o-grau-de-investimento-de-um-pais>. Acesso em: 1º nov. 2021.

MEGALE, C. **Fatores externos e o risco-país**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7704/2/Premio%20BNDES_27_Fatores%20Externos%20e%20o%20Risco-Pa%C3%ADs_P.pdf.

MELLO, J. S.; PEREIRA, A. C.; ANDRADE, P. G. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs?** Análise das transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2483).

MIGUEL, L. F. H. **A remuneração do particular na execução de atividades públicas**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082017-135939/publico/Luiz_Felipe_Hadlich_Miguel_TESE_versao_completa.pdf.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, v. 6, 1999.

MONTEIRO, V.; ROSILHO, A. Como o Estado pode celebrar contrato de impacto social/CIS? *In*: WALD, A.; JUSTEN FILHO, M. (org.). **O direito administrativo na atualidade**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOODY'S é terceira agência de risco a retirar selo de bom pagador do Brasil. **Folha de S.Paulo**, 24 fev. 2016. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1742694-agencia-de-risco-moodys-tira-selo-de-bom-pagador-do-brasil.shtml>. Acesso em: 1º dez. 2021.

NAO – NATIONAL AUDIT OFFICE. **Private finance projects**. Londres: NAO, 2009.

NAO – NATIONAL AUDIT OFFICE. **Lessons from PFI and other projects**. Londres: NAO, 2011.

NASCIMENTO, J. P. B. do. **Direito societário avançado**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

NEWMAN, Janet. **Modernising governance: new labour, policy and society**. Londres: Sage Academic Books, 2001.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 3.198, de 2 de agosto de 2019**. Altera a redação do Artigo 22 da Lei nº 1.408, de 31 de maio de 2006, que “dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas de Novo Hamburgo – PPP Novo Hamburgo, e dá outras providências”. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <https://sapl.camaranh.rs.gov.br/ta/170/text?>

NUPGE – NATIONAL UNION OF PUBLIC AND GENERAL EMPLOYEES. **Privatization by stealth: the truth about social impact bonds**. [S. l.]: NUPGE, 2016. Disponível em: <https://archives.nupge.ca/publications/privatization-stealth-truth-about-social-impact-bonds>.

OAGO – OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF ONTARIO. **Annual Report: 2014**. Ontario: Oago, 2014. Disponível em: https://www.auditor.on.ca/en/content/annualreports/arreports/en14/2014AR_en_web.pdf.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 3. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PATRINOS, H.; BARRERA-OSORIO, F.; GUÁQUETA, J. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington, D.C.: World Bank, 2009.

PEREIRA, A. C. M. **Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil**. Brasília: Anape, 2014.

PEREIRA, M. S. Notas sobre o urbanismo no Brasil: construções e crises de um campo disciplinar. *In*: MACHADO, D. B. P.; PEREIRA, M. da S.; SILVA, R. C. M. da (org.). **Urbanismo em questão**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Proureb, 2003.

PIMENTA, S. G. Assimetria da informação e a gestão do conhecimento estratégico em processos regulatórios. **Transinformação**, v. 21, p. 99-116, 2009.

PIRES, A.; CAMPOS FILHO, L. Investimentos em setores de infraestrutura: a questão da regulação do monopólio natural e a defesa da concorrência. *In*: CASTRO, A. C. (org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Editora Mauad; BNDES, 2002. v. 2, p. 281-303. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13468/2/Investimentos%20em%20setores%20de%20infra-estrutura,%20a%20quest%C3%A3o%20da%20regula%C3%A7%C3%A3o%20do%20monop%C3%B3lio%20natural%20e%20a%20defesa%20da%20concorr%C3%A2ncia_P_BD.pdf.

PIRES, J. C. L.; GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para Discussão, n. 81).

PUENTES, R.; SABOL, P. Building better infrastructure with better bonds. **Brookings**, 22 abr. 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/building-better-infrastructure-with-better-bonds/>.

RADAR PPP. **Panorama do mercado brasileiro de PPPs**. [S. l.]: Radar PPP, 2018.

RADAR PPP. **Retrospectiva Radar de projetos 2020**. [S. l.]: Radar PPP, 2021a. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/20210127-radar-de-projetos-retrospectiva-2020-20210127.pdf>.

RADAR PPP. **Presença da agenda de PPPs e concessões nas propostas de prefeitos e prefeitas recentemente eleitos**. [S. l.]: Radar PPP, 2021b. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/prefeitos-eleitos-ppps-e-concessoes/>.

RESENDE, A. A. M. **Impacto social e due diligence**: o aprendizado no começo da caminhada. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12142/tde-16012017-161138/publico/OriginalAndreaAraujo.pdf>.

REYNOLDS, K. New BC auditor general report finds public private partnerships double the cost of borrowing. **Policy Note**, 30 out. 2014. Disponível em: <https://www.policynote.ca/new-bc-auditor-general-report-finds-public-private-partnerships-double-the-cost-of-borrowing/>.

REYNOLDS, K. **Public-private partnerships in British Columbia**: update 2018. Vancouver: Columbia Institute, 2018a. Disponível em: <https://columbiainstitute.eco/wp-content/uploads/2019/11/Columbia-Institute-P3s-in-BC-2018-June-7-WEB.pdf>.

REYNOLDS, K. As UK Auditor disparages P3s, BC continues to use them. **Policy Note**, 25 jan. 2018b. Disponível em: <https://www.policynote.ca/as-uk-auditor-disparages-p3s-bc-continues-to-use-them/>.

RIBEIRO, A. C. T. Sujeito corporificado e bioética: caminhos da democracia. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 24, n. 1, jan.-abr. 2000.

RIBEIRO, A. C. T. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. In: SILVA, C. A. da *et al.* **Formas em crise**: utopias necessárias. Rio de Janeiro: Arquimedes, 2005. p. 93-109.

RIBEIRO, L. T.; OUVENERY, I. R.; COSTA, M. R. R. da. Transporte público coletivo urbano de passageiros sobre trilhos: os diferentes sistemas, modalidades e suas características. In: SADDY, A. *et al.* (coord.). **Transporte público coletivo urbano de passageiros sobre trilhos**. Rio de Janeiro: Editora Ceej, 2021.

RIBEIRO, M. P. O que todo profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem). In: MOREIRA, E. B. (coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno**: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RIBEIRO, T. F. Capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana: uma análise do caso brasileiro a partir da regulação fundiária. In: RIBEIRO, L. C. de Q. *et al.* (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2020.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Revista Educação e Sociedade**, v. 33, n. 121, 2012.

RODRIGO, D.; AMO, P. A. **Background document on public consultation**. [S. l.]: OECD, 2006. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SÁNCHEZ, M.; CORONA, R. (ed.). **Privatization in Latin America**. Washington, D.C.: IADB, 1993. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Privatization-in-Latin-America.pdf>.

SANTOS, F. Diferenças entre organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). **JUS**, 27 mar. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47711/diferencas-entre-organizacoes-sociais-os-e-organizacoes-da-sociedade-civil-de-interesse-publico-oscip>.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1979.

SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SCHELLER, F.; LIMA, I. M.; GUIMARÃES, L. Agência de risco dá categoria de grau de investimento ao Brasil. **G1**, 30 abr. 2008. Disponível em: https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL449561-9356,00-STANDARD+POORS+DA+CATEGORIA+DE+GRAU+DE+INVESTIMENTO+AO+BRASIL.html. Acesso em: 1º nov. 2021.

SCHIRATO, V. R. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011.

SHINOHARA, G. Saída de dólares do país chegou a US\$ 28 bilhões em 2020, segundo maior registro da história. **O Globo**, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/saida-de-dolares-do-pais-chegou-us-28-bilhoes-em-2020-segundo-maior-registro-da-historia-1-24826423>. Acesso em: 1º nov. 2021.

SILVA, M. S. Concessões e parcerias público-privadas: arranjos institucionais híbridos para provisão de infraestrutura. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: CEPAL; Ipea, 2020.

SOARES, E. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 229, p. 259-284, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444>.

SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. da S. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas**: preocupação com o valor do pedágio. Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1901/1/TD_1186.pdf.

SOBRAL, M. **O novo marco regulatório das organizações do terceiro setor**: o que muda na captação e gestão de recursos. São Paulo: FGV, 2016.

SOUSA, D. M. M. de. A participação no planejamento e o negócio das parcerias público-privadas na cidade de Niterói. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 7., 2017, São Paulo, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Anpur, 2017. v. 17, n. 1. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1624>.

STEINBERG, S. **The crowdfunding bible**: how to raise money for any startup, video game or project. [S. l.]: Read.me, 2012.

STUBBINGTON, T. Mundo tem US\$ 15 trilhões em bônus com juro negativo. **Valor**, 14 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/08/14/mundo-tem-us-15-trilhoes-em-bonus-com-juro-negativo.ghml>. Acesso em: 1º out. 2021.

TREVIZAN, C. Real foi a 6ª moeda que mais se desvalorizou no mundo em 2020. **Invest News**, 4 jan. 2021. Disponível em: <https://investnews.com.br/economia/real-foi-a-6a-moeda-que-mais-se-desvalorizou-no-mundo-em-2020/>.

TRIGUEIRO, A. Cedae não investiu para evitar nova crise da geosmina, apesar do lucro de R\$ 1 bi; especialistas criticam. **G1**, 5 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/02/05/cedae-nao-investiu-para-evitar-nova-crise-da-geosmina-apesar-do-lucro-de-r-1-bi-criticam-especialistas.ghtml>. Acesso em: 1º out. 2021.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Global FDI flows down 42% in 2020**: further weakness expected in 2021, risking sustainable recovery. Genebra: UNCTAD, n. 38, 2021. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d1_en.pdf.

USLANER, E.; BROWN, M. Inequality, trust, and civic engagement. **American Politics Research**, v. 33, n. 6, p. 868-894, nov. 2005. Disponível em: <http://gvptsites.umd.edu/uslaner/uslanerbrownapr.pdf>.

VALIM, R. R. A. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp091504.pdf>.

VELASCO, M. M. **Participação e espaço urbano no contexto colombiano**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

VERDÉLIO, A. Contas públicas têm déficit de R\$ 702,9 bilhões em 2020. **Agência Brasil**, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/contas-publicas-tem-deficit-de-r-7029-bilhoes-em-2020>.

WORLD BANK. **Cities in transition**: World Bank urban and local government strategy. Washington, D.C.: World Bank, 2000. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_capa_building/WorldBank_urban_and_local_gov_strategy.pdf.

WORLD BANK. **Building institutions for markets**. Nova York: Oxford University Press, 2002. (World Development Report, 2002). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5984>.

WORLD BANK. **World Bank Group support to public-private partnerships**: lessons from experience in client countries, FY02–12. Washington, D.C.: World Bank, 2014. Disponível em: https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppp_eval_updated2_0.pdf.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Diagramadora Sênior

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Vivian Barros Volotão Santos

Carlos Eduardo de Siqueira (estagiário)

Maria Catarina Bomfim da Silva (estagiária)

Diagramadores/Web Design

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**