

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

RAPHAEL BRITO FAUSTINO

Transformações na provisão e financiamento de infraestrutura e serviços
urbanos no Brasil: um olhar sobre o modelo de contratação das parcerias
público-privadas

SÃO PAULO

2024

RAPHAEL BRITO FAUSTINO

Transformações na provisão e financiamento de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil: um olhar sobre o modelo de contratação das parcerias público-privadas

Versão Corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciências.

Área de Concentração: Habitat

Orientadora: Luciana de Oliveira Royer

SÃO PAULO

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Faustino, Raphael Brito

Transformações na provisão e financiamento de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil: um olhar sobre o modelo de contratação das parcerias público-privadas / Raphael Brito Faustino; orientadora Luciana de Oliveira Royer. - São Paulo, 2024.

274p..

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat.

1. Infraestrutura. 2. Serviços Urbanos. 3. Parcerias Público-privadas. 4. Financeirização. I. Royer, Luciana de Oliveira, orient. II. Título.

FAUSTINO, R. B. Transformações na provisão e financiamento de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil: um olhar sobre o modelo de contratação das Parcerias Público-Privadas. 2024. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

Aprovado em: 10 de junho de 2024

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a): Luciana de Oliveira Royer

Instituição: FAU USP

Julgamento: Aprovada

Prof.(a) Dr.(a): Maria Beatriz Cruz Rufino

Instituição: FAU USP

Julgamento: Aprovada

Prof.(a) Dr.(a): Maria Virginia Nabuco Amaral Mesquita Nasser

Instituição: Demarest

Julgamento: Aprovada

Prof.(a) Dr.(a): Deborah Werner

Instituição: IPPUR UFRJ

Julgamento: Aprovada

Prof.(a) Dr.(a): Everaldo Santos Melazzo

Instituição: FCT UNESP

Julgamento: Aprovada

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Célia e Edson, pela dedicação e apoio a toda minha trajetória que culmina com este trabalho e as minhas irmãs, Carolina e Yasmhin, por todo companheirismo nessa jornada.

Dedico especial agradecimento à professora e amiga Luciana de Oliveira Royer, pela orientação e dedicação ao longo de todo trabalho e, principalmente, pelos ricos debates sobre as questões que tanto nos são caras sobre as cidades brasileiras.

Aos professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, representados pela Professora Maria Beatriz Rufino e pelo Professor Paulo Cesar Xavier Pereira, que foram grande inspiração ao longo do meu período na FAU.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-graduação, deixo meus agradecimentos por toda ajuda e suporte ao longo do curso de doutorado.

Agradeço, também, aos amigos da FAU USP, Giusepe Filocomo, Isadora Borges, Paulo Alas, André Kwak, Cristina Wehba e Ana Lúcia Magalhães pelas importantes discussões ao longo do curso e grupos de pesquisa.

Ainda no grupo de amigos, deixo meus agradecimentos aos companheiros do “Eterno 02”, da graduação em economia do Instituto de Economia da Unicamp.

E a Fabiana, pelo apoio em todos os momentos, pelo carinho, sensibilidade e por compartilhar a vida.

RESUMO

FAUSTINO, R. B. Transformações na provisão e financiamento de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil: um olhar sobre o modelo de contratação das parcerias público-privadas. 2024. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

O presente trabalho pretende interpretar as recentes transformações nas formas de provisão, gestão, operação e financiamento da infraestrutura e serviços urbanos no Brasil. Para tal, busca-se aprofundar a discussão sobre uma economia política das infraestruturas, com o objetivo de contextualizar o papel dessas como parte da própria dinâmica capitalista, incluindo seus impactos na produção do espaço urbano. No caso brasileiro, identifica-se um esforço coordenado, particularmente após o ano de 2004, para promoção de maior participação privada nos setores da infraestrutura urbana, em alternativa ao padrão historicamente estabelecido, de provisão majoritariamente estatal. A busca por identificar os meios pelos quais se amplia a participação privada na infraestrutura e serviços urbanos utilizou-se de uma proposta analítica que permitisse avaliar um conjunto de categorias que, integradas, foram organizadoras desse processo no país. As categorias foram definidas como (i) Estrutura Regulatória, (ii) Estrutura Organizacional e (iii) Estrutura de Capital. Em conjunto, utilizou-se como base de dados os contratos de parcerias público-privadas nos setores de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública. Identificou-se, assim, um considerável esforço regulatório para fomentar o mercado privado de infraestrutura urbana no país, em conjunto com modificações na organização institucional para o novo modelo de planejamento voltado para a promoção desses serviços a partir de oferta privada. Ocorre, também, transformações nos agentes privados que assumem a propriedade dos projetos de parcerias público-privadas nesses segmentos, com maior participação de investidores estrangeiros, fundos de investimentos, fundos de pensão, dentre outros. Por outro lado, os mecanismos de financiamento dos investimentos, ainda que objeto de alterações regulatórias, foram pouco modificados, com importante participação do fundo público nas operações, seja por meio dos financiamentos de bancos públicos, isenções tributárias, aportes diretos ou mesmo na remuneração das concessionárias. Dessa forma, identifica-se que as alterações no planejamento voltadas à participação privada nos segmentos da infraestrutura e serviços urbanos apresentam aspectos característicos do processo de financeirização da produção do espaço urbano.

Palavras-chave: Infraestrutura. Serviços Urbanos. Parcerias Público-Privadas. Financeirização.

ABSTRACT

FAUSTINO, R. B. Transformations in the provision and financing of infrastructure and urban services in Brazil: An overview at the Public-Private Partnerships contracting model. 2024. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

This work aims to interpret recent transformations in the forms of provision, management, operation and financing of infrastructure and urban services in Brazil. We seek to deepen the discussion on a political economy of infrastructures, with the aim of contextualizing their role as part of capitalist dynamics itself, including their impacts on the production of urban space. In the Brazilian case, a coordinated effort can be identified, particularly after 2004, to promote the private participation in the urban infrastructure sectors, as an alternative to the historically established pattern of state provision. This research identified the means by which private participation in urban infrastructure and services was expanded and resulted in an analytical proposal that allowed the evaluation of a set of categories that, integrated, were organizers of this process in the country. The categories were defined as (i) Regulatory Structure, (ii) Organizational Structure and (iii) Capital Structure. Together, public-private partnership contracts in the basic sanitation, urban mobility, solid waste management and public lighting sectors were used as a database. Thus, a significant regulatory effort was identified to promote the private urban infrastructure market in Brazil, together with a broad institutional organization for the new planning model aimed to promoting these services through private provision. There are also transformations in the private agents that take ownership of public-private partnership projects in these segments, with greater participation from foreign investors, investment funds, pension funds, among others. On the other hand, investment financing mechanisms, although subject to regulatory changes, had been little modified, with broad participation of the public fund in operations, whether through financing from public banks, tax exemptions, direct contributions or even in the remuneration of Concessionaires. In this way, it is identified that changes in planning aimed at private participation in the segments of infrastructure and urban services present characteristic aspects of the process of financialization of the production of urban space.

Keywords: Infrastructure. Urban Services. Public-Private Partnerships. Financialization.

Lista de Siglas

ABGF - Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.

AFD - Agência Francesa de Desenvolvimento

ANA - Agência Nacional de Águas

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

BRT - *Bus Rapid Transit*

CASAL - Companhia de Saneamento de Alagoas

CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CEBs - Companhias Estaduais de Saneamento

CEEC - *China Energy Engineering Corporation*

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGGOIC - *Gezhouba Group Overseas Investment Co. Ltd*

CGP - Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal

CIDE - Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

Eletrobras - Centrais Elétricas Brasileiras

FAEP - Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDIRS - Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável

FEP - Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

FEPASA - Ferrovia Paulista S/A

FGBP - Fundo Garantidor Baiano de Parcerias

FGP/PR - Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Paraná

FGTS - Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

FIC-FI-Infra - Fundos de Investimento em Cotas de Fundos Incentivados de Investimentos em Infraestrutura

FI-FGTS - Fundo de investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGAP - Fundo Garantidor do Aporte da Ponte

FGIE - Fundo Garantidor de Infraestrutura

FGP - Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
FGPSB - Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas de Serviços de Saneamento Básico do Município de Macaé
FI-Infra - Fundos Incentivados de Investimentos em Infraestrutura
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUMIP - Fundo Municipal de Iluminação Pública de Porto Alegre/RS
FUNCEF - Fundação dos Economistas Federais
FUNGEP - Fundo Municipal Garantidor de Parcerias Público-Privadas de Manaus/AM
GUMI - *Guarana Urban Mobility Incorporated*
JOIN - *Japan Overseas Infrastructure Investment Corp.*
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
METRO-SP - Companhia do Metropolitano de São Paulo
MIP - Manifestação de Interesse Privado
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGU - Orçamento Geral da União
PETROS - Fundação Petrobras de Seguridade Social
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PMSS - Projeto de Modernização do Setor de Saneamento
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
PND - Programa Nacional de Desestatização
PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPI - Programa de Parcerias de Investimentos
PPP – Parceria Público-Privada
PREVI - Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
REIDI - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
RFFSA - Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SAG - *Société Anonyme du Gaz*
SFPP - Secretaria de Fomento e Parcerias com o Setor Privado
SPE - Sociedade de Propósito Específico
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TRENSURB - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
VLT - Veículo Leve sobre Trilhos

Lista de Quadros

- Quadro 1.1-1** – Setores da infraestrutura urbana em diferentes definições.
- Quadro 1.2-1** – Capacidade de integração e "espaço-tempo" de diferentes redes de infraestrutura
- Quadro 2.1.2-1** – Sistema de Transporte sobre Trilhos no Brasil (2023)
- Quadro 2.2.1-1** – Evolução do regime regulatório do setor de investimento em infraestruturas no Brasil
- Quadro 2.2.2-1** – Agentes organizacionais na gestão de infraestruturas
- Quadro 2.3-1** – Ondas de privatizações no Brasil (1990-2022)
- Quadro 3.1-1** – Fundos garantidores, em âmbito federal, para projetos de infraestrutura
- Quadro 3.1-2** – Estudos e projetos realizados pelo BNDES para concessão em setores da infraestrutura e serviços urbanos
- Quadro 3.1-3** – Estudos e projetos realizados pelo FEP/CAIXA para concessão em setores da infraestrutura e serviços urbanos
- Quadro 3.1-4** – Projetos de infraestrutura e serviços urbanos aprovados para emissão de debêntures incentivadas
- Quadro 3.2-1** – Unidades gestoras e programas de parcerias público-privadas nos estados e capitais de estados no Brasil
- Quadro 3.4-1** - Principais grupos de riscos a serem considerados na elaboração da matriz de riscos em projeto de concessão e PPP.
- Quadro 4.1.1-1** – Estrutura societária das principais operadoras privadas de saneamento no Brasil.
- Quadro 4.1.2-1** – Projetos com participação da CCR em mobilidade urbana, por meio de concessões e PPPs
- Quadro 4.1.3-1**- Principais empresas com contratos de PPPs em resíduos sólidos
- Quadro 4.1.4-1**- Principais empresas com contratos de PPPs em iluminação pública, por número de contratos
- Quadro 4.1.4-2**- Principais empresas com contratos de PPPs em iluminação pública, por valor dos contratos
- Quadro 5.2.1-1**- Formas de participação de recursos públicos em projetos de parcerias público-privadas
- Quadro 5.2.1-3** – Participação dos bancos públicos no financiamento de parcerias público-privadas
- Quadro 5.2.1-2** – Emissões debêntures incentivadas para projetos de infraestrutura e serviços urbanos

Quadro 5.3-1 – Financiamento do BNDES em projetos de parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos (2004-2023)

Quadro 5.3-2 Projetos de parcerias público-privadas com financiamento com recursos do FGTS - (2006-2023)

Quadro 5.3-3 Debêntures comuns e incentivadas emitidas em projetos de parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos – (2006-2023)

Quadro 5.3-4 Projetos de parcerias público-privadas com composição híbrida de financiamento nos setores da infraestrutura e serviços urbanos

Lista de Figuras

Figura 2.1.1-1 – Evolução dos contratos privados por modalidade (2013-2023)

Figura 2.1.3-1 – Participação do tipo de serviço em municípios com concessão (2020)

Figura 3-1 – Fases e requerimentos no desenvolvimento de PPPs

Figura 3.1-1 - Ambiente institucional de PPP no governo federal brasileiro até 2016

Figura 3.1-2 - Responsabilidades institucionais no ciclo de projetos de PPP

Figura 3.2-1 - Fluxo das estruturas de garantias do FGP/PR

Figura 5.1-1 – Fontes de financiamento de parcerias público-privadas

Figura 5.1-2 – Fontes de financiamento de parcerias público-privadas

Figura 5.1-3 - Fontes de financiamento de projetos de concessão e parcerias público-privadas

Figura 5.2.1-1 – Carta de intenções para financiamento da parceria público-privada de gestão de resíduos sólidos – COMARES/CE

Figura 5.2.1-2 – Carta de intenções para financiamento da parceria público-privada de iluminação pública – Olinda/PE

Lista de Tabelas

Tabela 2.4-1 – Número de iniciativas de concessões no Brasil, por setor.

Tabela 2.4-2 – Contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ente da federação

Tabela 2.4-3 - Contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ente da federação e por setor da infraestrutura e serviços urbanos

Tabela 2.4-4 – Número de contratos iniciados, por porte populacional de municípios, nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano

Tabela 2.4-5 – Valor de contrato, por porte populacional, em contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano (em bilhões de Reais)

Tabela 4.1.1-1 – Principais empresas concessionárias no setor de saneamento, em contratos de PPP, por número de contratos

Tabela 4.1.1-2 – Principais empresas concessionárias no setor de saneamento, em contratos de PPP, por valor de contratos (valores de outubro/2023)

Tabela 5.2.2-1 Exemplo de projetos com níveis diferentes de endividamento

Tabela 5.2.3-1 – Prazo médio de vencimento das debêntures incentivadas e dos projetos de PPPs, nos setores da infraestrutura e serviços urbanos.

Tabela 5.2.3-2 – *Spread* médio, em relação ao IPCA, das Debêntures Incentivadas emitidas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos

Lista de Gráficos

Gráfico 2.4-1 – Número de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano.

Gráfico 2.4-2 – Valor total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano, em bilhões de reais (valores de outubro de 2023)

Gráfico 2.4-3 – Total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, em setores da infraestrutura e serviços urbanos, por ano.

Gráfico 2.4-4 – Participação de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, em setores da infraestrutura e serviços urbanos, em relação ao total de contratos, por ano.

Gráfico 2.4-5 – Total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por setor da infraestrutura e serviços urbanos e ano

Gráfico 2.4-5 – Valor total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por setor da infraestrutura e serviços urbanos e ano, em bilhões de reais (valores de outubro de 2023)

Gráfico 2.4-6 – Participação no valor total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por setor da infraestrutura e serviços urbanos e ano.

Gráfico 2.4-7 – Participação de municípios, por porte populacional de municípios, no total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano

Gráfico 3.1-1 – Número de projetos aprovados para emissão de debêntures incentivadas em setores da infraestrutura e serviços urbanos

Gráfico 5.2.1-2 Total de financiamento realizado pelo BNDES, para setores da infraestrutura e serviços urbanos, ao ano e valores de outubro de 2023 (bilhões de reais)

Gráfico 5.2.1-3 – Participação, por tipo de tomador, sobre o total de contratações de financiamento do BNDES, nos segmentos da infraestrutura urbana (%)

Gráfico 5.2.1-4 – Total de financiamento, com recursos do FGTS, nos programas que permitem investimentos em infraestrutura urbana, a valores de outubro de 2023 (bilhões de reais)

Gráfico 5.2.1-5 – Financiamento, com recursos do FGTS, nas modalidades público e privado, nos programas que permitem investimentos em infraestrutura urbana, a valores de outubro de 2023 (bilhões de reais)

Gráfico 5.2.1-6 – Participação privada no financiamento com recursos do FGTS, nos programas que permitem investimentos em infraestrutura urbana (%)

Gráfico 5.2.3-1 - *Spread* médio em relação ao IPCA, das debêntures incentivadas emitidas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos e taxa Selic média, por ano

Sumário

Introdução	15
1 Infraestrutura e espaço urbano.....	21
1.1 Conceitos de infraestrutura e proposta de definição para infraestrutura urbana	21
1.2 Aportes teóricos sobre infraestrutura (sobre a economia política da infraestrutura)	27
1.3 Transformações recentes na interpretação da infraestrutura	37
1.4 Capitais na produção da infraestrutura	53
1.5 Considerações parciais sobre o trabalho.....	62
2 Histórico da provisão de bens e operação de serviços urbanos no Brasil e estrutura de análise	64
2.1 Histórico da provisão de bens e operação de serviços urbanos no Brasil	64
2.1.1 Saneamento básico	65
2.1.2 Mobilidade Urbana.....	72
2.1.3 Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	77
2.1.4 Iluminação pública	80
2.2 Estrutura e proposta de análise	84
2.2.1 Estrutura regulatória	85
2.2.2 Estrutura organizacional	88
2.2.3 Estrutura de capital.....	91
2.3 Parcerias público-privadas.....	94
2.4 O Mercado de parcerias público-privadas em infraestrutura urbana no Brasil	100
2.5 Considerações sobre o Capítulo.....	111
3 Estrutura Regulatória	113
3.1 A Participação da União: a estrutura regulatória das parcerias público-privadas no Brasil	115
3.2 Estados e Municípios.....	155

3.2.1	Considerações sobre a regulação e governança subnacional para concessões e PPPs	174
3.3	Regulação setorial da infraestrutura e serviços urbanos	175
3.3.1	Saneamento básico e manejo de resíduos sólidos.....	175
3.3.2	Mobilidade urbana	179
3.3.3	Iluminação pública	182
3.4	Contratos de PPP e suas especificidades	184
4	Estrutura Organizacional	194
4.1	Avaliação setorial da estrutura organizacional e financeirização da infraestrutura urbana.....	196
4.1.1	Saneamento	197
4.1.2	Mobilidade urbana	203
4.1.3	Manejo de resíduos sólidos	208
4.1.4	Iluminação pública	210
4.2	Considerações sobre o capítulo	214
5	Estrutura de Capital	216
5.1	O financiamento das parcerias público-privadas	216
5.2	Sobre as fontes de financiamento das parcerias público-privadas	221
5.2.1	O fundo público e o suporte governamental	221
5.2.2	Capital próprio (<i>Equity</i>)	234
5.2.3	Mercado de capitais e instrumentos financeiros	235
5.3	O mix de financiamento nas parcerias público-privadas em infraestrutura urbana no Brasil.....	242
5.4	Considerações sobre o capítulo	251
	Conclusão	254
	Referências Bibliográficas	261

Introdução

“Existe um mundo de oportunidades. **Eu diria que o saneamento é o novo pré-sal**, com uma necessidade enorme de universalizar os serviços. **A gente precisa brigar por um marco legal** que dê clareza... A quantidade de investimentos que podem vir para o setor de saneamento é sem precedente. **A gente fala com operadores de infraestrutura no mundo** com várias posições, que operam rodovias, operaram ferrovias, mas hoje eles chegam para você e dizem: ‘**eu quero saber [do serviço] de água**’” (Tarcísio Gomes de Freitas, ex-Ministro de Infraestrutura, atual Governador do Estado de São Paulo, grifo nosso)

A epígrafe que abre essa introdução nos permite identificar aspectos relevantes sobre as relações que permeiam a provisão e operação da infraestrutura urbana no período contemporâneo. Desde o olhar sobre a água, bem essencial à vida, entendido como um ativo capaz de gerar lucros extraordinários, tal qual a extração de petróleo e o pré-sal, passando pela necessidade de uma arcabouço jurídico-institucional capaz de garantir rentabilidade aos investimentos e, concluindo, pelo interesse privado na gestão e operação dessas atividades.

O padrão de desenvolvimento da cidade moderna foi baseado nos processos de universalização das infraestruturas, em especial nos países desenvolvidos. O planejamento urbano modernista buscava superar o modelo caótico de organização das cidades visto até o fim do século XIX. Este processo ocorre a partir da implementação de formas racionais e tecnicamente orientadas para a organização das cidades que, gradualmente, incorporam a universalização dos serviços de infraestrutura (gás, eletricidade, água, transporte e comunicações) às doutrinas do planejamento urbano que visavam a coesão da cidade (GRAHAM e MARVIN, 2001).

Olhar para as infraestruturas trata-se, portanto, de compreender como se desenvolve um conjunto de serviços vinculados à vida nas cidades, determinando um padrão social e estruturando o território (HERCE, 2015). Especificamente de interesse do presente trabalho, ainda com base em Herce (2015), consideramos essencial identificar como a expansão de redes de

1 Disponível em <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/13/saneamento-e-o-novo-pre-sal-do-brasil-diz-ministro-da-infraestrutura.ghtml>. Acesso em 11/01/2024.

infraestrutura e a oferta dos serviços vinculados promoveu valores diferenciais de renda sobre o espaço, além da distribuição da renda urbana.

A estruturação da cidade moderna, condição fundamental para o desenvolvimento capitalista no século XX, teve na infraestrutura um dos seus pilares. Não apenas como suporte ao desenvolvimento econômico, mas também, da vida social, justificando volume expressivo de investimentos e coordenação do Estado (O'NEILL, 2017). No mundo desenvolvido, o consenso estabelecido sobre os impactos da infraestrutura no desenvolvimento das cidades, suas externalidades positivas e o ganho de bem-estar, colocaram o Estado como agente condutor da sua provisão.

Cabe, contudo, ressaltar como este processo ocorre de maneira diferente no mundo subdesenvolvido. Os diferentes padrões de acesso aos serviços de infraestrutura, nas cidades latino-americanas, por exemplo, apontam para uma das faces mais explícitas dos processos de desigualdade a partir do ambiente construído. Para as cidades da periferia do sistema capitalista, esta produção ocorre de maneira heterogênea e dialoga com as diferentes formas de urbanização, com variados processos de ocupação dos espaços, bem como atuação estatal no sentido de desmercantilizar a produção e o consumo das infraestruturas urbanas (PÍREZ, 2016), contudo, sem garantir a universalização dos serviços.

A expansão das redes de infraestrutura também pode ser vista como aspecto central das transformações urbanas ocorridas no período pós-Segunda Guerra Mundial. A consolidação do sistema fordista de produção, com impactos nas formas de consumo da população, apenas foi possível com a expansão e fragmentação urbanas, acompanhadas da dispersão das redes de infraestruturas que permitiram maiores deslocamentos, elevação do consumo de bens duráveis, ocupação dos subúrbios urbanos, etc. (GRAHAM e MARVIN, 2001).

No contexto contemporâneo, podemos identificar transformações importantes na provisão de infraestrutura, com impactos sobre o território e sobre o desenvolvimento das cidades. Na interpretação de Werner e Brandão (2019), esse processo acaba por impactar um conjunto amplo de agentes e frações do

capital envolvidos na produção do espaço urbano, destacando que no período neoliberal, de acumulação financeirizada, os setores da infraestrutura ganharam ainda mais protagonismo.

Amplio debate sobre o processo de financeirização do espaço urbano desenvolveu-se na literatura nas últimas décadas, em particular referente à produção imobiliária, novas formas de financiamento e propriedade, participação de novos agentes no mercado de construção e como proprietários, dentre outros. Ocorre, contudo, uma lacuna em relação aos mesmos impactos na provisão e operação das infraestruturas.

Há de se considerar que, em ambos os casos, esse processo ocorre graças às modificações impostas sobre o papel do Estado na condução das políticas públicas em geral, com ênfase necessária sobre a política urbana, em específico. A consolidação de uma agenda neoliberal implica em uma reorientação da função estatal relacionada às infraestruturas, como destacam Rufino et. al. (2021):

“as modificações ocorridas nas dinâmicas de produção de infraestrutura, com a multiplicação de formas de propriedade e a crescente operação sob o domínio privado, revelam novas formas de suporte do Estado na acumulação por meio das infraestruturas. (...) também se verifica o crescente direcionamento de recursos públicos como garantia aos investimentos privados, que se tornam a base de relações financeirizadas sofisticadas.” (RUFINO, et. al., 2021, p. 21)

Devemos, contudo, considerar as especificidades do caso brasileiro. Não apenas pelos históricos déficits de acesso aos bens e serviços urbanos, incluindo a infraestrutura, mas também, nas condições de inserção do país frente aos processos globais de financeirização e participação do Estado no suporte ao desenvolvimento ou, no caso, na provisão de infraestrutura.

Ainda que se discuta as possibilidades de participação privada na esfera da infraestrutura urbana, identifica-se que a retirada do Estado não se dá por completo. Ou, pelo contrário, será este o agente capaz de garantir as condições de reprodução do capital privado nessa esfera. Ainda no período anterior à aprovação da Lei de Parcerias Público-Privadas essa condição já se colocava como fundamental, com a inserção dos mecanismos de garantias, suportados

pelo Estado, como elemento central nas discussões sobre a legislação que se buscava aprovar.

Coloca-se, dessa forma, um dos principais desafios sobre as condições de inserção de agentes privados na infraestrutura e os aspectos financeirizados desse processo para o caso brasileiro. Torna-se necessário um olhar atento às condições locais, em particular sobre as ações estatais, sobre o direcionamento dos fundos públicos e sobre as condições de oferta e remuneração dos serviços públicos.

A tese de doutorado ora apresentada pretendeu, assim, avaliar como ocorre o deslocamento do planejamento referente às infraestruturas e serviços urbanos, de uma provisão e operação majoritariamente pública, para um esforço organizado em promover a transferência dessa atuação para o setor privado. Em conjunto, identifica-se que esse processo mobiliza estes setores em linha com o processo de financeirização do espaço urbano. Para tal, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos, além dessa introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo apresenta-se uma discussão sobre o conceito de infraestrutura e a aproximação para qualificação da infraestrutura e serviços urbanos, que serão objeto de análise ao longo do trabalho. Definiu-se, assim, a avaliação dos setores de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública como objeto de análise.

Em conjunto, busca-se aprofundar a discussão sobre uma economia política das infraestruturas, com o objetivo de contextualizar o papel dessas como parte da própria dinâmica capitalista, incluindo seus impactos na produção do espaço urbano.

No segundo capítulo, há uma breve apresentação sobre o histórico de provisão e oferta dos serviços vinculados à infraestrutura e serviços urbanos. Propõe-se identificar como estes bens e serviços foram oferecidos no Brasil, em especial ao longo do século XX, o que nos ajuda a dimensionar as transformações ocorridas nas últimas duas décadas.

No capítulo, também se discute a estrutura de análise para identificar essas transformações. A busca por identificar os meios pelos quais se amplia a

participação privada na infraestrutura e serviços urbanos implicou em uma proposta analítica que permitisse avaliar um conjunto de categorias que, integradas, foram organizadoras desse processo no país. As categorias foram definidas como (i) Estrutura Regulatória, (ii) Estrutura Organizacional e (iii) Estrutura de Capital e foram avaliadas nos demais capítulos.

Considera-se como marco fundamental desse processo a aprovação da Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP) no país. É a partir da modalidade de contratação via PPP que se busca organizar a entrada dos agentes privados nesses setores. Apresenta-se, então, um panorama do mercado de PPPs em infraestrutura e serviços urbanos no Brasil.

A avaliação pretendida pela tese, assim, está organizada em uma estrutura analítica que pretende avaliar as transformações na estrutura regulatória, que organiza legal e institucionalmente a participação privada nos setores da infraestrutura e serviços urbanos, em conjunto com a estrutura organizacional e estrutura de capital, utilizando-se de projetos² em andamento no formato de parcerias público-privadas como objeto de avaliação empírica das condições apresentadas.

O Capítulo 3 apresenta o arcabouço jurídico-institucional que se organizou no país como forma de suporte ao desenvolvimento de parcerias público-privadas e de formação de garantias jurídicas para os investidores privados. Dessa forma, a regulação cumpre papel central na discussão proposta no trabalho. Pretendeu-se avaliar os processos desenvolvidos, as normas jurídicas aprovadas, bem como a organização do aparato estatal para uma nova forma de planejamento para os setores da infraestrutura e serviços urbanos.

No Capítulo 4 buscou-se identificar as transformações na estrutura organizacional das empresas privadas que passam a atuar nos segmentos de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública. Identificou-se, assim, um conjunto de novos agentes e

² A base de dados utilizada para análise foi construída a partir de informações da consultoria RadarPPP (<https://www.radarppp.com>). Contudo, o sigilo imposto pelo contrato assinados entre a empresa e o autor, para acesso à base de dados, impede a disponibilização integral da lista de contratos no presente trabalho. A referida lista de dados foi apresentada à banca de avaliação da tese como parte da avaliação do trabalho.

participações na provisão e operação da infraestrutura urbana, em diálogo com o processo de financeirização que se apresentou no Capítulo 1.

Já no Capítulo 5, apresentou-se as possibilidades de financiamento dos projetos de parcerias público-privadas. Por sua característica intrínseca, os investimentos em infraestrutura urbana demandam grande volume de recursos, o que historicamente no país serviu como entrave a sua expansão. A apresentação da estrutura de capital possível nesses projetos aponta que a participação do Estado e, do fundo público, surge como uma das características centrais do financiamento, não alterando o padrão de financiamento dos projetos.

A avaliação, por fim, considera que há um esforço consolidado que desloca o planejamento urbano voltado à provisão e gestão das infraestruturas e serviços urbanos no Brasil. Esse processo é orientado, em alguma medida, com características que permeiam a financeirização da produção do espaço urbano e guardam pouca relação com a redução das condições de desigualdade que caracterizam as cidades brasileiras. Como aponta Bercovici (2015), *“quando o Estado se afasta, terceiriza ou abandona a infraestrutura, as vítimas são sempre os economicamente mais vulneráveis, ampliando a marginalização e a exclusão”* (BERCOVICI, 2015, p. 26).

1 Infraestrutura e espaço urbano

1.1 Conceitos de infraestrutura e proposta de definição para infraestrutura urbana

Entende-se, primeiramente, a necessidade de uma definição prévia sobre o termo infraestrutura e, em particular, infraestrutura urbana, que servirá não somente como base das interpretações sobre a produção do espaço urbano, mas também, para destacar a introdução de diversos setores da reprodução social que foram incorporados a processos de valorização e de reprodução do capital, em linha com a atual fase do sistema capitalista.

Dentre as múltiplas definições que podem ser aplicadas à infraestrutura, destacamos que as discussões contemporâneas sobre o tema apontam que a infraestrutura é considerada pré-condição para que outras atividades possam se desenvolver (BERCOVICI, 2015). Como destaca o autor utilizando Klaus Stern (1984):

“(...) a categoria que se refere às instalações e medidas de ordem material, pessoal e institucional, que são necessárias como suporte básico para um determinado estágio de desenvolvimento avançado da sociedade, de forma a garantir aos indivíduos condições econômicas e pessoais apropriadas para o seu crescimento.” (STERN, 1984, *apud* BERCOVICI, 2015, p. 21)

O termo infraestrutura está comumente associado justamente a essa ideia de suporte necessário para o desenvolvimento de atividades econômicas (CARVALHO, 2013), mesmo quando se trata da oferta de bens essenciais à vida, como acesso à água potável, por exemplo. É neste sentido que as definições apresentadas sobre o termo versam por um conjunto amplo de atividades, como energia, telecomunicações, portos, aeroportos, dentre outros, que afetam sobremaneira os processos de desenvolvimento urbano e regional³.

A partir das considerações acima, com o objetivo de nos aproximar do termo infraestrutura urbana, suas transformações e impactos na composição do ambiente construído, bem como suas relações e articulações dentro do modo de reprodução do sistema capitalista, buscamos compartilhar interpretações sobre o termo que nos permitam abranger os aspectos físicos e materiais desses

³ Para exemplos destes impactos, ver TEIXEIRA (2018) e WERNER (2016).

segmentos, em conjunto com a prestação de serviços vinculados à esta base material.

Do ponto de vista do espaço urbano, as infraestruturas urbanas são identificadas a partir do conjunto de obras que suportam a configuração e o funcionamento das cidades, permitindo o uso do território urbano (PÍREZ, 2013). Importante ressaltar que estas infraestruturas urbanas estão diretamente relacionadas com a construção física, bem como com a prestação dos serviços à população. Como destaca Pérez (2013):

“Refiro-me a serviços de infraestrutura, que assentam num suporte material – redes de tubos ou cabos, por exemplo – (infraestrutura própria) e por uma atividade (o próprio serviço) que, a partir desse suporte, coloca à disposição dos usuários um bem de uso: água, saneamento, eletricidade e assim por diante. São serviços produzidos e distribuídos coletivamente. Constituem suportes necessários ao funcionamento (e reprodução) da aglomeração urbana.” (PÍREZ, 2013, p. 46, tradução nossa)

Na tentativa de delimitar o objeto de análise do presente trabalho e na busca pela definição sobre infraestrutura urbana, destacamos os trabalhos de Bercovici (2015) e Torrisi (2009). Em trabalho que busca sistematizar as definições sobre infraestrutura em ampla literatura sobre o assunto, Torrisi (2009) aponta que, em geral, os trabalhos relacionados ao tema oferecem pouca atenção ao termo em si. Para o autor, existe um certo consenso sobre a relação entre desenvolvimento e o padrão de infraestrutura nos países, ainda que a magnitude e a causalidade permaneçam como objeto de debate.

Ainda segundo Torrisi (2009), é possível identificar na literatura pertinente as seguintes categorias sobre infraestrutura: infraestrutura pessoal, institucional, material e imaterial; infraestruturas econômicas e sociais, bem como infraestruturas nucleares e não nucleares, básicas e complementares, redes, núcleos e infraestrutura de territórios⁴. Dentre as áreas que são objeto do presente trabalho, é possível caracterizá-las em diversas das categorias definidas pelo autor, como destacado no Quadro 1.1-1 abaixo.

⁴ Tradução nossa de “personal, institutional, material and immaterial infrastructures; economic and social infrastructures, as well as core and not-core, basic and complementary, network, nucleus and territory infrastructures.” (TORRISI, 2009, p. 10)

Quadro 1.1-1 – Setores da infraestrutura urbana em diferentes definições.

Classificação	Definição	Características	Segmentos da infraestrutura e serviços urbanos
Material (BUHR, 2003; 2008)	Bens e serviços capazes de satisfazer as necessidades dos agentes econômicos oriundas das necessidades físicas e sociais de seres humanos.	Oferta – depende das funções de produção, situação financeira e estruturas organizacionais dos produtores de infraestrutura, como empresas industriais e unidades administrativas. Demanda – as diferentes necessidades da vida humana a serem satisfeitas pela infraestrutura material.	Transporte, sistemas de água e redes de energia.
	Necessidade de produção em massa.	Elevados custos fixos e economias de escala exigem a produção de grandes volumes dos produtos/serviços.	
Econômica (HANSEN, 1965)	Distingue as infraestruturas em econômicas e sociais pelo fato de atuarem sobre o nível de desenvolvimento econômico de um território de forma direta ou indireta.	Oferta orientada para o suporte de atividades diretamente produtivas ou para a movimentação de bens econômicos.	Transporte público, redes de eletricidade, distribuição de água e rede de esgoto.
Social (HANSEN, 1965)		Aumentar o conforto social e elevar a produtividade econômica.	Plantas de disposição de resíduos sólidos.
Nucleares (ASCHAUER, 1989); (MASTROMARCO e WOITEK, 2004)	Aschauer (1989) define as infraestruturas nucleares como aquelas que estão ligadas ao papel central do investimento público no desenvolvimento econômico.	Mastromarco e Woitek (2004) avaliam empiricamente como os investimentos públicos em infraestruturas nucleares determinam os diferentes graus de desenvolvimento entre regiões italianas.	Transporte público, redes de eletricidade, distribuição de água e rede de esgoto.
Básicas (JACOBS et al., 1995)	Os autores utilizam critério semelhante aos trabalhos de Aschauer (1989) e Mastromarco e Woitek (2004), contudo, divergem sobre os tipos de infraestruturas consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico.	São exemplos de infraestruturas vinculadas ao desenvolvimento econômico: ferrovias, estradas, canais, portos e docas, telégrafo eletromagnético, drenagem, diques, dentre outras.	Transporte público, redes de eletricidade, distribuição de água e rede de esgoto.
		Conjunto de infraestruturas em oposição à categoria "básicas", incluindo as	
Complementares (JACOBS et al., 1995)			

		infraestruturas e serviços urbanos.	
Redes e Territoriais (BIEHL, 1991)	As infraestruturas de rede são consideradas a partir de sua condição de uso que coincide com unidades territoriais.	As infraestruturas territoriais têm efeitos na atratividade do território, na sua qualidade de vida e na dinâmica de desenvolvimento.	Sistemas de transporte/trilhos, sistemas de energia e sistemas de água.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Torrisi (2009).

Identifica-se, a partir da análise do quadro acima, um olhar sobre a infraestrutura como suporte ao desenvolvimento das atividades econômicas. Assim, a definição de infraestrutura, ainda que dispersa em vasta bibliografia, pode ser identificada a partir de múltiplas áreas do conhecimento que se debruçam sobre a produção do espaço, como economia, direito e urbanismo, dentre outros. As diversas interpretações apontam para a separação entre dois grupos que apresentam reflexos nas cidades, a saber: a infraestrutura econômica e a infraestrutura institucional.

Como definido por Bercovici (2015), a infraestrutura econômica e sua composição material estão relacionadas ao suporte e ao desenvolvimento e bem-estar nas cidades, a partir das redes de energia elétrica, abastecimento de água, telecomunicações, transportes etc. Já a infraestrutura institucional, pode ser compreendida a partir da estrutura da administração pública, a ordem jurídica, pesquisa científica e tecnológica etc., que acabam por organizar e promover a infraestrutura econômica.

Conforme Weber et. al. (2016), a base material necessária para organizar as infraestruturas é composta por seus ativos físicos, estrutura e instalações. Ainda nesse sentido, o olhar sobre esta base material é acompanhado de uma estrutura institucional, pautada pelas organizações, modelos de negócios, regras e regulação. Portanto, compreender as condições de provisão da infraestrutura passa por articular ambos os grupos. Assim, as relações entre a infraestrutura econômica e institucional são fundamentais para as análises desenvolvidas no presente trabalho.

Ao mesmo tempo, podemos destacar o conjunto de atividades de organização da vida nos centros urbanos, que em grande medida são responsáveis pelos ganhos de aglomeração vinculado às formas de organização

social advindas da urbanização. Destacamos, neste sentido, os ganhos de escala, característicos das definições de infraestrutura, que organizam a vida nas cidades e que permitem a definição de infraestrutura urbana que adotaremos neste trabalho.

Assim, a partir de setores e subsetores estabelecidos como parte da infraestrutura definidos por Weber et. al. (2016) definimos como escopo de análise no presente trabalho as áreas da **mobilidade urbana**, incluindo transporte sobre trilhos e outros sistemas de transporte público, **saneamento básico**, na oferta e distribuição de água, bem como coleta e tratamento de esgoto, **manejo de resíduos sólidos**, incluindo a coleta e a disposição final de resíduos, e, por fim, **iluminação pública**.

Os olhares sobre a provisão de infraestrutura em sua perspectiva econômica também implicaram na consolidação de sua oferta na forma de monopólios naturais⁵ e na forma como as compreendemos atualmente. Importante ressaltar, a provisão que caracterizou a expansão das infraestruturas ao longo da primeira metade do século XX, ocorre em linha com a atuação do Estado no período de adoção de políticas públicas keynesianas.

Conforme Graham e Marvin (2001), a expansão da infraestrutura ocorreu a partir de três pilares, que demandavam elevada participação do setor público no desenvolvimento das redes, a saber:

- i. Maior eficiência na provisão a partir de monopólios naturais, uma vez que os custos de implementação e expansão são bastante elevados, o que gerava ondas irregulares de investimentos. Neste sentido, a regulação pública serviria como suporte ao investimento em formatos monopolistas;
- ii. As redes de infraestruturas eram consideradas “bens públicos”. Por suas características, os bens públicos são de difícil provisão em mercados privados por tratarem-se de bens não rivais, em que a oferta para um indivíduo não implicaria em novos custos para oferta aos demais, bens não excludentes, já que uma vez instalados, seria difícil impedir o

⁵ O monopólio natural se caracteriza por setores ou atividades em que uma única empresa atua no mercado, em particular por características específicas do segmento, como elevados custos fixos para produção e oferta, elevados investimentos com longo prazo de retorno e custos irrecuperáveis. Os setores da infraestrutura, em geral, possuem essa característica.

- consumo de usuários e, por fim, bens não rejeitáveis, pois tratam-se de estruturas que não permitem ao consumidor a opção de não utilizá-las;
- iii. As infraestruturas promovem externalidades que podem ser positivas ou negativas, cabendo ao Estado promover a regulação necessária em caso de externalidades negativas.

Importante frisar, contudo, que a busca pela compreensão sobre o papel da infraestrutura, tanto na reprodução do sistema capitalista, em sentido mais amplo, quanto na produção do espaço urbano, de forma específica, nos conduz a um olhar sobre essas estruturas que deve superar a condição de suporte e apoio às atividades econômicas. Como descreve Lencioni (2021):

“A nosso ver a ideia de infraestrutura facilmente nos conduz à ideia rasa de que elas se constituem como suporte das atividades sociais, como apoio à produção e às atividades em geral. Nessa dimensão aparecem reduzidas e secundárias, como mero apoio, pois o principal reside naquilo que estão suportando, apoiando. No entanto, as chamadas infraestruturas não têm nada de secundárias ou de acessórias, como se tivessem importância menor. Elas são imprescindíveis para a reprodução do capital em geral, além de serem, elas próprias, um nicho de reprodução do capital.” (LENCIONI, 2021, p. 59)

A partir de uma estrutura de análise marxista, Lencioni (2021) sugere que o sistema capitalista organiza suas “próprias condições de existência”, as chamadas condições gerais de produção. Para a autora, deve-se compreender estas condições como pressupostos da dinâmica capitalista, ao mesmo tempo que resultado desta mesma dinâmica⁶. É resultado da capacidade de investimento e materialização de estruturas, ao mesmo tempo que se torna pressuposto dos fluxos gerados por estas provisões. Destaca, ainda, outra característica importante, *seu valor de uso coletivo*. Para a autora, essas condições são gerais porque seu uso ou consumo ocorre de maneira coletiva e por tratar-se de uma necessidade social que será satisfeita coletivamente.

Assim, a despeito das definições apresentadas anteriormente, ressaltamos que o presente trabalho busca interpretar as infraestruturas como

⁶ “Cabe observar que para se compreender como as coisas ou atividades possam ser ao mesmo tempo resultados e pressupostos só é possível no exercício do pensamento dialético, e esse exercício da dialética das formas e funções é feito à exaustão por Marx. Por isso, se diz que “as análises que Marx consagra à reprodução do capital repetem à exaustão a seguinte fórmula: “os resultados do processo conjunto da produção capitalista são, ao mesmo tempo, seus pressupostos (...)” (BIRH, 2017).” (LENCIONI, 2021, p. 39)

parte das relações sociais de produção, a partir das condições próprias de reprodução do sistema capitalista, em seus diferentes estágios de acumulação. Como destacam Rufino et. al. (2021):

“Na verdade, o termo infraestrutura está longe de abarcar a complexidade das discussões que precisam ser desenvolvidas, e o debate a ser feito precisa transcender a infraestrutura enquanto coisa, base ou objeto, problematizando as relações sociais que as determinam, desde suas funções na reprodução ampliada do capitalismo e dos espaços urbanos às condições imediatas de sua produção.” (RUFINO et. al., 2021, p. 11)

Por fim, o esforço de interpretação sobre o conceito de infraestrutura faz-se necessário para as interpretações propostas por este trabalho nos capítulos que seguem. Como visto, os olhares de suporte material às atividades econômicas e reprodução social predominam na literatura pertinente ao tema. A “faceta utilitarista explica muito da instrumentalização política” (HERCE, 2015) da produção de infraestrutura no período contemporâneo. Contudo, a interpretação sobre seus impactos na produção do espaço urbano só pode ser possível se compreendermos seu papel na dinâmica de reprodução do próprio sistema capitalista, como faremos a seguir.

1.2 Aportes teóricos sobre infraestrutura (sobre a economia política da infraestrutura)

Dentre os esforços para compreender as transformações sobre a provisão de infraestrutura urbana no período contemporâneo, o presente trabalho considera parte central dessa análise a interpretação sobre as formas e o papel da infraestrutura na dinâmica de funcionamento do sistema capitalista. Esse olhar busca, através de interpretações teóricas que organizam uma economia política das infraestruturas, identificar como as transformações no modo de produção implicam, também, em novas formas de produção dos elementos que garantem a produção e distribuição de mercadorias, organizam a vida social e produzem os variados territórios.

As considerações apresentadas no presente tópico buscam compreender a infraestrutura e seus impactos na produção do espaço urbano. Contudo, torna-se necessário, em conjunto, analisar como o processo de provisão, disseminação e, no contexto contemporâneo, a operação de infraestruturas cumprem papel na dinâmica de reprodução do sistema capitalista. Assumimos,

portanto, que o olhar sobre a produção do espaço, a partir da infraestrutura, associa-se com a compreensão do fenômeno capitalista, entendidos como aspectos indissociáveis.

Essa associação, torna-se mais relevante no período contemporâneo, a partir das transformações ocorridas nas formas de provisão, financiamento e operação das infraestruturas. As dinâmicas da atual fase do sistema capitalista também afetam o conjunto de áreas que compõem a infraestrutura, modificando as relações sociais que permeiam sua oferta. É a dinâmica recente do capitalismo que nos ajuda a compreender, também, as transformações das infraestruturas.

Na perspectiva de Harvey (1982 [2013]), o ambiente construído deve ser compreendido como o “conjunto de valores de uso incorporados à paisagem física, humanamente criado e pode ser utilizado para a produção, troca e consumo.” O autor ressalta que, parte do que se compreende como ambiente construído se deu ao longo do processo de desenvolvimento histórico, mesmo antes da constituição das relações capitalistas. Contudo, a partir da consolidação das relações capitalistas de produção, os elementos que compõem o ambiente construído transformam-se, também, em mercadoria.

Esta condição deve ser entendida como central na compreensão sobre a provisão das infraestruturas e na própria consolidação do ambiente construído. Harvey (1982 [2013]) destaca as peculiaridades das mercadorias vinculadas ao espaço. Para o autor, as intervenções no ambiente construído têm a imobilidade como característica, fato que implica em destruição do valor incorporado as essas construções caso se opte, por exemplo, por direcionar investimentos para outras localidades. O autor destaca que a ordenação do ambiente construído ocorre a partir de decisões prévias, uma vez que novos elementos devem necessariamente levar em consideração a localização daqueles construídos anteriormente.

Por sua característica inerente, grande escala e durabilidade, Harvey (1982 [2013]) afirma que no capitalismo avançado, a mobilização da quantidade expressiva de recursos necessária para o investimento no ambiente construído depende de processos de concentração e centralização do capital, bem como da estruturação de sofisticado sistema de crédito. Para o autor, a tensões

decorrentes destes aspectos parecem conformar como característica central do desenvolvimento desigual do capitalismo.

A possibilidade de desvalorização de uma quantidade expressiva de valor incorporado ao ambiente construído pode ser entendida como explicação, ao menos em parte, dos processos de desigualdade. Esse aspecto guarda relação importante com as possibilidades de investimentos e de rentabilidade dos projetos de infraestrutura. Voltaremos a essa discussão mais adiante.

É a partir destas considerações que Harvey (1982 [2013]) mobiliza sua interpretação sobre as formas de investimentos no ambiente construído e suas relações com as condições econômicas e a dinâmica capitalista. Apoiado nas interpretações de Marx sobre o funcionamento do sistema capitalista, destaca, a princípio, a necessidade de formação de um excedente produtivo, capaz de ser direcionado para os investimentos em capital fixo. Esse processo implica na transferência de recursos que poderiam ser utilizados diretamente na produção, para ser destinado a uma atividade não imediatamente produtiva. Considera, ainda, que no caso da infraestrutura o excedente deve ser ainda mais expressivo.

As condições de formação desse excedente necessário são destacadas pelo autor. Primeiramente, pode se dar a partir de acumulação primitiva, como ocorrido nos primórdios do desenvolvimento capitalista. Já no estágio atual, esse processo demanda períodos de superacumulação. Na interpretação marxista apresentada por Harvey (1982 [2013]), o capitalismo produz inerentemente períodos de superacumulação, em que o excedente gerado seria direcionado para setores do capital fixo, transferindo a força de trabalho, as mercadorias, a capacidade produtiva e o capital monetário para esses segmentos, incluindo o ambiente construído, conseqüentemente, a infraestrutura. Para o autor, “as contradições da acumulação produzem as condições necessárias para a formação de capital fixo em uma base periódica.” Harvey (1982 [2013], p. 339).

Importante destacar que, conforme descrito em Harvey (1982 [2013]), esta transferência surge como solução importante para as crises que caracterizam o sistema capitalista. Por esse motivo, ocorrem surtos frequentes de investimento em capital fixo, com deslocamento dos investimentos para áreas como a

infraestrutura. A solução para as crises é baseada na retomada da atividade econômica, utilizando-se de setores intensivos em capital e trabalho, bem como para preparar determinada região para um novo ciclo de crescimento.

Harvey (1982 [2013]) aponta, entretanto, que este movimento também se insere nas contradições da própria dinâmica capitalista. Destaca, em especial, como esse investimento em capital fixo compromete a produção futura, bem como “antecipa o trabalho futuro como valor equivalente.” Harvey (1982 [2013], p. 341). O capital fixo imobiliza parcelas elevadas de capital e, como descrito, direciona as possibilidades de investimentos para os espaços previamente escolhidos. Em outras palavras, a circulação do investimento em capital fixo demanda maior rigidez em relação à produção, nesse sentido, serve como alívio temporário para crises, porém, compromete novas rodadas de produção e consumo.

Cabe, então, compreender a forma de circulação do capital fixo. O que consideramos infraestrutura é definido por Harvey (1982 [2013]) como capital fixo autônomo, aquele que não está inserido diretamente no processo produtivo. Para Harvey, o capital fixo autônomo é produzido por determinado capitalista, contudo, por seu valor de uso, acaba emprestado a um conjunto de usuários. Dessa forma, pode funcionar como capital monetário e sua circulação ocorreria a partir da recuperação do valor incorporado em sua produção, retornando ao longo da vida útil da infraestrutura, acrescido de juros. É também por essa condição que o autor considera que é possível impedir crises transformando parte do capital excedente em capital fixo.

Esse processo, contudo, não ocorre sem riscos. Harvey (1982 [2013]) afirma a necessidade da estruturação de um sistema de crédito capaz de suportar os elevados investimentos. Reforça, ainda, que este capital fixo autônomo está mais sujeito às oscilações das condições econômicas gerais e a processos de desvalorização. Tal fato sugere importantes aproximações com as formas de provisão de infraestrutura em boa parte do século XX, em grande medida suportada pelo Estado. Ajuda, também, a compreender o processo contemporâneo de suporte aos investidores privados.

Em Harvey (2018), o autor aponta para importantes transformações na produção de capital fixo, em especial o tipo autônomo. O autor destaca que as necessidades de grandes quantidades de recursos monetários acabaram por direcionar esses investimentos para o Estado. Já no período atual, esse processo é conduzido por conglomerados bancários ou mesmo parcerias público-privadas. Destaca, ainda, a importância desses investimentos na própria dinâmica capitalista recente e reforça o papel de instituições responsáveis pelos fluxos de investimentos.

“Para Marx, a demanda por diversos tipos de capital fixo, além das exigências provenientes da necessidade de criar um fundo de consumo adequado às necessidades da reprodução social e da vida cotidiana, formou uma base material crucial para o crescimento e a sofisticação cada vez maior das instituições que gerenciam os fluxos de capital portador de juros.” (HARVEY, 2018, p. 149)

O capital portador de juros ganha nova preocupação nas interpretações do autor. Ao descrever como a produção de uma infraestrutura física acaba por direcionar um fluxo de capitais para aquele local, Harvey (2018) aponta que isto ocorre como forma de impedir o processo de desvalorização do capital investido, em especial o capital portador de juros, responsável pelo financiamento dos investimentos.

O autor ainda destaca que esse pode, por exemplo, vir de um fundo de pensão. O exemplo do fundo de pensão nos ajuda a compreender a interpretação do autor sobre o papel do sistema de crédito na produção do capital fixo e do ambiente construído. O investimento de vulto necessário para essa produção demandaria uma quantidade expressiva de capital acumulado ao longo dos anos. Esse capital entesourado “é capital morto e desvalorizado.” (HARVEY, 2018, p. 47). O sistema de crédito, então, cumpre o papel de captar a poupança da sociedade e permitir, através de empréstimos, os investimentos em capital fixo. Ressalta o autor que esse processo permite que o capital circule como capital portador de juros.

Faz-se necessário, contudo, compreender as especificidades sobre o financiamento e sobre o crédito à infraestrutura. Ponto central da disponibilidade de crédito, o risco envolvido nessa produção possui características que afetam o interesse de parcelas do capital. Werner e Brandão (2019) destacam essas

condições e suas implicações com o sistema de crédito. Os autores ressaltam os elevados investimentos na fase de construção e a enorme irreversibilidade dos investimentos, uma vez que não possuem valor econômico em caso de interrupção dos projetos. Ao mesmo tempo, afirmam que o financiamento dessas obras deve ocorrer em longo prazo de retorno, uma vez concluídas há grande dificuldade em recuperar os investimentos com cobrança dos possíveis usuários em curto ou médio espaço de tempo. Surge, então, a necessidade de soluções de financiamento mais complexas, gerando as chamadas “finanças industrializantes” (WERNER e BRANDÃO, 2019, p. 289) que organizam essa sofisticada estrutura de crédito.

Sobre as transformações na provisão de infraestrutura, Graham e Marvin (2001) destacam as interpretações sobre as mudanças na economia política das infraestruturas no capitalismo. Os autores apontam que essa perspectiva observa a importância das infraestruturas em superar as restrições espaço-tempo, considerada questão central para o desenvolvimento do sistema capitalista. O papel da infraestrutura, então, seria condição para o processo de produção, reprodução e legitimação da economia capitalista.

Importante ressaltar, então, que as infraestruturas, como vimos na seção anterior, estão diretamente relacionadas ao processo produtivo, ao bem-estar e condições de vida, bem como fazem parte da dinâmica e da movimentação do capital. Assim, como destaca Harvey (2018), é importante compreender os processos que explicam a dinâmica da provisão de infraestrutura, o desenvolvimento do ambiente construído, os fluxos de mercadoria e de informação, possíveis apenas com a construção do suporte infraestrutural. Contudo, esse processo deve ser interpretado a partir das dinâmicas do capital. Nas palavras do autor:

“Se o capital é definido como “valor em movimento”, então devemos dizer algo a respeito da configuração espaço temporal do mundo em que ocorre esse movimento. O movimento não pode ocorrer no vácuo. Temos de abandonar a visão do valor que se move sem estar ancorado em nenhum lugar e passar a enxergá-lo criando geografias de cidades e redes de transportes, formando paisagens agrícolas para a produção de alimentos e matérias-primas, englobando fluxos de pessoas, bens e informações, determinando configurações territoriais de valores fundiários e habilidades de trabalho, organizando

espaços de trabalho, estruturas de governo e administração.”
(HARVEY, 2018, p. 129)

Reforçamos que o próprio movimento do capital necessita dos espaços fixos para seu processo de valorização. Tal fato ocorre pela eliminação das barreiras espaciais pelo tempo. Harvey (2018) ressalta que a lei do valor definida por Marx depende da expansão e consolidação de um mercado mundial, com articulações de produção e consumo que se tornam bastante evidentes no período da globalização e de cadeias mundiais de circulação de mercadorias. Isso só foi possível, ainda segundo o autor, com a redução das barreiras físicas que afastam os variados mercados. Ocorre, então, a necessidade de um grande volume de investimentos em infraestruturas físicas, que facilitaram os fluxos de mercadorias e do capital dinheiro (HARVEY, 2018).

Para compreender o papel do ambiente construído na dinâmica capitalista, faz-se necessário, então, avaliar a anulação do espaço pelo tempo. A princípio essa interpretação soa contraditória, porém, destaca Harvey (2018), a anulação não implica necessariamente dispersão espacial, uma vez que a concentração em determinados locais, as economias de aglomeração, com redução dos custos de circulação, a partir da estruturação de redes de transporte e comunicação, acabam por cumprir papel de destaque na “redução do tempo de circulação e na retenção de uma maior quantidade de mais-valia para o capital” (Harvey, 2018, p. 133). A contradição, portanto, desaparece ao compreendermos que essa dinâmica cumpre papéis diferentes em cada etapa do processo de valorização.

“Podemos dizer agora que, em um primeiro momento, o capital cria uma paisagem física e as relações espaciais adequadas às suas necessidades e propósitos (tanto na produção quanto no consumo) e, em um segundo momento do futuro, percebe que o que criou se tornou antagônico às suas necessidades. E parte da dinâmica da acumulação capitalista a necessidade de “construir paisagens e relações espaciais inteiras para mais adiante tornar a destruí-las e reconstruí-las do zero no futuro” (HARVEY, 2018, p.133)

Lencioni (2021) afirma, neste sentido, que os chamados custos de circulação seriam falsos custos de produção. Para a autora, estes custos de circulação remetem a um problema espacial, já que a realização da mercadoria ocorre, tradicionalmente em outro local, mas também, uma questão de tempo,

uma vez que ocorrerá posteriormente à produção. Essa dimensão consolida a relação espaço-tempo na dinâmica de reprodução do capital. Todo esse processo, destaca a autora, deve ser diminuído, uma vez que a “circulação é desvalorizante” (LENCIONI, 2021, p. 41). Logo, a criação da condição de circulação torna-se uma necessidade para o capital.

Nesse sentido, há sempre uma busca por revolucionar os meios de circulação, reduzindo as distâncias e o tempo (LENCIONI, 2021). Assim, também segundo a autora, podemos identificar como o capital se especializa, com a criação de redes, materiais e imateriais, que acabam por unir o que está distante ou separado. A autora, então, aponta:

“Entre dois pontos, A e B, a relação espaço e tempo pode se apresentar diferente, segundo as condições de transporte de pessoas e coisas, a de comunicação e as de informação. Em síntese, a velocidade da circulação de bens e de pessoas, dos meios de comunicação e dos de informática têm implicações diretas na relação espaço-tempo.” (LENCIONI, 2021, p.43)

Segundo Graham e Marvin (2001), a economia política da infraestrutura capitalista é baseada em sete pontos. O primeiro relaciona a provisão de infraestrutura com a superação das barreiras de espaço e tempo, como forma de garantir a circulação de fatores de produção, garantindo a mobilidade da “informação, dinheiro, capital, serviços, trabalho e mercadorias” (GRAHAM E MARVIN, 2001, p. 191). Os autores destacam:

“As redes de infraestrutura tornam-se assim centrais para a reprodução e o desenvolvimento do capitalismo porque ligam vários espaços e tempos. [...] Como Jean-Marc Offner coloca, ao invés de alguma forma causar ‘*desaparecimento do território*’, como no sonho imaterial de tantos utopistas das tecnologias de informação, ‘*é precisamente o fato de existir uma infinidade de lugares que cria a necessidade de troca baseada na infraestrutura de redes*’.” (GRAHAM E MARVIN, 2001, p. 193, tradução nossa)

O segundo aspecto destaca a importância de compreender as diferenças entre cada tipo de infraestrutura (redes de telecomunicações, transporte, energia e água) na redução das barreiras espaço-tempo, bem como a sua estrutura fixa no território e sua escala de operação. O Quadro 1.2-1 abaixo apresenta essas diferenças.

Quadro 1.2-1 – Capacidade de integração e "espaço-tempo" de diferentes redes de infraestrutura

Rede	Fixidez/integração no espaço	Efeitos de fricção da distância	Escala de operação
Água e resíduos	Muito alta	Muito alta	Local/Regional
Transporte	Muito alta	Muito alta	Local/Global
Energia	Média	Média	Local-Internacional
Telecomunicações	Decrescente	Muito baixa	Local para global

Fonte: GRAHAM E MARVIN (2001), tradução nossa.

O terceiro aspecto da economia política das infraestruturas está relacionado com a necessidade de capitais, dependentes de um determinado espaço físico. A característica física da infraestrutura implica em investimentos localizados territorialmente, transformando essa dependência local em uma atividade cara, incerta e de elevado risco. Nessa linha, os processos de reconfiguração do espaço cumprem papel relevante na própria dinâmica de funcionamento do sistema capitalista, através da construção e modificações na infraestrutura.

Além dos três aspectos mencionados, relacionados com a própria dinâmica capitalista, Graham e Marvin (2001) destacam outras quatro interpretações da economia política da infraestrutura que buscam enunciar as transformações ocorridas na sua provisão, acompanhadas das transformações no modo de produção capitalista. No quarto aspecto, destacam que o avanço de novas tecnologias, incorporadas em várias áreas da infraestrutura, que promoveram uma nova escala na compressão da relação espaço-tempo. Os autores apontam que as tecnologias vinculadas à infraestrutura se transformam no “princípio organizador da vida cotidiana” promovendo grande aceleração geográfica da produção, das trocas e do consumo.

Esse processo, contudo, deve ser avaliado a partir das relações sociais presentes na provisão e no consumo dessas redes de infraestrutura. Os autores reforçam as assimetrias existentes entre os agentes envolvidos na produção de infraestrutura, como empresas, Estado, organizações do setor público ou mesmo agentes sociais. Dessa forma, ressaltam que essa dinâmica ocorre de forma a

e elevar processos de desigualdade entre diferentes áreas, a despeito da ideologia normalmente difundida, regiões e comunidades mais pobres podem não ter acesso a esse desenvolvimento, gerando um aumento de suas restrições de espaço-tempo.

O quinto aspecto apresentado pelos autores diz respeito aos impactos da globalização nos monopólios nacionais da infraestrutura. Os teóricos da economia política da infraestrutura consideram que esse impacto ocorre a partir da internacionalização, liberalização, privatização e desenvolvimento de novas tecnologias. Nesse processo, Graham e Marvin (2001) destacam que o Estado-nação moderno tende a transferir seu poder para circuitos financeiros mediados pela infraestrutura. A diminuição do poder nacional acaba por desenvolver microrregiões construídas a partir da expansão de infraestrutura, sem que esse processo ocorra com integração e redistribuição, definindo um tipo de planejamento urbano chamado de “localismo estratégico”.

Para os autores, essa transformação ocorre com o colapso das políticas fordistas e keynesianas e o crescimento da competição entre regiões, promovendo um reescalonamento e ações empresariais na provisão de infraestrutura. Como resultado, destacam:

“Na área das infraestruturas, isso significou uma mudança generalizada para a privatização, liberalização, a abertura da infraestrutura pública ao investimento privado e o aumento da liberdade do capital privado para desenvolver infraestruturas limitadas e personalizadas em espaços específicos, sem se preocupar com a necessidade de subsídios cruzados em zonas menos favorecidas.” (GRAHAM e MARVIN, 2001, p. 198, tradução nossa)

A sexta transformação contemporânea sobre as infraestruturas ocorre com a quebra dos “monopólios naturais”, permitindo que os bens e serviços de infraestrutura possam ser transformados em mercadoria e transacionados em um mercado capitalista. Modificam-se de variadas maneiras as características da provisão e do consumo da infraestrutura. Graham e Marvin (2001) destacam que as economias de escala, por exemplo, passam a ser menos significativas, uma vez que os serviços passam a ser customizados e orientados por nicho. Destacam, também, que passa a se reduzir a característica de “bem público” da infraestrutura, em especial com a implementação de novas tecnologias que

permitem maior controle sobre os usuários e diferenciação nas formas e possibilidades de uso.

Por fim, a última transformação destacada pelos autores diz respeito ao fim de processos homogêneos relacionados à infraestrutura, que passa a ser desenvolvida de forma desagregada e fragmentada. Dessa forma, consideram que a própria dinâmica de provisão das infraestruturas estará condicionada a uma nova lógica geopolítica e geoeconômica, com deformações desiguais nas relações espaço-tempo, principalmente pelo desenvolvimento de lugares específicos e extremamente valorizados. Para Graham e Marvin (2001), o fim da provisão padronizada e homogênea, que buscava conectar as diversas áreas da cidade é substituída por uma provisão avançada, direcionada para algumas regiões, que passam a se conectar através da infraestrutura, desconsiderando outros espaços. Os autores definem este processo como “efeito túnel”.

A partir dessas considerações, faz-se necessário avançar na compreensão das modificações da infraestrutura no período contemporâneo, utilizando-se do referencial aqui apresentado e identificando seus aspectos relacionados com a dinâmica capitalista atual.

1.3 Transformações recentes na interpretação da infraestrutura

Como destacado anteriormente, as relações entre a dinâmica de acumulação do sistema capitalista impactam a provisão de infraestrutura ao mesmo tempo que a própria produção do espaço, incluída a infraestrutura, é parte determinante da reprodução do sistema. Dessa forma, torna-se importante compreender como as transformações do capitalismo afetaram a produção de infraestrutura.

Nesse sentido, as transformações ocorridas, particularmente após os anos 1980, com a consolidação do neoliberalismo enquanto padrão hegemônico, causaram efeitos importantes sobre a produção de infraestrutura ao redor do mundo. Por suposto, essas transformações ocorreram, e continuam a ocorrer, de maneiras diferentes quando nos detemos nas especificidades locais. Entretanto, é possível identificar características que parecem se disseminar em variados espaços.

Graham e Marvin (2001) destacam que o padrão de infraestrutura como componente do *welfare state* dos países desenvolvidos passa a sofrer com

constantes críticas, vinculadas ao modelo de políticas keynesianas de investimentos e do ideal modernista da infraestrutura. Ao mesmo tempo que se contesta a política econômica, a lógica de implantação de infraestrutura modernista, baseada em monopólios públicos ou privados, estrutura de tecnologia padronizadas entre os territórios, promovendo uma certa coerência entre os padrões adotados em variadas cidades, passa a ser também questionada.

Os autores destacam que, décadas após o início dessa ordem, avançaram processos de liberalização nos segmentos da infraestrutura, que cada vez menos possuem caráter de rede integrada, promovendo territórios isolados seja do ponto de vista local ou em escala global. As restrições econômicas, em especial de cunho fiscal, amparadas no novo consenso econômico, acabaram por constranger o desenvolvimento e a manutenção das redes de infraestrutura, o que levou diversos estados e cidades a venderem seus ativos de infraestrutura para grandes empresas transnacionais.

“As "forças de mercado" e os modelos liberalizados de competição infraestrutural são amplamente destacados como merecedores do *status* hegemônico como modos de distribuição de muitos tipos de bens e serviços anteriormente considerados "públicos". Em um grau considerável, isso está sendo impulsionado pelo *lobby* extremamente influente de empresas transnacionais privadas. Por um lado, essas empresas desejam (re)mercantilizar bens públicos com fins lucrativos. Por outro lado, desejam se beneficiar de arquipélagos globais de investimento em infraestruturas de alta qualidade, necessários para sustentar as suas próprias divisões internacionalizantes de trabalho, produção e consumo.” (GRAHAM e MARVIN, 2001, p. 91/92, tradução nossa)

A ideia de remercantilizar a infraestrutura implica em grande alteração dos padrões definidos na construção do *welfare state* e que garantiu acesso a um conjunto de bens e serviços público nos países desenvolvidos. Para Graham e Marvin (2001), as mudanças na economia política das cidades e da infraestrutura, que acompanharam esse processo, promovem a

“descoletivização”⁷ do acesso aos serviços de energia, água, resíduos sólidos, transporte e telecomunicações.

O avanço do novo modelo de provisão, ainda segundo Graham e Marvin (2001), implica em aumento da desigualdade de acesso aos serviços de infraestrutura. As ondas de privatização e liberalização são acompanhadas por uma oferta limitada de serviços, restritas a determinados grupos de pessoas e regiões da cidade, capazes de conduzir negócios lucrativos para essas atividades, promovendo um aumento da segregação e impedindo o acesso de parcelas mais pobres da população.

Transformações no campo da provisão de infraestruturas podem ser identificadas quando olhamos para o desenvolvimento da cidade capitalista. A cidade moderna serviu como suporte para o desenvolvimento da vida econômica e social, através da promoção de infraestrutura, que acabou por coordenar e sincronizar este processo (O’Neill, 2017). Contudo, destaca ainda O’Neill (2017), a condução estatal representou a principal característica da oferta de infraestrutura, constituindo essa como o principal ativo do portfólio dos Estados.

Atualmente, essa posição tem sido desmantelada e um novo arranjo para a provisão de infraestrutura se organiza ao redor do mundo. O autor reforça que se trata de um movimento curioso, uma vez que coincide com o momento de maior demanda por infraestrutura global.

Essa escala de investimento em infraestrutura é apresentada por O’Neill (2017) como um conjunto complexo, uma vez que foi definida pela necessidade de atualização das infraestruturas construídas no século XX, pelo avanço tecnológico que implica em remodelação e criação de novos ativos físicos, o crescimento populacional e o cenário de mudanças climáticas. Tal fato ocorre, contudo, em um período de restrições fiscais por parte dos Estados e a inserção dos investimentos privados em segmentos tradicionalmente operados por esse. Assim, o autor destaca as tensões do atual momento, compreendendo a infraestrutura como um esforço coletivo, que depende da organização e

⁷ Importante destacar, reforçam Saunders e Harris (1994) (*apud* GRAHAM E MARVIN, 2001), que a lógica de consumo coletivo dos serviços de infraestrutura nunca se caracterizou como padrão do capitalismo avançado. Tratou-se de um fenômeno temporário, entre velhas e novas formas de provisão através do mercado.

regulação estatal como condição central para sua criação, enquanto entes privados passam a apresentar condições de financiamento, ao mesmo tempo que conseguem projetar, construir e operar essas infraestruturas.

Identifica-se, nesse sentido, a necessidade de compreensão sobre as transformações recentes ocorridas nas formas de provisão de infraestrutura urbana, principalmente com o protagonismo dos agentes privados nesses setores. Ao se organizar a infraestrutura a partir dos investidores privados, com a busca por retornos de longo prazo, coloca-se em questão uma série de impactos sobre a construção das cidades e suas possibilidades de promover o bem-estar. Como destaca O'Neill (2017):

“A questão para uma infraestrutura privatizada e financeirizada é se ativos de infraestrutura individuais, agora deliberadamente discretos e desagregados, são capazes de fornecer a uma cidade uma plataforma de infraestrutura onde a universalidade, a construção de fluxos urbanos, o ideal de acesso e a geração de externalidades positivas líquidas emergem como uma consequência direta.” (O'NEILL, 2017, p. 186, tradução nossa)

Ferrara, et. al., (2018) destacam como esse processo ocorre de maneira a promover elevação da qualidade urbana em determinados espaços, relacionando-se com espaços notadamente precários e aprofundando processos de diferenciação urbana, gerando na maioria das vezes a capitalização dessa diferenciação através dos preços dos imóveis. Assim, a forma fragmentada de provisão de infraestrutura passa diretamente por essa relação com os mercados privados. Graham e Marvin (2001) apontam como os investimentos passam a ser determinados projeto a projeto, desconfigurando as características de rede integrada da infraestrutura.

Com o deslocamento da infraestrutura para um mercado privado e a entrada de novos agentes, além de modalidade de financiamento através de um mercado de títulos, ações, fundos de pensão, fundos de investimentos etc., os aspectos de flutuação dos mercados são incorporados à provisão de infraestrutura (GRAHAM e MARVIN, 2001). A complexidade desses agentes relacionados à produção de infraestrutura é ressaltada por Werner e Brandão (2019):

“Nas últimas décadas, profundas transformações na estrutura e dinâmica do setor de infraestrutura se processaram, nos âmbitos

tecnológico, institucional e de mercado. Foram erguidas modalidades institucionais complexas, com o surgimento de uma multitude de novos agentes, instâncias decisórias, aparatos regulatórios etc. Uma miríade complexa de agentes e frações de capitais compõem um bloco de capitais infraestruturais (promotores, incorporadores, mercantis, de transportes etc.) com grande poder de decisão sobre os destinos de nossas cidades e regiões.” (WERNER e BRANDÃO, 2019, p. 288)

Esse processo de fragmentação ocorre a partir da capacidade de determinadas regiões das cidades se conectarem com fluxos de capitais (GRAHAM e MARVIN, 2001). Nesse sentido, a produção de infraestrutura passa a dialogar com a capacidade de atração de capitais, que garantirão seu financiamento em busca de operações rentáveis. Os autores apontam para a criação de espaços globais/locais que possuem características para se inserir nesses fluxos.

Esse aspecto aprofunda-se com novos arranjos de contratação e operação das infraestruturas urbanas pelo setor privado. Conforme destacado por Ferrara, et. al., (2018), ocorre uma mudança na forma como o capital financeiro passa a atuar na produção do espaço urbano. Apresentando-se em uma nova posição, agora como proprietário de ativos de infraestrutura, a partir de fundos de investimentos, ações de empresas ou securitização de dívidas e novas condições de inserção de um capital global passa a se refletir no espaço urbano. Dentro dessa perspectiva, a criação de modalidades de participação privada na infraestrutura, como parcerias público-privadas, concessões, privatizações, dentre outras, cumpre papel de destaque.

Contudo, é condição fundamental compreender os impactos dessa participação na construção das cidades, uma vez que o investidor privado tem em mente a melhor configuração urbana possível para maximizar lucros, com a infraestrutura mais lucrativa possível (O’NEILL, 2019). Destaca-se, ainda segundo o autor, o papel dos planejadores e investidores na forma e impactos na busca de fluxos regulares na cidade, como condição para a viabilidade do ativo de infraestrutura, com importantes consequências econômicas, sociais e ambientais. Segundo Werner e Brandão (2019):

“Seria importante investigar como as inversões de capital em capacidade circulativa nova provavelmente terão forte impacto na geração ou recondicionamento de riqueza. A provisão de

infraestrutura tanto pode suscitar novas riquezas, como pode renovar antigos ativos ou espaços.” (WERNER e BRANDÃO, 2019, p. 299).

A mudança nos paradigmas da provisão de infraestrutura dialoga diretamente com os mecanismos de financiamento. Conforme descrito por Graham e Marvin (2001), de 1850 até os anos de 1960, prevalecia uma visão integrada sobre a infraestrutura, estruturada a partir das ligações em rede, padronizadas e regulamentadas, de modo a garantir a oferta de serviços previsíveis e confiáveis. Destaca-se, também, a característica da infraestrutura sob o controle do Estado, com o objetivo de promover a oferta de um bem ou serviço para grande quantidade de usuários, promovendo bem-estar para população e afetando o desempenho das empresas, com impactos por toda a economia (BERCOVICI, 2015).

A construção da infraestrutura urbana como parte do processo de integração do território e de suporte material ao funcionamento das cidades e uso do território urbano (PÍREZ, 2013), em consonância com o estado de bem-estar keynesiano, deu-se a partir de um processo de desmercantilização e através da intervenção estatal, em especial no capitalismo dos países avançados.

Graham e Marvin (2001) descrevem o processo que transformou a infraestrutura urbana a partir dos anos 1970. Substituiu-se uma provisão planejada, com regulação pública e organizada em monopólios, por uma nova organização difusa, sobre dominância do setor privado, com baixa regulação e com a quebra de parte dos monopólios das empresas do Estado.

Esse processo modifica-se em linha com alterações na condução da política econômica. A ruptura com os padrões keynesianos de intervenção na economia passa, então, a impactar as formas de financiamento para a provisão de infraestrutura e, conseqüentemente, os processos de produção do espaço urbano a partir da oferta destes serviços.

As alterações no campo econômico acabaram por atingir a provisão de infraestrutura de variadas formas. Ainda conforme Graham e Marvin (2001), destacam-se, por um lado, as alterações na forma de atuação do Estado e a forma como a infraestrutura é vista no contexto de intervenção e provisão de

bens e serviços, por outro lado, o Estado passa a vender seus ativos de infraestrutura para grandes empresas privadas. Para os autores, essas modificações ocorrem a partir de “forças de mercado e modelos liberalizados de concorrência de bens e serviços que anteriormente eram considerados públicos”.

Até o final dos anos 1990, este processo consolida-se a partir da transferência dos ativos para o setor privado. O interesse de empresas privadas e, mais tarde, de fundos de investimentos ou outras formas vinculadas ao mercado de capitais, advém justamente do poder de monopólio estabelecido por empresas estatais e possui rentabilidade garantida pelo consumo forçado dos serviços ofertados (O’NEILL, 2019).

Ainda segundo o autor, no período anterior à crise financeira de 2008, esse processo ganha contornos financeirizados, uma vez que passa a ser atrelado à securitização de ativos. A baixa flutuação das receitas, garantida pelo pagamento das tarifas de serviços essenciais, foi condição essencial para a criação de produtos financeiros e securitização dos ativos de infraestrutura. Foi a partir desse processo que os ativos de infraestrutura passaram a compor uma classe de ativos financeiros, uma vez que as métricas de comparação com outras possibilidades de investimentos foram estabelecidas.

Por fim, no pós-crise, o caráter financeirizado dos ativos perdeu protagonismo e os aspectos físicos, relacionados aos retornos da operação dos ativos de infraestrutura voltaram a ser relevantes na análise dos investimentos privados.

No contexto atual, período do capitalismo com protagonismo das finanças, destacam-se trabalhos que apresentam o processo de financeirização do ambiente construído, no caso do presente trabalho, a financeirização das infraestruturas. Propõe-se, então, consolidar os entendimentos sobre a financeirização.

Ainda que dispersos ao longo desse capítulo e discutido de forma mais detalhada a partir de diversas abordagens, considera-se a financeirização como elemento característico da atual fase do sistema capitalista, que se consolida com o neoliberalismo.

Não se trata, como destaca Lapyda (2023), da versão errônea de considerar que a produção de valor se torna exclusivamente financeira e que a atividade industrial, ou econômica em geral, estão em segundo plano. Trata-se, sim, de uma predominância da lógica financeira nas atividades econômicas, na sociedade e na política (Lapyda, 2023).

É nesse sentido que o autor irá considerar a dimensão política da financeirização, em linha com o olhar definido no presente trabalho. Essa dimensão política considera a participação de novos agentes, responsáveis pela desintermediação financeira, com a centralização de capital por meio de investidores institucionais, como fundos de investimentos, fundos de pensão e seguradoras.

Ocorre, também, um processo de financeirização das empresas, com a “diluição” das fronteiras entre o setor financeiro e as empresas industriais (Lapyda, 2023). Por fim, considera-se a modificação na forma de atuação estatal, com nova estrutura regulatória, crise fiscal e modificações sobre sua estrutura de planejamento. Essas três dimensões acabam por orientar as interpretações sobre a financeirização da infraestrutura e são discutidas de maneira mais detalhada ao longo do trabalho.

Como fator central para compreender esse fenômeno, destacamos a interpretação de Purcell et. al. (2019), que considera as formas em que a renda e as finanças se apresentam no processo de capitalização/valorização dos ativos.

Os autores propõem que uma estrutura analítica baseada na tríade “valor-renda-finanças”, baseando-se na ideia de que renda e finanças podem ser colocadas como abstrações ou formas de valor. Assim, compreendendo a perspectiva capitalista, em que o valor é a forma social da riqueza, como determinante do modo de produção, o desafio proposto pelos autores é identificar como a formação social, em que o processo de produção domina as ações humanas, vincula-se ao acesso dos serviços de infraestrutura.

Purcell et. al. (2019) assumem que a acumulação financeira ocorre a partir da extração de valor do processo de trabalho, sendo uma das maneiras disso ocorrer, a renda. Nesse sentido, a renda torna-se aspecto importante da

compreensão da financeirização das infraestruturas. Nesse caso em particular, definem que a renda de monopólio pertence ao caráter único da terra, bem como um caráter não substituível de uma mercadoria e a renda absoluta a partir de um poder de classe capaz de criar barreiras à competição e equalizar as taxas de lucro.

A partir de diversas interpretações sobre o papel da renda e a produção do ambiente construído, Purcell et. al. (2019) apontam que a condição de monopólio e barreira à competição na infraestrutura são capazes de gerar renda absoluta, como na privatização de serviços de eletricidade ou oferta de água. Assim, os autores consideram que no atual estágio capitalista, essas rendas são organizadas em um conjunto de títulos financeiros, que passam a ser comercializados e vendidos como capital fictício a partir das rendas futuras que poderão gerar. Os autores afirmam:

“Portanto, à luz de novas pesquisas sobre a acumulação de capital 'rentista', sugerimos que não é apenas que a terra e os ativos são tratados como ativos financeiros puros, mas, e talvez mais importante, que a renda, extraída de várias formas de monopólio privado, são ativamente buscadas pelo capital fictício. Essa percepção tem o potencial de aprofundar a forma como mobilizamos analiticamente a renda, a fim de compreender como a extração de valor está operando sob novas formas de propriedade monopolista privada liderada por finanças.” (PURCELL et. al., 2019, p. 7, tradução nossa)

Com relação às finanças, os autores afirmam a necessidade de compreender as bases materiais dos fluxos de renda geradas por diferentes tipos de ativos. Destacam, ainda, a importância de se identificar as relações sociais das finanças, em especial como suas formas de cálculos afetam os processos econômicos. Baseados em O'Neill (2019), destacam que no caso das infraestruturas, esse processo ocorre através da metrificação dos serviços prestados por um ativo e a criação dos direitos de propriedade vinculados a um ativo ou seu fluxo de receitas. Assim, concluem:

“Quando as finanças mediam a compra e venda de ativos na separação (temporal e espacial) da propriedade física, o capital que rende juros assume a forma do que Marx chamou de "capital fictício" (...) Ainda assim, as práticas de avaliação usadas pelas finanças na criação de ativos não criam valor, embora os títulos de propriedade resultantes sejam mercadorias que circulam a um preço. Na verdade, entender o capital fictício como "o acúmulo de direitos de saque sobre valores que ainda estão por

ser produzidos" (DURAND, 2017: 4) revela que a compra e venda de "títulos para receitas futuras de qualquer tipo integra outros aspectos da distribuição" (PURCELL et. al., 2019, p. 9)

Com o protagonismo da visão neoliberal sobre a condução da economia e, também, sobre o urbanismo, as infraestruturas urbanas passam a ser inseridas em um novo ciclo de valorização do capital, cujos retornos não estarão definidos apenas pelos ganhos oriundos dos processos de produção a partir da contratação estatal. Pírez (2013) destaca como parte da infraestrutura urbana é incorporada à mercantilização universal e hegemônica e parte da população deixa de acessar esses serviços por falta de recursos monetários. Esse processo ocorre com a exclusão das redes de infraestrutura das políticas de bem-estar social. Modifica-se a percepção da infraestrutura como um bem quase-público, de consumo coletivo (GRAHAM e MARVIN, 2001). Nas palavras de Bercovici (2015):

“Com o neoliberalismo, consagrou-se a hostilidade ao Estado e o desengajamento estatal da infraestrutura, por meio da privatização, abandono ou até mesmo a destruição de ativos públicos, promovendo políticas ditas “sustentáveis” que favorecem poucos em detrimento da maioria da população. Incentivou-se a chamada “comodificação” (“*commodification*”), ou seja, a mercantilização e privatização dos serviços públicos, dos bens públicos e da própria infraestrutura. A deterioração precipitada da infraestrutura é causada pela negligência em relação às áreas mais necessitadas e pela relutância ideológica em utilizar recursos públicos para recuperar ou investir em infraestrutura.” (BERCOVICI, 2015, p. 25-26)

Pode-se identificar a forma como o Estado abandona sua estratégia fiscal expansionista como elevação do risco social (MASSONETTO, 2015). A produção de infraestrutura urbana e seus impactos na redução da desigualdade estão diretamente relacionados com a forma de intervenção do Estado na economia no âmbito da ascensão neoliberal. A defesa da austeridade fiscal é então colocada como justificativa para a transferência da operação, gestão e financiamento da infraestrutura para a esfera privada. É nesse contexto, como aponta O’Neill (2019), que a crise fiscal é componente fundamental do processo de financeirização da infraestrutura.

Furlong (2019) afirma que existe uma relação direta entre as políticas de austeridade e novas ferramentas de financiamento. A autora destaca, então, que esse processo conduz à infraestrutura de austeridade, baseada na busca por

intensiva extração de valor das infraestruturas públicas ou sua degradação por falta de investimentos. Esse processo de degradação em cenário de austeridade, é apontado pela autora, como justificativa para processo de financeirização.

Cabe associar essa interpretação com as considerações de Harvey (1982 [2013]). O autor destaca que os processos de desvalorização ocorrem como forma de impedir a redução das taxas de lucro e permitem uma nova rodada de acumulação. Assim, aponta que diversos negócios apenas avançam quando passados para outras mãos, após uma primeira rodada de investimentos acabarem desvalorizados, com a compra barata por outros investidores. Importante, ainda, como aponta Harvey (2018), o ambiente construído sofre constantemente com esses processos:

“Um sistema metroviário foi à falência (desvalorizando o metrô e depreciando o capital dos investidores) e deixou para trás o valor de uso dos túneis — que ainda usamos quando nos deslocamos pelo metrô de Londres. A depreciação dos valores da moradia na crise de 2007-2008 nos Estados Unidos deixou um imenso estoque de valores de uso imobiliários que fundos de participações e fundos hedge puderam adquirir em massa por uma mixaria e aproveitar de maneira rentável.” (HARVEY, 2018, p. 92)

Essas abordagens buscam identificar as relações contemporâneas de financeirização do espaço urbano. Dentre as possíveis interpretações sobre a condição contemporânea da provisão de infraestrutura, busca-se avaliar esse processo para além dos olhares sobre a urbanização industrial (FERRARA, et. al., 2018). As autoras destacam a necessidade de novas interpretações desse processo a partir da inserção de cidades do capitalismo periférico em um circuito global de capitais.

Para Furlong (2019), a financeirização da infraestrutura pode correr de duas formas: com a geração de riquezas ou com a extração de riqueza. No primeiro caso, empresas públicas atuam em atividades financeiras ou promovem investimentos que dependem de capital financeiro. Destaca, ainda, que esse processo não é contemporâneo, uma vez que ocorre desde a década de 1950. Já a extração de riqueza aparece com a conversão da infraestrutura em ativo, financiada a partir do capital próprio dos investidores ou através de dívidas. Essas formas de financiamentos permitem o desenvolvimento de um circuito

articulado de investidores, como bancos, investidores institucionais, fundos de pensão etc., que buscam na infraestrutura um ativo financeiro capaz de gerar retornos estáveis de longo prazo.

Esse processo é visto como parte da transformação da infraestrutura urbana em ativos, muitas vezes vinculados ao mercado de capitais e deve ser interpretado a partir dos fluxos que podem gerar nas cidades, impactando as questões relacionadas ao trabalho, capital, estrutura material, informação, dentre outras (O'NEILL, 2019). Esses fluxos determinarão a rentabilidade e valorização dos ativos de infraestrutura, constituindo aspectos fundamentais das modelagens dos projetos.

Segundo O'Neill (2019), dois aspectos relevantes desse processo devem ser destacados para compreensão do fenômeno. Primeiramente, as métricas de avaliação da rentabilidade dos ativos, os fluxos de receitas de usuários e/ou governos tornam-se fundamentais para garantir, por exemplo, um contrato de parceria público-privada. Em conjunto, os direitos de propriedade sobre os ativos fixos, não apenas sobre as receitas tarifárias e o espaço ocupado pela infraestrutura. É o direito de propriedade que irá garantir a proteção do fluxo de receitas da infraestrutura e, conseqüentemente, a determinação do valor e sua comparação com outros ativos, possibilidade de venda como ativo financeiro e, em resumo, a garantia de liquidez ao ativo.

“A ordem que a infraestrutura gera nas cidades é a condição essencial para a financeirização da infraestrutura, permitindo que os fluxos urbanos sejam colonizados por circuitos financeiros de capital.” (O'NEILL, 2019, p. 9, tradução nossa)

Os condicionantes das análises econômicas dos investimentos privados em infraestruturas, baseado em modelos de projetos, análises de risco, custos, formas de financiamento e formação de preços podem ser consideradas insuficientes para a análise da provisão de infraestrutura (BERCOVICI, 2015). É nesse sentido que as formas de investimentos privados em infraestrutura urbana devem ser avaliadas criticamente.

Massonetto (2015) aponta como a ação descentralizada de agentes econômicos pode ser vista como um arranjo pouco eficiente na provisão desses bens e serviços. Para o caso da infraestrutura, destaca o autor, existe a

necessidade de combinar o capital financeiro e a atuação do Estado, no sentido de estabilizar os interesses de todos os agentes envolvidos, bem como cumprir o espaço temporal dos investimentos em capital fixo. Faz-se necessário, então, uma estreita aliança entre o capital do setor de infraestrutura e um “Estado-business” capaz de garantir a participação do setor privado.

As formas contemporâneas de investimento em infraestrutura emergem a partir de novas possibilidades de remuneração do capital em ativos anteriormente identificados como de baixa liquidez. A área da infraestrutura apresentava longos ciclos de valorização do capital e que se mostravam pouco interessantes para o investimento privado. Modalidades de investimentos inovadoras, incluindo aspectos da propriedade, possibilitam novas formas de circulação em relação à remuneração dos agentes envolvidos na área da infraestrutura.

Para tal, surge um arcabouço jurídico-econômico que permite novas modalidades de contratação para a infraestrutura urbana, dos modelos de concessão e parcerias público-privadas, até novos instrumentos financeiros, como fundos de investimento e modalidades diferenciadas de tributação.

Mesmo que seja possível identificar formas de financiamento a partir de sofisticados instrumentos financeiros, utilizados no financiamento de longo prazo, cabe destacar para o caso brasileiro, contudo, que as fontes de recursos ainda necessitam de organização estatal, uma vez que é necessário articular múltiplas fontes, como o fundo público (recursos fiscais e/ou parafiscais), créditos bancários, investimento estrangeiro e mercado de capitais. Para Massonetto (2015):

“A implementação dos projetos de infraestrutura depende de uma viabilidade estrutural global e da viabilidade e do encontro virtuoso dos agentes individuais que participam da atividade econômica. (MASSONETTO, 2015, p. 46)

As formações financeirizadas dos ativos de infraestrutura foram possíveis a partir de características que tornaram esses investimentos interessantes para o setor privado, como destaca O'Neill (2017). Dentre essas, os investidores apontam como características econômico-financeiras das infraestruturas os seguintes aspectos (WEBER et. al. 2016):

1. Serviços públicos essenciais, uma vez que são necessários para a vida cotidiana e pré-requisito para o crescimento econômico, prosperidade e qualidade de vida;
2. Baixa elasticidade da demanda, dada sua função essencial, a demanda por serviços de infraestrutura apresenta baixa oscilação e dependência de ciclos econômicos;
3. (Quase) monopólio e altas barreiras à entrada, com elevados custos iniciais e baixo custo marginal (em alguns setores), a infraestrutura se estabelece em situação próxima ao monopólio;
4. A regulação, que passa a ter papel fundamental, em especial ao buscar corrigir falhas de mercado e garantir suporte às empresas que atuam na área;
5. Longa vida útil dos ativos, com baixos níveis de mudança tecnológica, o que passa a ser fundamental para a garantia de amortização de investimentos; e
6. Fluxo de receitas estáveis, garantidas a partir das características anteriores, normalmente protegidas da inflação.

Esses aspectos, contudo, apresentam contradições inerentes aos olhares da economia neoclássica sobre a provisão de infraestruturas, destacada como área em que a relevância do Estado e a ineficácia dos mercados ocorre, justamente, por seu caráter de monopólio natural e bem público (WERNER e BRANDÃO, 2019).

Nesse sentido, os processos de transferência da infraestrutura urbana para o setor privado podem ser interpretados a partir da forma de participação dos agentes privados. As transferências a partir de concessões e parcerias público-privadas de ativos existentes, definidos como *brownfields*⁸, parecem ganhar protagonismo, uma vez que garantem as características definidas acima. Por outro lado, novas infraestruturas, projetos *greenfields*, ainda apresentam pouco destaque.

⁸ “No jargão de negócios projetos *brownfield* são aqueles em que as instalações já existem e o projeto se destina a melhorá-la ou a ampliação desta instalação. O contrário de projeto *brownfield* é projeto *greenfield*, em que a instalação é construída “do zero”, em uma analogia com um campo que ainda não foi semeado. Como é intuitivo os projetos *brownfield* possuem um risco menor para o financiador do que aqueles *greenfield*, tanto por parte de seu investimento já estar amortizado quanto por já ter uma taxa de retorno estabelecida.” (FRAZÃO, 2019, p. 12)

Já as de fontes de financiamento incorporam a propriedade dos ativos de infraestrutura e credores das dívidas de financiamento (O'NEILL, 2019). Ao longo do processo de aumento da participação do setor privado na infraestrutura urbana, os interesses de cada um dos agentes responsáveis por essas áreas são colocados em conflito. Assim, uma das características proeminentes da participação privada nos setores da infraestrutura é a construção e modelagem econômico-financeira que suporta a rentabilidade de cada participante.

Os processos de liberalização das infraestruturas, contudo, não significam a ausência ou retirada do Estado da sua estrutura de provisão. As ações privadas no contexto neoliberal, ao contrário do que se preconiza, dependem de uma ação regulatória por parte do Estado, de forma a garantir os retornos exigidos pelos investidores privados. Nesse caso, o Estado permanece como elemento central da rentabilidade dos investimentos privados (DARDOT e LAVAL, 2016).

Algumas interpretações nos ajudam a compreender as modificações da atuação estatal, ainda que permaneça, como destacamos anteriormente, sua condição de organizar os ciclos de reprodução de diversos tipos de capital. Raco (2013) aponta esse movimento como uma alteração de um padrão de governo para um modelo de governança, nas palavras do autor “um período de governança regulatório”, que implica em um Estado ainda maior e mais participativo.

O autor aponta que essa governança se manifesta em ações quando o Estado é chamado a promover novas regulações, regulações mais inteligentes, re-regulações e, principalmente, uma supervisão independente, de forma a afastar uma possível “interferência política” nos projetos privados. Para Raco (2013), vivemos um período sem precedentes de uma “privatização orientada pelo Estado”, em que os governos acabaram por ceder seus poderes, responsabilidades e recursos para grandes empresas.

Exemplo bastante paradigmático das definições apresentadas por Raco (2013) é o conjunto de infraestruturas, até então controladas pelo Estado, mas que passam a ser objeto de acumulação privada. Baseado na retórica da “boa governança”, os ativos e serviços são assumidos por agentes privados, que

enxergam a possibilidade de ganhos com os segmentos da infraestrutura, ao mesmo tempo, que elaboram ou coproduzem as estruturas regulatórias necessárias para que os projetos se tornem rentáveis (RACO, 2013).

Aspecto central dessa nova condição de governança é o processo de “contratualismo”, que Raco (2013) define como peça de um processo de retirada de instâncias democráticas da condução de ações estatais, mas também, da impossibilidade de questionamentos por parte da sociedade. O autor destaca que, em grande medida, os contratos de transferência de ativos ou serviços públicos para agentes privados são conduzidos por um conjunto de especialistas (em variadas áreas como jurídica, finanças, engenharia etc.), culminando em contratos de longo prazo que impedem alterações em caso de troca de governo, com o objetivo de que esses contratos permaneçam “insulados” de qualquer questionamento em seu prazo de vigência.

Esses arranjos contratuais, que permitiram novas formas nas relações entre o setor público e agentes privados, acabaram por encontrar respaldo na condição fiscal de diversas esferas de governo ao redor do mundo. A transferência dos ativos e serviços públicos para a ação privada serviu como um alento fiscal, sem, contudo, retirar o orçamento público do suporte a essas atividades. Raco (2013) destaca:

“A privatização, portanto, forneceu um veículo institucional por meio do qual escolhas políticas potencialmente difíceis sobre a disponibilidade de orçamento poderiam ser gerenciadas e convertidas em arranjos financeiros complexos e relativamente opacos, isolados do escrutínio público” (RACO, 2013, p. 16)

Assim, o autor aponta que um conjunto de regras contábeis foram alteradas ao longo do tempo, de forma a permitir que os recursos públicos fossem utilizados nesses projetos, sem afetar as políticas de austeridade, com dispêndios constantes no longo prazo, o que torna essa modalidade interessante para bancos, fundos de pensão, *hedge funds*, dentre outros. Politicamente, esse modelo serviu inclusive para governos de esquerda, como destaca Raco (2013). Ao aproximar-se dessa modalidade contratual, esses políticos acabavam por serem vistos como pró-mercado ou pró-negócios, ganhando apoio de agentes privados, do mercado e da mídia, destaca o autor.

Por fim, é necessário compreender aspectos atuais do contexto capitalista nesse processo de liberalização e privatização das infraestruturas. O contexto econômico global, com políticas de expansão monetária dos países centrais, articulado com taxas de juros em patamares consideravelmente baixos, conduzem uma porção crescente de capital para a busca de investimentos com taxas de retornos atrativas (ou como definimos na seção anterior, a crise de sobreacumulação direciona recursos para o ambiente construído). Ganham destaque, então, os investimentos em infraestrutura, em linha com as interpretações apresentadas no tópico anterior. Dodson (2017) aponta:

“No entanto, as taxas de juros baixas também favorecem o investimento em infraestrutura, reduzindo a taxa de desconto da qual a maioria dos cálculos de investimento em infraestrutura depende, tornando a infraestrutura mais viável como um ativo de longo prazo em relação a outras classes de investimento de prazo mais curto. Consequentemente, a infraestrutura está sendo vista pelos reguladores e administradores do capitalismo global como um destino desejável para o capital excedente que não consegue encontrar investimento produtivo.” (DODSON, 2017, p.89)

A compreensão dos processos financeirizados da infraestrutura depende, também, de se identificar como diversos capitais e frações de classe se articulam nesse sentido. Esse aspecto ganha especial relevância no caso brasileiro, como discutiremos no próximo tópico.

1.4 Capitais na produção da infraestrutura

Torna-se importante compreender os diversos tipos de capital envolvidos na produção do espaço urbano e, particularmente, compreender os impactos de suas especificidades nesse processo. Esse aspecto torna-se relevante quando nos detemos na construção das cidades brasileiras. Ainda que as análises e interpretações destacadas na seção anterior possam dialogar com aspectos nacionais, sugerimos a necessidade de analisar esses fenômenos de transformação e de financeirização das infraestruturas guardando proximidade com interpretações sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil.

Como aponta Massonetto (2015), os diversos tipos de capital possuem ciclos de rotação distintos e se articulam em uma ampla cadeia produtiva de valor. O autor aponta a possibilidade de se identificar a interação entre três ciclos: (i) ciclo

do capital monetário; (ii) ciclo do capital produtivo; e (iii) ciclo do capital-mercadoria.

No ciclo do capital monetário busca-se a valorização do capital dinheiro, com a reposição do capital investido acrescido de um valor de retorno. No capital produtivo, o objetivo é a reposição das condições de produção, que implica em uma valorização que surge com a renovação do processo de produção, com aparência de uma atividade econômica produtora de valor de uso. Já o capital-mercadoria, valorizado no processo de produção, trata das condições da reposição do capital social, entendido como a soma de capitais individuais (MASSONETTO, 2015). Assim, o autor destaca a necessidade de se olhar para esses tipos de capital a partir de temporalidades distintas:

“(...) já que cada momento do ciclo é composto de atividades econômicas singulares de reprodução do capital comercial, de reprodução do capital bancário, de reprodução do capital produtivo, de reprodução do capital monetário e de reprodução do capital mercadoria (...) é preciso considerar que cada forma capital tem um tempo de rotação, que condiciona a extração de mais-valia, o tamanho da taxa de lucro, a quantidade de capital monetário adiantado (...) Estabilizar o processo de acumulação, especialmente em seus desdobramentos intertemporais de longo prazo, exige uma capacidade sistêmica de reposição periódica das condições para a reprodução dos capitais em todas as suas formas e temporalidades. **Tal capacidade não é endógena ao processo de acumulação.**” (MASSONETTO, 2015, p. 35, grifo nosso)

O autor exemplifica essa condição ao considerar a viabilidade de projetos de infraestrutura. Destaca, dessa forma, que não basta apenas considerar o ciclo de reprodução do capital industrial, sem levar em consideração as possíveis intercorrências de longo prazo sobre o capital dinheiro, o capital produtivo e o capital-mercadoria. O autor considera que os riscos de longo prazo podem implicar em destruição de capitais, interrupção da valorização e, conseqüentemente, fracasso do projeto como um todo. Ainda destaca que a exploração das atividades de infraestrutura envolve inúmeros centros de negócio: “poder concedente, acionistas do projeto, financiadores, operadores do sistema, bancos líderes, fornecedores de insumos, construtores, seguradoras, conselheiros financeiros, agentes fiduciários, assessores jurídicos, dentre outros.” (MASSONETTO, 2015, p. 37-38).

Dessa forma, Massonetto (2015) afirma que todas essas atividades estão envolvidas no risco do negócio e cada uma está inserida em um tipo de atividade econômica, com tempo de rotação do capital próprio, custo de crédito específico e taxas de retornos diferentes. Assim, essa cadeia se desdobra sobre o capital monetário, capital produtivo e capital mercadoria com uma temporalidade própria, tendência à autonomização e o objetivo de gerar valor (MASSONETTO, 2015).

São as perspectivas de entendimentos entre diferentes frações do capital que aproximam as discussões sobre o papel do Estado na organização dos investimentos em infraestrutura. Seja por organizar diferentes tipos e prazos de rotação dos variados capitais, seja por disponibilizar uma estrutura regulatória, de financiamento, em conjunto com uma disponibilidade de recursos públicos, que garantem suporte às atividades privadas nesses segmentos.

Variadas são as interpretações que justificariam a intervenção do Estado na infraestrutura. Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, como destacam Werner e Brandão (2019), mesmo na perspectiva não conservadora, o tema foi tratado de forma insuficiente. Entretanto, apontam que essa condição é vista de forma negativa, uma vez que não haveria o suporte infraestrutural necessário para promover desenvolvimento econômico, dessa forma, a infraestrutura seria vista como “ponto de estrangulamento”, tornando-se obstáculo para os países subdesenvolvidos. Tal visão autoriza a aplicação de políticas desenvolvimentistas, articuladas com propostas keynesianas sobre os impactos positivos sobre a demanda agregada e outros indicadores econômicos.

A partir das considerações apontadas na seção anterior, com respeito às transformações sobre a provisão e operação de infraestruturas, em especial pela inserção dessas em novos círculos de valorização do capital, em detrimento de sua produção estatal, cabe ressaltar que os processos de valorização a partir da produção do espaço urbano são amplamente discutidos na bibliografia pertinente ao tema, em especial, relacionada à produção imobiliária.

Cabe, portanto, avançar nas compreensões sobre o tema para a infraestrutura em particular e, em especial, para o caso brasileiro. Com essa perspectiva, Werner e Brandão (2019) apresentam um conjunto de questões

sobre as frações do capital presentes na infraestrutura. Os autores apontam perspectivas importantes para diferentes temas relacionados à composição do capital que se valoriza no ambiente construído.

“As frações de capital que se constituem em torno do ambiente construído provendo infraestrutura se organizam enquanto um bloco de poder? Há uma miríade complexa de agentes capitalistas – dos mais territorializados, aos menos territorializados; dos com poderes os mais diferenciais em relação ao Estado etc.? Nesse contexto, poder-se-ia falar em um Capital Infraestrutural específico? Como ele age nos diversos aparelhos de Estado, buscando legitimar seus particulares interesses privados? Na análise de cada infraestrutura específica, seria possível distinguir os efeitos das obras e dos interesses de retorno do projeto em si *vis-à-vis* tomar o mesmo tão somente enquanto mero ativo financeiro? (WERNER e BRANDÃO, 2019 p. 13)

Os autores descrevem, ainda, possíveis disputas ou contradições sobre as frações de classes que operam no ambiente construído e aquelas voltadas à produção. Werner e Brandão (2019) destacam que o capital imobilizado no ambiente construído não pertence aos capitalistas vinculados à produção. Esses últimos utilizam a infraestrutura instalada, importante para produção e circulação de mercadorias, contudo, estão permanentemente livres para se mover no espaço. Essa mobilidade pode gerar ambientes de incerteza ou desvalorização para a o capital imobilizado em determinado espaço, levando a possíveis conflitos entre frações de capital diferentes (WERNER e BRANDÃO, 2019, p. 7).

Compreender as frações de capital que se valorizam a partir do ambiente construído é, também, parte do esforço para compreender o próprio desenvolvimento capitalista no Brasil. Tavares (1999), por exemplo, afirma que as oscilações entre uma ordem liberal e um Estado autoritário ocorrem por fatores político-econômicos, dentre eles conflitos decorrentes da apropriação privada do território como forma patrimonial de riqueza. A autora reforça:

“Para manter o movimento do dinheiro e **assegurar a propriedade do território a ser ocupado por formas mercantis sempre renovadas de acumulação patrimonial**, o Estado brasileiro – que a pretexto da crise sempre retoma o seu caráter imperial – é chamado a intervir com o propósito de manter a segurança e o domínio das nossas classes proprietárias ou tentar validar o estoque de capital acumulado” (TAVARES, 1999, p. 453, grifo nosso)

Importante, nesse sentido, apontar as características desse capital mercantil no processo de urbanização e produção do espaço ao longo do período de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Cano (2011) destaca que com o capitalismo, antes restrito à esfera da circulação, em forma comercial ou usurária, o capital mercantil se metamorfoseia em capital produtivo, assumindo posição subordinada em relação ao capital industrial ou especializado, como capital imobiliário.

Destaca o autor, entretanto, que o capital mercantil caracteriza espaços de atraso ou subdesenvolvimento. O poder econômico e político desse capital mercantil depende do controle exercido sobre determinado espaço, a partir do controle sobre a produção, pelo financiamento, por exemplo, ou sobre controle do aparato estatal. Esse capital depende, também, de grande quantidade de trabalhadores disponíveis, que garante a subocupação e os baixos salários.

Se o capital mercantil é parte dos primórdios do desenvolvimento capitalista, Cano (2011) vai apontar que em espaços como o Brasil, o processo de urbanização, que condiciona o próprio desenvolvimento industrial e as relações capitalistas no país, permitiu uma nova roupagem a esse tipo de capital, assumindo novos setores e, por suposto, modificando as estruturas de poder. Como exemplo, o autor destaca que esse capital mercantil, associado ao poder público, modifica-se em capital imobiliário, atua na construção civil, nas atividades imobiliárias, na especulação urbana e na construção de infraestrutura urbana.

No caso brasileiro, em que o desenvolvimento capitalista conjuga o moderno e o atraso, o capital mercantil se transforma ao longo do século XX, ocupando espaços na modernização do setor agrário, na produção industrial ou mesmo nos serviços financeiros. Associa-se, entretanto, com aspectos atrasados característicos da economia brasileira, mantendo estruturas ambíguas de ativos, entre eles a propriedade fundiária (CANO, 2011). Destaca o autor, que essa fração de capital é predominantemente nacional.

Essa transmutação que associa o capital mercantil ao processo de modernização vinculado à industrialização e urbanização nos ajuda a compreender as faces da produção das cidades brasileiras. Ainda segundo Cano

(2011), setores como a construção civil pesada, tradicionalmente vinculada ao setor industrial, em função dos processos de terceirização, equipamentos e ativos constituídos em relações de *leasing*, pode ser apontada como, de fato, um setor mercantil. O mesmo vale para o setor imobiliário, que a partir da sua estrutura de divisão do trabalho, obtém ganhos mercantis.

É da explosão da urbanização, caracterizada por enorme precariedade, que Cano (2011) expressa a face urbana do capital mercantil transfigurado em setores modernos. A partir da política habitacional e, conseqüentemente, da provisão de infraestrutura, é que o Estado vai garantir a reprodução desse capital, baseada na posse e ocupação de terras urbanas, atendendo aos anseios patrimoniais dessa fração, mas também, na produção vinculada ao capital mercantil construtor, formado pelas empresas da construção civil, de infraestrutura, de transportes, de comunicações, dentre outras.

Outro aspecto importante desse capital mercantil foi destacado por Lessa (1981). O autor classifica o capital mercantil como aquele que passa pela circulação das mercadorias, mas também se apoia em privilégios públicos. O autor considera que existe uma “articulação orgânica-constitutiva” entre o capital mercantil e o Estado. Nesse caso, o investimento público, as autorizações necessárias para edificações, parcelamento, construção, disponibilidade de serviços públicos em determinada região, estão articulados com definições políticas do Estado.

A importância das áreas vinculadas à produção do ambiente construído também é destacada por Lessa (1981). Dentro da dinâmica de acumulação capitalista, o autor reforça que a necessidade de conversão dos lucros em novos capitais implica no desenvolvimento de nova capacidade produtiva. Caso os capitais não consigam promover novos investimentos, não haverá investimentos em uma nova rodada de ampliação da capacidade produtiva, promovendo uma queda da taxa geral de lucro. Esse impacto será sentido no conjunto das atividades, uma vez que implica em uma queda do emprego, da renda e do consumo nas variadas áreas. Compreende-se, portanto, que a ampliação de nova capacidade produtiva pode ser associada com a provisão de infraestrutura, consolidando o ambiente construído.

O autor destaca, para o caso brasileiro, que o setor imobiliário se torna o segmento que vai atrair os capitais excedentes dos setores comerciais, agrários etc., buscando uma valorização fora de sua órbita de atuação. Nesse sentido, as ações de promoção da infraestrutura, em grande parte promovidas pelo Estado, cumprem parte desse processo de valorização, ao garantir a acumulação de diversos capitais na esfera imobiliária.

Brandão (2021) reforça a importância do capital mercantil no desenvolvimento capitalista brasileiro, bem como nas relações com a produção do espaço. O autor define o capital mercantil como uma massa de capital-dinheiro que foi gerada na exploração mercantil de negócios da órbita da circulação e que participa do processo de reprodução de diversos tipos de capitais. Considera, ainda, que esse capital alarga fronteiras de acumulação em processo contínuo, funcionando como reposição de uma acumulação primitiva.

Esse capital mercantil, tradicionalmente vinculado às atividades consideradas arcaicas, pode em momentos específicos sugerir certa modernidade/ contemporaneidade⁹, ao transmutar-se em frações de capital industrial ou mesmo financeiro (BRANDÃO, 2021). O autor aponta que esse tipo de capital, sempre que encontrar entraves nas atividades produtivas, modifica sua atuação para segmentos considerados mais rentáveis ou ainda pouco explorados, o que explica em alguma medida seu caráter itinerante.

Essa caminhada em busca de novos espaços de valorização está diretamente associada à busca de alguma proteção frente à concorrência, também destaca Brandão (2021). Assim, o capital mercantil busca a exploração de rendas de monopólio, mais protegidas e com menor risco. Mesmo quando assume formas mais contemporâneas, o capital mercantil busca preservar essa condição. Como afirma:

“Busca proteção e renda nos segredos de mercados reservados ou potenciais de que dispõe ou tem conhecimento. Maneja e alimenta seus poderes de proteção da distância, proteção jurídica, proteção regulatória, em suma, seu domínio da proteção da propriedade privada individual exclusiva e suas rendas derivadas [...]. Procura sempre ressuscitar vantagens

⁹ Brandão (2021) sugere a utilização dos termos “formas arcaicas e contemporâneas” do capital mercantil, no lugar de atrasadas ou modernas, uma vez que elas pouco possuem relação com aspectos da modernidade.

que logrou assegurar no passado e que agora estão sendo questionadas (ou perdidas). Os meios e instrumentos utilizados para tanto são os mais diversos (econômicos ou extraeconômicos; lícitos ou ilícitos etc.).” (BRANDÃO, 2021, p. 187)

Assim, para Brandão (2021), o capital mercantil está no centro do pacto de dominação que estrutura o desenvolvimento capitalista brasileiro. Existe, segundo o autor, “frequentes rodadas de renegociação e reestabelecimento das condições de valorização das frações hegemônicas desse pacto”, garantidas através das relações promovidas com o Estado. Essa condição dialoga com o papel do ambiente construído na valorização desse capital mercantil.

Na ausência de possibilidades de valorização em outros circuitos, a fração do capital mercantil imobiliza-se no ambiente construído, particularmente em terrenos e imóveis. De acordo com Brandão (2021) essa condição só será satisfeita na sustentação da propriedade privada, que garante a um indivíduo a apropriação de uma porção de terra, garantindo juridicamente seu direito de uma renda-proprietária. Assim,

“No território se arma uma equação político-econômica eficaz entre os proprietários fundiários, o capital de incorporação, o capital de construção e o capital financeiro, que passam a desfrutar de condições vantajosas e a auferir ganhos extraordinários.” (BRANDÃO, 2021, p. 198)

Essa condição articula questões relacionadas entre o imobiliário e a infraestrutura. A provisão e a oferta de infraestrutura, com sua provisão articulada pelo Estado e seu financiamento garantido pelo fundo público, acabam por garantir a valorização fundiária necessária ao capital mercantil no território. Segundo Brandão (2021), essa articulação com o Estado se dará em diversas instâncias, sejam locais ou estaduais, ou mesmo em outras arenas políticas.

Fix e Ventura Neto (2021) avaliam a inserção desse capital mercantil no processo de urbanização brasileiro. Os autores destacam que ocorre uma subordinação desse capital frente ao capital industrial, fazendo com que o capital mercantil se movimente sobre outros segmentos econômicos da urbanização que se consolida. Depende, ainda segundo os autores, de sua particular vinculação e benesses oferecidas pelo Estado.

Também segundo Fix e Ventura Neto (2021), é na origem das fortunas familiares que se dá o processo de inserção do capital mercantil nas cidades. Esses capitais, outrora imobilizados em propriedades rurais e algumas atividades mercantis, passa a ocupar no espaço urbano seu caráter imobiliário e especulativo, bem como atuar na construção civil pesada, na prestação de serviços urbanos, em negócios imobiliários, nos transportes, dentre outros. Destacam, ainda, a condição especulativa de expansão da mancha urbana como ação marcante do capital mercantil, com a compra de terrenos baratos e distantes das regiões centrais, que demandam infraestrutura para sua ocupação e valorização, para transformá-las em terras urbanas valorizadas.

Importante, nesse sentido, compreender as articulações e diferenças entre as frações de classe que operam no mercado imobiliário e na infraestrutura (FERRARA, et. al., 2018). A partir da perspectiva que a valorização do capital no espaço, como aponta Pereira (1988), é potenciada pela valorização imobiliária, mas depende da produção da cidade como um todo. O autor destaca que a valorização imobiliária vai depender das condições gerais oferecidas, quer como estruturam o espaço urbano, quer na elevação dos preços no mercado imobiliário. Ferrara et. al. (2018) destacam:

“A infraestrutura posta como condição geral à reprodução do capital e da força de trabalho, dentro da racionalidade industrial, reaparecerá nos processos contemporâneos de produção do espaço como meio de ampliação da captura de renda, seja nos imóveis, por aprofundar a diferenciação espacial característica das cidades latino-americanas concretizadas no aumento do preço das edificações, seja nas próprias infraestruturas, tornadas ativos em processos violentos de privatização. São esses insights que fortalecem a compreensão desses nexos entre imobiliário e infraestrutura, tendo a categoria da renda como aspecto central.” (FERRARA, et. al., 2018, p. 94/95).

Compreendemos, portanto, que o capital mercantil determinante do desenvolvimento econômico nacional, permite interpretações sobre a provisão histórica de infraestrutura nas cidades brasileiras, como pretendemos explorar nos próximos capítulos. Importante identificar sua participação nas grandes empresas executoras de obras de infraestrutura, diretamente associadas ao Estado, cumprindo diversas condições apresentadas sobre esse capital mercantil apresentado pelo conjunto das reflexões acima desenvolvidas. Destacamos, em especial, esse olhar para compreender inclusive suas versões

contemporâneas, com mudanças nas organizações das grandes empresas¹⁰ ou mesmo com sua característica financeirizada, mostrando suas formas travestidas de “modernidade”.

1.5 Considerações parciais sobre o trabalho

Como buscou-se apresentar ao longo do presente capítulo, as transformações na dinâmica capitalista acabam por impactar a produção do espaço urbano. No caso das infraestruturas urbanas, que tradicionalmente serviram como forma de estruturação do território, bem como suporte às condições de vida urbana, esses impactos sobre sua provisão e operação carecem de investigações, em especial, no caso brasileiro.

Se é possível identificar esforços globais para inclusão dos setores da infraestrutura e serviços urbanos nos espaços da valorização, as especificidades de um contexto de amplo déficit de infraestrutura instalada e no acesso aos serviços, como o caso brasileiro, coloca-se como um desafio ainda maior.

Contudo, é justamente a histórica ausência de oferta desses serviços que reforça o discurso contemporâneo sobre uma suposta eficiência do setor privado, que poderia suprir a demanda pelos serviços urbanos. Como destacado em Faustino (2019):

“A formação do consenso em torno das PPPs ocorre justamente em uma perspectiva que une um discurso hegemônico sobre a ineficiência do Estado para solucionar os problemas urbanos e a crise fiscal que impede uma atuação consistente nestes setores. Para Nascimento e Freitas (2017), as PPPs respondem justamente a estes fatores baseadas nos seguintes pressupostos: i) potencial eficiência econômica relacionada ao setor privado, que constrói infraestrutura mais barato e com maior qualidade; ii) compartilhamento de riscos entre o setor público e o setor privado, tornando-se atrativa a participação do segundo; e iii) o investimento do setor privado na política urbana abriria espaço no orçamento do Estado para investimentos em áreas prioritárias de exclusivo cunho social.” (FAUSTINO, 2019, p. 3463-3464)

As modificações ocorridas na condução da política econômica, principalmente a partir de 2016, indicam a busca pela transferência do financiamento, a produção e a operação da infraestrutura para o setor privado.

¹⁰ Cabe questionar as transformações contemporâneas sobre a lógica do ganho apenas industrial das grandes construtoras brasileiras. Ver Wehba (2018) e Magalhães (2021), por exemplo.

Esse processo ocorre estruturado em um contexto de crise fiscal e opção por políticas de austeridade. Ancoradas nessas premissas e adotadas com a ascensão de políticas econômicas ultraliberais (RIBEIRO, 2020), as propostas relacionadas à provisão de infraestrutura dialogam com esforços para a atração de investidores privados e fluxos de capitais que venham a substituir o Estado como executor e operador das infraestruturas, sem, contudo, prescindir do apoio estatal nos financiamentos, garantias para os projetos e outras ações de suporte.

Entende-se que o avanço de uma agenda neoliberal, entretanto, cada vez mais altera o papel do Estado na condução das políticas de provisão de infraestrutura. As modificações na forma de atuação do Estado, destacadas por DARDOT e LAVAL (2016), buscam inserir parâmetros privados de governança na ação estatal, colocando o setor público como responsável pela supervisão de um conjunto de agentes privados que passam a atuar em segmentos anteriormente exclusivos do Estado. Esse processo avança, também, na infraestrutura urbana, segmento que em grande parte do século XX foi vinculado à provisão estatal.

Dessa forma, entende-se como hipótese deste trabalho que, a partir de 2004, com a aprovação da Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004) inicia-se um esforço permanente para garantir a atração e a viabilidade da participação privada nos segmentos da infraestrutura e serviços urbanos. Nas últimas duas décadas, esse esforço reorienta as estruturas de planejamento voltados a esses segmentos, com impactos no arcabouço regulatório, na participação de novos agentes e mecanismos de financiamento. Em conjunto, essas alterações apontam para a inserção dos setores da infraestrutura urbana no processo de financeirização da produção do espaço urbano, que deve, contudo, ser avaliado a partir das especificidades do caso brasileiro.

Para tal, considera-se como objetivo deste trabalho avaliar as transformações dos últimos vinte anos que buscaram consolidar o mercado privado na infraestrutura urbana. Para tal, definiu-se como escopo de análise os contratos firmados através das modalidades de concessão de serviços públicos definidas como parcerias público-privadas, nos segmentos de infraestrutura urbana e serviços urbanos, a saber: saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública.

Cabe ressaltar, entretanto, que os segmentos definidos acima apresentam consideráveis disparidades em sua implementação e em sua materialidade, o que impacta aspectos possíveis de análise. A proposta que os unifica para o presente estudo diz respeito ao processo em curso de maior participação do setor privado na gestão, operação e financiamento das infraestruturas vinculadas a estes segmentos, bem como sua possível inserção em circuitos de acumulação articulados com processos mais amplos da dinâmica capitalista contemporânea, como a financeirização.

2 Histórico da provisão de bens e operação de serviços urbanos no Brasil e estrutura de análise

2.1 Histórico da provisão de bens e operação de serviços urbanos no Brasil

Para avaliar as transformações recentes da infraestrutura e serviços urbanos no Brasil, consideramos uma breve introdução sobre o histórico da provisão de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública no país. Não se trata de uma descrição detalhada da trajetória histórica dos serviços, mas considera-se a importância de destacar

que, ao longo do século XX, mesmo com suas especificidades setoriais, todos tiveram a provisão estatal como elemento central.

Dessa forma, esta seção pretende destacar como naquele período cada um dos setores objeto de avaliação estruturou a provisão estatal de serviços, bem como moldou o padrão mercadológico que atualmente passa pelo processo de transformação que buscamos apontar no presente trabalho.

2.1.1 Saneamento básico

Como destacado, para efeitos de análise do histórico de provisão dos serviços, este tópico busca apresentar uma trajetória da provisão e operação dos serviços de saneamento básico no Brasil. Cabe, contudo, uma consideração sobre as modalidades do setor de saneamento que serão destacadas neste tópico.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, bem como sua atualização mais recente, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, consideram como serviços de saneamento básico as atividades de:

- a. abastecimento de água potável;
- b. esgotamento sanitário;
- c. limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e
- d. drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Para efeitos deste trabalho, considera-se saneamento básico apenas os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por suas características específicas enquanto setor econômico, tipo de infraestrutura para provisão e forma de prestação dos serviços. O setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos será tratado em tópico à parte e o setor de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas não será considerado, uma vez que ainda não possui participação do setor privado.

É possível identificar o início, ainda que bastante restrito, da provisão de saneamento básico no Brasil em meados do século XIX. A partir deste momento, o setor de abastecimento de água, em maior destaque, mas também o de esgotamento sanitário, começam a ser implantados no país. Cabe destacar,

ainda, que o início da provisão de saneamento básico no Brasil ocorre de maneira integrada com as políticas de saúde (REZENDE e HELLER, 2008).

O entendimento de que um conjunto de doenças possuíam relação com o padrão de acesso à água de qualidade e mesmo no tratamento posterior ao uso, consolidou o setor de saneamento como vinculado às atividades e políticas de saúde, particularmente pela gravidade das epidemias existentes nas grandes cidades brasileiras e seus impactos no desenvolvimento econômico. Nesse sentido, torna-se também relevante apontar que a implantação do saneamento está diretamente relacionada com a *viabilização das relações de produção* (REZENDE e HELLER, 2008, p. 127), no caso, pensadas enquanto forma de atividades econômicas.

O início dos sistemas coletivos de abastecimento de água e coleta de esgoto no Brasil ocorre com a concessão dos serviços para companhias privadas e, tal qual outras infraestruturas no período, majoritariamente àquelas de capital inglês, como destacamos nos exemplos a seguir.

De acordo com Rezende e Heller (2008), o início da implantação dos sistemas de saneamento nas maiores cidades brasileiras da época deu-se da seguinte forma: As cidades do Rio de Janeiro (então Capital Federal) e Recife foram as primeiras cidades a promover sistema de esgotamento sanitário no país, em ambos os casos por meio de concessionárias inglesas. A rede de abastecimento de água em Porto Alegre, Belém, São Luís e Fortaleza foram também desenvolvidas a partir de concessão a empresas inglesas. Em São Paulo, o sistema de água e esgoto foi instituído a partir de empresários locais que organizaram a Companhia Cantareira de Água e Esgoto. Por fim, das grandes cidades do período, apenas o sistema de abastecimento de água do Rio de Janeiro iniciou-se com operação pública através da Inspeção Geral de Obras Públicas do Município da Corte.

Caracterizam-se, portanto, as primeiras iniciativas de atuação privada no setor de saneamento nos primórdios da implantação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas cidades brasileiras. Contudo, a atuação das concessionárias esteve muito aquém das necessidades

locais. Em geral, as empresas atendiam apenas os núcleos centrais das cidades e havia constantemente reclamações para a expansão da oferta dos serviços.

Rezende e Heller (2008) destacam a importância da participação popular na transição dos serviços privados para a atuação pública no setor de saneamento. Os autores apontam, com base em Costa (1994), que a criação dos serviços públicos ocorreu graças à baixa qualidade dos serviços ofertados pelas empresas privadas e à baixa capacidade de fiscalização por parte do Estado.

Dessa forma, as companhias privadas de saneamento foram aos poucos encerrando suas atividades e o início do século XX marca o período de transição para o modelo de atuação pública no segmento. Duas companhias privadas ainda resistiram ao processo de substituição, a Companhia City manteve suas concessões de esgotamento sanitário na cidade do Rio de Janeiro até 1947, e a City de Santos manteve sua operação na cidade até 1953.

Esse processo de transição também não ocorre de maneira organizada e sem importantes diferenças regionais. A administração dos serviços passa para os municípios, estados e União, com processos de institucionalização bastante diferentes entre cada ente, e a autonomia local foi bastante preservada nesse processo, em linha com a Constituição de 1891 (REZENDE e HELLER, 2008). Em geral, destacam os autores, os interesses econômicos e políticos locais que acabavam por pautar as formas de atuação e os investimentos em saneamento.

A centralização do poder político no país, em especial a partir dos anos 1930 e o início da Era Vargas, modifica as formas de atuação do poder público em saneamento. A forma de superar o poder político das oligarquias estaduais incluiu, também, modificações nos departamentos estaduais de saúde, responsáveis pelas estruturas sanitárias nos estados. A partir de 1934, o governo federal criou os Departamentos Estaduais de Saneamento, que passaram a implantar os programas de saneamento e, posteriormente, a transferir aos municípios sua operação.

Para Rezende e Heller (2008), essa forma de atuação mostrou-se bastante frágil, em particular pela baixa capacidade dos municípios em operar sistemas com tamanha complexidade. Contudo, como destaca Turolla (1999), a

organização dos serviços de saneamento não pode ser enquadrada em um padrão uniforme. Existiam municípios com atuação autônoma com bons resultados ou mesmo municípios operando de forma conjunta, em uma espécie de atuação consorciada.

Outra mudança importante diz respeito à desvinculação do setor de saneamento básico da área da saúde, a partir dos anos 1950. Essa alteração possui impacto relevante na forma como o setor de saneamento se consolida, inclusive, enquanto setor econômico, e inicia a institucionalização no formato como a política de saneamento se desenvolveu no Brasil.

A autonomia dos serviços de saneamento promoveu novos modelos de gestão dos serviços e, também segundo Rezende e Heller (2008), entre os anos de 1950 e 1960, foram promovidas mudanças importantes, como por exemplo o conceito de autossustentação tarifária, o que promoveu maiores aportes de recursos ao setor.

Já nos anos 1960, dois fatos relevantes sobre o setor merecem destaque. Primeiramente, como já destacado, a atuação dos municípios foi considerada insatisfatória na prestação dos serviços na grande maioria dos casos. Inicia-se, então, a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CEBs). A primeira companhia criada foi a Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL), em 1962. A partir de então, diversas companhias estaduais foram instaladas, com impactos determinantes na forma como compreendemos a provisão de saneamento básico no país, como veremos adiante.

O segundo aspecto relevante diz respeito à Ditadura Militar no país, a partir de 1964, que acabou por promover um conjunto de ações com impactos no setor de saneamento. O governo militar modificou não apenas o modelo institucional de intervenção, como também, estruturou o padrão de financiamento que perdura, com pequenas mudanças ao longo do tempo, até os dias atuais.

Em 1964, o governo militar criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), que passou a ser responsável pelas políticas de habitação e saneamento no país. Para Turolla (1999), essa pode ser considerada a mais significativa mudança organizacional do setor, com a criação do sistema financeiro de

saneamento, que passa a centralizar os recursos e coordenar as ações da área. Em conjunto, passou a ser responsável por alocar os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nas operações de financiamento das atividades vinculadas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Até o início dos anos 1970, ainda predominavam os serviços municipais, mas já se identificavam municípios com serviços de operação estadual, em particular através das Companhias Estaduais, e a União já atuava de forma destacada (TUROLLA, 1999). Ademais, em 1971 estrutura-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

O PLANASA estruturou o modelo de gestão das políticas de saneamento no Brasil. Em síntese, segundo Britto et. al. (2012):

“Os pressupostos assumidos no modelo Planasa, que resultaram na prestação regionalizada dos serviços, por meio da consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (as CESBs), valeram-se da fragilidade dos poderes locais, desaparelhados e desarticulados, frente às demandas coletivas, bem como da capacidade de pressão política pelo governo autoritário. É importante mencionar que uma importante coerção aos municípios era que, caso não delegassem a gestão dos serviços às CESBs, não teriam acesso aos financiamentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O desenho do Plano previu a utilização de sólida fonte de financiamento, o FGTS; uma ampla atuação das CESBs em municípios de interesse especial (foi mostrado baixo interesse em operar naqueles com população inferior a 20.000 habitantes), predominantemente em abastecimento de água; a delegação por contratos de concessão; a prática do subsídio cruzado entre municípios superavitários e deficitários e a auto sustentação tarifária, em um contexto de controle social praticamente inexistente.” (BRITTO et al., 2012, p. 70)

O PLANASA, então, consagrou a centralização das ações de saneamento com as CEBs (ARAUJO FILHO et al. 2012). Essa condição buscava estabelecer dois aspectos para o desenvolvimento da política de saneamento, a melhor administração de riscos com a centralização das operações e a estruturação da possibilidade de subsídios cruzados (TUROLLA, 1999). O autor ainda destaca que as CEBs passam a ter poderes de decisão empresarial.

O padrão da provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil, a partir de então, consolidou-se por meio da intervenção pública, particularmente através das CEBs, mas também, via autarquias municipais. O modelo se

sustentou até meados dos anos 1980, quando a crise econômica e a queda do governo militar culminaram na extinção do BNH em 1986 e a desestruturação do PLANASA.

Inicia-se um período de instabilidade nos rumos da política de saneamento no país. Entretanto, ainda que com dificuldades em realizar novos investimentos, a provisão mantinha-se majoritariamente pública. Nos anos 1990, contudo, o padrão de intervenção vigente passou por tentativas de reformulação.

Escoradas nas modificações de âmbito político e econômico que ocorreram no país, com a inserção de um paradigma neoliberal, o setor passou a ser alvo de articulações para mudanças na estrutura de provisão, fontes de financiamento e formas de organização das empresas que atuam no segmento (FAGNANI, 2005).

Como exemplo das tentativas de transformações podemos destacar o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), programa financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição associada ao Banco Mundial, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O PMSS tinha como um dos seus objetivos promover maior participação de empresas privadas no setor. Ademais, podemos considerar a abertura de capital de algumas companhias estaduais na bolsa de valores também como parte do mesmo processo.

O PMSS não foi a única iniciativa no sentido de modificar o padrão de intervenção na provisão de saneamento básico a partir da década de 1990. Como destacam Araujo Filho et al. (2012):

“Na perspectiva de grande parte dos gestores federais da política a modernização empresarial e a privatização seriam os caminhos para a universalização dos serviços, e um dos eixos do processo de modernização seria a flexibilidade jurídico-administrativa dos serviços, de forma que o Estado passasse a se envolver mais com ações de regulação do que com as atividades de execução. Com esse objetivo o governo federal remeteu ao Congresso Nacional o PL 266 de 1996, onde era proposto que a titularidade dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas deveria ser dos estados. Com isso haveria incentivos para que os estados pudessem privatizar as empresas estaduais, visto que as futuras unidades privatizadas deteriam o controle das áreas mais rentáveis dos serviços. Mas após várias resistências por parte de segmentos sindicais e

profissionais que atuavam no setor de saneamento o projeto foi engavetado, persistindo até os dias atuais a dúvida acerca da efetiva titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas.” (ARAUJO FILHO et al., 2012, p. 9)

É nesse cenário que a primeira concessão relevante de serviços de saneamento para uma empresa privada, após o período de consolidação da operação estatal, ocorreu em 1995, no município de Limeira (SP) (TUROLLA, 1999). Ao mesmo tempo, ocorre contenção significativa de recursos aplicados via Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS, em linha com a contenção de gastos públicos preconizada pela política econômica vigente.

Podemos, dessa forma, considerar que a partir dos anos 1990 inicia-se a tentativa de modificar o padrão de provisão dos serviços de saneamento básico no país. Contudo, a despeito das iniciativas, as condições estabelecidas e as dificuldades político-institucionais impediram alterações significativas.

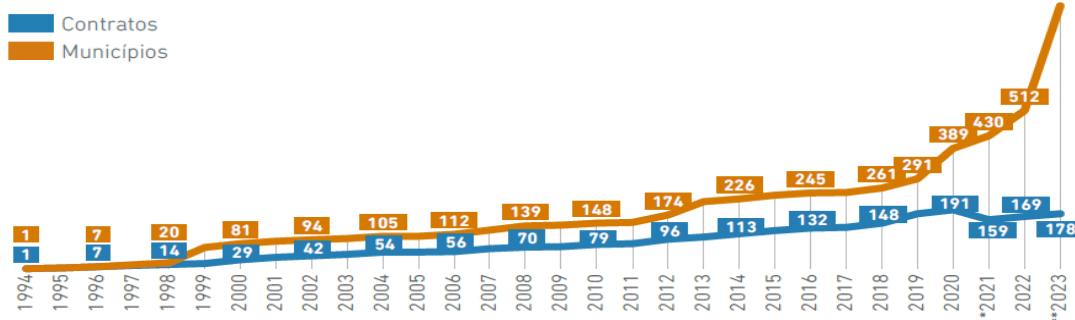
Nos anos 2000, retoma-se a busca por iniciativas que colocam o setor público como protagonista da atuação no financiamento e apoio aos prestadores de serviços públicos, sejam as CEBs ou autarquias municipais. Ao mesmo tempo, também se desenvolveu um conjunto de modificações regulatórias com o objetivo de ampliar a participação privada em provisão e financiamento da infraestrutura em geral, incluindo o setor de saneamento. Essas modificações regulatórias serão objeto de maior detalhamento e contextualização no capítulo 3.

Após 2016, ganhou novo impulso a tentativa de ampliar a participação privada na provisão de serviços de saneamento. A partir do governo Michel Temer (2016-2018) e consolidadas no governo Bolsonaro (2019-2022). Como efeito de comparação, segundo ABCON (2023), no ano de 2013 existiam 103 contratos de concessão de serviços de saneamento em 217 municípios. Já em 2023, são 178 contratos, com 850 municípios atendidos, representando um aumento de 73% no número de contratos e 292% de municípios com prestadores privados. A evolução pode ser identificada na Figura 2.2.1-1.

Figura 2.1.1-1 – Evolução dos contratos privados por modalidade (2013-2023)

Evolução dos contratos privados por modalidade (2013-2023)

Fontes: SPRIS e SNIS



*O SNIS considera que os contratos da empresa Hidroforte localizados nos estados do Pará e de Tocantins seriam considerados uma única operação microrregional. A fim de compatibilizar as informações apresentadas no PANORAMA com os dados oficiais do governo federal, o Quadro de Concessões foi ajustado para abarcar o conceito adotado no SNIS.
** Estimativa 1º semestre de 2023 considerando os leilões realizados até o final de 2022.

Fonte: Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (2023).

2.1.2 Mobilidade Urbana

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e definiu o transporte público coletivo como o “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público” (BRASIL, 2012).

Esse serviço pode ser prestado de múltiplas formas, a depender de características locais como o porte do município, o volume de passageiros, as condições geográficas e topográficas, dentre outros. Segundo Amicci (2018), os sistemas de transporte coletivo podem incluir um conjunto de modais como:

- Sistemas por ônibus:** consolidado na maioria das cidades brasileiras, é estruturado a partir de veículos automotores com capacidade para mais de dez passageiros. Podem compartilhar as vias disponíveis nas cidades com veículos de transporte individual ou operar em sistemas de faixa exclusiva, corredor central e *Bus Rapid Transit* (BRT);
- Sistemas sobre trilhos:** são considerados sistemas de alta capacidade, presentes em grandes cidades, aglomerados ou regiões metropolitanas. São compostos pelos trens urbanos, metrô e monotrilho. Pode-se incluir, também, sistemas de média capacidade como veículo leve sobre trilhos (VLT).
- Outros sistemas:** Podemos destacar os teleféricos, utilizados em áreas com grande densidade ocupacional e topografia acentuada; as barcas, utilizadas em transporte hidroviários onde há travessia de grandes massas de água; e Aeromóvel, uma tecnologia nacional baseada em propulsão pneumática não embarcada, implementada no Rio Grande do Sul.

Em geral, no Brasil, as grandes cidades ofertam o transporte coletivo promovendo a integração de diversos modais, enquanto cidades de menor porte costumam oferecer transporte coletivo em forma de sistemas de ônibus.

Ainda que operação de sistemas de ônibus seja objeto de concessão em diversas cidades no país, o instrumento da parceria público-privada, regido sob a Lei 11.079/2004, tem sido utilizado nos projetos de mobilidade urbana majoritariamente nos sistemas de transportes sobre trilhos. Este tópico pretende apresentar uma breve trajetória da provisão e operação dos serviços vinculados à mobilidade urbana no Brasil, especificamente sobre o transporte de passageiros sob trilhos. Essa modalidade é composta, no caso brasileiro, pelos serviços de trens urbanos, metrô e veículo leve sobre trilhos (VLT).

O Quadro 2.1.2-1 apresenta um resumo da situação do transporte sobre trilhos no Brasil e consolida sua estrutura histórica de gestão e operação.

Quadro 2.1.2-1 – Sistema de Transporte sobre Trilhos no Brasil (2023)

Sistema	Área de Operação	Construção	Característica da Operação Inicial	Característica da Operação Atual
Trens Urbanos do Rio de Janeiro	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Pública	Pública	Privada (Supervia)
Metrô do Rio de Janeiro	Município do Rio de Janeiro	Mista (Pública e Parceria Público-Privada)	Pública	Privada (MetrôRio)
VLT do Rio de Janeiro	Município do Rio de Janeiro	Parceria Público-Privada	Privada	Privada (VLT Carioca)
Trem Metropolitano de São Paulo	Região Metropolitana de São Paulo	Pública	Pública	Mista CPTM (Pública) Via Mobilidade (Privada)
Metrô de São Paulo	Município de São Paulo	Mista (Pública e Parceria Público-Privada)	Pública	Mista Metrô de São Paulo (Pública) ViaQuatro (Privada) ViaMobilidade (Privada)
VLT da Baixada Santista	Região Metropolitana de Santos	Parceria Público-Privada	Privada	Privada (Consórcio BR Mobilidade Baixada Santista)
Trens Urbanos de Natal	Região Metropolitana de Natal	Pública	Pública	Pública (CBTU)
Trens Urbanos de João Pessoa	Região Metropolitana de João Pessoa	Pública	Pública	Pública (CBTU)

Sistema	Área de Operação	Construção	Característica da Operação Inicial	Característica da Operação Atual
Trens Urbanos de Maceió	Região Metropolitana de Maceió	Pública	Pública	Pública (CBTU)
Metrô do Recife	Região Metropolitana de Recife	Pública	Pública	Pública (CBTU)
VLT do Recife	Região Metropolitana de Recife	Pública	Pública	Pública (CBTU)
Metrô de Porto Alegre	Região Metropolitana de Porto Alegre	Pública	Pública	Pública (TRENSURB)
Metrô de Belo Horizonte	Região Metropolitana de Belo Horizonte	Pública	Pública	Privada (MetrôBH)
Metrô de Teresina	Teresina	Pública	Pública	Pública (Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí)
Metrô do Distrito Federal	Distrito Federal	Pública	Pública	Pública (Companhia do Metropolitano do Distrito Federal)
Metrô de Fortaleza	Região Metropolitana de Fortaleza	Pública	Pública	Pública (Metrofor)
VLT do Cariri	Juazeiro do Norte	Pública	Pública	Pública (Metrofor)
VLT de Sobral	Sobral	Pública	Pública	Pública (Metrofor)
Metrô de Salvador	Salvador	Pública	Privada	Privada (CCR Metrô Bahia)

Fonte: Portais dos diversos operadores. Elaboração Própria.

É possível identificar o desenvolvimento, ainda que restrito, de transporte sobre trilhos no início da implantação de ferrovias no país, no século XIX. Esse processo ocorreu inicialmente com as autorizações para implantação de ferrovias aos agentes privados, nacionais e, em grande medida, de capital estrangeiro. Contudo, não se pode caracterizar esse período como de implantação de sistemas de mobilidade urbana sobre trilhos, uma vez que se tratava de transporte regional entre cidades.

Como destacam Santos e Sobral (2013), para utilização em mobilidade urbana, os sistemas de transporte sobre trilhos no Brasil podem ser considerados tardios. Pode-se considerar como marco para esta implantação a criação, através da Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA).

A RFFSA foi criada para unificar a gestão das dezoito ferrovias regionais e consolidar a atuação da União no segmento de transporte ferroviário. Contudo,

a RFFSA passa a operar sistemas de transportes de cargas e passageiros, que possuem características bastante distintas. Como aponta Ignarra (2001), os esforços para tornar a RFFSA uma empresa rentável esbarravam justamente na dificuldade em relação à operação dos trens urbanos. O autor afirma:

“Portanto, o transporte de massa não cobria os seus custos. A experiência internacional sempre reforçou essa opção, visto que a maioria dos sistemas metropolitanos sobre trilhos no mundo também não cobre totalmente os seus custos com a tarifa cobrada do passageiro. Os trens metropolitanos permaneceram por muitos anos deficitários, ou melhor, subsidiados pelo governo federal.” (IGNARRA, 2011, p. 23)

Ainda segundo o autor, foi justamente essa divergência entre a operação das ferrovias de carga e de transporte de passageiros metropolitanos que justificou a criação, em 1984, da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), uma subsidiária da RFFSA que seria responsável pela operação dos sistemas de trens para transporte coletivo.

A CBTU torna-se responsável pelos sistemas até então operados pela RFFSA nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza. Posteriormente, os sistemas de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza foram transferidos para os governos locais¹¹.

Em paralelo, nos anos de 1960, cria-se a primeira empresa de metrô no país, a Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRO-SP). Ainda que a companhia tenha sido criada em 1968, a primeira linha a operar inicia suas atividades apenas em 1974. Posteriormente, a cidade do Rio de Janeiro também implementou o sistema metroferroviário, com início da operação em 1979.

Ambos os estados também criaram companhias estaduais de trens urbanos. Em São Paulo, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) foi criada em 1992 para assumir o controle dos trens urbanos de São Paulo vinculados à CBTU e a Ferrovia Paulista S/A (FEPASA). No Rio de Janeiro, foi criada a FLUMITRENS também para operar os trens transferidos pela CBTU.

¹¹ Disponível em <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu/a-companhia/historico>. Acesso em 15 de outubro de 2023.

No ano de 1980, foi criada a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB), com o objetivo de operar o sistema de trens urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre, e deu início ao sistema de transporte coletivo sobre trilhos no Rio Grande do Sul.

Como destacado no breve resumo acima, a estruturação e implantação dos sistemas de transporte coletivo sobre trilhos no Brasil ocorreu com majoritária participação pública, com destaque para a atuação da União em diversos sistemas locais, bem como da participação dos governos estaduais, seja implementando modais como metrô ou assumindo a operação dos trens urbanos sob gestão do governo federal.

É possível identificar, entretanto, a partir do final dos anos 1990 a transferência da operação dos sistemas para a iniciativa privada. Desde então, consolida-se um modelo de operação conjunta, como no Estado de São Paulo, com linhas operadas pelo setor público em conjunto com operações de empresas privadas, ou a concessão completa do sistema, como ocorre no Rio de Janeiro.

Outros sistemas também foram encaminhados para processos de desestatização. O Decreto nº 9.998, de 03 de setembro 2019, aprovou a inclusão da CBTU e TRENSURB no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (“PND”). Até o momento, apenas a CBTU-MG, até então responsável pelo metrô de Belo Horizonte, foi efetivamente concedida a uma empresa privada.

Destaca-se, por fim, modelos de contratação de novos sistemas e a construção de novas linhas em sistemas existentes que já iniciam sua operação com modelos de contratação no formato de parcerias público-privadas e operação privada. Sistemas de VLT como do Rio de Janeiro e de Santos, bem como linhas de metrô em São Paulo e Salvador, se enquadram nesse modelo.

Dessa forma, é possível considerar que historicamente os sistemas de transporte coletivo sobre trilhos foi estruturado no Brasil a partir de construção, operação e gestão públicas. Esse padrão, contudo, passou também por processo de transformação com maior participação de agentes privados.

2.1.3 Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos

Como destacado no capítulo 2.1.1, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos são considerados categorias de serviços do saneamento ambiental, conforme definido pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, bem como sua atualização mais recente, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

De acordo com a legislação citada, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são

“as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos: I - resíduos domésticos; II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como: a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.” (BRASIL, 2020)

A partir da perspectiva sugerida por este trabalho, o setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos também se caracteriza como área de transferência da prestação de serviços para empresas privadas. Contudo, possui diferenças significativas em relação aos serviços de saneamento básico, desde suas especificidades técnicas, como empresas prestadoras de serviços, bem como remuneração e aspectos econômicos dos serviços. Dessa forma, portanto, considera-se a opção de tratá-lo de forma independente.

Segundo Eigenheer (2009), existe grande dificuldade em organizar um panorama amplo sobre a questão da prestação dos serviços de limpeza urbana no Brasil. Historicamente, pelas condições bastante desiguais das cidades brasileiras, o serviço se desenvolveu de forma significativamente diferente. É comum que os serviços sejam tratados em conjunto com serviços estruturantes

do desenvolvimento das cidades brasileiras, contudo, sem um olhar específico para a atividade.

De toda forma, busca-se nesse tópico apresentar um breve histórico da provisão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ainda de acordo com Eigenheer (2009), ao analisar a prestação de serviços na cidade do Rio de Janeiro, no momento capital federal, no século XIX, contratavam-se empresas privadas e existia uma operação pública. Em ambos os casos, destaca o autor, ocorriam problemas de ordem técnica, administrativa e financeira.

De maneira mais geral, Wirth e Oliveira (2016) apontam que desde o início da prestação dos serviços até o momento atual, diversas foram as formas de provisão. Na perspectiva da relação entre a prestação pública e privada, são consideradas pelos autores três fases distintas:

- a. Implantação por empresas privadas estrangeiras;
- b. Administração direta (ou estatização); e
- c. Terceirização dos serviços para empresa nacional.

Para os autores, a primeira fase, com início no século XIX, caracteriza-se pelo modelo adotado em um conjunto de serviços de infraestrutura no Brasil, com a autorização de prestação dos serviços para empresas privadas, particularmente de capital estrangeiro. Esse processo ocorre em paralelo com o início do processo de desenvolvimento econômico do país, em que a organização das cidades é entendida como elemento vinculado ao desenvolvimento.

As transformações no padrão de desenvolvimento econômico no país, com a centralidade do Estado na condução desse processo, também impactam a provisão de bens e serviços de infraestrutura. É neste período que a segunda fase da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos se consolida, com a provisão majoritariamente estatal.

Por fim, segundo os autores, a partir dos anos de 1980 e consolidada nos anos 1990, a terceira fase da provisão dos serviços ocorre através de contratos de terceirização, assumidos por empresas nacionais. Nesse momento, considera-se que o planejamento dos serviços continua estatal, contudo, a

execução da operação ocorre por empresas privadas em contratos de curto prazo, com período máximo de cinco anos.

Segundo Wirth e Oliveira (2016), esse processo ocorreu com a entrada de empresas da construção civil no setor, sem a experiência na operação dos serviços, até então prestados pelo Estado. Ocorre nesse período a expansão dos serviços, uma vez que os contratos possuíam remuneração atrelada ao volume coletado, o que estimulou as empresas a ampliarem a oferta e garantir maior rentabilidade.

Em levantamento realizado pelos autores, também foi destacado que essa transição ocorreu de maneira bastante significativa no país, uma vez que nos anos 2000, 70% do resíduo coletado era operado por empresas privadas. Contudo, acrescentam que essa operação ocorre em cidades de grande e médio porte, com maior geração de resíduos e maior capacidade financeira. Em cidades de menor porte, até 50 mil habitantes, a prestação de serviços ainda era majoritariamente pública.

Se podemos considerar que a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos já ocorria por empresas privadas, ainda assim é possível identificar transformações no período recente, em particular com as mudanças nos formatos de contratação.

As alterações regulatórias serão objeto de maior detalhamento no capítulo 3, entretanto, cabe destacar que em período recente, mudanças importantes ocorreram no sentido de estimular a entrada de empresas privadas não apenas com a terceirização dos serviços. Como exemplo, destaca-se o Artigo 29 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020:

“Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: [...] II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.” (BRASIL, 2020)

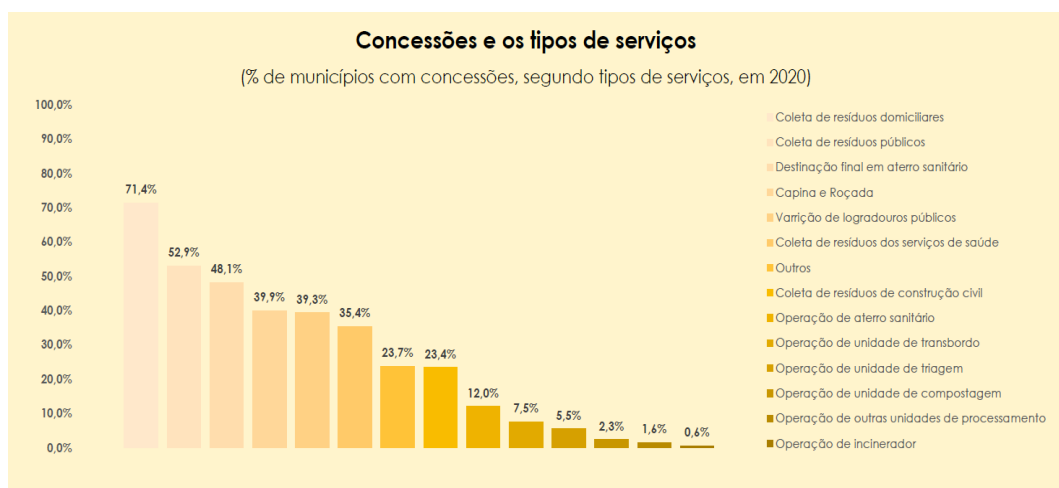
A perspectiva de cobrança de tarifas da população e a possibilidade de subsídios à prestação dos serviços passou a estimular o interesse de empresas

privadas em contratos de longo prazo como parcerias público-privadas. Cresceu, assim, nos últimos anos o número de operações com essa modalidade de contrato e delegação dos serviços. Como destaca MDR (2022)

“Vale ressaltar que a terceirização não é caracterizada como uma delegação, pois equivale a uma subcontratação de mão-de-obra ou serviços pelo qual a administração pública (Prefeitura Municipal) ou o ente delegado é o prestador direto.” (MDR, 2022, p. 14)

Ainda segundo MDR (2022), no ano de 2020, existiam 308 concessões plenas ou parciais com delegação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Brasil. A Figura 2.1.3-1 apresenta o conjunto de serviços objeto de concessão para empresas privadas no segmento.

Figura 2.1.3-1 – Participação do tipo de serviço em municípios com concessão (2020)



Fonte: MDR (2022)

Identifica-se, portanto, que o setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos também teve parte de sua estruturação baseada na provisão de serviços estatais. Contudo, o processo de terceirização de serviços promoveu a participação de entes privados, sem, contudo, retirar a participação do Estado no planejamento e gestão dos serviços. Considera-se, portanto, que as alterações recentes na modalidade dos contratos vinculados ao setor significam importante transformação na participação privada.

2.1.4 Iluminação pública

Ao contrário dos serviços destacados anteriormente, a iluminação pública possui definição regulatória mais restrita, com menor caracterização definida na estrutura legal sobre a prestação de serviços públicos. Comumente, os trabalhos

referentes ao tema adotam a definição dos serviços presentes na Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010, que considera que iluminação pública é o “serviço público que tem por objetivo exclusivo prover de claridade os logradouros públicos, de forma periódica, contínua ou eventual” (ANEEL, 2010).

Ainda esclarecem que, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988). Portanto, os municípios seriam responsáveis pela prestação do serviço, uma vez que se trata de um serviço de interesse local.

Apresentar a história da prestação dos serviços de iluminação, contudo, torna-se tarefa complexa. Destaca-se, primeiramente, que os serviços de iluminação pública são diretamente vinculados ao avanço tecnológico e, entendidos da maneira contemporânea, dependem do avanço da oferta de energia elétrica. Antes disso, ainda nos séculos XVIII e XIX, diversas foram as maneiras de provisão de iluminação pública, desde a utilização de variados tipos de óleo, como azeite ou de baleia, ou mesmo a gás, prestados por empresas públicas ou privadas. Não cabe a este trabalho discutir o período anterior ao estabelecimento da oferta de energia elétrica no país e que permitiu a expansão dos serviços de iluminação pública por áreas mais amplas das cidades.

Um segundo aspecto, como também já destacado anteriormente em outros segmentos, é difícil um olhar homogêneo sobre a provisão dos serviços de iluminação pública no Brasil. Sem a centralização das ações nos estados ou na União, as formas de provisão e oferta foram diversas no país. Buscamos, contudo, traçar um panorama, ainda que restrito a alguns centros urbanos, para caracterizar esse processo.

Segundo Rosito (2009), é no início do século XX, com a intensificação da geração de energia no Brasil, que ocorre a expansão da provisão da iluminação pública. Cidades como Porto Alegre, que criou o primeiro serviço público de iluminação no Brasil, e mais destacadamente o Rio de Janeiro, então capital federal, foram pioneiras na implementação do serviço.

Na transição para o período republicano, a prestação dos serviços na cidade do Rio de Janeiro esteve a cargo da empresa de capital belga *Société Anonyme du Gaz* (SAG), responsável por operar os sistemas de transporte público e fornecimento da iluminação pública (MARTINS, 2011). A SAG, segundo a autora, possuía relações próximas com o governo imperial e teve dificuldades em manter a concessão com o governo republicano.

No início do século XX, boa parte da provisão de serviços de iluminação pública esteve diretamente relacionado com a concessão dos serviços de geração e distribuição de energia elétrica. Tal qual apresentado em outras áreas da infraestrutura, estes serviços foram concedidos às empresas privadas de capital estrangeiro que acabaram por atuar, também, no setor de iluminação pública.

Em São Paulo, como destaca Fillardo (1999), ocorreram diversas disputas entre empresas de capital estrangeiro para a concessão dos serviços de iluminação pública. No geral, os interesses pelos serviços estavam vinculados à operação de outras atividades. Empresas estrangeiras, que prestavam serviços de gás e energia elétrica, tinham interesse em acrescentar os serviços de iluminação pública, em particular para incluir os serviços originais de atuação como fonte de energia da operação.

É dessa forma que surge a grande empresa de destaque na provisão de iluminação pública no país. Segundo Martins (2011), foi a empresa canadense Light que consolidou a expansão da iluminação pública através de energia elétrica nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Na cidade de São Paulo, da *The São Paulo Railway, Light and Power Company Ltd.* criada em 1899 e, no Rio de Janeiro a *The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company Ltd.*, criada em 1905, são instaladas com o objetivo de promover a entrada da Light no país.

Ainda segundo Martins (2011), outra empresa de capital estrangeiro também atuava na cidade de São Paulo, de forma a concorrer com a Light no segmento de iluminação pública, a *American & Foreign Power Co.* (Amforp), do grupo General Electric, de capital americano. A Amforp iniciou suas operações na cidade e expandiu sua atuação para outras localidades como Recife (PE),

Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Maceió (AL), Natal (RN) e Vitória (ES), bem como deu início à operação no interior do Estado de São Paulo.

Com a relação direta entre os serviços de energia elétrica e iluminação pública, a mais significativa alteração na prestação dos serviços ocorreu nos anos 1960. Em 1962 foi criada a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), responsável pelo início da centralização do setor elétrico no país e que impactou diretamente na atuação das empresas privadas na área de energia no Brasil¹².

Até meados dos anos 1990, o setor de iluminação pública ficou a cargo das empresas distribuidoras de energia no país (MARTIN, 2011). Contudo, o setor de energia, em geral, passou por considerável crise a partir dos anos e 1980. Como destaca Werner (2016), em janeiro de 1995, o governo recém-empossado de Fernando Henrique Cardoso incluiu um conjunto de serviços públicos no Programa Nacional de Desestatização (PND). A autora afirma que o governo priorizou justamente o setor de distribuição de energia e em pouco mais de três anos metade do setor foi transferido para a iniciativa privada. De acordo com Martins (2011), as distribuidoras privadas que assumiram a concessão dos serviços possuíam pouco interesse na prestação de serviços de iluminação pública.

Por fim, conforme disposto na Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010, consolidou-se a transferência da gestão e operação dos serviços de iluminação pública para os municípios, com a obrigatoriedade de transferência dos ativos das distribuidoras para o poder público.

Após anos de discussões judiciais sobre o processo de transferência, a maior parte dos municípios brasileiros recebeu os ativos de iluminação e passou a atuar no segmento. No próximo capítulo, discutiremos de maneira pormenorizada a regulação do setor de iluminação pública, de forma a identificar as transformações recentes. Por ora, cabe destacar que o segmento passa por intenso processo de concessão de serviços para a iniciativa privada, em

¹² Não cabe neste trabalho uma discussão pormenorizada sobre a história do setor elétrico no país. Para tal, ver Werner (2016).

particular através de parcerias público-privadas, como será apresentado na seção 2.2.5.

2.2 Estrutura e proposta de análise

Com a proposta de avaliar as formas de provisão da infraestrutura urbana no Brasil, identificando transformações recentes no padrão que historicamente estabeleceu-se, descrito na seção anterior, com a ampla predominância da provisão estatal desses bens e serviços e tendo como base a discussão realizada no capítulo 1, sobre o papel da infraestrutura no contexto contemporâneo, este tópico buscará apresentar a estrutura de análise utilizada no trabalho.

Ainda que a participação privada não seja majoritária na provisão e operação de serviços de saneamento básico, manejo de resíduos sólidos, mobilidade urbana e iluminação pública, pode-se apontar para iniciativas que buscam elevar a participação privada nesses setores, em particular a partir dos anos 2000.

Conforme discutido no capítulo 1 deste trabalho, esse processo não ocorre de maneira isolada de transformações que acompanharam as modificações do próprio sistema capitalista e mesmo do papel das infraestruturas na reprodução do mesmo. Contudo, deve-se levar em consideração aspectos particulares para o caso de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, bem como suas especificidades históricas sobre o papel do Estado, do fundo público, bem como as relações entre setor público e privado no país.

Como opção de estrutura analítica, optou-se por organizar a investigação a partir da proposta sugerida por Phillip O'Neill no trabalho "*The financialisation of urban infrastructure: a framework of analysis*". Para o autor, a estrutura de análise consiste em avaliar as transformações na infraestrutura a partir de três dimensões: estrutura regulatória, estrutura organizacional e a estrutura de capital. Em suas palavras:

“A estrutura organizacional, a estrutura de capital e a estrutura regulatória definem, então, as possibilidades e os estrangimentos das finanças, à medida que estas buscam uma ordenação seletiva dos movimentos de uma cidade,

capazes de gerar retornos competitivos. As três dimensões também podem orientar o monitoramento de como e por que as operações de infraestrutura mudam ao longo do tempo, por que variam de um local para outro e como podem funcionar de forma diferente.” (O’NEILL, 2019, p.10, *tradução nossa*)

Com essa perspectiva, as três dimensões podem ser compreendidas enquanto categorias analíticas e permitem ampliar o conhecimento sobre os movimentos relacionados à provisão de infraestrutura urbana (O’NEILL, 2019). Importante salientar, destaca o autor, que essas condições possuem considerável grau de sobreposição e uma análise individual torna-se parcial sem a presença das outras duas, justamente pela complexidade que envolve o tema das infraestruturas.

Portanto, ao longo da análise de cada uma das dimensões, deliberou-se por avaliá-las de maneira isolada apenas como opção metodológica para desenvolvimento do trabalho. Reforça-se, assim, que a todo momento tem-se claro a integração entre as dimensões e, sempre que necessário, promoveremos a relação entre elas.

Em conjunto, apresentamos um breve detalhamento de cada uma das categorias analíticas apresentadas por O’Neill (2019) e que serão utilizadas ao longo do trabalho. Ao mesmo tempo, busca-se complementar a proposta do autor com outras referências que permitam desenvolver a estrutura analítica e incorporar novos elementos em cada uma das categorias propostas.

2.2.1 Estrutura regulatória

A regulação cumpre papel como estrutura analítica para avaliação das transformações na provisão e operação de infraestrutura por um conjunto de fatores que respondem às especificidades dos bens e serviços que são ofertados. Por sua construção histórica já discutida, que trata em grande medida de bens essenciais à vida ou organização das sociedades em aglomerações urbanas, a regulação desses serviços possui grande destaque, seja por caracterizar um mercado estruturado como um monopólio natural ou pela necessidade de estruturar, por exemplo, cobrança de tarifas nesse contexto.

Para O’Neill (2019), a regulação compõe um “conjunto de regras, decisões e práticas impostas que impactam a localização, construção e operação de um ativo de infraestrutura” (O’NEILL, 2019, p. 14, *tradução nossa*).

Destaca, ainda, que se tratam de setores relativamente imaturos do ponto de vista industrial ou de financiamento, o que implica na necessidade de soluções regulatórias negociadas e personalizadas.

O Quadro 2.2.1-1 apresenta as características do Estado do ponto de vista da regulação e o regime regulatório que se aplica aos setores de infraestrutura.

Quadro 2.2.1-1 – Evolução do regime regulatório do setor de investimento em infraestruturas no Brasil

Perfil do estado	Característica regulatória
Estado Keynesiano	Provedor de ativos Operador de serviços públicos
Estado pós-Keynesiano (Mercado Privado – Nível 1)	Neoliberalismo e crise fiscal Rodadas de privatização Privatização Concessões comuns
“Neodesenvolvimentismo”	Investimentos públicos Base regulatória para parcerias público-privadas e apoio aos agentes privados
Ensaio “Ultraliberal”	Liberalização Retirada dos investimentos públicos Consolidação das concessões e parcerias público-privadas

FONTE: Adaptado de O’Neill (2019). Elaboração nossa.

Ainda segundo O’Neill (2019), a regulação da infraestrutura aponta para a dificuldade de se estruturar processos padronizados, com uma série de normas sendo desenvolvidas caso a caso, a depender do setor e até do projeto desenvolvido, como no caso de parcerias público-privadas. Esse processo visa garantir a segurança jurídica que um setor bastante complexo necessita, tanto por parte do Estado, para garantir o funcionamento do serviço e o acesso para população, bem como promover a atratividade para participação do setor privado e, para esse último, a segurança de rentabilidade exigida para investimentos de grande porte e longo prazo de retorno.

Ademais, as características da regulação dos contratos para áreas da infraestrutura urbana, apontadas como de grande complexidade, incorporam um conjunto de especialistas em variados temas, como advogados e juristas, economistas e financistas, engenheiros e arquitetos, que também segundo O’Neill (2019), estruturam um mercado de consultorias com expressiva

remuneração. Assim, a regulação caso a caso cumpre também papel de movimentar essa gama de especialistas.

A discussão sobre a estrutura regulatória torna-se relevante para identificar eventuais mudanças no processo de provisão das infraestruturas, para além das discussões sobre as transformações do Estado no contexto contemporâneo, já discutidas no capítulo 1 do presente trabalho.

Consideramos que, para o caso brasileiro, a avaliação sobre a regulação dos setores de infraestrutura e serviços urbanos terá suporte de outro conceito, ainda pouco discutido nos estudos urbanos, a contratualização¹³. Conforme afirma ENAP, COMUNITAS (2021), desde os anos 1980 a administração pública passa por significativas transformações, baseadas nos preceitos da Nova Gestão Pública. Segundo Abrucio (2006)

“a Nova Gestão Pública nasce num contexto de críticas às burocratologias, de um lado, e de novos desafios econômicos, políticos e sociais colocados ao Estado, de outro. O centro de suas soluções baseia-se na proposta de uma gestão pública orientada por resultados. Sua operacionalização dar-se-ia pela produção de metas e indicadores que possam ser técnica e politicamente construídos e avaliados. Suas características principais seriam a flexibilização da gestão, uma organização menos hierarquizada e compartimentalizada, o aumento da transparência das atividades governamentais, e a criação de um novo modelo de relacionamento entre o Estado, o mercado e a sociedade, vinculado às parcerias e à ação em rede, e não mais ao monopólio estatal da provisão. Ressalte-se que o Estado permanece o responsável último pelas políticas públicas, cabendo-lhe o papel de dar as condições de financiamento, indução e regulação para que os serviços sejam adequadamente prestados.” (ABRUCIO, 2006, p. 25)

É neste contexto que se avança em um modelo de prestação de serviços públicos não mais exclusivos de Estado, mas sim, através de contratos de gestão (ENAP, COMUNITAS, 2021). Esta mudança torna necessária uma ampla modificação regulatória, que altera institucionalmente o padrão de organização do Estado brasileiro, voltado à prestação de serviços públicos, bem como os marcos jurídicos necessários à operacionalização das novas modalidades de relação com o setor privado e o gerenciamento de contratos.

¹³ A contratualização é amplamente discutida em áreas do conhecimento como o direito e gestão pública. Em particular, possui um conjunto significativo de trabalhos na área de avaliação de políticas públicas de saúde.

“Trata-se dos processos de contratualização da administração pública, que demandam um expressivo conjunto de desafios. Em primeiro lugar, a adequação e consolidação dos marcos jurídicos para cada modalidade de prestação de serviços; além disso, a estruturação de modelos de gerenciamento dos sistemas de parceria, que envolve a boa contratação pública de parceiros privados, estruturação de sistemas de metas, formulação de contratos, supervisão executiva e avaliação de resultados.” (ENAP, COMUNITAS, 2021, sumário executivo)

Os autores consideram ainda que a Lei de Concessões, a Lei de PPPs, em conjunto com outros exemplos, demonstram o avanço da contratualização da gestão pública no país.

Dessa forma, sugere-se como parte do método de análise da estrutura regulatória da provisão de infraestrutura e serviços urbanos, também, a categoria da contratualização. Esse modelo serve como forma de se identificar como se dá a inserção de agentes privados na prestação de serviços públicos, até então conduzidos pelo setor público.

Surge, assim, uma questão importante que será discutida em maior detalhe no capítulo 3. Caracterizar a regulação que afeta os setores econômicos vinculados à infraestrutura torna-se tarefa complexa, uma vez que engloba um conjunto de regras que, no caso brasileiro, são distribuídas nas três esferas de governo, as regulações setoriais para cada uma das áreas da infraestrutura, a legislação vinculada às associações com o setor privado que estruturam a entrada desses agentes no mercado de infraestrutura, mecanismos de apoio e suporte estatal ao financiamento de investimentos em infraestrutura e a regulação realizada caso a caso, a partir dos contratos de concessão e parcerias público-privadas.

2.2.2 Estrutura organizacional

O'Neill (2019) aponta a importância de se compreender as novas estruturas de mercado desenvolvidas nos variados setores de infraestrutura a partir de agentes proprietários que atuam na composição das empresas que constroem e operam infraestruturas. Por exemplo, é possível identificar modificações organizacionais nas empresas e agentes que atuam na área de infraestrutura urbana, a partir da composição acionária de empresas que atuam nos segmentos. Ainda segundo o autor, uma nova estrutura de agentes passa a atuar no controle de empresas vinculadas a esses setores.

O Quadro 2.2.2-1 apresenta o conjunto de agentes organizacionais que passa a compor a gestão de infraestruturas.

Quadro 2.2.2-1 – Agentes organizacionais na gestão de infraestruturas

Agentes Organizacionais	Definições
Investidores diretos	Aqueles que possuem patrimônio suficiente para controlar o ativo.
Fundos fechados	Fundo formado por uma carteira de ativos em que os investidores se comprometem com um prazo fixo antes do retorno do investimento.
Fundos abertos	Fundo formado por um portfólio dinâmico, sem prazo determinado de encerramento, com investimentos variáveis e possível mudança de investidores.
Fundos soberanos (como organizadores de poupança)	Gerenciar uma subcarteira de ativos de infraestrutura para cumprir metas de longo prazo definidas pelos bancos centrais ou pelo tesouro.
Fundos de pensão ou aposentadoria	Gerenciar uma subcarteira de ativos de infraestrutura para cumprir metas em setores industriais e o passivo de fundos de pensão de empregadores.

FONTE: Selecionado a partir de O'Neill (2019). *Tradução nossa.*

Considerando a provisão de infraestrutura e serviços urbanos na maior parte do século XX, baseada em atuação estatal, consolidou-se um conjunto de monopólios sobre os serviços que garantiram um controle incontestado sobre esses mercados (O'NEILL, 2019). Tal fato ocorre uma vez que o Estado garantiu financiamento, muitas vezes subsidiado, o acesso exclusivo a uma base de consumidores e restrições à concorrência (O'NEILL, 2019).

Dessa forma, a provisão e gestão dos bens e serviços de infraestrutura colocam-se como atrativos para uma classe de investidores, como detalhados no Quadro 2.2.2-1. Cabe ressaltar, entretanto, que não se deve tratar esse grupo como homogêneo, já que por suas características inerentes, a busca por lucros e sua temporalidade ocorre de maneira diferente para cada grupo.

Como também destaca O'Neill (2019), fundos de pensão e soberanos, por exemplo, modificam suas formas de gestão de ativos, com vistas a retornos de longo prazo, com relativa estabilidade de fluxos, de forma a garantir as taxas de retornos definidas em suas gestões de portfólio. Fundos de investimentos, em cenários de baixas taxas de juros também se inserem na busca por ativos com melhores retornos, identificando as infraestruturas como elementos potenciais. Empresas de engenharia, tradicionalmente vinculadas às obras de

infraestrutura, criaram departamentos de gestão e operação de infraestrutura, de forma a se inserir também nas fases operacionais dos projetos.

Considera-se também relevante apontar que o perfil desses novos agentes na composição das empresas operadoras de ativos acabou por acrescentar à infraestrutura um referencial de avaliação de risco e rentabilidade que tradicionalmente não fazia parte dos segmentos, particularmente quando operados pelo Estado. Incorpora-se, assim, avaliações baseadas em um repertório jurídico-financeiro que passa a compor os setores da infraestrutura e tornam-se referenciais para a estruturação, a operação e o retorno dos investimentos, com impactos sobre a oferta e característica de serviços, tarifas e mesmo subsídios através de recursos públicos.

Assim, a avaliação da estrutura organizacional dos novos agentes presentes na infraestrutura nos ajuda a interpretar os avanços do processo de financeirização do espaço urbano. Como destacado em Klink e Barcellos (2017), a estrutura de governança corporativa e a contabilidade crítica são uma das abordagens possíveis para se avaliar o processo de financeirização e destacam como esse olhar leva em consideração um conjunto de agentes (financeiros e não financeiros; públicos e privados).

Importante, ainda, apontar a necessidade de se identificar as especificidades do caso brasileiro em relação à entrada de novos agentes na provisão e operação da infraestrutura. Primeiramente, como destaca Rufino (2021), destaca-se a participação das grandes empreiteiras nacionais, que tradicionalmente participavam das obras de infraestrutura, e passam a assumir a gestão e operação em variados segmentos.

Contudo, com os impactos da Operação Lava-Jato, nas áreas voltadas à gestão e operação de infraestrutura dessas empresas, acabaram por fazer parte das transferências de ativos durante os processos de recuperação judicial (Campos, 2021). Esse fato acaba por atrair novos agentes interessados no setor de infraestrutura e assumindo operações já em andamento.

Considera-se, assim, que a identificação da estrutura organizacional de empresas operadoras da infraestrutura urbana no Brasil pode-se colocar como

uma das possibilidades de análise das transformações pelas quais esses bens e serviços passam a ser ofertados.

2.2.3 Estrutura de capital

A característica do investimento em infraestrutura urbana pode ser analisada do ponto de vista do financiamento de longo prazo. Destacado como entrave ao desenvolvimento econômico brasileiro, o financiamento de longo prazo foi alvo de diversos debates nas interpretações sobre o desenvolvimento do país. Tavares (1999) discorre como os sucessivos governos brasileiros a partir da década de 1960 não foram capazes de mobilizar o capital nacional de forma satisfatória e, para desenvolver projetos nacionais, públicos ou privados, utilizaram-se de fundos parafiscais estruturados a partir de poupança compulsória dos trabalhadores. Como destacam Werner e Brandão (2019):

“Portanto, o fornecimento de infraestrutura por parte do Estado, como forma de baratear os custos de produção, pode ser compreendido a partir da constituição de fundos públicos para a promoção das “antimercadorias”, que por sua vez foram capazes de, nos países centrais, conciliar os interesses do projeto hegemônico com os anseios das classes subalternas por meio da ampliação da oferta de infraestrutura enquanto bem de consumo coletivo, sob o aparato do Estado providência; e, nos países periféricos, com ênfase na América Latina, atender as estratégias de acumulação baseada na industrialização substitutiva de importações. Nestes, menor relevância ocupou a provisão de infraestrutura enquanto bem de consumo coletivo, ao passo que restou, como garantidor do projeto hegemônico, a geração de emprego e a ação extraeconômica do Estado, expressa nas distintas experiências de ditadura militar.” (WERNER e BRANDÃO, 2019, p. 297).

Assim, a estrutura de capital, a partir da definição de O’Neill (2019), deve ser analisada como um *mix* de financiamentos, que atendam às necessidades dos ativos de infraestrutura, sendo capaz de permitir um fluxo de renda para remunerar as expectativas de investimentos. O financiamento, portanto, torna-se variável chave da rentabilidade dos projetos, uma vez que determina a possibilidades de transformá-lo em um ativo com os retornos esperados.

Para O’Neill (2019), os investimentos dependem de uma base patrimonial dos investidores (*equity*), com o aporte de recursos em troca de uma rentabilidade esperada, e uma base de financiamento (crédito), que busca suprir boa parte do volume de capital necessário para investimentos destes setores. A

participação de cada uma das partes também é importante para avaliar os retornos de projetos, uma vez que quanto maior a alavancagem dos investimentos, maior será o retorno sobre o capital investido, ao mesmo tempo que aumentará os riscos, as taxas de juros e mesmo as garantias oferecidas, como destacam Nébias e Warde Jr. (2015):

“Para reduzir o risco de inadimplemento de um projeto com alto endividamento ou alta alavancagem, o credor estipula taxas de juros mais alta e, invariavelmente, um pacote de garantias mais robusto que num projeto com menor alavancagem. Do ponto de vista do *sponsor*, a contrapartida por pagar juros mais elevados e conceder um pacote de garantias mais robusto, está na menor mobilização de capital próprio no projeto que lhe permite investir seu capital em outros negócios que propiciem retorno capaz de compensar o pagamento de juros elevados no projeto alavancado.” (NÉBIAS e WARDE JR., 2015, p. 84)

É nessa relação que, segundo O’Neill (2019), surgem as três principais características da estrutura de capital e suas condições que permitem maior aproximação com o contexto do capitalismo financeirizado. A primeira característica aponta para uma relação muitas vezes conflituosa entre os investidores de capital próprio e os financiadores por dívida. Para o autor, essa relação implica em divergências sobre a posse e gestão dos ativos, ou até mesmo sobre o prazo de retorno dos investimentos, com os investidores com recursos próprios mais propensos a um olhar de longo prazo, em que se pode priorizar os usuários para manutenção de uma base de consumidores ao longo do tempo, enquanto os financiadores buscam maximizar as receitas do projeto no curto prazo, diminuindo os riscos de inadimplência. Tal fato também nos ajuda a compreender as buscas por mecanismos de securitização ou de refinanciamento das dívidas destes investimentos.

A segunda característica da estrutura de capital definida por O’Neill (2019) é a mudança dessa relação no período contemporâneo. O excesso de liquidez gerado pela política monetária em países centrais e as grandes somas disponíveis em fundos de pensão, fundos soberanos ou fundos patrimoniais, promoveu um direcionamento desses recursos para os setores da infraestrutura, funcionando como investidores de capital e ao mesmo tempo financiando os projetos de infraestrutura através de dívidas.

Por fim, a terceira característica diz respeito ao papel das tarifas pagas por usuários como a principal fonte de receitas. Isso torna os retornos dos projetos de infraestrutura sujeitos às condições de incerteza, como oscilações de demanda temporárias ou a impossibilidade de elevação dos preços das tarifas ao nível que mantém os lucros exigidos pelos projetos. Tal fato implica em uma intensiva utilização de novos aparatos tecnológicos para facilitar ou aumentar a busca por cobrança de tarifas ou outros serviços vinculados, além de uma pressão sobre o desenho das infraestruturas, de forma a garantir os formatos mais benéficos na relação de geração de receitas por usuários. Isso explica, também, a opção por modelos de transferência ao setor privado em formato de concessões ou parcerias público-privadas, que permitem um suporte estatal para complementar receitas insuficientes de usuários ou mesmo a fragmentação dos projetos, transferindo-os parcialmente ao setor privado, levando-se em conta as diversas possibilidades de rentabilidade.

Ressalta-se, neste ponto, a importância do fundo público, aqui entendido como recurso não oneroso ou de financiamento dos fundos parafiscais. Segundo Werner e Brandão (2019), a constituição e utilização do fundo público, voltado aos investimentos em infraestrutura, tornaram-se estáveis e garantidas por regras aceitas pelos principais grupos políticos e sociais. Destacando a interpretação de Francisco de Oliveira, os autores afirmam que o fundo público se insere como fator *ex-ante* da reprodução de diversos tipos de capitais. Mesmo no período atual, as aproximações com um circuito financeirizado devem ser levadas em consideração para compreender as articulações dos capitais envolvidos na infraestrutura.

Portanto, mais uma vez, torna-se necessário discutir a especificidade do caso brasileiro. Em um cenário em que os mecanismos de financiamento via mercado de capitais ou sistema bancário privado desenvolvem-se de maneira bastante limitada, busca-se como elemento da análise a identificação do papel dos recursos públicos no financiamento dos agentes privados responsáveis pela gestão e operação dos serviços públicos.

Como destacado em Rufino (2021), é possível identificar um papel central do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos processos de privatizações e concessões no Brasil. Ao mesmo tempo, identifica-

se o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) como outra relevante fonte de financiamento dos setores de infraestrutura urbana. Nesse quadro, a proposta de inovação dos mecanismos de financiamento da infraestrutura, alardeada em projetos de concessão de serviços públicos, também deve ser avaliada.

O fundo público ainda será discutido a partir da sua participação na remuneração dos concessionários para o desembolso mensal de contraprestação pelos serviços prestados. O fluxo de renda que torna as concessões interessantes do ponto de vista de sua remuneração sobre o capital investido possui como base significativa a transferência de recursos públicos.

Por fim, os elementos de financiamento também nos demonstram a aproximação dos setores da infraestrutura e serviços públicos do processo de financeirização. Como destacam Klink e Barcellos (2017)

“Embora sejam importantes os esforços de periodizar o avanço da financeirização no País e de relacioná-lo com as mudanças no ambiente institucional, entendemos que esses processos não se limitam à dinâmica macroeconômica ou às decisões tomadas nas escalas nacional e supranacional. Em outras palavras, **existe o desafio de relacionar como a financeirização condiciona as operações de financiamento e de despesas públicas**, modificando as estratégias de diversos agentes, com uma abordagem que seja mais sensível às principais dimensões espaciais: escalas, lugares, redes e territórios. (KLINK e BARCELLOS, 2017, p. 383, grifo nosso)

Dessa forma, avaliar a estrutura de capital insere-se na avaliação sobre as transformações do financiamento da infraestrutura urbana no Brasil e nas características de sua provisão e operação, em particular pela necessidade de retorno econômico-financeira dessas operações.

2.3 Parcerias público-privadas

Pode-se considerar que, ao longo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, foi organizado um conjunto de atuações estatais que garantiram respaldo às atividades econômicas e a tentativa de organização dos centros urbanos, também considerados como fundamentais para esse processo. Nos variados setores econômicos, desde a indústria de base, mineração e petróleo, até o conjunto da infraestrutura como telecomunicações, energia e, de alguma forma, também a infraestrutura urbana, em serviços como saneamento

básico, mobilidade urbana, dentre outros, pode-se identificar uma contundente ação estatal ao longo do século XX.

A partir dos anos 1990, com o processo de abertura econômica e liberalização, esse conjunto de atividades, até então com grande participação estatal, passou por trajetórias de privatização. Considerando o início deste processo no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), o movimento de privatização de empresas e serviços públicos ocorre de maneira contínua no país, ainda que seja necessário ressaltar que avançou de maneira mais significativa em alguns momentos e recuou em outros períodos.

Contudo, ainda que se possa distinguir a intensidade do movimento a depender dos governos que conduziram o país no período, consideramos a visão que avalia os diferentes momentos das privatizações no país a partir dos segmentos econômicos, conforme apresentado em Teles e Dias (2022).

Para os autores, o processo de privatização no Brasil ocorre em nove ondas, caracterizadas pelos segmentos econômicos que foram alvo de transferência para a atuação privada. O Quadro 2.3-1 busca sistematizar a interpretação dos autores e apresentar as rodadas de privatização no país.

Quadro 2.3-1 – Ondas de privatizações no Brasil (1990-2022)

Onda	Segmentos Econômicos	Modalidade	Ciclo	Governo
1	Fertilizantes, Petroquímica, Químico, siderúrgica, outros setores	Privatizações	1990-1994	Fernando Collo de Mello (1990-1992) Itamar Franco (1992-1994)
2	Mineração	Privatizações	1994-1997	Itamar Franco (1992-1994) Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
3	Elétrico, Ferroviário, Portuário e Financeiro	Privatizações	1995-2002	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
4	Telecomunicações	Privatizações e Concessões	1995-1998	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
5	Rodovias Federais	Concessões	1995-1998	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
6	Energia Elétrica	Concessões	1995-2002	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
7	Informática	Privatizações	1999	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

8	Aeroportuário	Concessões	2011-2021	Dilma Roussef (2011-2016) Michel Temer (2016-2018) Jair Bolsonaro (2019-2022)
9	Petróleo e Gás	Privatizações e Concessões	2013-2021	Dilma Roussef (2011-2016) Michel Temer (2016-2018) Jair Bolsonaro (2019-2022)

FONTE: Adaptado (Teles e Dias, 2022). Elaboração nossa.

Ainda que os autores destaquem as principais ondas relacionadas aos segmentos econômicos, é importante ressaltar que em todos os governos no período entre 1990 e 2022 ocorreram privatizações e concessões importantes. Por exemplo, ainda que nenhuma onda apresentada no Quadro 2.3-1 tenha ocorrido no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram privatizadas empresas no setor financeiro, de energia elétrica e ferrovias, bem como ocorreram rodadas de concessões de rodovias federais.

Entretanto, por suas características enquanto setores econômicos, com bens e serviços essenciais e limitação de cobranças excessivas de tarifas e outras possibilidades de remuneração, as áreas da infraestrutura urbana não foram objeto de privatizações com grande destaque. Contudo, a transferência para o setor privado da provisão e gestão desses bens e serviços passaram a ocorrer através de outros instrumentos, particularmente na forma de concessões e parcerias público-privadas.

Importante destacar que os setores da infraestrutura e serviços urbanos não tiveram, até o momento avaliado por Teles e Dias (2022), ondas consolidadas de privatizações e concessões. Não significa, por suposto, que não ocorreram privatizações e concessões nos setores de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública entre 1990 e 2022.

Deve-se considerar, portanto, elementos que limitaram a expansão das privatizações e concessões nesses setores. Primeiramente, considera-se a incapacidade do Estado em organizar uma base regulatória e mecanismos de financiamento que atraíssem investidores em todos os setores em um curto espaço de tempo.

Entraves próprios da dificuldade em estruturar a base regulatória necessária, negociações políticas com os demais poderes de estado e com a sociedade em geral, além da maturidade da máquina estatal nos processos de desestatização podem ser considerados como limitadores no processo.

É nesse sentido que o devemos avaliar esse processo ao longo do tempo e identificá-lo a partir de ciclos, que acabam por incorporar nova estrutura regulatória e novos setores econômicos em cada rodada. Werner (2020) aponta que ao longo do período identificamos rodadas de neoliberalização das infraestruturas, que demandaram alterações institucionais e regulatórias de forma a permitir que garantiram o quadro jurídico e institucional para os investimentos em infraestrutura, particularmente a atração de investidores privados.

Outro aspecto aponta a limitação e maturidade dos setores econômicos em comparação com aqueles que tiveram transição já nos anos 1990. Segmentos como energia elétrica e telecomunicações possuíam maior estrutura de mercado para a atuação de entes privados, com mercado consolidados, demanda estável e padrão tecnológico que caracterizavam um perfil de investimento com maior facilidade de retorno.

Dessa forma, identifica-se que as especificidades dos segmentos vinculados à infraestrutura e serviços urbanos, com menor consolidação enquanto setores econômicos, permitiriam mais facilmente a integração de investidores e financiamento privados como aspecto central da ausência de grandes ondas de privatizações e concessão.

Em conjunto, considera-se, ainda, que a estruturação de um arcabouço jurídico para que esses setores também fossem objeto de desestatização ocorreram de maneira tardia em relação aos segmentos já destacados. Isso, contudo, não significa que ao longo de todo período não tenha ocorrido a busca por uma estrutura regulatória que permitisse a transferência dessas atividades para o setor privado.

Como elementos centrais desses esforços podemos apontar que, a partir de 1995, iniciou-se a construção da estrutura regulatória que possui como destaque a Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) e,

posteriormente, com a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004)¹⁴.

Em período recente, como veremos a seguir, crescem o número de contratos firmados no formato de parcerias público-privadas no Brasil, em particular nos casos de infraestrutura e de serviços urbanos. A possibilidade de suporte na remuneração dos concessionários de serviços através de orçamento público pode ser apontada como principal característica dessa modalidade de contratação, uma vez que a chamada concessão comum garante como remuneração ao ente privado apenas os recursos advindos da operação.

As dificuldades em sustentar operações de infraestrutura urbana, em setores como saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública apenas com recursos tarifários das operações os colocam como áreas preferenciais para utilização da modalidade de parcerias público-privadas.

Dessa forma, considera-se que os contratos de parcerias público-privadas podem ser considerados como parte da transformação da provisão e gestão das infraestruturas urbanas, além disso, passam a condicionar a própria política urbana no país e podem conformar formas de inserção de processos financeirizados através do espaço urbano, em linha com as discussões apresentadas no capítulo 1.

Como destacado em Faustino (2019), as PPPs possuem como características promover projetos que permitam prolongar os retornos de longo prazo, incorporando não apenas a fase de execução das obras, mas também a gestão e operação de infraestruturas. Nas palavras do autor:

“As Parcerias Público-Privadas encaixam-se em um modelo de planejamento e execução de obras públicas que se relaciona diretamente com uma proposta de prolongar os retornos financeiros dos projetos. [...]. Estes projetos passam a ser desenvolvidos para garantir retornos financeiros desde sua fase de planejamento, passando pelo processo de financiamento da obra e, no longo prazo, na prestação dos serviços e através de outras receitas advindas do projeto.” (FAUSTINO, 2019, p. 3465)

¹⁴ A discussão sobre a estrutura regulatória e sobre a Lei de Concessão e a Lei de PPPs será realizada no Capítulo 3.

Os contratos de parcerias público-privadas possuem um conjunto de especificidades, desde de sua construção regulatória, a participação de um conjunto de agentes que estruturam as concessões, bem como a modelagem econômico-financeira desenvolvida para sustentar as possibilidades de financiamento desses projetos, bem como confirmar a rentabilidade dos investimentos ao olhar do setor privado.

Em relação ao modelo de contratação de prestação de serviços ou execução de obras públicas, regido pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021¹⁵) e a Lei de Concessões Comuns, a contratualização em formato de parcerias público-privadas (concessões administrativas e patrocinadas) possui três elementos de diferenciação (Silva, 2020): (i) os critérios de elegibilidade dos projetos; (ii) os mecanismos de receita constitutivos do fluxo de caixa; e (iii) os mecanismos de concessão de garantias¹⁶.

Dessa forma, os contratos de PPPs podem ser considerados na possibilidade de avaliação das transformações na provisão de gestão da infraestrutura urbana a partir das categorias analíticas discutidas anteriormente (estrutura regulatória, estrutura organizacional e estrutura de capital). Considera-se que essas transformações ocorreram a partir da maior participação privada na gestão e operação das infraestruturas e, no caso brasileiro, os contratos de PPPs delimitam uma gama de projetos que são assumidos por entes privados e podem oferecer condições para a esta análise.

Portanto, a partir dessa estrutura analítica, serão considerados para avaliação no presente trabalho, o conjunto de contratos assinados através da Lei nº 11.079/2004, nos setores da infraestrutura urbana aqui definidos: saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública. No próximo tópico, busca-se apresentar o panorama dos contratos de PPPs no Brasil, nesses setores.

15 A Lei nº 8.666/1993 é comumente considerada como a Lei de Licitações no Brasil. Em 2021, ela foi substituída pela Lei nº 14.133/2021. Contudo, foi estabelecido um período de adaptação e transição, em que as duas leis poderiam ser utilizadas em processos licitatórios. Este período se encerrou em 31/12/2023 e partir deste momento, passa a vigorar exclusivamente a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

16 Estes temas serão discutidos de maneira detalhada no Capítulo 3.

2.4O Mercado de parcerias público-privadas em infraestrutura urbana no Brasil

Primeiramente, destaca-se o esforço estatal para incentivar o desenvolvimento de um mercado de concessões e PPPs no Brasil. De acordo com RadarPPP (2023)¹⁷, é possível identificar considerável expansão das iniciativas de concessões e PPPs no Brasil, não apenas em infraestrutura urbana, mas em contexto amplo, incorporando um conjunto extenso de setores.

Considerando todas as modalidades de concessão previstas na legislação brasileira (Concessão Comum, Concessão Administrativa, Concessão Patrocinada, Concessão de Uso e a Concessão do Direito Real de Uso), o mapeamento realizado a partir da base de dados da consultoria RadarPPP, em dezembro de 2023, contava com 5.059 iniciativas de projeto de concessão no Brasil.

Cabe ressaltar, entretanto, que esses projetos se encontram em distintas fases ao longo de seu processo de estruturação, desde o início da publicação de intenção pública, estudos e elaboração de projetos, processo de licitação, além de projetos que foram paralisados. Nesse universo, tiveram contrato iniciado 1.156 iniciativas, enquanto 928 foram canceladas e 1.352 estão paralisadas. Identifica-se, nesse sentido, que existe uma baixa taxa de sucesso nos projetos de concessão no país, ainda que essa esteja em elevação nos últimos anos.

O conjunto de setores que tiveram iniciativas de concessão está detalhado na Tabela 2.4-1. Os setores de infraestrutura e serviços urbanos tratados no presente trabalho compõem um número relevante de iniciativas, com 44,63% do total de projetos lançados.

Tabela 2.4-1 – Número de iniciativas de concessões no Brasil, por setor.

Setor	Número de Iniciativas	Participação no Total
Iluminação Pública	686	13,56%
Resíduos Sólidos	637	12,59%
Saneamento Básico	629	12,43%
Cultura, Lazer e Comércio	458	9,05%
Unidades Administrativas e Serviços Públicos	355	7,02%

17 Disponível em RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023.

Setor	Número de Iniciativas	Participação no Total
Eficiência Energética e Tecnologia	313	6,19%
Mobilidade Urbana	306	6,05%
Estacionamentos	294	5,81%
Terminais Rodoviários	248	4,90%
Meio Ambiente	213	4,21%
Rodovias	211	4,17%
Sistema Funerário	182	3,60%
Portos	153	3,02%
Saúde	132	2,61%
Aeroportos	71	1,40%
Educação	55	1,09%
Ferrovias	41	0,81%
Habitação e Urbanização	41	0,81%
Sistema Prisional	34	0,67%
Total	5.059	100,00%

Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

As iniciativas de projetos regidos pela Lei nº 11.079/2004 totalizam 762 projetos, sendo 686 concessões administrativas e 76 concessões patrocinadas, em variados estágios do processo de concessão. De forma a avaliar as modificações e características da inserção de agentes privados nos segmentos da infraestrutura e serviços urbanos, optou-se pela organização de base de dados considerada para o presente trabalho levando em consideração os **contratos iniciados**¹⁸.

A opção por utilizar os contratos iniciados leva em consideração a possibilidade de acesso aos estudos realizados ao longo do processo de concessão, bem como documentos presentes no processo licitatório e no contrato assinado. Ademais, considera-se o acesso à documentação pertinente ao andamento da concessão e da empresa responsável pela prestação de serviços. Os contratos iniciados totalizam 227 projetos, sendo 204 concessões administrativas e 23 concessões patrocinadas.

O Gráfico 2.4-1 apresenta o total de parcerias público-privadas com contrato iniciado pelo ano de assinatura do contrato e modalidade de

¹⁸ Contratos Iniciados são considerados aqueles que passaram pela fase de estudos e elaboração de projeto, incluindo a modelagem econômico-financeira e jurídica da concessão, e foram objeto de processo licitatório. Após a concorrência, foi estabelecida a empresa vencedora e ocorreu a assinatura do contrato de concessão, assumindo plenamente os serviços.

contratação. É possível identificar que nos primeiros anos após a promulgação da Lei de PPPs poucos contratos foram efetivamente iniciados.

Pode-se, também, identificar dois períodos de destaque, o ciclo entre 2010 e 2016, que engloba parte da gestão federal do Partido dos Trabalhadores (PT) e caracteriza o período de grandes investimentos, particularmente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e englobava o ciclo de megaeventos recebidos no país, como a Copa do Mundo FIFA, em 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016.

O segundo período, que possui ainda maior relevância no volume de contratos iniciados, pode ser visto a partir de 2019. Após o encerramento do ciclo de governos petistas, em 2016, ambos os governos que ocuparam a Presidência da República, Michel Temer e Jair Bolsonaro, possuíam forte tendência à privatização de serviços públicos e incentivo às concessões e parcerias público-privadas. Dessa forma, ainda que muitas vezes estruturadas por outros entes da federação, o apoio do governo federal serviu como importante estímulo às concessões.

Tal fato é visível no período que se inicia o governo de Jair Bolsonaro, em 2019. Entre o início do mandato e o ano de 2023 (esse já no novo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva), foram iniciados 143 contratos de parcerias público-privadas no país, o equivalente a 63% de todos os contratos da modalidade que teve início em 2004.

Gráfico 2.4-1 – Número de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano.



Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Outra forma possível de se avaliar as parcerias público-privadas é pelo valor dos contratos assinados. Cabe destacar, entretanto, que o valor dos contratos de PPPs podem ser definidos utilizando-se de variados critérios. De acordo com o governo do Estado de São Paulo (2017):

“O valor dos contratos de concessão, a incluir os contratos de PPP, deve ser calculado com base nos ativos da concessão ou nos recebíveis da futura Concessionária. Para tanto, poderá levar em consideração, caso a caso:

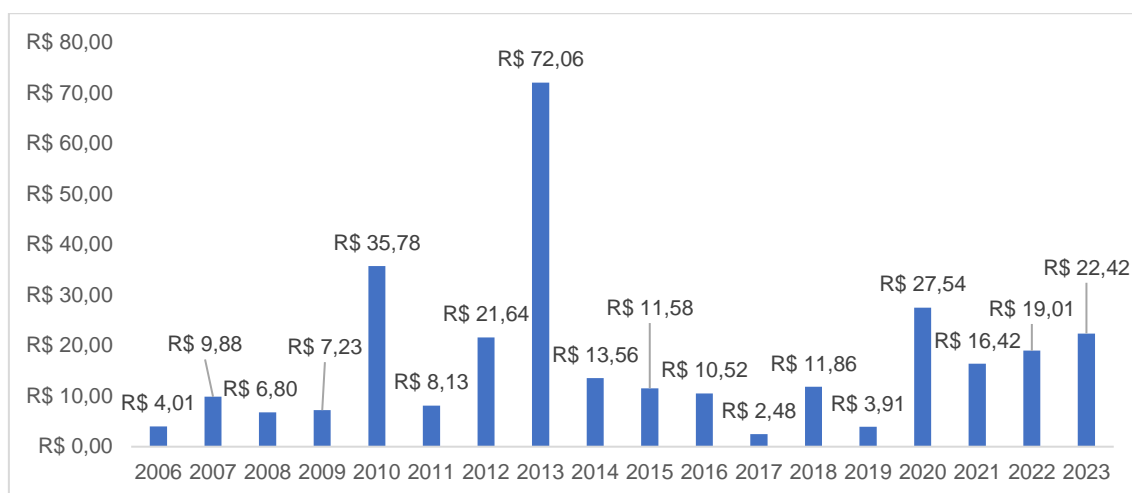
- Valor total estimado de pagamentos a serem realizados pelo Poder Concedente a título de contraprestação e aporte de recursos durante todo o prazo da concessão;
- Valor total estimado de receitas da Concessionária durante todo o prazo da concessão, podendo incluir receitas com tarifas, preços públicos e demais decorrentes de atividades complementares e acessórias;
- Valor total dos investimentos a serem feitos pela Concessionária durante todo o prazo da concessão; ou
- Valor dos ativos da concessão, em especial daqueles desenvolvidos e implantados em decorrência do contrato assinado.” (Governo do Estado de São Paulo, sem data, p. 217)

O Gráfico 2.4-2 apresenta o valor¹⁹ dos contratos iniciados em parcerias público-privadas, por ano de assinatura. Identifica-se que o primeiro ciclo (2010-2016) apresentou valores de contratos mais significativos do período. Tal fato deve-se, em particular, aos segmentos e projetos de concessão que foram

¹⁹ O valor dos contratos utilizado nesta seção foi atualizado através do IPCA para outubro de 2023.

realizados no período. Em 2013, por exemplo, foram assinados contratos de valores expressivos em áreas como saneamento, mobilidade urbana e saúde. Já no segundo ciclo (2019-2023) predominam contratos em setores como eficiência energética, iluminação pública e resíduos sólidos, com menor valor de contrato.

Gráfico 2.4-2 – Valor total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano, em bilhões de reais (valores de outubro de 2023)



Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Destaca-se, ainda, como detalhado na Tabela 2.4-2, que há grande predominância de contratos de parcerias público-privadas firmados em âmbito municipal. Os municípios são responsáveis por 72,25% dos contratos assinados de PPPs no Brasil. Tal fato se explica pela responsabilidade da prestação de uma gama de serviços que, atualmente, são objeto de transferência para o setor privado, em particular os setores de infraestrutura e serviços urbanos.

Tabela 2.4-2 – Contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ente da federação

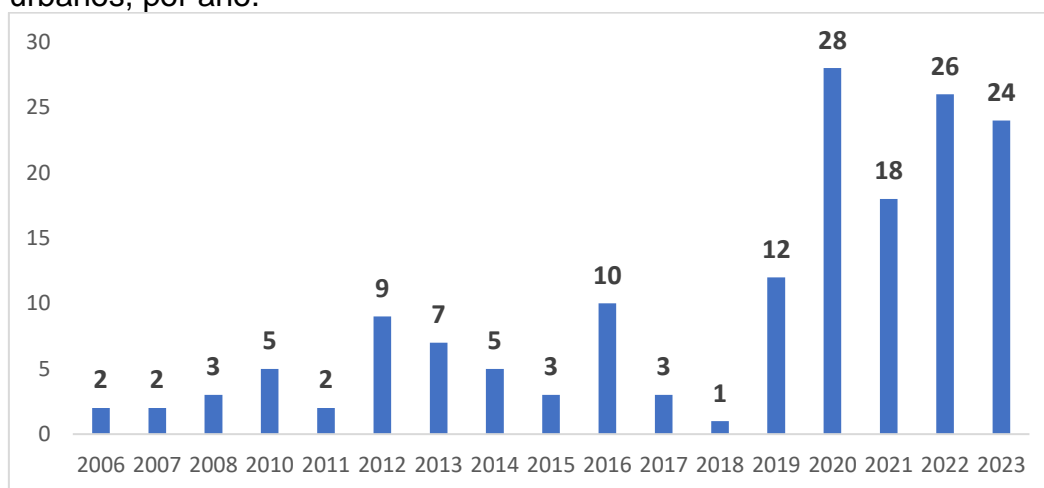
Ente	Número de Contratos	Participação
União	1	0,44%
Município	164	72,25%
Estado	59	25,99%
Distrito Federal	1	0,44%
Consórcio Público	2	0,88%
Total	227	

Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

No âmbito dos setores que são objeto de análise no presente trabalho, destacamos que os contratos iniciados apresentaram ciclo semelhante ao total de contratos de parcerias público-privadas destacado anteriormente. Os

segmentos de saneamento básicos, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública totalizam 160 contratos na modalidade PPP. O Gráfico 2.4-3 apresenta o número de contratos iniciados, por ano, nos setores da infraestrutura e serviços urbanos.

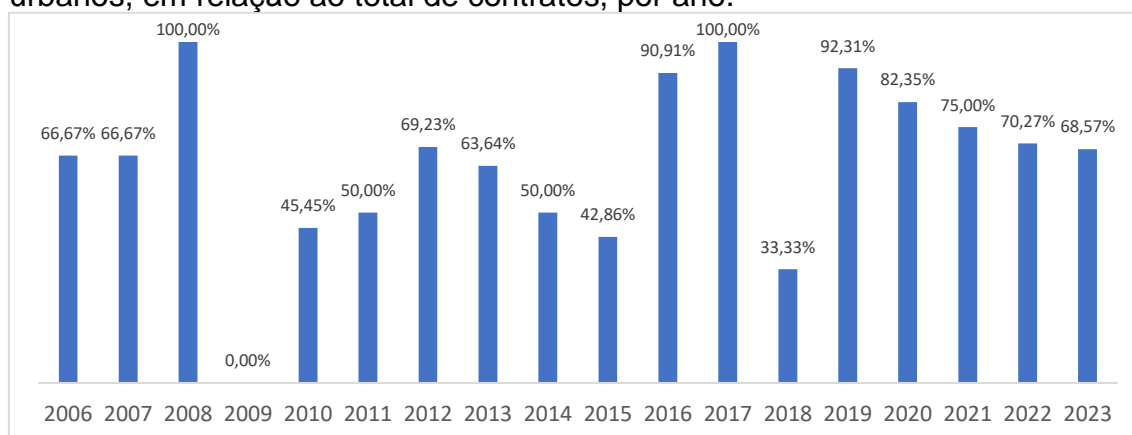
Gráfico 2.4-3 – Total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, em setores da infraestrutura e serviços urbanos, por ano.



Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Os setores da infraestrutura e serviços urbanos destacam-se no volume de contratos de PPP assinado no país. Conforme destacado no Gráfico 2.4-4, a participação desses segmentos no total de contratos assinados supera 50% em diversos anos da série histórica. No total, esses setores são responsáveis por 70,48% das PPPs assinadas no Brasil.

Gráfico 2.4-4 – Participação de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, em setores da infraestrutura e serviços urbanos, em relação ao total de contratos, por ano.

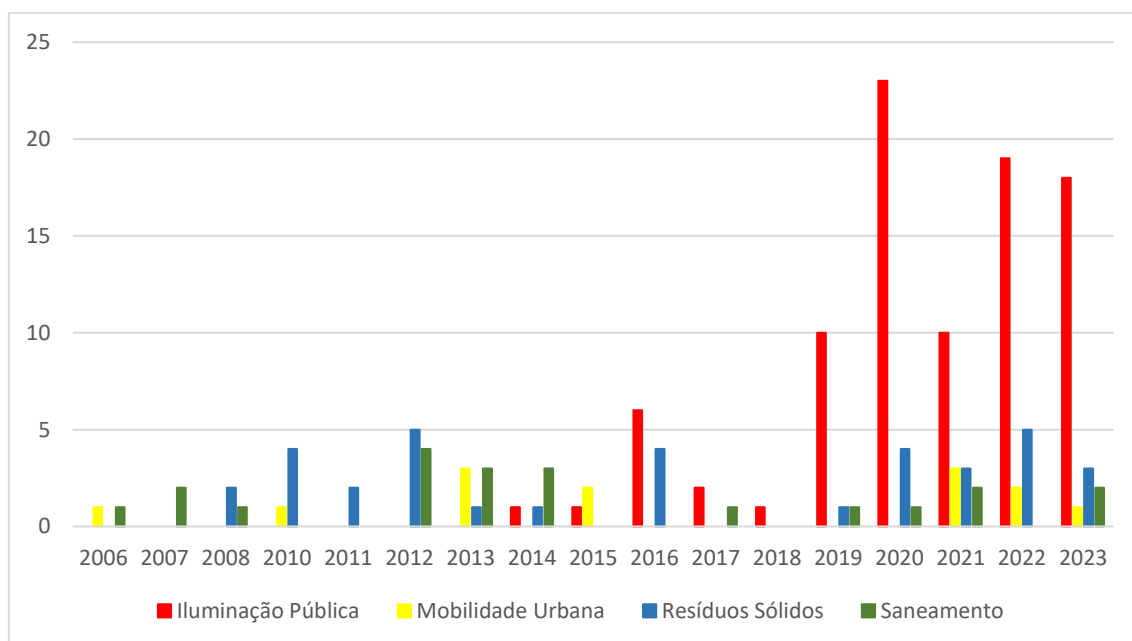


Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Com relação aos setores especificamente, podemos identificar diferenças ao longo do período, conforme o Gráfico 2.4-4. O segmento de iluminação pública ganha maior protagonismo em período recente, particularmente a partir de 2016. Já o setor de mobilidade urbana possui o menor volume de contratos de PPPs, apenas 13 contratos e com contratações dispersas ao longo dos anos.

Já o segmento de resíduos sólidos, acompanha os ciclos de contratação definidos anteriormente e concentra-se entre 2010 e 2014 e no período entre 2019 e 2023. Por fim, o segmento de saneamento básico possui maior dispersão ao longo do todo período, contudo, com poucos contratos assinados anualmente. No capítulo 3, buscaremos identificar fatores que permitam avaliar os ciclos de contratações para cada segmento.

Gráfico 2.4-5 – Total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por setor da infraestrutura e serviços urbanos e ano



Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Com relação aos entes federados responsáveis pela contratação de PPPs nos segmentos da infraestrutura e serviço urbanos, identifica-se o protagonismo municipal nas contratações, como destacamos anteriormente, de acordo com a Tabela 2.4-3. Em particular nos setores de iluminação pública e resíduos sólidos, de atribuição exclusivamente municipal, possuem o maior número de contratos.

Nos setores de saneamento básico e mobilidade urbana, ocorrem contratações em âmbito estadual, muitas vezes vinculados às companhias

estaduais de saneamento ou projetos de transporte sobre trilhos e de integração metropolitana, que acabam sob gestão dos estados.

Destaca-se, ainda que pouco significativos, projetos de PPPs contratados através de consórcios públicos municipais. A infraestrutura e serviços urbanos, muitas vezes, caracterizam-se por integração entre os municípios. Como destacado em Costa e Marguti (2014), saneamento e transporte são enquadrados como funções públicas de interesse comum, conforme o Estatuto da Metrópole e permitem gestão para além dos limites municipais.

Nos últimos anos, a legislação setorial, como por exemplo nos segmentos de saneamento e resíduos sólidos, passou a incluir a regionalização das operações de forma mais enfática, o que vem ampliando o número de projetos de PPP em fase de estudos em formato de consórcios públicos.

Tabela 2.4-3 - Contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ente da federação e por setor da infraestrutura e serviços urbanos

Ente	Iluminação Pública	Mobilidade Urbana	Resíduos Sólidos	Saneamento	Total Geral
Consórcio Público	1		1		2
Estado		8		15	23
Município	90	5	34	6	135
Total Geral	91	13	35	21	160

Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

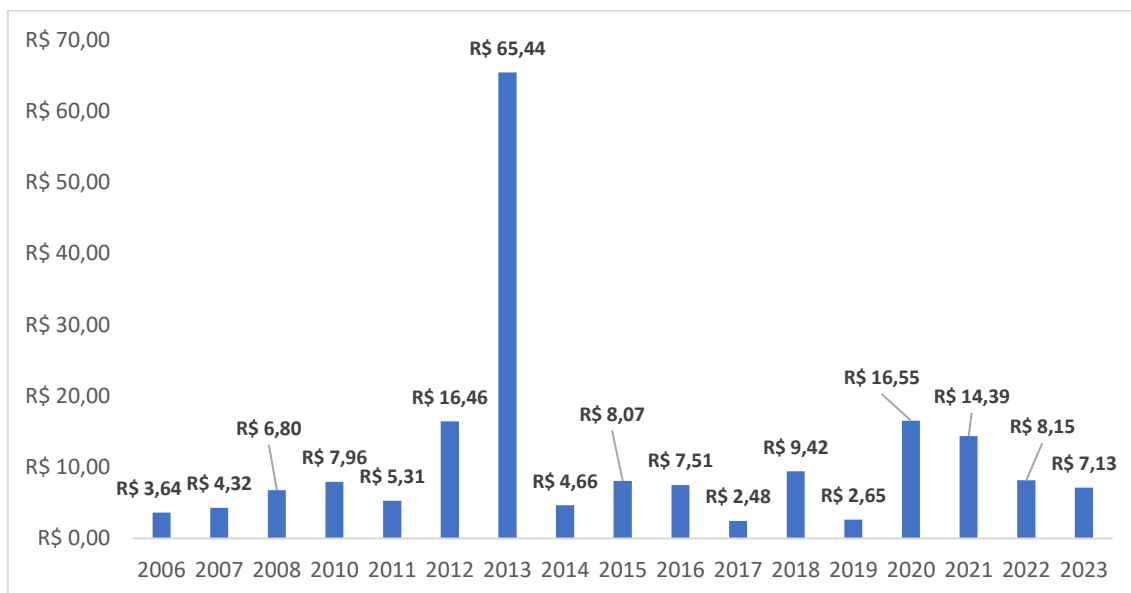
Com relação aos valores, o Gráfico 2.4-5, apresenta o total de contratos assinados em setores da infraestrutura e serviços urbanos ao ano. Excluindo o ano de 2013, que os contratos totalizaram mais de R\$ 65 bilhões, a média do período é de aproximadamente R\$ 7,4 bilhões.

Já no Gráfico 2.4-6, identificamos a participação dos setores da infraestrutura e serviços urbanos sobre o total dos valores de contratos de PPP assinados no país. No total, esses setores são responsáveis por 62,64% dos valores dos contratos de parcerias público-privadas. Em alguns anos, como 2006, 2008, 2013 e 2017, esses segmentos foram responsáveis por mais de 90% do valor total dos contratos de PPP no Brasil.

Estes dados nos ajudam a demonstrar a importância dos segmentos de infraestrutura e serviços urbanos no mercado de parcerias público-privadas no

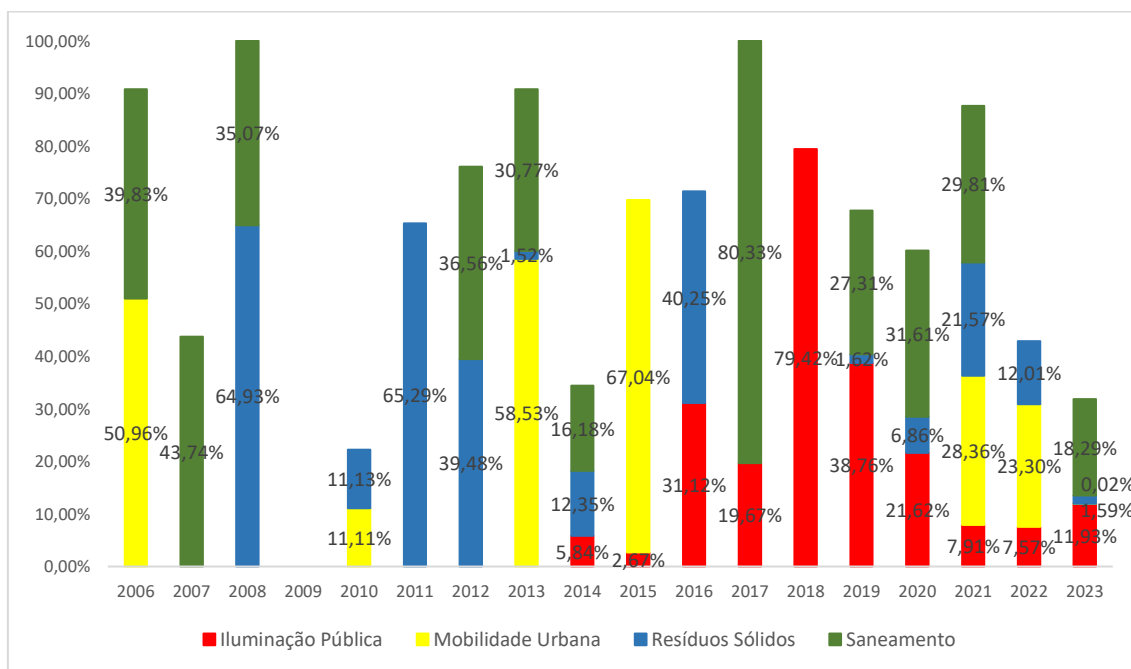
país, colocando-os como áreas prioritárias para o desenvolvimento e expansão dessa modalidade de contratação.

Gráfico 2.4-5 – Valor total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por setor da infraestrutura e serviços urbanos e ano, em bilhões de reais (valores de outubro de 2023)



Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Gráfico 2.4-6 – Participação no valor total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por setor da infraestrutura e serviços urbanos e ano



Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Ainda como forma de identificarmos a expansão da modalidade de contratos em formato de PPPs no Brasil, em particular nos segmentos urbanos, buscamos avaliar a disseminação do formato a partir de recortes estabelecidos pelo porte populacional dos municípios.

No total, os municípios são responsáveis por 164 contratos de parcerias público-privadas. A modalidade de contratação vem se disseminando pelos variados tipos de municípios, inclusive com apoio de outros entes federados, como um conjunto de suportes federais para o desenvolvimento de contratos de PPPs em estados e municípios, como veremos no capítulo 3.

A Tabela 2.4-4 nos mostra que, após a promulgação da Lei de PPPs, os municípios de maior porte, com população superior a 100.000 habitantes, foram majoritariamente responsáveis pelas contratações de PPPs, particularmente até o ano de 2013. Destaca-se, nesse período, a participação dos municípios com mais de 500.000 habitantes, como o bloco com maior número de contratações no período.

Contudo, a partir de 2014, a modalidade de PPPs começa a se disseminar entre municípios de menor porte, demonstrando como essa forma de contratação vem ganhando protagonismo na administração pública, inclusive em pequenos municípios.

Tabela 2.4-4 – Número de contratos iniciados, por porte populacional de municípios, nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano

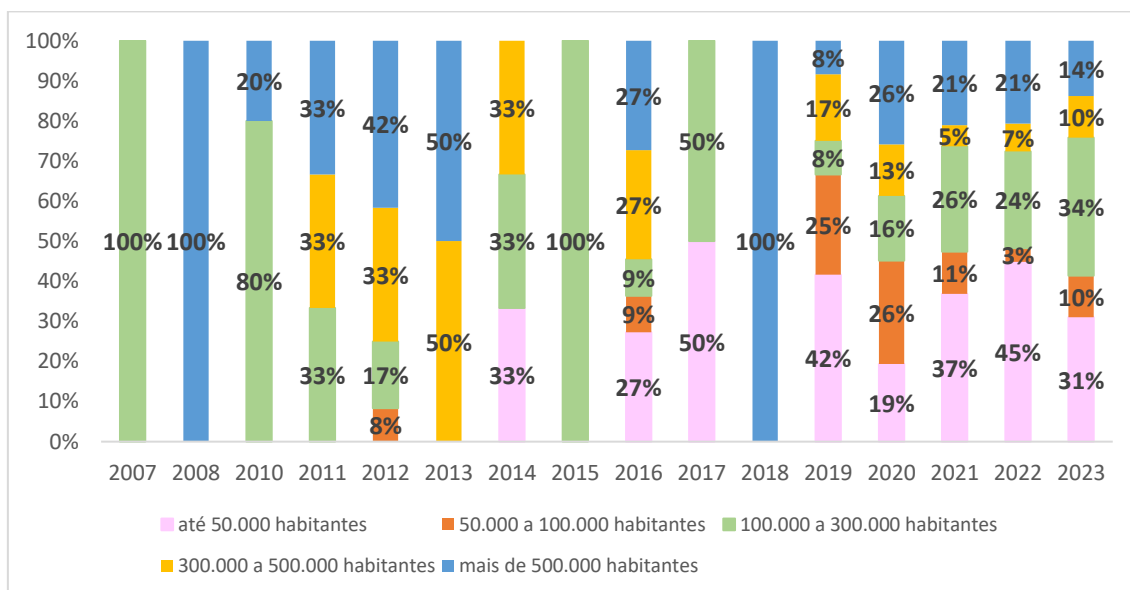
Ano	até 50.000 habitantes	50.000 a 100.000 habitantes	100.000 a 300.000 habitantes	300.000 a 500.000 habitantes	mais de 500.000 habitantes
2007			2		
2008					2
2010			4		1
2011			1	1	1
2012		1	2	4	5
2013				1	1
2014	1		1	1	
2015			1		
2016	3	1	1	3	3
2017	1		1		
2018					1
2019	5	3	1	2	1

Ano	até 50.000 habitantes	50.000 a 100.000 habitantes	100.000 a 300.000 habitantes	300.000 a 500.000 habitantes	mais de 500.000 habitantes
2020	6	8	5	4	8
2021	7	2	5	1	4
2022	13	1	7	2	6
2023	9	3	10	3	4
Total Geral	45	19	41	22	37

Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

A partir de 2016, os municípios de pequeno porte, com população abaixo de 100.000 habitantes foram responsáveis por 46,27% dos contratos de PPPs no Brasil. Já os municípios de grande porte, com população superior a 500.000 habitantes foram responsáveis por 20,15%. O Gráfico 2.4-7 apresenta a participação dos municípios por porte populacional²⁰, ao ano, no total de contratos de PPPs municipais no Brasil.

Gráfico 2.4-7 – Participação de municípios, por porte populacional de municípios, no total de contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano



Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

Contudo, o valor de contratos ainda é bastante diferente, uma vez que as operações de serviços públicos em municípios de menor porte são menos significativas. A Tabela 2.4-5 demonstra como o valor total dos contratos em municípios de médio e grande porte são significativamente mais elevados, ainda que o número de contratos seja menor.

²⁰ Foi considerada a população divulgada pelo IBGE no CENSO 2022.

Tabela 2.4-5 – Valor de contrato, por porte populacional, em contratos iniciados nas modalidades concessão administrativa e concessão patrocinada, por ano (em bilhões de Reais)

Ano	até 50.000 habitantes	50.000 a 100.000 habitantes	100.000 a 300.000 habitantes	300.000 a 500.000 habitantes	mais de 500.000 habitantes
2006					R\$ 4,01
2007			R\$ 4,32		R\$ 5,56
2008					R\$ 6,80
2009					R\$ 7,23
2010			R\$ 3,98		R\$ 31,79
2011			R\$ 2,08	R\$ 3,23	R\$ 2,82
2012		R\$ 0,28	R\$ 2,21	R\$ 6,03	R\$ 13,12
2013				R\$ 1,09	R\$ 70,97
2014	R\$ 0,65		R\$ 1,68	R\$ 0,79	R\$ 10,45
2015			R\$ 0,31		R\$ 11,27
2016	R\$ 0,53		R\$ 0,18	R\$ 4,32	R\$ 5,49
2017	R\$ 0,07		R\$ 0,42		R\$ 1,99
2018					R\$ 11,86
2019	R\$ 0,33	R\$ 0,32	R\$ 0,17	R\$ 0,77	R\$ 2,33
2020	R\$ 0,29	R\$ 0,84	R\$ 0,74	R\$ 2,21	R\$ 23,46
2021	R\$ 0,19	R\$ 0,08	R\$ 3,98	R\$ 0,15	R\$ 12,01
2022	R\$ 0,67	R\$ 0,11	R\$ 2,10	R\$ 1,99	R\$ 14,14
2023	R\$ 0,50	R\$ 0,21	R\$ 1,30	R\$ 0,68	R\$ 19,73
Total Geral	R\$ 3,23	R\$ 1,84	R\$ 23,47	R\$ 21,25	R\$ 255,02

Fonte: RADAR PPP (www.radarppp.com), posição de 05/12/2023. Elaboração Própria.

2.5 Considerações sobre o Capítulo

De forma a contextualizar as transformações na provisão e operação de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil, o presente capítulo apresentou um breve panorama histórico sobre a oferta e prestação dos serviços de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública.

Levando-se em consideração as especificidades de cada setor, foi possível identificar que a oferta e prestação dos serviços foram, historicamente, assumidas pelo Estado, ainda que em determinados momentos, em particular no início do século XX, ocorresse a atuação de agentes privados.

Desta forma, com a atuação predominantemente estatal ao longo do período de consolidação da prestação dos serviços, os setores foram moldados a partir dessa provisão pública, o que condicionou o desenvolvimento das políticas públicas setoriais.

Com o objetivo de identificar as transformações contemporâneas nesses segmentos, com impactos no padrão de planejamento das políticas públicas, bem como aproximação de características do processo de financeirização das infraestruturas urbanas, o capítulo apresenta a estrutura analítica que se propõe para avaliação ao longo dos próximos capítulos do trabalho.

A partir da estrutura analítica proposta por O'Neill (2019), buscou-se apresentar as possibilidades de análise sobre a estrutura regulatória, a estrutura organizacional e a estrutura de capital dos projetos envolvendo as áreas da infraestrutura e serviços urbanos.

Em conjunto, definiu-se o conjunto de projetos passíveis de avaliação a partir de contratos de parcerias público-privadas, uma vez que estabelecem a participação dos agentes privados na gestão e operação das infraestruturas. Avaliou-se a consolidação e expansão dessa modalidade contratual, bem como sua disseminação pelos variados entes públicos, em particular Estados e Municípios.

3 Estrutura Regulatória

Como já discutido no capítulo 1 do presente trabalho, a estrutura regulatória deve ser entendida como manifestação das formas de atuação do Estado no contexto do capitalismo contemporâneo. No caso da provisão, gestão, operação e financiamento da infraestrutura urbana, como elemento de atuação de entes privados, torna-se relevante identificar como a construção de um arcabouço regulatório buscou sustentar a organização de um mercado privado para os segmentos da infraestrutura e serviços urbanos.

Já no capítulo 2 foi explicitado como o arcabouço regulatório, em geral, busca promover segurança jurídica para investidores privados interessados na prestação dos serviços. Segundo Massonetto (2015), é importante uma reflexão sobre o papel do Direito na busca pela regulação das atividades econômicas, em particular por pressupor uma dinâmica complexa do sistema econômico. Assim, segundo o autor, é o Direito que permite a criação das condições necessárias de ajuste e estabilização das diferentes temporalidades dos capitais envolvidos no processo produtivo.

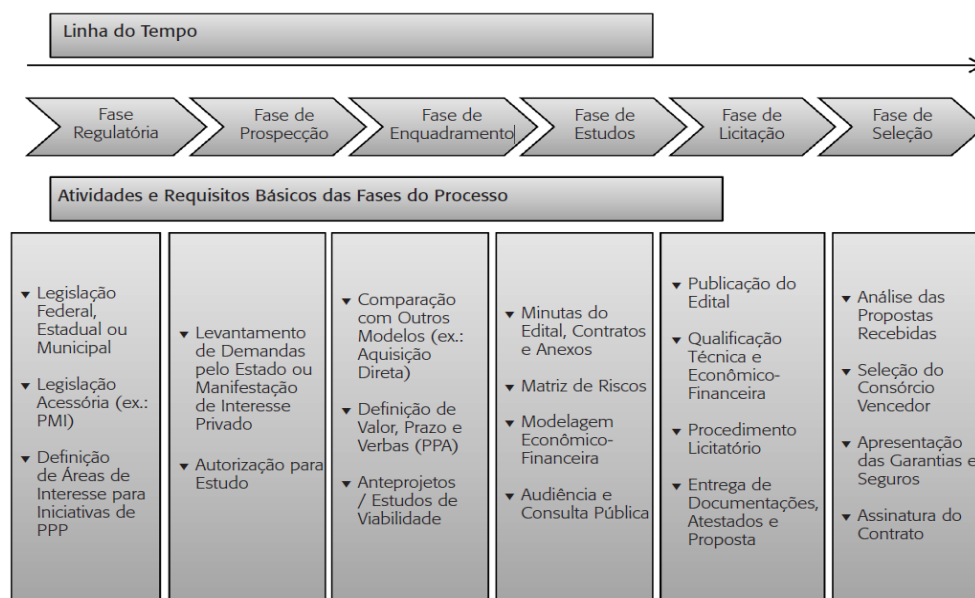
Thamer e Lazzarini (2015) apontam que dentre as fases e requisitos necessários para o desenvolvimento de projetos de parcerias público-privadas, a regulação cumpre papel relevante, em particular por ser a base inicial da estrutura que permite o desenvolvimento de projetos com essa modalidade de contratação.

De acordo com a Figura 3-1, elaborada pelos autores, a fase regulatória, que compõe os requisitos iniciais para projetos de PPPs, é definida pelo arcabouço jurídico necessário para o desenvolvimento de projetos. Esse pode ser definido pelo conjunto de leis nacionais, estaduais e municipais, bem como as estruturas setoriais vinculadas a cada tipo de segmento e serviço público que será objeto de concessão.

Ademais, considera-se, ainda, que as fases de estudo e licitação também possuem grande componente regulatório. Não apenas por traduzir um conjunto de regras sobre o modelo de contratação, mas também, por organizar individualmente as obrigações e condução da prestação do serviço definidos em uma contratação. Assim, a minuta de edital e seus anexos, a minuta de contrato,

a modelagem econômico-financeira, cumprem um papel regulatório, para além da legislação considerada tradicional. Na seção 3.4 vamos discutir de maneira mais detalhada esses elementos.

Figura 3-1 – Fases e requerimentos no desenvolvimento de PPPs



Fonte: Thamer e Lazzarini (2015)

É nesse sentido que se consagra o papel da regulação como elemento de segurança jurídica para investimentos e sua estrutura que organiza os setores econômicos de forma a permitir a rentabilidade dos investimentos realizados pelos agentes econômicos. Ademais, é a partir da regulação, em especial nos serviços públicos urbanos, que se busca a garantia de prestação de serviços de qualidade aos beneficiários, particularmente pela importância dos bens ofertados e seu destaque na qualidade de vida nos centros urbanos.

Em conjunto, surge, assim, a complexidade de se avaliar ao longo do tempo a infinidade de instrumentos regulatórios que impactam direta ou indiretamente o desenvolvimento de parcerias público-privadas no Brasil e ao mesmo tempo apontar as transformações regulatórias dos setores econômicos vinculados às atividades de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública.

Nesse contexto, consideramos a necessidade de uma avaliação que permita identificar como essa complexa estrutura regulatória se manifesta (i) nos variados entes federados, (ii) em regulação voltada a mecanismos como o

financiamento ou outras áreas correlatas a possibilidade de interação entre entes públicos e privados na provisão e gestão de infraestrutura urbana, (iii) nos marcos regulatórios setoriais, que organizam o mercado para cada um dos segmentos analisados no trabalho e, por fim, (iv) exemplos de uma estrutura regulatória que se organiza caso a caso, a partir das possibilidades advindas de parcerias público-privadas.

3.1 A Participação da União: a estrutura regulatória das parcerias público-privadas no Brasil

Como referência para a participação da União do regramento das concessões de serviços públicos no Brasil, consideramos o marco inicial a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004²¹). Conhecida como a Lei de PPPs, o instrumento possui elevado grau de complementariedade com a Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) que inicia o processo de concessão de serviços públicos no país (Silva, 2020). Contudo, como a principal característica que difere as duas leis podemos citar a possibilidade de participação de recursos oriundos do poder público como parte ou a totalidade das receitas necessárias ao projeto em questão. Em seu artigo 2º, inciso 3º, a Lei de PPPs define que

“Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, **quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.**” (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Considera-se, portanto, que as parcerias público-privadas, definidas nos termos da Lei 11.079/2004, surgem como alternativa às concessões comuns de forma a garantir o respaldo de um fluxo de receitas oriundos do orçamento público, através da contraprestação pecuniária. Entende-se, dessa forma, que setores ou projetos que não possuem rentabilidade assegurada pelo pagamento de tarifas de usuários e outras receitas complementares advindas da própria concessão, necessitavam de novo regramento, que permitisse a complementariedade do fluxo de receitas por parte do Estado.

²¹ Cabe destacar que a Lei de PPPs passou por um conjunto de alterações desde sua promulgação. Para efeitos deste trabalho, utiliza-se como referência a versão vigente no ano de 2023. Alterações relevantes entre a promulgação e a lei vigente no momento serão destacadas eventualmente ao longo do texto.

Para tal, a Lei de PPPs introduz na legislação vinculada às concessões de serviços públicos duas novas modalidades que permitem o pagamento de contraprestação pecuniária pelo poder público, a saber: a concessão administrativa e a concessão patrocinada, que são definidas pela legislação da seguinte forma:

“Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.” (BRASIL, 2004)

Alguns aspectos da Lei de PPPs merecem destaque específico, pois nos ajudam a compreender como a regulação serve como elemento constitutivo do mercado de agentes privados na prestação de serviços públicos. Primeiramente, destacamos aspectos operacionais da legislação.

A Lei 11.079/2004 define que o valor mínimo dos contratos de PPPs será de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Inicialmente, em sua primeira versão, a Lei definia que o valor mínimo de contratação seria de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). A alteração pode ser entendida como a possibilidade de inclusão de projetos em municípios de menor porte e em contratos com menor necessidade de investimentos ou contraprestação, ampliando o leque de utilização do instrumento.

A Lei veta a contratação de parcerias público-privadas com prazo inferior a cinco anos de contrato, limite que estabelecia o teto de contratações pela legislação que rege a Lei de Licitações brasileira (Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Os contratos de PPPs possuem vigência, de acordo com a Lei, “não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos” (BRASIL, 2004). Tal fato permite que os investimentos realizados sejam amortizados em longo prazo, ao mesmo tempo que garante um fluxo de renda estável por longos períodos, sustentados pelas receitas geradas pelos projetos, se for o caso, e/ou pelo pagamento de contraprestação pelo poder público.

A Lei 11.079/2004 também prevê a necessidade de criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE). No artigo 9º, define-se que “deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. A SPE é constituída com objeto social determinado, restrito a um único projeto ou atividade principal alavancada por um esquema padronizado de financiamento (NÉBIAS e WARDE JR., 2015, p. 54)”. Nesse sentido, a SPE é organizada de forma a atuar exclusivamente no projeto de concessão em que foi vencedora no processo licitatório.

A Lei também institui as possibilidades de suporte aos entes financiadores dos projetos de parceria público-privadas. O inciso I do § 2º do art. 5º, alterado de pela Lei nº 13.097/2015, define que os contratos de PPPs podem estabelecer

“os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a **transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores** com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços”. (BRASIL, 2004, *grifo nosso*).

Ademais, a Lei nº 13.097/2015 acrescentou o Art. 5-A à Lei de PPPs, que detalha as formas, possibilidades e os poderes que os agentes financiadores e garantidores podem assumir o controle das SPEs responsáveis pela prestação de serviços públicos. Estabelece, dessa forma, elemento expresso sobre a possibilidade de atuação de agentes externos à prestação de serviços em assumir a concessão, ainda que com aval do poder público.

Outro aspecto relevante da Lei de PPPs diz respeito ao Art. 6º, § 2º, com redação dada pela Lei nº 12.766/2012, que permitiu que o “contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis” (BRASIL, 2004). Em conjunto, a Lei nº 13.043/2014 estabeleceu o regramento para o tratamento tributário do aporte de recursos públicos em contratos de PPPs.

Cabe ressaltar, nesse sentido, que resta evidente que diversos projetos de PPPs não possuem viabilidade econômico-financeira apenas com o pagamento de contraprestação pecuniária pelo poder público. Dessa forma, há nova possibilidade de apoio estatal com participação, por exemplo, no aporte de

recursos necessários para investimentos em obras que viabilizem a prestação dos serviços, além da contraprestação paga ao longo do ciclo de vida da concessão. Reitera-se, portanto, a participação estatal e do fundo público como elemento viabilizador e de rentabilidade de projetos de concessão de serviços públicos no caso de parcerias público-privadas.

Tal fato também possui relação com o capítulo III da Lei de PPPs, que determina as possibilidades de garantias a serem ofertadas pelo poder público de forma a evitar inadimplência dos contratos de PPPs. De acordo com o Art. 8º da Lei, são permitidas como garantias:

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

Em particular, as garantias ofertadas pelo poder público servem como elemento mitigador de riscos do eventual concessionário privado e cumpre papel de destaque na modelagem jurídica de projetos de PPPs, como veremos na seção 3.4. Nohara (2015) destaca que “muito provavelmente o maior benefício prático dos sistemas de parcerias para o parceiro privado se dê no sistema de garantias previsto na Lei de Parcerias Público-Privadas” (NOHARA, 2015, p. 102).

Conforme Costa (2020), os arranjos de concessão de garantias em contratos de PPP são constituídos por dois tipos fundamentais: os de natureza fiscal e mecanismo garantidor de ordem financeira. No primeiro caso, considera-se a possibilidade de vinculação de receitas para o pagamento de despesas com determinados serviços públicos. Contudo, nem todo serviço público possui mecanismo de vinculação de receitas para pagamento de despesas.

Nesse caso, ainda segundo Costa (2020), instituí-se a possibilidade de fundo mobilizador de receitas não vinculadas à prestação de serviços. Esses fundos podem ser gerenciados pelo próprio Tesouro ou empresa criada para esse fim. Mobiliza-se, assim, parcela de recursos públicos como elemento redutor dos riscos de pagamentos atrelados aos contratos de PPPs.

Ademais, ressalta-se a criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), com autorização dada pela Lei n.º 12.712/2012 e efetivada no Decreto nº 7.976/2013. De acordo com seu portal de internet, a ABGF tem como finalidade “administrar fundos garantidores e prestar garantias às operações de riscos diluídos em áreas de grande interesse econômico e social”²².

De acordo com o relatório de administração e as demonstrações financeiras da ABGF, para o exercício de 2022, a Agência “atua na administração, gestão e representação do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), promovendo o desenvolvimento por meio de garantias do pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em projetos de Parcerias Público-Privadas Municipal, Estadual e Federal” (ABGF, 2023). O FGIE foi instituído pela ABGF em 28 de novembro de 2014, após a publicação do Decreto Nº 8.329/2014, que promoveu a integralização de cotas do Fundo Garantidor de Infraestrutura - FGIE pela União.

A trajetória da ABGF e do FGIE em período recente reforça o processo de transformações das atividades vinculadas à provisão de infraestrutura no país. No ano de 2019, já no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a ABGF foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND). De acordo com fato relevante publicado em 2019

“A referida qualificação da ABGF tem como pressupostos: reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; permitir que a administração pública federal concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; e ampliar as oportunidades de investimento e emprego no País e de estimular

²² Disponível em <https://www.abgf.gov.br/sobre/quem-somos/>. Acesso em 14 de novembro de 2023.

o desenvolvimento econômico nacional, em especial por meio de ações centradas na ampliação e na melhoria dos serviços voltados ao cidadão.” (ABGF, 2019)

Na esteira do processo de desestatização que se aprofundou no referido governo, o FGIE também passou por importantes alterações. O Decreto Nº 10.918/2021 promoveu sua reestruturação, suspendendo novas contratações de garantias para projetos além daqueles já contratados até 19 de maio de 2021. O decreto também estabeleceu a criação de um novo fundo, em substituição ao FGIE, o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS). O FDIRS tinha como objetivo, dentre outros:

- a) prestação de serviços técnicos profissionais especializados com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas.
- b) cobertura dos riscos por meio de instrumentos garantidores, inclusive a participação em fundo garantidor.
- c) A atuação do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável priorizará os projetos situados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sem prejuízo das demais Regiões.

Em março de 2022, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o edital de chamamento público para a seleção de administrador do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável, que não seria administrado pela ABGF. Após etapas de avaliação, a empresa BRL Trust²³, em parceria com Vinci Partners e a Ernest Young, foi escolhida como nova administradora do fundo. De acordo com o então Ministério da Infraestrutura, o fundo contava no momento da definição da nova administradora com R\$ 838 milhões disponíveis para estruturação e desenvolvimento de projetos de concessões e PPPs²⁴.

Ainda sobre as garantias concedidas para eventuais concessionários em projetos de parcerias público-privadas, destacamos que a própria Lei de PPPs

²³ A BRL TRUST Investimentos iniciou suas atividades na prestação de serviços fiduciários em operações de crédito privado e ampliou sua atuação para administração, gestão, custódia e representação de para investidores não residentes, controladoria, distribuição e escrituração de fundos de investimentos. Disponível em https://www.brtrust.com.br/?page_id=7. Acesso em 14/11/2023.

²⁴ Disponível em <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2022/09/definido-administrador-do-fundo-para-estruturar-projetos-de-concessoes-e-ppps>. Acesso em 14/11/2023.

criou o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), conforme o Art. 16º. Na ocasião, também foi definido que a gestão do fundo ficaria a cargo de “instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União” (BRASIL, 2004), sendo o Banco do Brasil escolhido posteriormente como entidade administradora.

Assim, indica-se que a regulamentação das PPPs no Brasil foi desenvolvida com significativa preocupação com estruturas de garantias para remuneração de agentes privados. Nesse sentido, as possibilidades de garantias advêm, em grande medida, do comprometimento de receitas governamentais. No exemplo do FGP, a Lei de PPPs autoriza a integralização de cotas por parte da União em até R\$ 6 bilhões.

O Quadro 3.1-1 consolida os fundos garantidores, em âmbito federal, que foram criados para projetos de infraestrutura e que podem ser utilizados em concessões e parcerias público-privadas.

Quadro 3.1-1 – Fundos garantidores, em âmbito federal, para projetos de infraestrutura

Fundo Garantidor	Legislação de Criação	Tipo de Operação
Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE)	Decreto Nº 8.329/2014	a) Prestação de serviços técnicos profissionais especializados com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas; b) cobertura dos riscos, por meio de instrumentos garantidores, incluída a participação em fundo garantidor; e c) participação em fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários.
Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS)	Decreto Nº 10.918/2021	a) prestação de serviços técnicos profissionais especializados com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas; b) cobertura dos riscos por meio de instrumentos garantidores, inclusive a participação em fundo garantidor. c) A atuação do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável priorizará os projetos situados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sem prejuízo das demais Regiões.

Fundo Garantidor	Legislação de Criação	Tipo de Operação
Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP)	Lei Nº 11.079/2004	Poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas

Fonte: Legislação Diversa. Elaboração Própria.

Novamente, considera-se que a participação dos recursos públicos serve como elemento central na composição dos modelos de parcerias público-privadas, nesse caso, como elemento redutor de riscos para investimentos privados. Apresentaremos adiante, na seção 3.2, como esta modalidade de suporte por garantias com recursos públicos se disseminou por estados e municípios, inclusive com possíveis impactos em suas receitas. Como considera Arellano (2020)

“O problema da concessão de garantias pelo setor público é um problema multifacetado. Por um lado, a concessão de garantias permite ao poder público alavancar recursos para projetos públicos e privados, mobilizando capitais para a sua estratégia de desenvolvimento. Por outro lado, a superexposição do patrimônio público com garantias, de forma pouco transparente, pode representar contingência fiscal grave, podendo comprometer a sustentabilidade fiscal do Estado no longo prazo.” (ARELLANO, 2020, p. 268-269)

Em abril de 2023, o Governo Federal autorizou que a União, por meio do Tesouro Nacional, pudesse conceder garantias para operações de crédito que tenham como objetivo financiar entes federados em contratos de parcerias público-privadas. Nesse sentido, entende-se um novo esforço para ampliar a capacidade de pagamentos nessa modalidade de contratos.

De acordo com o Manual para Instrução de Pleitos (MIP) da Secretaria do Tesouro Nacional, a garantia da União poderá servir para o ente federado em casos de financiamento através de instituição financeira em caso de aportes de recursos em obras de PPPs e em caso de inadimplência no pagamento de contraprestação aos parceiros privados.

Considera-se, também, como especificidade dos contratos de PPPs, de acordo com a Lei 11.079/2004, a remuneração do parceiro privado por indicadores de desempenho. No Art. 5º, inciso VII, a Lei de PPPs define que os contratos devem possuir “critérios objetivos de avaliação do desempenho do

parceiro privado” (BRASIL, 2004). Tal fato é apontado pela literatura pertinente às PPPs como um dos principais avanços dessa modalidade de contratação.

Não se deve, por suposto, considerar *a priori* a possibilidade de remuneração pela prestação de serviços públicos, a partir da avaliação da qualidade dos serviços entregues, como elemento negativo. Cabe ressaltar, contudo, que a definição dos elementos avaliados, os indicadores selecionados e os critérios adotados, podem carregar elevado grau de subjetividade.

Ainda que possamos estabelecer parâmetros mínimos de qualidade de serviços públicos, destacamos a diversidade de indicadores de desempenho em contratos de PPPs de um mesmo segmento. Nesse caso, estabelece-se a regulação contrato a contrato, que se por um lado pode guardar relação com as especificidades locais, pode, também, ser objeto de garantias de rentabilidade de projetos, ao estipular formas de avaliação e de remuneração através da seleção de indicadores.

Como exemplo, aponta-se a avaliação realizada por Munhoz (2015) sobre indicadores de desempenho em contratos de PPPs de resíduos sólidos em comparação com as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A autora avaliou indicadores a partir de quatro critérios: “(a) minimização de resíduos; (b) valorização e tratamento de resíduos (reciclagem, compostagem etc.); (c) inclusão de catadores; e (d) participação social” (MUNHOZ, 2015, p. 58).

Como resultado, Munhoz (2015) aponta que os contratos possuem indicadores de desempenho que atendem apenas parcialmente as diretrizes da PNRS. Não constavam em contratos, por exemplo, metas fixas de redução da disposição final de resíduos, ainda que existisse algum incentivo financeiro para a concessionária realizar tal ação. Ademais, caso ações como minimização de resíduos, logística reversa e responsabilidade compartilhada fossem adotadas pelo poder público, implicariam em necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

E como último elemento de destaque sobre a Lei de PPPs no Brasil, apontamos seu detalhamento sobre os limites de utilização do instrumento de

parcerias público-privadas por entes subnacionais, como estados e municípios.

O Art. 28 da Lei determina que

“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)

Dessa forma, o limite de 5% da Receita Corrente Líquida²⁵ (RCL) consolida-se como despesa máxima possível que cada ente subnacional pode dispende com pagamentos de contraprestações em parcerias público-privadas. Ressalta-se, contudo, como apontado em Moraes e Reyes-Tagle (2017), que esse limite foi elevado ao longo do tempo, sendo de apenas 1% da RCL em 2004, passando para 3% em 2009 e atingindo 5% no ano de 2012.

Em conjunto, a Lei determinou que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editaria as normas sobre a contabilização dos contratos de parceria público-privada. A primeira definição ocorreu através da Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006. Em linhas gerais, a portaria estabeleceu as normas para contabilização dos ativos e passivos patrimoniais e registros de ativos e passivos contingentes²⁶.

Como elemento de contabilidade dos contratos, foi estabelecida a necessidade de inclusão do Anexo 13 no Relatório Resumido da Execução

²⁵ Indicador financeiro calculado a partir da receita corrente total do ente federado, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. Disponível em https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_corrente_liquida_rcl. Acesso em 15 de novembro de 2023.

²⁶ Os termos contábeis citados podem ser definidos como: (i) ATIVO: São todos os bens, direitos e valores a receber de uma entidade; (ii) ATIVO CONTINGENTE: Ativo possível, que resulta de acontecimentos passados e cuja realização será confirmada apenas pela ocorrência, ou não, de um ou mais acontecimentos futuros incertos, não totalmente sob controle da entidade; (iii) PASSIVO: Obrigação presente da entidade, derivada de eventos já ocorridos, cuja liquidação se espera resulte em saída de recursos capazes de gerar benefícios econômicos; e (iv) PASSIVO CONTINGENTE: Obrigação possível que resulta de acontecimentos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade; ou obrigação presente que resulta de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida. Disponível em <https://www.portaldecontabilidade.com.br/glossario.htm>. Acesso em 21/02/2024.

Orçamentária (RREO)²⁷, com o objetivo de garantir transparência e previsibilidade com as despesas de contratos de PPPs ao longo dos anos, uma vez que comprometem despesas no longo prazo.

Em abril de 2023, foi publicada a Portaria nº 138 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que visa interpretar os artigos 22 e 28 da Lei de PPPs. Conforme destacado abaixo, a Portaria STN 138/2023 amplia o limite de despesas com PPPs ao não considerar no cálculo de despesas os recursos já utilizados com a prestação dos serviços que serão objeto da PPP e os eventuais aportes em favor do parceiro privado.

“Art. 2º Para os fins do disposto nos arts. 22 e 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas – PPPs contratadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios incluirá:

I – a parcela de contraprestação pecuniária destinada a amortizar os investimentos na infraestrutura implantada para a prestação dos serviços ou realização de obras objeto de parceria público-privada; e

II – as despesas de custeio relativas à prestação de novos serviços derivados da parceria público-privada e que foram efetivamente gerados por esta delegação.

Parágrafo único. A soma de que trata o caput não incluirá:

I – as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens concedidos que serão objeto da parceria público-privada; e

II – o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei nº 11.079, de 2004.” (STN, 2023, grifo nosso).

Ainda que a legislação orçamentária brasileira tenha incorporado a contabilização de projetos de PPP, é importante ressaltar que esses aspectos ainda não foram plenamente discutidos, em particular nos impactos de longo prazo. Pode-se tratar a contabilidade prevista no longo prazo em dispêndios com contraprestações pecuniárias, porém, ainda pouco se discute os impactos e

²⁷ O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ajuda a compreender a situação fiscal do município, com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa. A publicação do RREO é exigência da Constituição Federal exige em seu artigo 165, §3, e as normas para sua elaboração e publicação foram estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo-uniao>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

restrições orçamentárias causadas, por exemplo, por recursos públicos utilizados como garantias nesses contratos.

Moraes e Reyes-Tagle (2017) apontam que o crescimento de contratos de PPP no Brasil, particularmente em nível subnacional, implica em aumento dos compromissos diretos e contingentes a ser suportado pelo poder público ao longo dos contratos. Os autores destacam

“Há, portanto, no país o crescimento rápido da utilização do mecanismo de PPP e a oportunidade de revisão de práticas que permitam aos governos conhecer e gerenciar os compromissos e riscos por eles assumidos. Essa situação impõe um risco sistêmico crescente para a saúde das contas públicas no médio prazo e poderia ser objeto de uma futura revisão do marco institucional de contratos de PPP, criando as condições para que os governos no país adotem as melhores práticas internacionais para implementar programas de infraestrutura sustentáveis durante os ciclos econômicos.” (MORAES e REYES-TAGLE, 2017, p. 3)

Em conjunto com as considerações destacadas acima, a partir da Lei de PPPs e suas modificações ocorridas desde sua promulgação, considera-se ainda relevante tratar outros aspectos que compõem o arcabouço legal das parcerias público-privadas no Brasil. Como exemplo, destacamos a regulação do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

O PMI foi formalmente estabelecido pelo Decreto nº 8.428/ 2015, com o objetivo de organizar a apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso (BRASIL, 2015). Essa versão dos objetivos foi alterada posteriormente pelo Decreto nº 10.104/ 2019, em que se definiu que teria como finalidade subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias (BRASIL, 2019)

Como definição do Procedimento de Manifestação de Interesse, podemos considerar a proposta por Schiefler (2013):

“O Procedimento de Manifestação de Interesse é o procedimento administrativo consultivo, sujeito ao regime de direito público, com ênfase para os princípios e valores da Constituição Federal, por meio do qual a Administração Pública

organiza em regulamento a **oportunidade para que particulares, por conta e risco, elaborem modelagens com vistas à estruturação da delegação de utilidades públicas, geralmente por via de concessão comum ou de parceria público-privada**, requerendo, para tanto, que sejam apresentados estudos e projetos específicos, conforme diretrizes predefinidas, que sejam úteis à licitação pública e ao respectivo contrato, sem que seja garantido o ressarcimento pelos respectivos dispêndios, a adoção do material elaborado ou o lançamento da licitação pública, tampouco qualquer vantagem formal do participante sobre outros particulares.” (SCHIEFLER, 2013, p. 123, grifo nosso)

A elaboração de estudos e projetos para a administração pública pode ser desenvolvida, basicamente, de três formas (LAVOURINHA, 2013): (i) diretamente através dos servidores públicos; (ii) Consultores externos contratados pelo poder público através das modalidades previstas na legislação brasileira; e (iii) através do Procedimento de Manifestação de Interesse.

Comumente se destaca uma série de vantagens sobre a utilização do instrumento do PMI, particularmente entre os defensores da maior participação privada em setores da infraestrutura e serviços públicos. Primeiramente, destaca-se que o PMI, de modo geral, não implica em custos à administração pública, uma vez que os estudos de modelagem são desenvolvidos por uma entidade privada que será remunerada apenas em caso de sucesso no processo licitatório, ao contrário das duas primeiras opções destacadas anteriormente.

Por si só, esse argumento deve ser interpretado com cautela, uma vez que carrega um conjunto de considerações que devem ser avaliadas. Há, por suposto, um problema de partida sobre a possibilidade de que os estudos desenvolvidos por agentes privados atendam plenamente o interesse público²⁸, uma vez que o sucesso do processo licitatório garante a sua remuneração pelo estudo desenvolvido. Dessa forma, parece pertinente considerar que os estudos podem ter como objeto prioritário o sucesso do certame e sejam conduzidos de

²⁸ Em abril de 2023, o Governo do Estado de São Paulo contratou a Corporação Financeira Internacional/Banco Mundial (IFC/Banco Mundial) para elaborar os estudos sobre a viabilidade do processo de privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). De acordo com Andrés (2023), “O governo do estado contratou sem licitação a consultoria da IFC. E assinou com ela um contrato com remuneração diferente conforme a conclusão: caso o estudo recomendasse não privatizar a Sabesp, a IFC receberia 8 milhões de reais; caso sugerisse o contrário, o pagamento da consultoria iria para 45 milhões (já que, em tese, demandaria mais trabalho). Ao final, a empresa entregou um relatório de cem páginas recomendando a privatização, a um custo de 450 mil reais por página.” Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/inconstitucional-privatizacao-da-sabesp-cria-inseguranca-juridica/>. Acesso em 18 de novembro de 2023.

forma a atender interesses de eventuais agentes de mercado interessados na operação.

Caberia, assim, ao poder público avaliar a qualidade e os resultados dos estudos. Surge um outro aspecto também tradicionalmente apresentado ao se destacar os PMIs. É comum o destaque de que o poder público não possui corpo técnico suficiente e qualificado para elaboração de estudos para parcerias público-privadas, que demandam complexa modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica.

Consideramos, assim, dúvidas que seriam pertinentes. Caso seja real a ausência de corpo técnico em número e qualificação para produção desses estudos, o poder público seria capaz de avaliar os estudos entregues por agentes externos? Ademais, quais os custos implícitos na avaliação dos estudos? Assim, consideramos que a utilização dos PMIs, ainda que possa ser utilizada como fonte de produção de estudos e projetos para o poder público, deve levar em consideração as ponderações acima apresentadas. Deve, em conjunto, ser precedida de sólida base institucional e legal para que o poder público seja capaz de avaliar os estudos apresentados, considerando que os interesses públicos sejam colocados em posição prioritária.

A partir de 2016, o incentivo à participação de agentes privados na prestação de serviços públicos ganha impulso ainda mais significativo. Inicialmente, esse processo ganha destaque com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) através da Lei 13.334/2016. O Art. 1º da Lei destaca justamente a ampliação da relação entre o Estado e os agentes privados, incluindo setores da infraestrutura e serviços urbanos

“Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, destinado à **ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura** e de outras medidas de desestatização.

§ 1º Podem integrar o PPI:

I - os empreendimentos públicos de infraestrutura em execução ou a serem executados por meio de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta da União;

II - os empreendimentos públicos de infraestrutura que, por delegação ou com o fomento da União, sejam executados por meio de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta ou indireta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; e

III - as demais medidas do Programa Nacional de Desestatização a que se refere a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997; e

IV - as obras e os serviços de engenharia de interesse estratégico.” (BRASIL, 2016, grifo nosso)

A Lei 13.334/2016 também instituiu o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP), que foi criado para a “prestação onerosa, por meio de contrato, de serviços técnicos profissionais especializados para a estruturação de parcerias de investimentos e de medidas de desestatização” (BRASIL, 2016). Também foi definido que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seria responsável pela constituição e participação do Fundo, inclusive com o aporte inicial de recursos, bem como realizar sua gestão e operação.

Desse modo, o BNDES assume papel na promoção de projetos de concessão e parcerias público-privadas, em diferentes setores, incluindo saneamento, mobilidade urbana, manejos de resíduos sólidos e iluminação pública. O papel desenvolvido pelo BNDES passa a ser o de suporte na produção e avaliação de estudos referentes aos projetos de concessão e PPP, suprimindo, ao menos em tese, a lacuna descrita anteriormente de quadro técnico, em estados e municípios, qualificado para elaboração e avaliação desses projetos. De acordo com o portal do BNDES, nos setores objeto de avaliação deste trabalho, foram desenvolvidos 32 projetos, conforme descrito no Quadro 3.1-2:

Quadro 3.1-2 – Estudos e projetos realizados pelo BNDES para concessão em setores da infraestrutura e serviços urbanos

PROJETO	SETOR	CATEGORIA	LOCALIDADE	STATUS
Alagoas - Saneamento - Bloco A	Saneamento	Concessão	Alagoas	Contrato
Alagoas - Saneamento - Bloco B	Saneamento	Concessão	Alagoas	Contrato
Alagoas - Saneamento - Bloco C	Saneamento	Concessão	Alagoas	Contrato
Amapá - Saneamento	Saneamento	Concessão	Amapá	Contrato
Amapá Resíduos Sólidos	Resíduos sólidos	PPP	Amapá	Estudos técnicos

PROJETO	SETOR	CATEGORIA	LOCALIDADE	STATUS
Arapiraca - Saneamento	Saneamento	Concessão	Alagoas	—
Canoas - Iluminação Pública	Iluminação pública	Concessão ou PPP	Rio Grande do Sul	Contrato
Caruaru - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Pernambuco	Contrato
Caxias do Sul - Iluminação Pública	Iluminação pública	Concessão ou PPP	Rio Grande do Sul	Contrato
CBTU - BH	Mobilidade urbana	Privatização	Minas Gerais	Contrato
CBTU - Recife	Mobilidade urbana	Privatização	Pernambuco	Estudos técnicos
Ceará - Saneamento	Saneamento	PPP	Ceará	Contrato
CORSAN	Saneamento	Privatização	Rio Grande do Sul	Contrato
Curitiba - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Paraná	Contrato
Espírito Santo - Saneamento Cariacica	Saneamento	PPP	Espírito Santo	Contrato
Goiás - Saneamento	Saneamento	Concessão ou PPP	Goiás	Estudos técnicos
Jaboatão - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Pernambuco	Contrato
Joinville - Iluminação Pública	Iluminação pública	Concessão ou PPP	Santa Catarina	Aprovação dos órgãos de controle
Pará - Saneamento	Saneamento	Concessão ou PPP	Pará	Estudos técnicos
Paraíba - Saneamento	Saneamento	Concessão ou PPP	Paraíba	Estudos técnicos
Pernambuco - Saneamento	Saneamento	Concessão ou PPP	Pernambuco	Estudos técnicos
Petrolina - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Pernambuco	Contrato
Porto Alegre - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Rio Grande do Sul	Contrato
Porto Alegre - Saneamento	Saneamento	Concessão	Rio Grande do Sul	Estudos técnicos
Rio de Janeiro - Saneamento (bloco 3)	Saneamento	Concessão	Rio de Janeiro	Contrato
Rio de Janeiro - Saneamento (blocos 1, 2 e 4)	Saneamento	Concessão	Rio de Janeiro	Contrato
Rondônia - Saneamento	Saneamento	Concessão ou PPP	Rondônia	Estudos técnicos
Sergipe - Saneamento	Saneamento	Concessão ou PPP	Sergipe	Estudos técnicos
Teresina - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Piauí	Contrato
Trensurb	Mobilidade urbana	Privatização	Rio Grande do Sul	—
Vila Velha - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Espírito Santo	Contrato
Vitória - Iluminação Pública	Iluminação pública	PPP	Espírito Santo	Estudos técnicos

Fonte: BNDES. Base 19/11/2023. Disponível em <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/>

A utilização dos bancos públicos como elementos na estruturação de projetos de concessão e PPPs ampliou-se com a Lei nº 13.529/2017, que

autorizou a participação da União na criação de um fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.

Para regulamentação do Fundo, foi editado o Decreto nº 9.217/2017, que definiu composição, o funcionamento e a competência do Conselho e do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP). O decreto instituiu a Caixa Econômica Federal como gestora do FEP e entidade responsável por sua operacionalização e acompanhamento dos projetos.

De acordo com Nunes e Machado Filho (2022), a operacionalização do FEP, com a contratação e o gerenciamento do processo de elaboração dos estudos, foi delegada também à Caixa Econômica Federal. Conforme descrevem os autores, essa atividade é realizada com a prestação de dois tipos de serviços, a saber:

“1-) **Contratação de consultoria técnica especializada** para a realização dos diagnósticos e estudos nos aspectos de engenharia, jurídico, socioambiental e econômico-financeiro (estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEA) e para o desenvolvimento dos documentos necessários à licitação da concessão.

2-) **Assessoramento técnico:** envolve o suporte à tomada de decisão, a orientação, a supervisão, a interlocução e a validação dos produtos desenvolvidos, em que se destacam as seguintes atividades:

- a) interlocução entre consultoria e o ente;
- b) orientação técnica à consultoria;
- c) recebimento preliminar dos produtos parciais e finais, sua análise, validação e submissão ao ente;
- d) assessoramento ao ente na interlocução com os órgãos ambientais, Câmara de Vereadores e órgãos de controle internos e externos;
- e) suporte na consulta pública e nas audiências públicas;
- f) suporte à Comissão de Licitação;
- g) realização de *road show*;
- h) suporte à contratação do verificador independente, quando existente; e

i) assessoramento ao ente nas demais atividades necessárias à formalização do contrato de concessão.” (NUNES e MACHADO FILHO, 2022, p. 226/227)

Após a celebração de contrato entre a Caixa e o ente subnacional, o banco público realiza licitação e contrata uma consultoria privada para desenvolvimento dos estudos do projeto. Conforme os estudos são elaborados, o corpo técnico da Caixa “presta serviço de assessoramento aos entes subnacionais na avaliação dos estudos e de forma a embasar as decisões de análise e de aprovação dos marcos do projeto” (NUNES e MACHADO FILHO, 2022, p. 228).

Com o desenvolvimento do FEP, organismos internacionais e multilaterais buscaram o governo brasileiro para entender o formato de prestação de serviços. Nunes e Machado Filho (2022) destacam que até o momento quatro desses entes firmaram acordos de cooperação técnica com a Caixa e apoiam o FEP na estruturação de projetos.

“Em 2018, foram assinados os acordos com o IFC, do Grupo Banco Mundial, e com o BID. Em 2019, houve a assinatura com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), cujo apoio envolve a participação da Expertise France. E, em janeiro de 2021, foi assinado acordo com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).” (NUNES e MACHADO FILHO, 2022, p. 228)

Desde sua criação, o FEP expandiu sua atuação para um conjunto de setores. Nos segmentos de saneamento, mobilidade urbana, manejos de resíduos sólidos e iluminação pública, foram contratados 16 projetos, conforme descrito no Quadro 3.1-3.

Quadro 3.1-3 – Estudos e projetos realizados pelo FEP/CAIXA para concessão em setores da infraestrutura e serviços urbanos

Projeto	Setor	UF	Etapa
Nova Lima (MG)	Iluminação Pública	MG	Contrato
Sapucaia do Sul (RS)	Iluminação Pública	RS	Contrato
Alagoinhas (BA)	Iluminação Pública	BA	Leilão de Projeto
Aracaju (SE)	Iluminação Pública	SE	Contrato
Araçatuba (SP)	Iluminação Pública	SP	Leilão de Projeto
Barreiras (BA)	Iluminação Pública	BA	Contrato
Belém (PA)	Iluminação Pública	PA	Contrato
Cachoeiro de Itapemirim (ES)	Iluminação Pública	ES	Contrato
Campinas (SP)	Iluminação Pública	SP	Contrato
Colatina (ES)	Iluminação Pública	ES	Leilão de Projeto

Projeto	Setor	UF	Etapa
Corumbá (MS)	Iluminação Pública	MS	Leilão de Projeto
Feira de Santana (BA)	Iluminação Pública	BA	Contrato
Franco da Rocha (SP)	Iluminação Pública	SP	Contrato
Município de Macapá/AP	Iluminação Pública	AP	Leilão de Projeto
Itanhaém (SP)	Iluminação Pública	SP	Contrato
Olinda (PE)	Iluminação Pública	PE	Leilão de Projeto
Patos de Minas (MG)	Iluminação Pública	MG	Contrato
Ponta Grossa (PR)	Iluminação Pública	PR	Contrato
Ribeirão Preto (SP)	Iluminação Pública	SP	Leilão de Projeto
Toledo (PR)	Iluminação Pública	PR	Contrato
Teixeira de Freitas (BA)	Iluminação Pública	BA	Estudo
Fazenda Rio Grande (PR)	Iluminação Pública	PR	Estudo
Foz do Iguaçu (PR)	Iluminação Pública	PR	Acórdão TCU
Araguari (MG)	Iluminação Pública	MG	Estudo
Ariquemes (RO)	Iluminação Pública	RO	Consulta Pública
Camaçari (BA)	Iluminação Pública	BA	Edital
Consórcio Alto Sertão (BA)	Iluminação Pública	BA	Consulta Pública
Consórcio Conder (PR)	Iluminação Pública	PR	Estudo
Consórcio Pajeú (PE)	Iluminação Pública	PE	Consulta Pública
Crato (CE)	Iluminação Pública	CE	Estudo
Gravataí (RS)	Iluminação Pública	RS	Estudo
Maranguape (CE)	Iluminação Pública	CE	Estudo
Nova Iguaçu (RJ)	Iluminação Pública	RJ	Estudo
Porto Seguro (BA)	Iluminação Pública	BA	Estudo
Santo Antônio de Jesus (BA)	Iluminação Pública	BA	Estudo
Saquarema (RJ)	Iluminação Pública	RJ	Estudo
São Félix do Xingu (PA)	Iluminação Pública	PA	Estudo
São José dos Pinhais (PR)	Iluminação Pública	PR	Estudo
São Pedro da Aldeia (RJ)	Iluminação Pública	RJ	Estudo
Timon (MA)	Iluminação Pública	MA	Acórdão TCU
Valparaíso de Goiás (GO)	Iluminação Pública	GO	Estudo
Vitória de Santo Antão (PE)	Iluminação Pública	PE	Estudo
Nova Friburgo	Iluminação Pública	RJ	Estudo
Consórcio Municipal Comares/CE	Resíduos Sólidos	CE	Leilão de Projeto
Consórcio Municipal Convale/MG	Resíduos Sólidos	MG	Contrato
Consórcio CI Centro	Resíduos Sólidos	RS	Estudo
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA	Resíduos Sólidos	RS	Estudo
Consórcio CEMMIL/SP	Resíduos Sólidos	SP	Estudo
Consórcio de Municípios do Centro Oeste Mineiro – CIAS	Resíduos Sólidos	MG	Estudo
Consórcio Mogiana	Resíduos Sólidos	SP	Estudo
Consórcio Oeste Paulista	Resíduos Sólidos	SP	Estudo
Consórcio Público de Saneamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos/RS	Resíduos Sólidos	RS	Estudo

Projeto	Setor	UF	Etapa
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira e Litoral Sul – CONSAÚDE/SP	Resíduos Sólidos	SP	Estudo
Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba – CIDES/MG	Resíduos Sólidos	MG	Estudo
Consórcio Público Intermunicipal do Agreste PE e Fronteiras – CONIAPE/PE	Resíduos Sólidos	PE	Estudo
Consórcio Sustentável do Território do São Francisco – CONSTESF/BA	Resíduos Sólidos	BA	Estudo
Crato/CE	Saneamento	CE	Contrato
São Simão/GO	Saneamento/Resíduos Sólidos	GO	Contrato
Volta Redonda/RJ	Saneamento	RJ	Estudo
São Gonçalo do Amarante/RN	Saneamento	RN	Estudo

Fonte: Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI). Elaboração Própria.

Historicamente, bancos públicos como o BNDES e a Caixa foram responsáveis pela atuação do Governo Federal no acompanhamento e financiamento de obras de infraestrutura e serviços urbanos no país. Identifica-se, nesse sentido, que ao longo do esforço de estabelecimento de um ambiente para os investimentos privados nesses segmentos, implicou, também, em uma reorientação da atuação dos bancos públicos, que acabaram por se integrar ao conjunto de consultores privados que realizam estudos para os projetos de parcerias público-privadas. Como destacam Faustino e Royer (2021)

“Tradicionalmente, a CEF, através dos recursos do FGTS e na operacionalização dos programas ministeriais, bem como o BNDES, através dos recursos do FAT, apresentavam-se como os principais responsáveis pelo financiamento direto a de estados e municípios, além das empresas públicas, dos setores de infraestrutura urbana. As modificações na forma de atuação do estado brasileiro nestes segmentos implicaram, também, em novas formas de atuação dos próprios bancos públicos.” (FAUSTINO e ROYER, 2021, p. 348)

A reorientação dos bancos públicos, a contratação de consultorias externas através do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP), em conjunto com o Procedimento de Manifestação de Interesse, que permitiu a elaboração de estudos e projetos desenvolvidos fora do âmbito da administração pública, organizaram um importante mercado de consultorias que desenvolvem sua atuação nos setores da infraestrutura urbana.

Como já destacado neste trabalho, a transferência dos bens e serviço urbanos para o setor privado, ocorre, em conjunto, com a estruturação de uma gama de consultores, de áreas técnicas, como engenharia e arquitetura, finanças e economia, bem como da área jurídica, responsáveis por desenvolver projetos de concessões e parcerias público-privadas.

Considera-se, portanto, necessário apontar que esse mercado se desenvolve no Brasil apoiado no conjunto da legislação que oferece suporte para a entrada de agentes privados na provisão, gestão e operação das infraestruturas e nos serviços urbanos. Ao mesmo tempo, pode-se destacar, particularmente após 2016, que esse movimento ocorre ao mesmo tempo em que se deteriora o quadro técnico do serviço público no país, seja na esfera nacional, ou entes subnacionais.

Para além dos elementos operacionais descritos até o momento, devemos considerar, ainda, que outros componentes também podem se enquadrar nas transformações na provisão de infraestrutura no Brasil. Mesmo que não estejam diretamente relacionados com os aspectos técnicos e operacionais da provisão, as ações voltadas para ampliar o financiamento das atividades de provisão e operação de bens e serviços urbanos também fazem parte desse processo.

No capítulo 5 destacaremos de maneira mais detalhada as transformações na estrutura de capital vinculadas aos projetos de infraestrutura. Entretanto, não podemos deixar de considerar a construção da legislação que busca ampliar a participação privada nos segmentos destacados no presente trabalho.

Primeiramente, pode-se destacar que ocorreram diversas modificações na regulamentação do FGTS, de forma a incorporar a possibilidade de financiamento em concessões e PPPs. Como exemplo, destacamos que o manual de fomento do Programa Pró-Transporte e do Programa Pró-Cidades incorporam a possibilidade de financiamento de SPEs e parcerias público-privadas. Ademais, a Instrução Normativa nº 43, de 24 de outubro de 2012, regulamentou os procedimentos para empréstimos a mutuários privados e SPEs, no âmbito do Programa Saneamento Para Todos.

Dessa forma, identificamos que as normas que regem o financiamento com recursos do FGTS foram adaptadas de forma a incorporar a possibilidade de financiamento de agentes privados que assumem concessões e PPPs. Tradicionalmente, em conjunto com o discurso sobre a eficiência do setor privado na provisão de bens e serviços, justifica-se a entrada de agentes privados nos setores da infraestrutura por sua capacidade de expandir as fontes de financiamento, historicamente restritas nesses segmentos.

Os recursos do FGTS compõem parte expressiva do financiamento da infraestrutura urbana no Brasil e, tradicionalmente, financiava entes públicos, como companhias estaduais de saneamento, ou diretamente estados e municípios. Porém, a despeito das considerações sobre a ampliação das fontes de financiamento privadas para infraestrutura, o FGTS ainda se coloca como importante fonte de recursos, mesmo para agentes privados.

Ainda no sentido de expandir as fontes de financiamento dos setores da infraestrutura, considera-se que a busca pela inserção do mercado de capitais como área de captação de recursos para investimentos. O financiamento de longo prazo, que caracteriza o mercado de infraestrutura, não se desenvolveu no país de maneira satisfatória ao longo de todo o processo de desenvolvimento econômico. A dependência de recursos públicos, nesse caso, é identificada como principal característica desses segmentos.

A partir desse cenário, a busca pela expansão da participação privada como fonte de financiamento da infraestrutura e serviços urbanos também foi objeto de intervenção e regulação por parte da União, em particular na tentativa de criação de um mercado de capitais privado disposto a promover esses investimentos. Como exemplo desse processo, destacaremos as Debêntures Incentivadas, os Fundos Incentivados de Investimentos em Infraestrutura (“FI-Infra”) e os Fundos de Investimento em Cotas de Fundos Incentivados de Investimentos em Infraestrutura (“FIC-FI-Infra”).

A Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, possui como principal objetivo as definições relativas à “incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica”. No que diz respeito às operações de infraestruturas, destaca-se o Art. 2º

“Art. 2º No caso de **debêntures²⁹ emitidas por sociedade de propósito específico**, constituída sob a forma de sociedade por ações, dos certificados de recebíveis imobiliários e de cotas de emissão de fundo de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado, relacionados à captação de recursos **com vistas em implementar projetos de investimento na área de infraestrutura**, ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, **considerados como prioritários na forma regulamentada pelo Poder Executivo federal**, os rendimentos auferidos por pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no País sujeitam-se à incidência do imposto sobre a renda, exclusivamente na fonte, às seguintes alíquotas:

I - 0% (zero por cento), quando auferidos por pessoa física; e

II - 15% (quinze por cento), quando auferidos por pessoa jurídica tributada com base no lucro real, presumido ou arbitrado, pessoa jurídica isenta ou optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).” (BRASIL, 2011, grifo nosso).

É com base na redução da alíquota de impostos cobrados sobre os lucros auferidos sobre os títulos, caracterizados como incentivos à compra e circulação em mercado secundário, que se criam as chamadas “debêntures incentivadas”. O objetivo seria o de fomentar o financiamento privado em áreas como infraestrutura, através do mercado de capitais.

A regulamentação dos setores prioritários, apresentada no mesmo artigo, foi definida pelo Decreto nº 7.603, de 9 de novembro de 2011 e, posteriormente, alterada pelo Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016. Em sua redação vigente, os setores considerados prioritários e objeto de permissão para emissão de debêntures incentivadas são:

- a) logística e transporte;
- b) mobilidade urbana;
- c) energia;
- d) telecomunicações;

²⁹ “A debênture é um título de dívida que gera um direito de crédito ao investidor. Ou seja, o mesmo terá direito a receber uma remuneração do emissor (geralmente juros) e periodicamente ou quando do vencimento do título receberá de volta o valor investido (principal). No Brasil, as debêntures constituem uma das formas mais antigas de captação de recursos por meio de títulos. Todas as características das debêntures são descritas na sua escritura de emissão que, entre outras questões, poderá estabelecer, inclusive, em quais projetos a companhia irá aplicar os recursos captados. As debêntures são emitidas por sociedades anônimas de capital aberto ou fechado e utilizadas para financiar projetos ou reestruturar dívidas da empresa, tendo como vantagens na captação de recursos a diminuição do seu custo médio, o alongamento e a adequação do seu perfil e a diminuição significativa das garantias utilizadas.” Disponível em https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-fixa/debentures.htm.

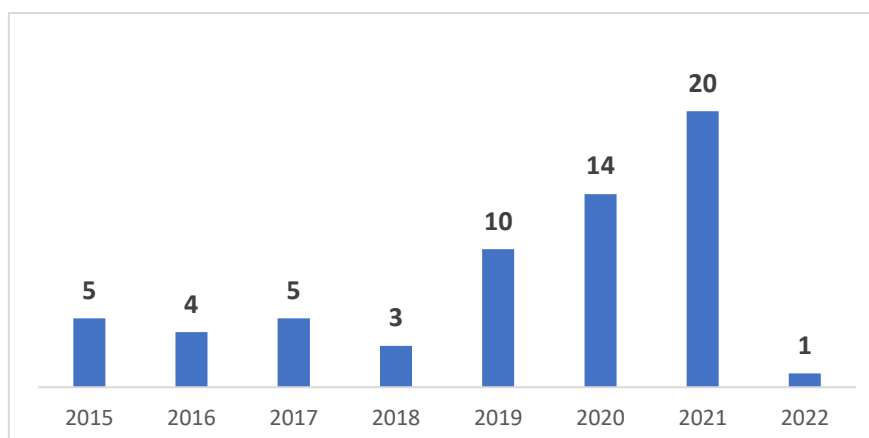
- e) radiodifusão;
- f) saneamento básico;
- g) irrigação;
- h) educação;
- i) saúde;
- j) segurança pública e sistema prisional;
- k) parques urbanos e unidades de conservação;
- l) equipamentos culturais e esportivos; e
- m) habitação social e requalificação urbana.

Ademais, ressaltamos que a Portaria nº 265, de 12 de fevereiro de 2021, publicado pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), incluiu autorização para emissão de debêntures incentivadas em projetos de iluminação pública. Dessa forma, os quatro segmentos da infraestrutura e serviços urbanos, objeto de avaliação do presente trabalho, estão inseridos como alvo para emissão dos títulos³⁰.

O Gráfico 3.1-1 apresenta o número de projetos aprovados para emissão de debêntures incentivadas nos setores de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública, nos últimos anos. Identifica-se, particularmente a partir de 2019, considerável elevação nas portarias que autorizam a captação recursos nesse formato.

³⁰ Cabe destacar que, ainda que não estejam no escopo do trabalho, os setores de educação, saúde, segurança pública e sistema prisional, parques urbanos e unidades de conservação, equipamentos culturais e esportivos, habitação social e requalificação urbana passam por intenso processo de transferência para provisão privada através de concessões e PPPs e foram inseridos no âmbito da Lei de Debêntures Incentivadas pelo Decreto nº 11.498, de 25 de abril de 2023.

Gráfico 3.1-1 – Número de projetos aprovados para emissão de debêntures incentivadas em setores da infraestrutura e serviços urbanos



Fonte: CVM e Anbima. Elaboração Própria.

O Quadro 3.1-4 apresenta a lista de projetos que foram autorizados a emitir debêntures incentivadas nos setores de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública. Identifica-se um conjunto de projetos que foram objetos de concessão ou parcerias público-privadas com transferência das operações para agentes privados. Em conjunto, algumas operações públicas, em particular no setor de saneamento com as companhias estaduais de capital aberto, que possuem estratégias de gestão bastante semelhantes aos operadores privados.

Cabe destacar que nem toda autorização de emissão resulta em negociação de fato no mercado. Um conjunto de fatores determina se os títulos serão ou não emitidos, como momento econômico do país, outras possibilidades de financiamento, situação e credibilidade da operação e emissor, dentre outros fatores. Os projetos com emissão efetivada serão discutidos no capítulo 5.

Quadro 3.1-4 – Projetos de infraestrutura e serviços urbanos aprovados para emissão de debêntures incentivadas

Data da Portaria	Nº da portaria	Tipo de Portaria	Status da Portaria	Municípios	UF	Holding / Integrantes da SPE	Titular	Projeto	Setor
05/03/2015	111	Concessão	Vigente	Goiânia e Aparecida de Goiânia	GO	Estado de Goiás Fundo de Previdência Estadual Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás.	Saneamento Goiás - SANEAGO S/A	Ampliação do Sistema de Distribuição de Água João Leite.	Saneamento
23/06/2015	344	Concessão	Vigente	Diversos Municípios	TO	Odebrecht Ambiental - Centro Norte Participações Estado do Tocantins Companhia de Saneamento do Tocantins-SANEATINS	Companhia de Saneamento de Tocantins - SANEATINS	Abastecimento de água e Esgotamento Sanitário	Saneamento
11/08/2015	422	Concessão	Vigente	Rio de Janeiro	RJ	CIIS - Companhia de Investimentos em Infraestrutura e Serviços Investimentos em Participações em Infraestrutura S/A INVEPAR Odebrecht Mobilidade S/A RioPar Participações S/A RATP do Brasil Operações Participações e Prestação de Serviços Para Transportes Ltda. Benito Roggio Transporte S/A.. Odebrecht Mobilidade Linha 6 Participações S/A	Concessionária do VLT Carioca S/A	Implantação VLT - Veículo Leve Sobre Trilhos	Mobilidade Urbana
20/08/2015	442	Concessão	Cancelada	São Paulo	SP	Construtora Queiroz Galvão S/A UTC Participações S/A Eco Realty - Fundo de Investimento em Participações. CCR S/A	Concessionária Move São Paulo S/A	Implantação de Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano sobre Trilhos (Metrô)	Mobilidade Urbana
23/12/2015	660	Concessão	Vigente	São Paulo e Taboão da Serra	SP	Montgomery Participações S/A Mitsui & CO Ltda Bento Rogio Transporte RATP Developpement.	Concessionária da Linha 04 Do Metrô de São Paulo S/A - Via Quatro	Exploração dos Serviços de Transportes da Linha 4 Metrô de São Paulo	Mobilidade Urbana
18/02/2016	56	Concessão	Cancelada	Salvador e Lauro de Freitas	BA	Companhia de Participação em Concessões	Companhia Metrô da Bahia	Metrô da Bahia	Mobilidade Urbana
23/09/2016	476	Concessão	Vigente	Campo Verde	MT	Nascente do Xingú Participações e Administração S/A Mara Daisy Gil Dias.	Águas de Campo Verde S/A	Saneamento Águas de Campo Verde	Saneamento

Data da Portaria	Nº da portaria	Tipo de Portaria	Status da Portaria	Municípios	UF	Holding / Integrantes da SPE	Titular	Projeto	Setor
23/09/2016	477	Concessão	Vigente	Pedra Preta	MT	Nascente do Xingú Participações e Administração S/A Mara Daisy Gil Dias.	Saneamento Básico de Pedra Preta S/A	Saneamento Básico Pedra Preta	Saneamento
23/09/2016	482	Concessão	Vigente	Primavera do Leste	MT	Nascente do Xingú Participações e Administração S/A Mara Daisy Gil Dias.	Saneamento Básico de Águas de Primavera S/A	Saneamento Básico Águas de Primavera	Saneamento
10/01/2017	23	Concessão	Vigente	Sorriso	MT	Nascente do Xingú Participações e Administração S/A Mara Daisy Gil Dias.	Águas de Sorriso S/A	Águas de Sorriso S/A	Saneamento
11/07/2017	484	Concessão	Vigente	Belo Horizonte, Montes Claros, Divinópolis e Sabará	MG	Companhia de Saneamento de Minas Gerais - Copasa S.A.	Copasa S.A.	Copasa S.A.	Saneamento
09/11/2017	635	Concessão	Vigente	Diversos Municípios	SP	Sabesp S/A	Sabesp S/A	Abastecimento de Água	Saneamento
09/11/2017	637	Concessão	Vigente	São Francisco do Sul	SC	Águas de São Francisco do Sul S/A	Águas de São Francisco do Sul S/A	Abastecimento de Água/Esgotamento Sanitário	Saneamento
17/11/2017	653	Concessão	Vigente	Peixoto de Azevedo	MT	Nascente do Xingú Participações e Administração S/A Mara Daisy Gil Dias. CCR	Água e Peixoto sw Azevedo S/A	Água e Peixoto de Azevedo S/A	Saneamento
05/04/2018	247	Concessão	Vigente	Salvador e Lauro de Freitas	BA	Andrade Gutierrez Camargo Correa Soares de Penido	Concessionária Metro da Bahia	Concessionária Metro da Bahia	Mobilidade Urbana
15/05/2018	320	Concessão	Vigente	Itapema	SC	Companhia Águas de Itapema S.A CONASA Infraestrutura S.A.	Companhia Águas de Itapema	Companhia Águas de Itapema	Saneamento
17/12/2018	732	Concessão	Vigente	Paranaguá	PR	Iguá Saneamento S/A	Paranaguá Saneamento S/A	Paranaguá Saneamento S/A	Saneamento
09/08/2019	1.917	Concessão	Vigente	Estado de São Paulo	SP	Sabesp S/A	CIA Saneamento Básico Est. SP - SABESP	CIA Saneamento Básico Est. SP - SABESP	Saneamento
13/08/2019	1.930	Concessão	Vigente	Bombinhas	SC	Grua Investimentos (55,02%) FIP 100% Saneamento (12,18%) GIC (Atlantic Investco S.A.R.L) (21,45%) IFC International Finance Corporation (6,00%) FIP IFC GIF (5,35%)	Aegea Saneamento e Participações S.A.	Águas de Bombinhas Saneamento	Saneamento

Data da Portaria	Nº da portaria	Tipo de Portaria	Status da Portaria	Municípios	UF	Holding / Integrantes da SPE	Titular	Projeto	Setor
11/11/2019	2.648	Concessão	Vigente	Diversos Municípios	PR	Estado do Paraná (20,03%) XP Long Biased FIM (2,93%) Outros Acionistas (77,04%).	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Saneamento
11/11/2019	2.650	Concessão	Vigente	Diversos Municípios	PR	Estado do Paraná (20,03%) XP Long Biased FIM (2,93%) Outros Acionistas (77,04%).	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Saneamento
11/11/2019	2.651	Concessão	Vigente	Diversos Municípios	PR	Estado do Paraná (20,03%) XP Long Biased FIM (2,93%) Outros Acionistas (77,04%).	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Saneamento
11/11/2019	2.797	Concessão	Vigente	Cuiabá	MT	Iguá Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (65,97%) Mayim Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (21,10%) BNDES Participações S.A. - BNDESPAR (11,32%) Cuan Fundo de Investimentos Multimercados Inv. No Exterior. (1,61%)	Iguá Saneamento S.A	Iguá Saneamento S.A	Saneamento
30/12/2019	3.185	Concessão	Vigente	Estados, Rio de Janeiro, Goiás, Santa Catarina, Maranhão, São Paulo, Tocantins, Pernambuco.	Diversos	BRK Ambiental	BRK Ambiental	BRK Ambiental	Saneamento
31/12/2019	3.190	Concessão	Vigente	Estado de Pernambuco	PE	BRK Ambiental	BRK Ambiental	BRK Ambiental	Saneamento
31/12/2019	3.191	Concessão	Vigente	Estados de São Paulo, Tocantins e Rio Grande do Sul	Diversos	BRK Ambiental	BRK Ambiental	BRK Ambiental	Saneamento
31/12/2019	3.192	Concessão	Vigente	Estado do Paraná	PR	Iguá Saneamento S/A	Iguá Saneamento S/A	Iguá Saneamento S/A	Saneamento
30/03/2020	770	Concessão	Vigente	Manaus	AM	Manaus Ambiental S/A	Manaus Ambiental S/A	Manaus Ambiental S/A	Saneamento
31/03/2020	786	Concessão	Vigente	Estado de São Paulo	SP	CCR S.A. RuasInvest Participações S.A.	Concessionária das Linhas 5 e 17 do Metrô de São Paulo S/A - ViaMobilidade	Concessionária das Linhas 5 e 17 do Metrô de São Paulo S/A - ViaMobilidade	Mobilidade Urbana

Data da Portaria	Nº da portaria	Tipo de Portaria	Status da Portaria	Municípios	UF	Holding / Integrantes da SPE	Titular	Projeto	Setor
04/05/2020	1.268	Concessão	Vigente	Estado de São Paulo	SP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-SABESP	Sabesp S/A	Programa Metropolitano de Esgoto	Saneamento
04/05/2020	1.269	Concessão	Vigente	Estado de São Paulo	SP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-SABESP	Sabesp S/A	Barragem do Rio Pardo	Saneamento
04/05/2020	1.270	Concessão	Vigente	Estado de São Paulo	SP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-SABESP	Sabesp S/A	Projeto Água e Esgoto no Litoral	Saneamento
04/05/2020	1.271	Concessão	Vigente	Estado de São Paulo	SP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-SABESP	Sabesp S/A	Programa Metropolitano de Água	Saneamento
28/08/2020	2.308	Concessão	Vigente	Araruama, Saquarema, Silva Jardim	RJ	Saneamento Ambiental Águas do Brasil S/A (89,49%) Outros (10,51%)	Concessionária Águas de Juturnaíba S/A	Concessionária Águas de Juturnaíba S/A	Saneamento
26/10/2020	2.726	Concessão	Vigente	Diversos Municípios	PR	Governo do Estado do Paraná	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento
26/10/2020	2.727	Concessão	Vigente	Diversos Municípios	PR	Governo do Estado do Paraná	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento
27/10/2020	2.745	Concessão	Vigente	Rio de Janeiro	RJ	Invepar - Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A.	Metro do Rio de Janeiro S.A	Concessão Metroviária do Rio de Janeiro S.A	Mobilidade Urbana
27/10/2020	XXX	Concessão	Vigente	Rio de Janeiro	RJ	Smart RJ Concessionária de Iluminação Pública SPE S.A.	Companhia Municipal de Energia e Iluminação - RIOLUZ	Companhia Municipal de Energia e Iluminação - RIOLUZ	Iluminação Pública
03/11/2020	2.756	Concessão	Vigente	Salvador e Lauro de Freitas	BA	CPC - Companhia de Participações em Concessões	CCR S/A	Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano sobre Trilhos - metrô. Salvador/BA	Mobilidade Urbana
28/12/2020	3.325	Concessão	Vigente	Estado do Rio Grande do Sul	RS	CIA Riograndense de Saneamento - CORSAN	CIA Riograndense de Saneamento - CORSAN	CIA Riograndense de Saneamento - CORSAN	Saneamento

Data da Portaria	Nº da portaria	Tipo de Portaria	Status da Portaria	Municípios	UF	Holding / Integrantes da SPE	Titular	Projeto	Setor
28/12/2020	3.326	Concessão	Vigente	Santa Cruz do Sul	RS	CIA Riograndense de Saneamento - CORSAN	CIA Riograndense de Saneamento - CORSAN	CIA Riograndense de Saneamento - CORSAN	Saneamento
04/01/2021	6	Concessão	Vigente	Estado do Ceará	CE	Governo Do Estado do Ceará (88,36%) Município de Fortaleza/CE (11,62%) Outras participações (0,02%)	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Saneamento
04/01/2021	7	Concessão	Vigente	Estado do Ceará	CE	Governo Do Estado do Ceará (88,36%) Município de Fortaleza/CE (11,62%) Outras participações (0,02%)	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Saneamento
04/01/2021	8	Concessão	Vigente	Estado do Ceará	CE	Governo Do Estado do Ceará (88,36%) Município de Fortaleza/CE (11,62%) Outras participações (0,02%)	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Saneamento
04/01/2021	9	Concessão	Vigente	Estado do Ceará	CE	Governo Do Estado do Ceará (88,36%) Município de Fortaleza/CE (11,62%) Outras participações (0,02%)	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE	Saneamento
30/03/2021	581	Autorização	Vigente	Diversos Municípios	MG	Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA	COPASA	COPASA	Saneamento
30/03/2021	582	Autorização	Vigente	Diversos Municípios	MG	Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA	COPASA	COPASA	Saneamento
30/03/2021	583	Autorização	Vigente	Ouro Preto	MG	SANEOURO - Ouro Preto Serviços de Saneamento S.A	SANEOURO	SANEOURO	Saneamento
06/04/2021	1.376	Autorização	Vigente	Petrolina	PE	SADENCO SUL-AMERICANA DE ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA	Engie Soluções Cidades Inteligentes e Infraestrutura de Petrolina S.A	Engie Soluções Cidades Inteligentes e Infraestrutura de Petrolina S.A	Iluminação Pública
31/05/2021	1.051	Autorização	Vigente	Seropédica	RJ	JSP Holding S/A - 99,99% Fernando Antonio Simões 0,01%.	Ciclus Ambiental do Brasil S/A	Ciclus Ambiental do Brasil S/A	Resíduos Sólidos
07/07/2021	1.376	Concessão	Vigente	Petrolina	PE	SADENCO SUL-AMERICANA DE ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA	Engie Soluções Cidades Inteligentes e Infraestrutura de Petrolina S.A.	PPP Iluminação Pública Petrolina	Iluminação Pública
07/07/2021	1.377	Concessão	Vigente	Uberaba	MG	SADENCO SUL-AMERICANA DE ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA	Engie Soluções Cidades Inteligentes e Infraestrutura de Uberlândia S.A.	PPP Iluminação Pública Uberlândia	Iluminação Pública
14/07/2021	1.456	Autorização	Vigente	São Paulo	SP	ACCIONA CONCESIONES S.L. LINHA UNIVERSIDADE INVESTIMENTOS S.A.	Concessionária Linha Universidade S.A.	Linha 6 - Laranja do Metrô de São Paulo	Mobilidade Urbana

Data da Portaria	Nº da portaria	Tipo de Portaria	Status da Portaria	Municípios	UF	Holding / Integrantes da SPE	Titular	Projeto	Setor
						ACCIONA CONSTRUCCION S.A. STOA METRO BRAZIL I			
28/07/2021	1.559	Autorização	Vigente	Vila Velha	ES	SPLICE INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (68,00%) RT ENERGIA E SERVICOS LTDA (12,00%) ENGELMIG ELETRICA LTDA (20,00%)	Concessionária SRE-IP Vila Velha SPE S/A.	PPP da modernização e manutenção do parque de Iluminação Pública de Vila Velha-ES	Iluminação Pública
07/10/2021	2.516	Autorização	Vigente	Porto Real/RJ, Resende/RJ, Itatiaia/RJ, Passa Vinte/MG, Pinheiral/RJ, Quatis/RJ, Rio Claro/RJ, Santa Rita de Jacutinga/MG, Volta Redonda/RJ, Bananal/RJ, Arapei/SP, Bocaina	RJ	Orizon Meio Ambiente S.A	Orizon Meio Ambiente S.A	Orizon Meio Ambiente S.A	Resíduos Sólidos
23/11/2021	2.901	Autorização	Vigente	Diversos Municípios	SP	Sabesp S/A	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp	Saneamento
29/11/2021	3.245	Concessão	Vigente	Rio de Janeiro	RJ	Smart RJ Concessionária de Iluminação Pública SPE S.A.	Companhia Municipal de Energia e Iluminação - RIOLUZ	Companhia Municipal de Energia e Iluminação - RIOLUZ	Iluminação Pública
16/12/2021	3.196	Concessão	Vigente	Porto Alegre	RS	Quantum Engenharia Ltda GCE S.A. Fortinort Desenvolvimento Ambiental e Urbano Eireli. STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A.	IP SUL Concessionária de Iluminação Pública S/A.	IP SUL Porto Alegre	Iluminação Pública

Data da Portaria	Nº da portaria	Tipo de Portaria	Status da Portaria	Municípios	UF	Holding / Integrantes da SPE	Titular	Projeto	Setor
29/12/2021	3.380	Concessão	Vigente	Palhoça	SC	QUANTUM ENGENHARIA LTDA. QUANTUM PARTICIPAÇÕES LTDA.	QLUZ CONCESSIONARIA DE ILUMINACAO PUBLICA SPE S.A.	QLUZ IP Palhoça	Iluminação Pública
30/12/2021	3.412	Autorização	Vigente	Diversos Municípios	PR	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Saneamento
30/12/2021	3.413	Autorização	Vigente	Diversos Municípios	PR	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar	Saneamento
20/05/2022	1.498	Autorização	Vigente	Seropédica	RJ	CS Infra S.A. 100%.	Ciclus Ambiental do Brasil S.A.	Ciclus Ambiental do Brasil S.A.	Resíduos Sólidos

Fonte: ANBIMA. Posição Setembro/2023. Elaboração Própria.

Com relação aos Fundos Incentivados de Investimentos em Infraestrutura (“FI-Infra”) e os Fundos de Investimento em Cotas de Fundos Incentivados de Investimentos em Infraestrutura (“FIC-FI-Infra”), também propostos a partir da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, a regulação ocorreu através das instruções e resoluções da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)³¹.

A Instrução CVM nº 555, de 17 de dezembro de 2014, iniciou a regulamentação dos FI-Infra e FIC-FI-Infra e, de maneira complementar, foram pela Instrução CVM nº 606, de 25 de março de 2019. Foram estabelecidas as regras para criação dos fundos e os regimes de operação. Por fim, a Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022 foi a última atualização da regulamentação dos Fundos de Infraestrutura e segue como referência desde então.

As Instruções classificaram os Fundos como “da classe Renda Fixa e podem ser constituídos sob a forma de condomínio fechado ou aberto” (CVM, 2022), sendo seu regramento definido sobre esta ótica. Considera, ainda, que os fundos devem conter a nomenclatura explícita de “Investimento em Infraestrutura” e “identificar o direcionamento de parcela preponderante de seus recursos para segmento econômico específico” (CVM, 2022), se for o caso.

Ademais, a resolução também descreve a necessidade de que os Fundos tenham “a aplicação de recursos nos ativos financeiros de que trata o art. 2º da Lei nº 12.431, de 2011, não pode ser inferior ao limite de enquadramento definido na Lei” (CVM, 2022). Dessa forma, os fundos possuem especificações sobre o total de ativos de debêntures incentivadas que devem compor seu patrimônio.

Ainda com relação aos incentivos financeiros, foi promulgada a Lei Federal nº 11.488/2007, o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI) que tem como objetivo a desoneração fiscal da implantação de projetos de infraestrutura. Em geral, o REIDI suspende a cobrança da Contribuição para o PIS/PASEP e da

³¹ A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foi criada em 07/12/1976 pela Lei 6.385/76, com o objetivo de fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil. A CVM é uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária. Disponível em <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm>. Acesso em 13/12/2023.

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em obras de infraestrutura.

Ainda que não seja dedicado exclusivamente a projetos de infraestrutura privados, o REIDI também foi concedido em diversos projetos de concessões e PPPs, em particular nos setores de mobilidade urbana e saneamento básico. Nos dois casos foram, inclusive, objeto de regulação específica.

A Portaria nº 519, de 29 de agosto de 2014, do Ministério das Cidades, estabeleceu as regras de aprovação dos projetos de infraestrutura no setor de transporte e da mobilidade urbana, no âmbito do REIDI. Já a Portaria nº 1.658, de 12 de agosto de 2021, estabeleceu os requisitos e os procedimentos para aprovação dos projetos de infraestrutura no setor de saneamento básico, para enquadramento no REIDI.

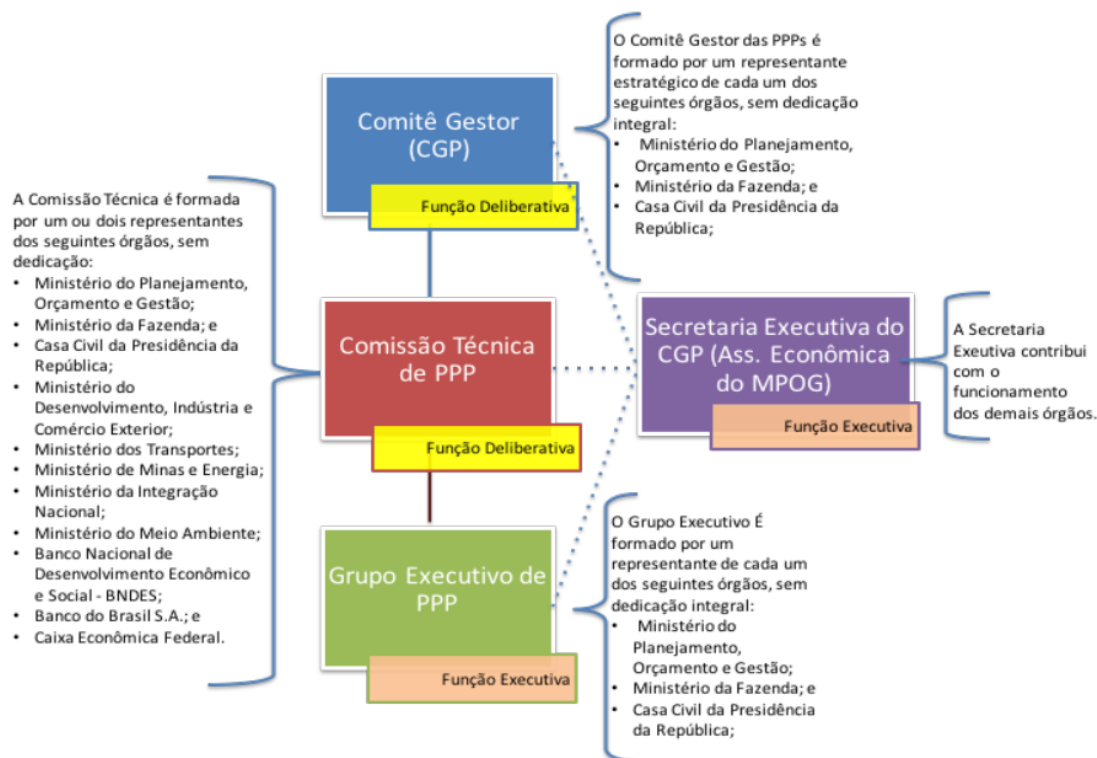
Para além da regulação descrita anteriormente, que pode ser entendida como elemento estruturador das concessões e parcerias público-privadas no Brasil, cabe ainda destacar que esse desenvolvimento foi acompanhado de uma estrutura institucional de Estado voltada para o estímulo à participação de agentes privados em setores da infraestrutura. Como destacado por Thamer e Lazzarini (2015):

“Os custos de coordenação em projetos de alta complexidade podem ser proibitivos. A relação entre o setor público e o privado exige um alto investimento de ambos os lados. Assim, a definição da forma organizacional e de contrato mais efetiva é um importante impulsionador dos projetos de PPP. Em virtude dessa dependência bilateral, contratos de longo prazo são possíveis quando existem o aparato administrativo e as salvaguardas contratuais adequadas (Williamson, 1991). [...] Sem a presença de agências especializadas, o tempo despendido para a análise de um projeto de PPP, bem como a segurança contratual sob o ponto de vista do gestor privado, podem se tornar aspectos limitantes.” (THAMER e LAZZARINI, 2015, p. 828)

No caso brasileiro, essa estrutura administrativa deu-se de maneira difusa no âmbito da União no período entre 2004, data de aprovação da Lei de PPPs, e o período atual. Conforme apontado por Moraes e Reyes-Tagle (2017), a estrutura institucional vinculada às PPPs em período anterior ao ano de 2016 esteve baseada no Decreto nº 5.385/2005, que instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP). A Figura 3.1-1 detalha, ainda segundo

os autores, a estrutura institucional que coordenava os temas relacionados à PPPs no Brasil.

Figura 3.1-1 - Ambiente institucional de PPP no governo federal brasileiro até 2016



Fonte: Moraes e Reyes-Tagle (2017)

A partir dessa estrutura, dois órgãos cumpriam funções de acompanhamento técnico e apoio às decisões governamentais sobre as PPPs, o Grupo Executivo e a Secretaria Executiva do CGP. Ainda que o Grupo Executivo possuísse composição interministerial, cabia ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a coordenação dos trabalhos desenvolvidos e a Assessoria Econômica, órgão da estrutura orgânica do Ministério, respondia pela Secretaria Executiva (MORAES e REYES-TAGLE, 2017). Dessa forma, pode-se considerar o MPOG como órgão responsável pela centralidade do desenvolvimento de projetos e regulação de parcerias público-privadas até o ano de 2016.

Contudo, a arquitetura institucional voltada aos projetos de concessões e PPPs não movimentava apenas o Comitê Gestor e as Comissões Técnicas e Executivas. É importante ressaltar que a mobilização em torno desses projetos

passa por outras estruturas do governo, conforme apresentado por Moraes e Reyes-Tagle (2017) na Figura 3.1-2.

Figura 3.1-2 - Responsabilidades institucionais no ciclo de projetos de PPP

	Desenho Institucional	Identificação	Avaliação de projetos	Preparação	Recomendação	Decisão	Licitação	Gestão do Contrato
Comitê Gestor (CGP)	✓		✓			✓		
Comitê Técnico (CTP)	✓			✓				
Grupo Executivo (GE)	✓			✓				
Secretaria Executiva (Unidade PPP)	✓			✓				✓
Ministério Setorial		✓	✓	✓		✓	✓	✓
Ministério da Fazenda					✓			
Ministério do Planejamento					✓			
Tribunal de Contas						✓		

Fonte: Moraes e Reyes-Tagle (2017)

Conforma-se, dessa maneira, uma ampla gama de áreas da institucionalidade do Governo Federal envolvidas em projetos de concessão e PPPs. Desde a estrutura de gestão coordenada pelo Ministério do Planejamento, passando pelas decisões e participação dos ministérios setoriais, até a aprovação do Tribunal de Contas da União.

Em maio de 2016, com o encerramento do primeiro ciclo do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, o governo de Michel Temer reformulou a estrutura institucional vigente em âmbito federal e, ainda que mantenha o Ministério do Planejamento, as atribuições vinculadas às atividades de concessões e PPPs ganha nova estrutura institucional.

A Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, além da criação do PPI, já apresentado anteriormente, também instituiu a Secretaria Executiva do PPI, órgão que primeiramente esteve vinculado diretamente à Presidência da República. De acordo com a sua definição inicial, caberia à Secretaria do PPI

“À Secretaria-Executiva do PPI, conforme o art. 9º da MP, cabe dar divulgação ampla e atualizada dos empreendimentos do PPI, sendo-lhe facultado, nos termos do art. 10 da MP, celebrar ajuste com o CADE, para a adoção das “melhores práticas nacionais e internacionais” de promoção à competição ou, de acordo com o art. 11, celebrar ajustes ou convênios com órgãos ou entidades da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios,

para a ação coordenada ou exercício de funções descentralizadas.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 6)

Desde sua criação, a Secretaria do PPI passou por diversas modificações e vinculações dentro da estrutura institucional do governo federal. Ao longo do governo de Jair Bolsonaro, por exemplo, apenas no ano de 2020, a Secretaria esteve vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e, finalmente, ao Ministério da Economia.

A partir de 2023, já no novo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria do PPI encontra-se vinculada ao organograma da Casa Civil da Presidência da República, e suas atribuições³² são:

- Secretariar o Conselho do PPI, recebendo as propostas dos Ministérios e estruturando a pauta das reuniões;
- Assessorar o Presidente da República em assuntos relativos ao PPI, elaborando pareceres e estudos e propondo normas, medidas e diretrizes;
- Coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI, inclusive apoiando as ações necessárias à execução dos empreendimentos pelos Ministérios e agências reguladoras;
- Divulgar os projetos do PPI e articular-se com investidores e outros interessados no Programa, incluindo-se órgãos dos Estados e dos Municípios.

Com relação aos setores de infraestrutura e serviços urbanos pode-se considerar como maior destaque, no aspecto institucional no âmbito da União, o Decreto nº 10.773/2021 que reestruturou o Ministério do Desenvolvimento Regional, no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Após quinze anos de existência, o Ministério das Cidades³³ (2003-2018) foi integrado ao Ministério da Integração Nacional, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), órgão que se tornaria responsável pela política urbana, em âmbito federal, no Brasil. Destaca-se, contudo, que mesmo ao incorporar a estrutura institucional, o acompanhamento de programas e

³² Disponível em <https://www.ppi.gov.br/quem-somos/>. Acesso em 16/12/2023.

³³ Para uma discussão sobre a importância institucional e os limites da atuação do Ministério das Cidades ver FAUSTINO (2014).

políticas do antigo ministério, é possível identificar novas ações que visam modificar a condução da referida política.

Dentre as definições apresentadas na nova estrutura regimental foi criada a Secretaria de Fomento e Parcerias com o Setor Privado (SFPP), tornando-se o órgão responsável “por fomentar as parcerias com a iniciativa privada para o desenvolvimento da infraestrutura e prestação de serviços públicos, desestatizações de empresas estatais vinculadas”³⁴. A SFPP era composta por dois departamentos: 1. Departamento de Instrumentos Financeiros e Inovação; e 2. Departamento de Parcerias com o Setor Privado e Sustentabilidade. Em relação ao escopo do presente trabalho, destacamos algumas das atribuições da referida secretaria, de acordo com o Artigo 36 do decreto de criação³⁵:

“I - assessorar o Ministro de Estado e o Secretário-Executivo:

a) nos projetos de investimentos nas áreas de infraestrutura sob competência do Ministério para a emissão de debêntures incentivadas, nos termos do disposto na Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011;

b) nas propostas de potenciais investidores no âmbito do regime especial de incentivos para o desenvolvimento da infraestrutura;

c) nas atividades inerentes aos instrumentos de parceria com a iniciativa privada para a exploração da infraestrutura, a prestação de serviços públicos e desestatizações de empresas estatais vinculadas ao Ministério; e

d) nos projetos submetidos ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, nos termos do disposto na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016;

III - propor e coordenar os instrumentos de fomento e as políticas públicas voltadas à implementação de projetos de concessões e parcerias público-privadas federais e de entes federativos nas áreas de competência do Ministério;

IV - coordenar e acompanhar o desenvolvimento e a implementação de estudos e de projetos relativos a concessões e parcerias, inclusive os elaborados por meio do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - FEP ou por meio de outros instrumentos;

³⁴ Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fomento-e-parcerias-com-o-setor-privado>. Acesso em 19/12/2023.

³⁵ Decreto Nº 10.773, de 23 de agosto de 2021 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.773-de-23-de-agosto-de-2021-340160640>.

V - propor, em articulação com as Secretarias, os programas e ações de fomento às concessões e parcerias público-privadas, com o objetivo de aumentar os investimentos e a qualidade na prestação dos serviços nas áreas de competência do Ministério;

VI - padronizar documentos técnicos e administrativos para a viabilização de projetos de concessões e parcerias público-privadas federais e de entes subnacionais;

VII - promover a articulação entre os instrumentos financeiros para viabilização de projetos de concessões e parcerias público-privadas;

VIII - articular e promover a capacitação técnica e institucional para realização de projetos de concessões e parcerias público-privadas federais e de entes subnacionais;

XV - administrar, orientar e fiscalizar a execução dos projetos dos fundos de investimentos;

XVIII - produzir informações gerenciais e dar transparência às informações sobre os projetos de concessões, parcerias com o setor privado e instrumentos financeiros;

XXI - desenvolver atividades relativas a processos de modelagem e desenvolvimento de operações que tenham como objetivo a desestatização de empresas estatais vinculadas ao Ministério.” (BRASIL, 2021)

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e o mandato iniciado em 2023, o decreto que estabelecia a Secretaria de Fomento e Parcerias com o setor privado foi revogado e o Ministério das Cidades foi recriado. O atual organograma do ministério não conta com uma estrutura responsável por fomentar os projetos de PPP no âmbito da infraestrutura e serviços urbanos, cabendo esta atividade à Secretaria Executiva do PPI, como já descrito anteriormente.

Avaliando a trajetória de ações regulatórias e institucionais definidas pela União no fomento às parcerias público-privadas no Brasil, podemos considerar que há, ao longo de todo período entre 2004 e 2023, um intenso esforço regulatório para expansão da participação de agentes privados nas áreas da prestação de serviços públicos no Brasil.

Ainda que possamos identificar no período governos de diferentes espectros políticos, tal aspecto não parece definir a opção pela maior participação de atores privados nos segmentos vinculados aos serviços públicos, bem como a expansão de parcerias público-privadas.

Tal fato foi explorado por Bertulucci (2022), ao avaliar as características dos partidos que promoveram a abertura de estudos e contratação de projetos de PPP no Brasil. Segundo a autora, a ideologia dos partidos não pode ser considerada um fator determinante para a contratação de projetos no regime de parcerias público-privadas. Como define a autora

“Ainda, registou-se uma tendência da esquerda no que respeita à celebração de PPP, de que sobressai o caso do PT e do PSB. O compromisso da esquerda com políticas públicas apoiadas em PPP atenua a sua original carga ideológica neoliberal. Por um lado, esta é uma constatação que contribui igualmente para contrariar as expectativas teóricas. A decisão política por esta modalidade aparenta ser ideologicamente transversal, e não exclusiva da ala ideológica da direita. Por outro lado, não se pretendeu aferir o quanto a ideologia neoliberal poderia estar a perpassar os partidos de esquerda.” (BERTULUCCI, 2022, p. 220)

Considera-se, portanto, que há a construção de um arcabouço jurídico-regulatório desenvolvido para ampliar a contratação na modalidade de parcerias público-privadas, que ocorre ao longo das últimas duas décadas, independentemente do alinhamento ideológico do governo.

Esta seção, como sugerido inicialmente, não esgota a complexa estrutura normativa que se desenvolveu ao longo das últimas duas décadas, a partir da promulgação da Lei de PPPs no ano de 2004. Contudo, buscou-se destacar o desenvolvimento de uma ampla gama de ações por parte do Governo Federal para promover, não apenas o modo de contratação de parcerias público-privadas, mas também, garantir os estímulos para ampliar a participação de agentes privados nos setores da infraestrutura e serviços urbanos.

Identifica-se que a Lei de PPPs permitiu esta nova modalidade de contratação, mas não pode ser considerada suficiente para estabelecer a participação privada de maneira expressiva. Outros aspectos foram considerados posteriormente, em especial mecanismos vinculados às garantias aos parceiros privados, condições institucionais para que a própria atuação do estado fosse mais enfática neste sentido, bem como de desenvolvesse uma estrutura capaz de promover o planejamento da formulação de políticas públicas a partir da participação do setor privado.

Este arcabouço jurídico-institucional teve a União como base indutora de um novo padrão de planejamento que se manifestou nos demais entes da federação, como veremos adiante. Neste sentido, os segmentos da infraestrutura são especialmente afetados, uma vez que se colocam como áreas passíveis de maior participação privada, ainda que dependendo de esforços jurídicos e econômicos, como apresentado ao longo do tópico.

3.2 Estados e Municípios

Para avaliação das transformações na provisão e gestão de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil, faz-se necessário compreender, também, as condições definidas no âmbito dos entes subnacionais. Para além dos estímulos definidos pela União no arcabouço regulatório, discutidos no tópico anterior, torna-se relevante identificar qual o papel da regulação local, definida em estados e municípios, que também serviu como apoio ao processo que buscamos descrever.

Como já discutido anteriormente, as competências para gestão dos serviços de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública estão a cargo dos entes subnacionais, como estados e municípios. Dessa forma, o estímulo proposto pela União foi incorporado em ações de outros entes, como buscaremos destacar nesta seção.

Ainda que as definições mais amplas e gerais sobre a regulação possam ser identificadas em âmbito federal, podemos considerar que os demais entes da federação promoveram, também, expressiva base legal associada à legislação nacional, de forma a promover contratos de concessão e PPPs.

Como já destacado no capítulo 2, foram iniciados contratos de PPPs em um amplo conjunto de entes subnacionais, incluindo além de estados e municípios, consórcios públicos. Nesse sentido, entretanto, acompanhar a trajetória da totalidade das modificações regulatórias nos entes subnacionais brasileiros sobrepõe-se às propostas definidas no escopo do presente trabalho.

Não se trata, portanto, de identificar a regulação vinculada às parcerias público-privadas nas 27 unidades da federação, no Distrito Federal e nos 5.570 municípios brasileiros. Ainda que nos levantamentos realizados fosse possível identificar uma base regulatória bastante expressiva nos entes subnacionais,

propõe-se, nesta seção, uma seleção de exemplos regulatórios, de forma a apresentar um panorama geral sobre esse processo.

De forma geral, a legislação subnacional é vinculada aos aspectos operacionais de concessões e PPPs. Dessa maneira, identificamos que os estados e municípios desenvolveram sua regulação baseada na estruturação de um programa local de estímulo e regramento para concessões e PPPs, regras para a Manifestação de Interesse Privado (MIP) e para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), estabelecimento de conselho gestor dos programas, mecanismos de estruturação de garantias em projetos e estrutura institucional dedicada à área de parcerias com o setor privado, concessões e PPPs.

Primeiramente, como forma de exemplificar a estruturação de base regulatória nos estados e municípios brasileiros, destacamos a construção de uma estrutura institucional que se espalha por praticamente todas as unidades da federação.

Para tal, o Quadro 3.2-1³⁶ apresenta as 27 unidades da federação, em conjunto com as capitais de estado³⁷, com o objetivo de identificar a existência de unidade gestora exclusiva para concessões e PPPs, bem como a instituição de um programa estadual/municipal vinculado a esta modalidade de contratação.

Com relação aos estados, podemos identificar que, com exceção do estado de Roraima, todas as unidades federativas possuem regulação que instituiu programa próprio de parcerias público-privadas. Em paralelo, pode-se também identificar, nesse caso com a exceção dos estados do Amazonas e Roraima, a presença de unidade específica na estrutura organizacional da administração pública para a gestão de concessões e parcerias público-privadas.

³⁶ Cabe destacar que a estrutura administrativa de estados e municípios pode ser alterada de acordo com opção do poder executivo, alterando-se ao longo do tempo e modificando a nomenclatura de secretarias e departamentos. O levantamento foi realizado ao longo da elaboração do trabalho, com atualização no último bimestre de 2023.

³⁷ É possível identificar secretarias e departamentos responsáveis por concessões e PPPs em uma ampla gama de municípios no Brasil. Optou-se, no caso, por utilizar as capitais de estado como referência.

Aspecto semelhante pode ser identificado na estrutura regulatória das capitais de estado. Com exceção dos municípios de Rio Branco/AC, Macapá/AP e Boa Vista/RR, todas as capitais possuem legislação que institui os programas locais de parcerias público-privadas. No caso das unidades administrativas, é possível identificar 14 capitais que possuem unidade específica para estruturação e gestão de concessões e PPPs. Além disso, outras 9 capitais possuem atuação de conselho gestor, normalmente formado por integrantes de diversas secretarias, que atuam como elemento de apoio à tomada de decisão sobre parcerias.

Podemos considerar que nas últimas duas décadas, desde a promulgação da lei federal de PPPs, há uma disseminação da modalidade de contratação pelos entes subnacionais, que desenvolvem estrutura institucional para promover a estruturação de projetos de concessão de serviços públicos.

Torna-se necessário destacar que tal fato impacta nas formas e possibilidades de planejamento das políticas públicas voltadas à prestação de serviços públicos, incluindo aquelas de infraestrutura e serviços urbanos. Destaca-se a redução, ou completa exclusão, das modalidades de planejamento baseadas na promoção pública dos serviços e ganha espaço uma agenda de provisão por parte do setor privado.

Quadro 3.2-1 – Unidades gestoras e programas de parcerias público-privados nos estados e capitais de estados no Brasil.

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
Acre	Departamento de Projetos e Contratos de Concessão e Parcerias Público Privadas - DEPPP	Decreto Estadual n.º 4.508, de 21/10/2019 - Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI e Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas do Estado do Acre.	Rio Branco	Não-identificada	LEI Nº 2.233 DE 16 DE JUNHO DE 2017 Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública do Município de Rio Branco.
Alagoas	Unidade de Parcerias - PPP	Lei Estadual n.º 9.092, de 11/12/2023, que altera a Lei Estadual n.º 8.232, de 10/01/2020, que institui o Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado de Alagoas - PPP/AL e institui o Conselho Gestor de Parcerias do Estado - CGP.	Maceió	Diretoria de Parcerias e Concessões vinculada à Secretaria Municipal de Ações Estratégicas e Integração Metropolitana	Lei Municipal n.º 6.283, de 29/11/2013, que dispõe sobre o Programa de Parceria Público-Privada no âmbito do Município de Maceió - Programa PPP/MCZ.
Amapá	Empresa Amapá Parcerias S/A	Lei nº 921, de 18 de agosto de 2005 - Institui o programa de parcerias público-privadas - PPP, no âmbito do estado do Amapá.	Macapá	Não identificada	Não identificada
Amazonas	Não-identificada	Lei Estadual n.º 6.160, de 29/12/2022, que altera a Lei Estadual n.º 3.363, que dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.	Manaus	Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas - vinculado à Secretária de Finanças	Lei 2.619, DE 01 DE JULHO DE 2020 Dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
					de Manaus – Programa PPP/Manaus
Bahia	Secretaria Executiva das Parcerias Público-Privadas	Lei Estadual n.º 11.620, de 14/12/2009, que altera dispositivo da Lei Estadual n.º 9.290, de 27/12/2004, que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas.	Salvador	Diretor de Parcerias Público Privadas vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo – SEDUR	Lei Municipal n.º 9.092, de 26/07/2016, que altera, revoga e acrescenta dispositivos da Lei Municipal n.º 6.975, de 27/01/2006, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Salvador e LEI N.º 9.604/2021 - Estabelece o Plano Integrado de Concessões e Parcerias de Salvador - PICS
Ceará	Coordenadoria de Captação de Recursos e Alianças com Público e Privado	Lei Estadual n.º 16.543, de 07/05/2018, que altera dispositivos da Lei Estadual n.º 14.391, de 07/07/2009, que institui normas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas, no âmbito da Administração Pública Estadual.	Fortaleza	Coordenadoria de Fomento à Parceria Público-Privada e Concessões	Lei Municipal n.º 9.783, de 13/06/2011, que dispõe sobre o Programa Municipal de Parceria Público-Privada no Município de Fortaleza.

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
Espírito Santo	Gerência de Parceria e Concessões	Lei Complementar Estadual n.º 1.051, de 18/07/2023, que institui o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado do Espírito Santo - PPI-ES.	Vitória	Gerência de Parcerias Público-Privadas vinculada à Secretaria de Gestão e Planejamento	Lei Municipal n.º 9.982, de 25/08/2023, que altera a Lei Municipal n.º 8.538, de 18/10/2013, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas.
Goiás	Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás - Goiás Parcerias	Lei Estadual n.º 19.218, de 11/01/2016, que altera dispositivos da Lei Estadual n.º 14.910, de 11/08/2004, que dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas e da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias.	Goiânia	Escritório de Prioridades Estratégicas e Comissão Gestora de Parcerias de Goiânia	Lei Municipal n.º 10.334, de 01/04/2019, que acrescenta dispositivos aos arts. 2º e 4º e altera o art. 12, da Lei n.º 9.548, de 22/04/2015, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e cria a Comissão Gestora de Parcerias Público-Privadas de Goiânia.
Maranhão	Maranhão Parcerias	Decreto Estadual n.º 32.356, de 09/11/2016, que regulamenta a Lei Estadual n.º 10.521, de 19/10/2016, que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado do Maranhão, cria o Conselho Gestor do Programa e o Fundo Garantidor.	São Luís	Comitê de Parcerias Público-privadas e Concessões – CGPPC	Publicação da Lei Municipal n.º 6.645, de 31/01/2020, que dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e Concessões do Município.

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
Mato Grosso	MT Participações e Projetos - S/A (MTPAR)	Lei Estadual n.º 9.641, de 17/11/2011, que dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público Privadas do Estado de Mato Grosso.	Cuiabá	Comitê Gestor do Programa PPP/Cuiabá	Lei Municipal n.º 6.057, de 28/03/2016, que altera a Lei Municipal n.º 5.761, de 20/12/2013, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Cuiabá e cria o Fundo Municipal Garantidor dos Projetos de Parceria Público-Privada - FUNGEP
Mato Grosso do Sul	Escritório de Parcerias Estratégicas vinculado à Secretaria de Governo	Lei Estadual n.º 5.829, de 09/03/2022, que institui o Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul - PROP-MS.	Campo Grande	Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas	Lei Municipal n.º 5.008, de 24/11/2011, que dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas do Município de Campo Grande.
Minas Gerais	Subsecretaria de Concessões e Parcerias (SUBPP)	Decreto Estadual n.º 48.670, de 07/08/2023, que dispõe sobre a Política de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais, o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas e a governança de Concessões e Parcerias Público-Privadas.	Belo Horizonte	PBH Ativos S.A.	Lei Municipal n.º 9.038, de 14/01/2005, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas.

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
Pará	Diretoria de Concessões (DCON)	Decreto Estadual n.º 1.598, de 26/05/2021, que altera o Decreto Estadual n.º 713, de 01/04/2013, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas	Belém	Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas	Lei Municipal n.º 8.847, de 12/05/2011, que dispõe sobre a delegação da prestação de serviços públicos, os procedimentos para a outorga da concessão ou permissão, a serem adotadas pelo Poder Executivo Municipal.
Paraíba	Secretaria Executiva de Parceria Público-Privada	LEI Nº 8.684 , de 07 de novembro de 2008 - Institui o Programa de Parceria Público-Privada	João Pessoa	Comitê Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - CGPR	Lei Municipal n.º 14.316, de 07/12/2021, que altera dispositivo da Lei Municipal n.º 12.875, de 04/09/2014, que dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria o Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas - CGPR e o Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal.
Paraná	Unidade Gestora do Programa de Parcerias do Paraná (UGPAR)	Lei nº 19.811/2019 - Cria o Programa Parcerias do Paraná	Curitiba	Coordenação de Concessões e Parcerias Público-Privadas	Lei Municipal n.º 11.929, de 03/10/2006, que institui o Programa

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
					Municipal de Parcerias Público-Privadas.
Pernambuco	Secretaria Executiva de Parcerias e Projetos Estratégicos	Lei nº 16.573, de 20 de maio de 2019 - Institui o Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco	Recife	Secretaria Executiva de Parcerias Estratégicas	Lei Municipal n.º 18.824, de 30/08/2021, que dispõe sobre o regime das concessões e permissões de serviços públicos municipais e altera dispositivos da Lei n.º 17.856, de 01/01/2013.
Piauí	Superintendência de Parcerias e Concessões (Suparc)	Lei Ordinária nº 2.494, de 19 de setembro de 2005, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí – PPP Piauí. Alterada pela Lei Ordinária nº 6.948 de 10 de janeiro de 2017.	Teresina	Coordenadoria Especial de Concessões e Parcerias	Lei Municipal n.º 5.014, de 15/05/2017, que altera dispositivos das Leis Municipais n.º 3.466, de 25/11/2005, que dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas
Rio de Janeiro	Subsecretaria de Concessões e Parcerias	Lei nº 7043 de 15 de julho de 2015 - altera a lei nº 5.068, de 10 de julho de 2007, que institui o programa estadual de parcerias público-privadas (PROPAR)	Rio de Janeiro	Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPar)	Lei Complementar Municipal n.º 105, de 22/12/2009, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - Propar-Rio.

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
Rio Grande do Norte	Unidade de Parceria Público-Privada (Escritório de Parcerias)	Lei Complementar Estadual n.º 740, de 06/09/2023, que institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - PPP/RN	Natal	Secretaria Executiva de Parceria Público-Privada	Lei Municipal n.º 6.182, de 13/01/2011, que dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas - PPP e institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas.
Rio Grande do Sul	Secretaria de Parcerias e Concessões (Separ)	Decreto Estadual n.º 56.614, de 08/08/2022, que altera o Decreto Estadual n.º 53.495, que institui o Programa de Concessões e de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Secretaria Municipal de Parcerias	Decreto Municipal n.º 20.406, de 26/11/2019, que altera dispositivos do Decreto Municipal n.º 19.736, de 02/05/2017, que institui o Programa Municipal de Parcerias e o Conselho Gestor do Programa de Parcerias - CGP.
Rondônia	Coordenadoria de Parcerias e Concessões	Lei Complementar Estadual n.º 609, de 18/02/2011, que institui o Programa de Parceria Público-Privadas.	Porto Velho	Conselho gestor do programa de parceria público-privada do Município de Porto Velho	Lei complementar n.º 592, de 23 de dezembro de 2015. institui o programa de parceria público-privada no âmbito da administração pública do Município de Porto Velho.

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
Roraima	-	-	Boa Vista	-	Lei Municipal n.º 1.563, de 03/04/2014, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas.
Santa Catarina	Diretoria de Atração e Investimentos, Parcerias e Recursos	Decreto Estadual n.º 1.891, de 03/05/2022, que altera o Decreto Estadual n.º 468, de 13/02/2020, que regulamenta o Programa de Parcerias e Investimentos do Estado - PPI-SC	Florianópolis	Superintendência de Concessões e Parcerias	Decreto Municipal n.º 25.204, de 11/05/2023, que altera o Decreto Municipal n.º 17.457, de 29/03/2017, que regulamenta a Lei Municipal n.º 10.191, de 27/01/2017, que institui o Programa de Parceria Público-Privada e Concessões.
São Paulo	Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas	Decreto nº 67.443, de 11 de janeiro de 2023 Institui o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo - PPI-SP	São Paulo	SP Parcerias	Decreto Municipal n.º 59.172, de 13/01/2020, que regulamenta artigo da Lei Municipal n.º 14.517, de 16/10/2007, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas.

Estados	Área	Legislação	Capital	Área	Legislação
Sergipe	Superintendência Especial de Parcerias Público-Privadas (SUPERPAR)	Lei Estadual n.º 9.197, de 26/04/2023, que institui o Programa de Parcerias Estratégicas no Estado de Sergipe - PPE-SE	Aracaju	Conselho Gestor do Programa Municipal das Parcerias Público-Privadas do Município de Aracaju (CGPROMPPP)	Lei Municipal n.º 5.285, de 18/12/2019, que altera a Lei Municipal n.º 4.476, de 26/12/2013, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PROMPPP.
Tocantins	Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI)	Lei nº 3.666, de 13 de maio de 2020 - Institui o Programa de Parcerias e Investimentos – Tocantins-PPI	Palmas	o Conselho Gestor do Programa de Parcerias e Investimentos do Município de Palmas (CPPI-PALMAS)	Lei Municipal n.º 2.767, de 22/11/2022, que institui o Programa de Parcerias e Investimentos do Município.
Distrito Federal (Brasília)	Subsecretaria de Estruturação e Gestão de Projetos vinculada à Secretaria de Projetos Especiais	Lei Distrital n.º 7.202, de 21/12/2022, que altera a Lei Distrital n.º 3.792, de 02/02/2006, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal			

Fonte: RadarPPP e portais dos Governos Estaduais e Municipais. Elaboração Própria.

Um dos aspectos de maior destaque na regulação subnacional no âmbito de parcerias público-privadas é a constituição de bases consideradas sólidas de garantias contratuais. As estruturas de garantias compõem elemento central na expansão de contratos de PPPs, uma vez que podem diminuir o risco para agentes privados.

Tal qual já apresentado na discussão sobre a regulação da União, diversos entes subnacionais estruturaram padrões de garantias robustos para contratação de PPPs. De acordo com De Oliveira et. al. (2021), viabilizar garantias em contratos de PPPs é um dos maiores entraves à expansão dos contratos, particularmente em entes subnacionais. Segundo os autores,

“A constituição de garantias em PPPs por parte dos entes subnacionais tem se amparado na i) vinculação de receitas, notadamente do FPE ou FPM, ii) penhor de ativos ou iii) aporte de recursos em contas garantias (*escrow account*) e fundos garantidores.” (DE OLIVEIRA et. al., 2021, p. 78)

Como exemplo das estruturas de garantias, buscamos apresentar a regulação que pretende oferecer as condições desenvolvidas para promover a expansão de concessões e PPPs no âmbito dos estados e municípios. Consideramos apontar os casos do Estados do Paraná e da Bahia e dos Municípios de Manaus/AM, Primavera do Leste/MT e Macaé/RJ, de forma a destacar algumas das possibilidades desenvolvidas no país.

O Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Paraná (FGP/PR) foi criado pela a Lei nº 18.376/2012 e regulamentado pelo Decreto nº 12.283/2014. O Decreto estabeleceu um conjunto de normas sobre a gestão e administração do FGP/PR, bem como a fonte de recursos iniciais para o Fundo e sua estrutura operacional, baseada na constituição da Conta Garantia e das Contas Específicas. A Figura 3.2-1 apresenta o fluxo das estruturas de garantias do FGP/PR.

De acordo com o Art. 9º do Decreto de regulamentação, o fundo foi inicialmente criado com recursos advindos de diversas fontes, conforme abaixo:

“I - direitos aos dividendos e/ou juros sobre o capital próprio, entre outros direitos econômicos referentes à totalidade das ações, de qualquer classe, detidas pelo Estado do Paraná na Companhia Paranaense de Energia – COPEL e na Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, por período não inferior

a 35 (trinta e cinco) anos ou pelo prazo assinalado no instrumento da garantia;

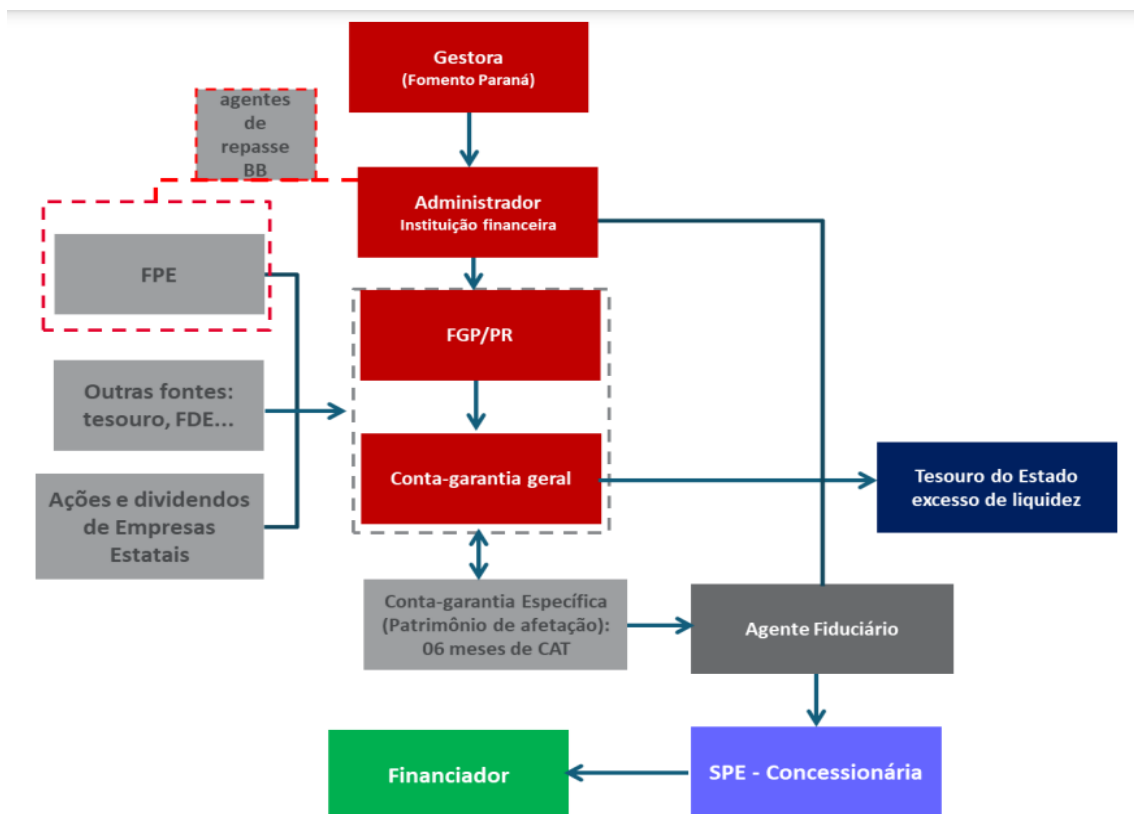
II - recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, criado pela Lei Estadual nº 4.529, de 12 de janeiro de 1962 e alterado pela Lei Estadual nº 5.515, de 15 de fevereiro de 1967, ficando a Fomento Paraná, gestora do referido Fundo, autorizada a repassar para a Conta Específica valor determinado pelo Conselho de Investimentos do FDE;

III - ações preferenciais na Companhia Paranaense de Energia – COPEL e ações preferenciais na Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, detidas pelo Estado do Paraná, conforme termo de cessão a ser formalizado entre o Administrador do FGP/PR e o Chefe do executivo do Governo do Estado do Paraná;

IV - demais recursos do Tesouro do Estado do Paraná, conforme autorização legislativa e regulamentação específica do Poder Executivo; e

V - qualquer outra fonte que o Poder Executivo entenda relevante e necessária, por meio de regulamentação específica, conforme autorização legislativa.” (PARANÁ, Decreto nº 12.283/2014)

Figura 3.2-1 - Fluxo das estruturas de garantias do FGP/PR



Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná.

Destaca-se, ainda, que o item V possui a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), conforme abaixo:

§ 2º No caso de insuficiência das fontes elencadas nos incisos anteriores, fica autorizada, nos termos do §2º, do Art. 4º da Lei Estadual nº 17.904/2014, a destinação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE do Estado do Paraná para a Conta-Garantia, ficando o agente financeiro responsável pelo repasse autorizado a efetuar a transferência do valor necessário à recomposição da Conta-Garantia conforme termo de cessão a ser formalizado entre o Administrador do FGP/PR e o Estado do Paraná. (PARANÁ, Decreto nº 12.283/2014)

Outro fator relevante é a constituição das contas que servirão como base de recursos para os projetos de concessão e PPPs. A Conta Garantia (Seção II - Decreto nº 12.283/2014) será criada para depósito dos recursos oriundos de diversas fontes e constituirá a fonte central do FGP/PR. Em seguida, serão criadas as contas específicas, “consistente em conta corrente bancária, segregada e, vinculada, individualmente para cada contrato integrante do Programa de Parcerias Público-Privadas do Paraná, com a finalidade de prestar garantias de pagamento das obrigações pecuniárias inadimplidas pelos parceiros públicos no âmbito de cada contrato” (Seção III - Decreto nº 12.283/2014).

Dessa forma, o Estado do Paraná organiza uma estrutura de garantias para contratos de parcerias público-privadas. Articulando repasses de recursos perenes como o FPE ou outras fontes do tesouro estadual, com ações e dividendos de empresas estatais, alocados em uma conta segregada e exclusiva para este fim, busca-se indicar aos eventuais parceiros privados que os recursos para as obrigações assumidas não estarão em disputa como em outras formas de mobilização do fundo público.

O estado da Bahia também possui um conjunto de estruturas regulatórias de forma a promover garantias para projetos de PPPs. O Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) foi criado pela Lei Estadual nº 9.290/2004, sendo substituído, posteriormente, pela Lei Estadual nº 12.610/2012. O Fundo conta com limite global de R\$ 750 milhões e tem como objetivo “prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos estaduais”.

Inicialmente, o FGBP possuía como fontes um conjunto de recursos que incluíam, dentre outras, 20% (vinte por cento) dos royalties devidos ao estado da

Bahia e 20% (vinte por cento) da CIDE - Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico. Cabe destacar, ainda, que a Lei Estadual nº 11.477/2009 autorizou a transferência de recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) para garantir contratos de PPPs assinados pelo governo estadual. De acordo com o Art. 1º da referida Lei

“Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e por entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, fica o agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos do **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) autorizado a efetuar a transferência do valor correspondente a 12% (doze por cento) dos recursos financeiros oriundos desse Fundo**, destinados ao Estado da Bahia, à DESENBÁHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A., pessoa jurídica de direito privado, constituída como sociedade anônima de capital fechado, conforme autorização da Lei Estadual nº 2.321, de 11 de abril de 1966.” (BAHIA, Lei Estadual nº 11.477/2009, grifo nosso)

A legislação atual, o FGBP possui recursos constituídos por:

I - recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento do Estado, respeitadas as disposições contidas nesta Lei;

II - as receitas decorrentes:

a) da alienação de bens e direitos;

b) das aplicações financeiras que realizar;

c) dos direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações;

d) dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais;

III - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;

IV - rendas provenientes de outras fontes.” (BAHIA, Lei nº 12.610/2012)

O estado da Bahia possui, ainda, duas outras leis que demonstram a necessidade de utilização de recursos públicos como fonte de receitas e garantias para projetos de concessão e PPP. Destacamos, primeiramente, a Lei nº 12.912/2013, que alterou a Lei nº 12.610/2012, que permitiu a autorização de “aporte de até 5% (cinco por cento) do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE ao Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico -

FUNDESE e autoriza a concessão de subsídio tarifário ao Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas”.

Em conjunto, recentemente, o estado da Bahia também aprovou a Lei nº 14.290/2021 que instituiu um novo fundo garantidor no estado. Trata-se do Fundo Garantidor do Aporte da Ponte – FGAP, criado com o objetivo de prestar garantia de pagamento do aporte de recursos para “Parceria Público-Privada na modalidade Concessão Patrocinada para Execução das Obras e dos Serviços Necessários à Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica³⁸”. O valor aportado no FGAP possui limite máximo de R\$ 750 milhões.

Como exemplo de estrutura de garantias em municípios, podemos destacar o Fundo Municipal Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FUNGEP), desenvolvido pelo Município de Manaus/AM. O Fundo foi criado pela Lei Municipal nº 1.333/2009 e alterado pela Lei Municipal nº 2.619/2020. O FUNGEP foi criado para “viabilizar e conferir sustentabilidade ao Programa PPP/Manaus e a prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos municipais” (MANAUS, Lei Municipal nº 2.619/2020).

A Lei que criou o FUNGEP define um conjunto de receitas para sua composição, incluindo a autorização para utilização de recursos originários do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no valor total de uma parcela da contraprestação de todas as PPPs contratadas pelo Município de Manaus. De acordo com o Art. 6º de seu regimento, o valor total do patrimônio do FUNGEP será de até R\$ 200 milhões.

Mesmo em municípios de menor porte, podemos identificar a estruturação de fundos garantidores para concessões e PPPs. Como exemplo, consideramos a Lei nº 2.031/2021 do município de Primavera do Leste no Mato Grosso. A Lei

³⁸ A Ponte Salvador-Itaparica (Sistema Viário Oeste), como parte do compromisso firmado no contrato que prevê a implementação, nos próximos cinco anos, de um dos mais emblemáticos projetos de Parceria Público-Privada (PPP) do país. O equipamento com 12,4 quilômetros de extensão, destinado a ser a maior ponte sobre lâmina d'água da América Latina, terá investimento de R\$ 5,4 bilhões e aporte total do Estado de R\$ 1,5 bilhão. A construção ficará a cargo do consórcio vencedor da licitação realizada em 2020, formado pelas empresas China Communications Construction Company (CCCC Ltd), CCCC South America Regional Company (CCCCSA) e China Railway 20 Bureau Group Corporation (CR20). Disponível em <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2021/04/11555/Bahia-faz-deposito-de-R-250-milhoes-em-fundo-garantidor-da-Ponte-Salvador-Itaparica.html>.

cria o Fundo Municipal Garantidor dos Projetos de Parceria Público-Privada (FUNGEP) e estabelece seu regramento.

No caso de Primavera do Leste, destaca-se o Art. 6º, que estabelece a fontes de receitas para composição do fundo, a saber:

I - vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II - instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III - contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V - garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI - outros mecanismos admitidos em lei.

Ademais, fica estabelecido, segundo o Art. 7º da referida lei, que “no caso de utilização do fundo garantidor para pagamento de contraprestações, será imediatamente promovida a recomposição com os seguintes recursos” (PRIMAVERA DO LESTE, Lei nº 2.031/2021):

I - do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, previsto no art. 159, I, "b", da Constituição Federal, para recompor, dentro do próprio exercício financeiro, as parcelas de garantia eventualmente utilizadas para cobertura de inadimplência da contraprestação mensal.

II - receita proveniente da outorga devida ao Município no âmbito da concessão dos serviços públicos de água e esgoto.

III - receita proveniente da alienação de bens imóveis de propriedade do município, a serem indicados pelo Poder Executivo, dentre aqueles dominicais.

De acordo com o balanço orçamentário da prefeitura de Primavera do Leste, para o ano de 2022, as transferências correntes recebidas pelo município totalizavam 60% do total de receitas correntes do município, caracterizando um

município bastante dependente de receitas externas. A possibilidade de inclusão, no fundo garantidor, de receitas de transferência, como FPM, e outorga de serviços ou alienação de bens imóveis, aponta para possível impacto negativo sobre a receita municipal e, em conjunto, no desenvolvimento de outras políticas públicas.

Destacamos ainda a Lei 3.665/2011, do município de Macaé/RJ, que instituiu o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas de Serviços de Saneamento Básico (FGPSB). No caso de Macaé, a legislação permite como fonte de recursos do fundo as parcelas dos royalties provenientes da Lei Federal nº 7.990/1989 que institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, e da Lei Federal nº 9.478/1997, que estabeleceu a política energética nacional e define o estabelecimento de royalties dos contratos de concessão energética.

Por fim, a regulação local de apoio aos projetos de concessão e PPP também se relaciona com outras áreas, como, por exemplo, alterações de âmbito fiscal. Um exemplo é a PPP de Iluminação Pública do Município de Porto Alegre. Como apontado em Silva (2022), a modelagem jurídica do projeto foi composta por dois aspectos relevantes, a saber: Primeiramente, o município promoveu um “ajuste da Lei Municipal no 9.875/2005, com o objetivo de aumentar o limite de comprometimento da receita corrente líquida em PPPs para 5%” (SILVA, 2022, p. 300). Ou seja, ocorre alteração de ordem fiscal sobre o comprometimento de receitas para permitir o pagamento da contraprestação que envolve o projeto de PPP de iluminação pública.

Ademais, ainda segundo o autor, o município de Porto Alegre promulgou a Lei Complementar nº 804/ 2018, “com diversas condições para viabilizar o projeto, como ajustes na cobrança da CIP e sua vinculação ao projeto” (SILVA, 2022, p. 300). A Lei institui, ainda, as regras de cobranças da CIP, alíquotas, mecanismos de multa e juros em caso de inadimplência do consumidor dos serviços, bem como a instituição do Fundo Municipal de Iluminação Pública (FUMIP).

3.2.1 Considerações sobre a regulação e governança subnacional para concessões e PPPs

O presente tópico buscou apontar como o padrão de estruturação e contratação de projetos no formato de concessões de PPPs disseminou-se pelos estados e municípios brasileiros na última década. Esse processo ocorre em paralelo ao desenvolvimento de ampla regulação em âmbito federal.

Ainda que seja mais restrita a operacionalização dessas modalidades de contratações nos entes subnacionais, torna-se bastante importante na estruturação e modelagem de projetos na disseminação de cultura de concessões de serviços públicos na esfera do planejamento de política públicas, bem como na redução de riscos e atração de agentes privados para provisão e gestão das infraestruturas e serviços públicos.

Como destacado por Menezes (2021), em análise sobre o município de Teresina/PI, ocorre uma significativa mudança institucional e de governança dos entes subnacionais na condução de políticas públicas no formato de concessão e PPPs. Tanto na perspectiva de estruturação de projetos, considerados mais complexos, como nos formatos institucionais, com áreas dedicados aos estudos e elaboração de modelagem, bem como no relacionamento e fiscalização das empresas concessionárias. Há, ainda, mudanças institucionais importantes para a integração de estudos promovidos por consultorias privadas e bancos de desenvolvimento, que implicaram em alterações na forma de atuação da administração pública.

Considera-se, portanto, que a regulação local também passou por importantes transformações no âmbito do planejamento de políticas e provisão de serviços públicos, em linha com a transferência da provisão e prestação de serviços públicos para o setor privado ao longo das décadas do século XXI.

Longe de esgotar a totalidade de entes subnacionais que promoveram esse tipo de regulação, o presente tópico procurou abordar, em breve seleção de exemplos, como essa difusão ocorre de maneira ampla no país, ampliando os esforços para participação de agentes privados na prestação de serviço públicos através de concessões e PPPs em todas as áreas do setor público.

3.3 Regulação setorial da infraestrutura e serviços urbanos

Para além da regulação destacada nos tópicos anteriores, também podemos considerar a regulação setorial dos segmentos da infraestrutura e serviços urbanos. A participação de agentes privados nesses setores, historicamente ofertados pelo setor público, também implica em alterações regulatórias.

As alterações regulatórias não ocorreram de maneira linear entre todos os setores e devem ser compreendidas a partir das especificidades dos segmentos enquanto setores econômicos distintos. Dessa forma, o presente tópico busca apresentar alterações regulatórias nos setores de saneamento básico e manejo de resíduos sólidos, mobilidade urbana e iluminação pública, com o objetivo de identificar como a regulação setorial também apresentou esforços para maior participação privada na provisão e gestão dos serviços públicos relacionados.

3.3.1 Saneamento básico e manejo de resíduos sólidos

Desde a promulgação da Lei 11.445/2007, que definiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, foram contempladas como áreas do saneamento as atividades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a coleta e o tratamento de resíduos sólidos urbanos e o manejo de águas pluviais.

Dessa forma, a regulação do setor de saneamento, de forma geral, inclui os serviços de saneamento básico (abastecimento de água e de esgotamento sanitário) e manejo de resíduos sólidos, que neste tópico serão abordadas conjuntamente.

A principal alteração regulatória do setor foi a promulgação da Lei 14.026/2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento. A proposta central da Lei é buscar a universalização dos serviços de saneamento no Brasil e tem como principal estratégia ampliar a participação privada no setor (CAPANEMA, 2022).

Em linha com as transformações destacadas no presente trabalho, o Novo Marco do Saneamento pode ser considerado o expoente do esforço regulatório do processo de transferência dos serviços e infraestrutura urbana para o setor

privado. O projeto de lei foi alvo de intensas disputas ao longo do seu processo de aprovação no parlamento e negociações intensas entre parlamentares e o poder executivo, de forma que a estratégia de apoio à expansão privada estivesse garantida.

Alguns artigos da lei guardam especial relevância nesse sentido. Como já apresentado, os serviços de água e esgoto no Brasil encontram-se concentrados em autarquias municipais e Companhias Estaduais de Saneamento. Em linhas gerais, os compromissos municipais com esses prestadores ocorriam através de contrato de programa, que não necessitavam de licitação de ampla concorrência. O Art. 10º do Novo Marco estabelece:

“A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.” (BRASIL, 2020)

Para os defensores do Novo Marco do Saneamento, a vedação dos contratos de programas é importante por reduzir a insegurança jurídica no setor e ao mesmo tempo permitir a disputa entre empresas interessadas em assumir a prestação de serviços no lugar das companhias estaduais. Por outro lado, é possível considerar que esse instrumento apenas obrigaria o processo de disputa para permitir a participação de empresas privadas nos locais em que se tivesse maior rentabilidade e certeza do retorno econômico.

Em complemento, o Art. 10º-B destaca a necessidade de comprovação de capacidade econômico financeira das atuais prestadoras de serviços, com vistas à universalização dos serviços no ano de 2033. Tal dispositivo foi regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 10.710/2021, que definia os procedimentos para comprovação e estabelecia o prazo de 31 de dezembro de 2021 para comprovação da capacidade econômico-financeira das empresas operadoras e análise concluída até 31 de dezembro de 2022 pelas entidades reguladoras. O decreto seria revogado posteriormente e substituído pelo Decreto nº 11.598/2023. De acordo com Fiuza (2023):

“Sob a ótica do decreto revogado, caso os prestadores de serviços de saneamento básico não lograssem êxito em

comprovar a capacidade econômico-financeira, seriam considerados irregulares os contratos de programa, devendo, portanto, ser realizada licitação” (FIUZA, 2023, p. 51)

De forma geral, o decreto incluía um conjunto amplo de municípios em situação irregular, com a necessidade de realização de licitação e concorrência para novos prestadores dos serviços, o que atendia o pleito central de agentes privados do setor de saneamento. Já no Decreto 11.598/23, o prazo para comprovação foi ampliado e refeita a metodologia de cálculo para comprovação, o que deverá reduzir o número de contratos em licitação.

Além do esforço para permitir novos processos licitatórios no âmbito dos serviços, o Novo Marco do Saneamento também consolidou a estruturação das tarifas como elemento que viabiliza a prestação dos serviços. Nesse sentido, torna-se importante considerar que para projetos de parcerias público-privadas, as tarifas são fontes de recursos estáveis e que garantem parte da remuneração dos concessionários. Dessa forma, garantir a cobrança estável de tarifas é parte importante desse meio de contratação.

Na atual regulação do setor, conforme a Lei o Art. 29º da Lei 14.026/2020, a sustentabilidade dos serviços deverá ser garantida pela cobrança de tarifa aos usuários

“Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades;” (BRASIL, 2020)

Se as tarifas de água e esgoto já compunham parte relevante da remuneração desses serviços, mesmo durante a prestação dos serviços pelo setor público, a cobrança por serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos permanecia pouco explorada pelos municípios. O Novo Marco do

Saneamento definiu a necessidade de sustentabilidade também desses serviços.

A Agência Nacional de Águas³⁹(ANA) apresentou, como uma das primeiras ações vinculadas aos serviços de saneamento, a Resolução ANA Nº 79, de 14 de junho de 2021 - Norma de Referência ANA nº 1, que define “o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias” (ANA, 2021). A resolução apresentou, em conjunto, um manual de orientação sobre como os municípios poderiam definir as tarifas na prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos.

A cobrança pela prestação desses serviços representa uma demanda antiga das empresas do setor, uma vez que permitiria a expansão dos mercados de concessões e PPPs no segmento de resíduos sólidos, promovendo maior segurança no recebimento de recursos através das tarifas.

Cabe ressaltar, também, que as tarifas do setor de saneamento cumpriram papel relevante no caso da promoção de subsídios cruzados. Nos locais onde os serviços geravam superávits financeiros, os recursos excedentes poderiam ser utilizados para investimentos em áreas que não seriam capazes de gerar retornos positivos, ampliando, assim, a cobertura.

Nesse caso, a concessão de serviços para entes privados modifica a lógica de subsídios cruzados e torna interessante apenas locais que já possuem previsão de rentabilidade atrativa, inviabilizando, muitas vezes, investimentos em locais de baixo retorno financeiro.

Também podemos considerar que haveria pouco ou nenhum interesse do setor privado em locais que demandariam grandes investimentos e entregariam pouco retorno econômico. Tal fato expõe por si só o entendimento privado sobre a prestação de serviços de primeira necessidade à população, como os vinculados a acesso ao abastecimento de água e tratamento de esgoto, bem como o manejo de resíduos sólidos.

³⁹ O Novo Marco do Saneamento definiu a Agência Nacional de Águas (ANA) como a agência reguladora, em âmbito federal, dos serviços de saneamento.

O Novo Marco do Saneamento busca, também, viabilizar o ganho de escala em locais de menor porte, de forma a garantir a viabilidade econômico-financeira dos serviços. De acordo com BNDES⁴⁰, o Novo Marco tinha como um dos seus objetivos “criar condições para ampliar a participação privada, principalmente por meio de projetos de escala regional”. De acordo com o banco:

“O novo marco legal visa facilitar a prestação de serviços em maior escala, trazendo mudanças que simplificam ritos necessários para viabilizar a prestação regional dos serviços, como: a previsão de que os serviços regionais possam obedecer a um plano regional de saneamento, dispensando a necessidade do plano municipal; **a instituição de blocos para agrupamentos de municípios (unidades regionais de saneamento ou blocos de referência) e sua posterior concessão; e a possibilidade de que os estudos fornecidos pelos prestadores de serviços sirvam de base para a formulação da política pública de saneamento do titular dos serviços.**” (BNDES, grifo nosso)

Como apontado por Britto e Heller (2021), *a nova legislação é orientada para a massiva privatização dos serviços*. Pode-se afirmar, portanto, como destacado nas referências acima publicada pelo BNDES, que o esforço central do Novo Marco do Saneamento busca garantir a participação privada no setor de saneamento, mesmo em casos em que a viabilidade econômica dos projetos não seja possível devido à escala de atuação. Dessa forma, busca-se consolidar blocos regionais de forma a garantir a atratividade ao setor privado.

Em resumo, podemos identificar que a regulação setorial do saneamento básico também foi modificada de forma a promover maior transferência dos serviços do setor público para o setor privado, principalmente, através da aprovação da principal legislação federal sobre o tema.

3.3.2 Mobilidade urbana

A regulação do segmento de mobilidade urbana, em âmbito federal, não teve alterações significativas no sentido de ampliar os esforços para maior participação do setor privado na provisão e operação das infraestruturas, para além dos mecanismos gerais discutidos no capítulo 3.1. A mobilidade urbana foi incluída em um conjunto de propostas legislativas vinculadas às concessões e

⁴⁰ Disponível em <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/setores/Saneamento#0>. Acesso em 30/12/2023.

PPPs, sem, contudo, uma intervenção mais específica, como vimos no setor de saneamento no tópico anterior.

A regulação do setor é baseada na Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Na referida lei, a concessão da prestação dos serviços está disposta de maneira genérica, em particular, apontando aos entes subnacionais orientações sobre como proceder em relação ao tema. É o caso do Art. 9º:

“Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.” (BRASIL, 2012,)

Identifica-se, nesse sentido, que os aspectos econômicos e financeiros serão definidos localmente, mais precisamente no objeto de concessão, a partir do processo licitatório da concessão. Dessa forma, podemos considerar que a regulação subnacional terá um papel preponderante no caso das concessões e PPPs, como trataremos a seguir.

Cabe destacar, entretanto, que a Lei nº 13.683/2018 promoveu algumas alterações na Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em particular, apontamos a alteração promovida no Art. 6º da Lei nº 12.587/2012, que acrescentou às diretrizes da referida política a necessidade de “**garantia de sustentabilidade econômica** das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço” (BRASIL, 2012, grifo nosso). Novamente, considera-se que a garantia da sustentabilidade econômica da prestação de serviços, na forma como definida em lei, garante maior segurança de remuneração ao ente privado em caso de concessão dos serviços.

Como apontado, também pode-se identificar regulação subnacional para garantia de parcerias público-privadas no setor de mobilidade urbana. O estado de São Paulo promoveu a assinatura de contratos de PPPs em seu sistema de transporte sobre trilho, em especial no sistema metroferroviário. A Lei Estadual nº 14.987/2013 pode ser vista como exemplo.

Em dezembro de 2013 foi assinado o contrato da parceria público-privada para construção e operação da Linha 6 – Laranja do Metrô de São Paulo. Em abril do mesmo ano foi promulgada a Lei Estadual nº 14.987/2013 que tinha como objetivo, de acordo com seu Art. 1^o⁴¹, autorizar as operações de crédito:

“Fica o Poder Executivo autorizado a realizar operações de crédito em moeda nacional e estrangeira junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a Caixa Econômica Federal - CEF, o Banco do Brasil - BB, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, ou outras instituições financeiras internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento, bancos privados nacionais e internacionais, agência multilateral de garantia de financiamentos, **cujos recursos serão aplicados, obrigatoriamente, na execução do projeto “Linha 6 - Laranja do Metrô de São Paulo”, até o valor equivalente a R\$ 4.569.000.000,00** (quatro bilhões quinhentos e sessenta e nove milhões de reais).” (SÃO PAULO, 2013)

Outro exemplo é a concessão patrocinada do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. O contrato de concessão foi assinado no dia 15 de outubro de 2013 e, no dia 11 de outubro do mesmo ano, foi aprovada a Lei Estadual nº 12.912/2013, que em seu Art. 4^o define

“Fica o Estado da Bahia autorizado a conceder subsídio tarifário no âmbito da concessão patrocinada do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, podendo o déficit eventualmente originado ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes instituídas pelo Poder Concedente, nos termos do disposto nos §§ 3º e 5º do art. 9º da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012.” (BAHIA, 2012)

Dessa forma, a legislação estadual permite que o governo da Bahia proceda com subsídios financeiros ao sistema metroferroviário. Esse aspecto é relevante, uma vez que reduz a tarifa ao usuário, permitindo maior demanda pelo serviço. Ao mesmo tempo, acaba por garantir uma fonte de receitas para o concessionário.

Nesse sentido, podemos identificar que a legislação setorial referente ao segmento da mobilidade urbana não possui alterações significativas no âmbito

⁴¹ Originalmente o valor aprovado para operação foi de R\$ 3.879.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e setenta e nove milhões de reais). O valor atual, de R\$ 4.569.000.000,00 (quatro bilhões quinhentos e sessenta e nove milhões de reais) foi alterado a partir da Lei nº 17.472/2021.

da União, uma vez que o marco regulatório do setor não passa por grandes alterações, além da destacada necessidade de sustentabilidade financeira dos serviços, como apontado no início da seção. Resta, assim, a regulação por parte de entes subnacionais de forma a garantir que os projetos sejam interessantes ao setor privado, aumentando a atratividade das concessões. Dessa forma, a regulação cumpre papel fundamental.

3.3.3 Iluminação pública

A regulação do segmento de iluminação pública possui dois aspectos fundamentais que acabaram por promover a transferência da gestão e operação dos serviços para entes privados, consolidando-se como o principal setor da infraestrutura e serviços urbanos em número de contratos de parcerias público-privadas.

Primeiramente, apontamos a Emenda Constitucional nº 39/2002 que acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O Art. 149-A diz

“Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.”
(BRASIL, 1988)

Dessa forma, já em 2002, antes mesmo da promulgação da Lei de PPPs, os municípios foram autorizados a instituir a cobrança de uma contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública. O formato de cobrança, na forma de contribuição de acordo com as definições do Art. 149⁴², é um formato importante na consolidação de projetos de PPPs.

Como se trata de uma contribuição especial, o tipo de tributo que destina recursos exclusivamente para uma atuação específica do Estado, a instituição da cobrança nesse formato garante uma base constante de recursos exclusivos para pagamento dos serviços de iluminação pública. Com os recursos garantidos

⁴² As contribuições especiais (art. 149) – contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas – destinam-se a custear uma atuação específica do Estado, ou seja, suas receitas têm destino certo. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/texto-base-da-consultoria-legislativa>. Acesso em 01/01/2024.

para uma única despesa possível, os agentes privados identificam uma fonte segura de pagamentos, reduzindo os riscos de inadimplência dos projetos. Tal fato, eleva o interesse para investimentos privados no segmento.

Ademais, como já destacado no capítulo 2, a Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010 definiu que os ativos de iluminação pública fossem transferidos das distribuidoras de energia elétrica para as prefeituras municipais. O prazo definido para a conclusão da transferência foi estipulado para 31 de dezembro de 2014. Dessa forma, a partir de 2015, as prefeituras tornaram-se responsáveis pela infraestrutura e prestação dos serviços de iluminação pública.

Assim, restou como opção a gestão através de equipes próprias, a prestação de serviços através de contratação, baseada na lei de licitações e prazo máximo de contrato de cinco anos e a contratação em forma de parcerias público-privadas. A combinação de uma fonte de recursos estabelecida para uso exclusivo e a dificuldade de prestação do serviço por equipe própria, acabou por consolidar as PPPs como uma alternativa viável e de longo prazo para a prestação dos serviços de iluminação pública.

Ainda que a regulação não tenha sido estruturada de forma a promover a entrada de agentes privados no segmento, como vimos no caso do saneamento básico, essa foi capaz de prover o estímulo ao desenvolvimento de iniciativas de PPPs na área de iluminação pública.

Cabe destacar, ainda, que no final do ano de 2023 foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019 que promoveu uma reestruturação do sistema tributário nacional. Dentre as diversas alterações previstas no projeto, encontra-se a possibilidade de ampliação dos usos dos recursos advindos da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. A emenda aprovada acrescenta a possibilidade de utilização dos recursos “sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos”.

Considera-se, assim, a ampliação do escopo dos serviços de iluminação pública, que aproveitariam a infraestrutura necessária, e já instalada, para a prestação de serviços de segurança pública, como câmeras e outros equipamentos de vigilância, a instalação de sensores de monitoramento para

enchentes ou tráfego de veículos, infraestrutura de redes *wi-fi*, dentre outros equipamentos que estruturam as chamadas cidades inteligentes⁴³.

Há, ainda, uma estrutura regulatória local, que cumpre papel relevante na estrutura de parcerias público-privadas de iluminação pública. De acordo com o “Guia Prático de Estruturação de Projetos de PPP de Iluminação Pública”, lançado pelo Governo Federal no ano de 2022, são necessárias avaliações regulatórias sobre os seguintes tópicos: legislação sobre patrimônio histórico e cultural; legislação ambiental; legislação fundiária e legislação urbanística. Dessa forma, o projeto de PPP em iluminação pública pode incorporar diversos aspectos regulatórios ou, em casos específicos, pode promover alterações de legislação de forma a permitir as intervenções necessárias do projeto.

A regulação setorial do segmento de iluminação pública, ainda que não tenha se desenvolvido com o objetivo específico de ampliação da participação do setor privado na prestação dos serviços, pode ser apontada como elemento definidor da expansão da PPPs nesse setor. As definições da regulação federal ampliaram a possibilidade e o interesse de participação privada nos serviços de iluminação pública, bem como a dificuldade dos municípios em atuar no setor, tornou o modelo de contratação de PPPs como alternativa mais viável para a gestão e operação dos serviços de iluminação, particularmente se pensados em contratos de longo prazo.

3.4 Contratos de PPP e suas especificidades

Para além da estrutura regulatória que buscamos descrever nos tópicos anteriores do presente capítulo, faz-se necessário, também, destacar a especificidade de contratos de parcerias público-privadas. Dentro do período de estudos para contratação de uma PPP, parte significativa dos esforços concentra-se na modelagem jurídica dos projetos.

Tal fato ocorre não apenas pela necessidade de enquadramento em uma vasta estrutura regulatória, como ficou evidente na descrição anterior. A modelagem jurídica busca classificar o projeto não apenas no cumprimento da legislação federal, estadual/municipal, setorial, mas também, definir elementos

⁴³ Cidades inteligentes e a infraestrutura de dispositivos tecnológicos para gestão do espaço urbano também são apresentadas como possibilidade de parcerias público-privadas no Brasil e ampliado o número de iniciativas apresentadas por municípios.

que atendam especificamente o projeto em questão, bem como garantir a estrutura de rentabilidade definida na modelagem econômico-financeira do projeto.

Dessa forma, há uma parte da regulação que é realizada contrato a contrato, uma vez que depende de um conjunto de especificidades do projeto em questão. Importante frisar que não se trata de infringir a regulação geral sobre os temas vinculados ao projeto, mas sim, garantir que as premissas adotadas nos estudos de viabilidade econômico-financeira estejam contempladas nos instrumentos jurídicos-regulatórios presentes no contrato assinado entre o poder público e a concessionária. Conforme descrito por Silva (2022)

“o resultado esperado ao fim dessa fase são as modelagens econômico-financeira e jurídico-regulatória do projeto, dois conjuntos de documentos que são interdependentes e se retroalimentam ao longo do trabalho. Os aspectos econômico-financeiros consolidarão os resultados dos diversos estudos técnicos e podem ser apresentados na forma de um plano de negócios referencial. A modelagem jurídico-regulatória resulta nas minutas de edital, contrato e respectivos anexos, que trarão os critérios para a seleção do parceiro privado, as regras do negócio e a regulamentação da parceria no longo prazo.” (SILVA, 2022, p. 298)

Como destacado pelo autor, a modelagem jurídica do projeto se encontra nos documentos referentes ao processo licitatório, de acordo com o edital de concorrência, minuta de contrato e seus respectivos anexos. Estes documentos, portanto, tornam-se referência para que seja possível identificar as especificidades de cada contrato de concessão ou PPP.

Ainda segundo Silva (2022), estes elementos jurídicos serão responsáveis pela tentativa de conciliar os diferentes interesses que compõem um projeto de PPP. Importante ressaltar, como aponta o autor, que de parte dos agentes privados, os elementos regulatórios buscam minimizar riscos e garantir o retorno econômico do projeto.

“A palavra-chave na elaboração dos estudos é o equilíbrio de interesses, pois a modelagem do projeto busca conciliar diferentes perspectivas que são determinantes para os aspectos econômicos e jurídicos: aos usuários, entregar o melhor serviço público possível com modicidade tarifária; para o poder concedente, acelerar a realização dos investimentos e desonerar o setor público de riscos e obrigações; e, aos investidores privados, assegurar segurança jurídica,

atribuir riscos gerenciáveis e oferecer um retorno compatível com o projeto. Haverá sempre um *trade-off* na busca desse equilíbrio, o que requererá escolhas do poder concedente ao longo da modelagem.” (SILVA, 2022, p. 298, grifo nosso)

Assim, a especificidade de cada edital ou contrato de PPP leva em consideração a necessidade e ofertar ao mercado privado a segurança de que os riscos, ainda que inerentes à própria dinâmica de investimento capitalistas, bem como os retornos advindos dos projetos, sejam melhor administrados. Dessa forma, espera-se que os elementos jurídicos, em resumo, o contrato, seja capaz de oferecer esses elementos ao parceiro privado.

É dessa maneira, que consideramos que parte da regulação de incentivo à transferência da provisão e operação da infraestrutura e serviços urbanos ocorre não apenas com a regulação geral sobre o tema, mas também, com a construção de contratos que cumprirão elemento fundamental na atratividade dos projetos.

Nesse sentido, alguns aspectos ganham relevância nos contratos de parcerias público-privadas. Em geral, destacam-se as matrizes de riscos dos projetos como um exemplo. Este é um elemento que permite maior variação sobre a estruturação dos projetos e que estabelece parâmetros no relacionamento entre o poder público e o setor privado.

Os principais riscos envolvendo contratos de concessão e PPP podem ser definidos conforme o Quadro 3.4-1. De forma geral, o objetivo da matriz de risco é definir, *ex-ante*, qual ente será responsável por assumir os riscos derivados de projetos.

Quadro 3.4-1 - Principais grupos de riscos a serem considerados na elaboração da matriz de riscos em projeto de concessão e PPP.

Projeto de Engenharia	Risco do projeto não ser adequado para o provimento dos serviços na qualidade, quantidade e custo definidos bem como de ser alterado por solicitação do Poder Concedente ou iniciativa do agente privado.
Construção/Implantação	Risco de acontecerem eventos ao longo da implantação que obstaculizem o cumprimento dos prazos ou que aumentem os custos de construção, como: (i) risco de que o parceiro privado não consiga título legal adequado para iniciar a implantação do projeto na área selecionada; (ii) riscos relacionados à condução de processos de desapropriação, que vão desde a eventual impossibilidade de obter a desocupação das áreas desapropriadas ou invadidas, até os custos com

	reassentamentos); (iii) riscos geológico/arqueológico; (iv) interferências (identificação de custos) e (v) riscos relacionados à situação dos ativos existentes e à tecnologia empregada na obra.
Ambientais	Riscos relativos à possibilidade de o local do projeto estar contaminado, exigindo atividades significativas para remediá-lo ou, ainda, risco de poluição de terrenos adjacentes ao local do empreendimento; ou, ainda, risco de impossibilidade/atraso na obtenção do licenciamento ambiental.
Políticos e Sociais	Riscos relacionados à encampação, suspensão da cobrança de tarifas por parte do Poder Concedente, manifestações públicas contra a cobrança de tarifa.
Operacionais	Relativos a (i) falhas na operação e manutenção do projeto e correspondentes perdas de receitas, penalidades ou indenizações; (ii) risco da demanda pelos serviços ser inferior ou superior à estimada.
Econômico-Financeiros	Riscos que afetam as receitas do parceiro privado (por ex., falta de retorno econômico dos investimentos realizados) e riscos relacionados ao financiamento do projeto, como o risco de o capital para implantar o projeto não estar disponível no mercado nos montantes e condições programados.
Jurídicos	Relacionados a demoras em processos judiciais, por exemplo, em ações de desapropriações de áreas destinadas à implantação do projeto.
Tecnológico	Risco de a prestação do serviço, em virtude da obsolescência tecnológica, tornar-se ineficaz, implicando em prejuízo aos usuários ou ao Poder Concedente.
Regulatórios	Relativos a alterações na regulação dos serviços concedidos ou na legislação de modo a afetar a prestação dos serviços.
Fortuito e Força Maior	Risco de não cumprimento do contrato por consequência da ocorrência de eventos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis, alheios às partes, e que tenham um impacto direto sobre o desenvolvimento das obras, serviços e atividades envolvidas na concessão.

Fonte: Manual de Parcerias do Estado de São Paulo.

Tradicionalmente, os manuais de boas práticas consideram que “se deve buscar alocar cada risco ao parceiro (público ou privado) que for mais apto a gerenciá-lo” (SÃO PAULO, 2016). Contudo, pode-se considerar que há certa discricionariedade na alocação dos riscos que envolvem contratos complexos, como de infraestrutura, em cenários de longo prazo como as parcerias público-privadas. De acordo com Manual de Parcerias do Estado de São Paulo (2016):

“A elaboração da matriz de riscos **deverá levar em conta as especificidades do projeto** e os principais pontos de atenção do relacionamento entre o Poder Concedente, a Concessionária e eventuais terceiros, de maneira **a antever os riscos que tenderão a ocorrer e a ter efeitos substanciais sobre as circunstâncias econômicas do contrato.**” (MANUAL DE

PARCERIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016, p. 122, grifo nosso).

Ou seja, ainda que possa ser considerado relevante a tentativa de administrar os riscos de projetos, a matriz de risco pode se tornar um elemento de busca por sustentar a viabilidade econômico-financeira do agente privado, em particular nos cenários que tendem a gerar problemas de rentabilidade. Dessa forma, a discricionariedade na definição da alocação de riscos pode ser entendida como parte da regulação contrato a contrato e não necessariamente guardar relação com a estrutura de planejamento de determinada política pública, ou mesmo de participação de recursos públicos que, ao menos no discurso vigente, caberiam aos agentes privados.

Como exemplo, consideramos a Parceria Público-Privada da Linha 6 – Laranja do Metrô de São Paulo. A “Cláusula vigésima - da repartição dos riscos e sua mitigação” do contrato da concessão patrocinada versa sobre a alocação de riscos entre o poder público e a concessionária.

O item 20.7 do referido contrato trata exclusivamente do risco de demanda. A demanda projetada para a PPP da Linha 6 foi estabelecida na modelagem econômico-financeira elaborada anteriormente ao processo licitatório. O estudo de viabilidade apresentado leva em consideração a rentabilidade gerada por esta demanda projetada. Contudo, sabe-se que existe a possibilidade de que a demanda projetada não se manifeste no longo prazo, impactando a rentabilidade do parceiro privado.

Dessa forma, estabelece-se em contrato, que o risco de não realização da demanda projetada será assumido pela empresa concessionária, contudo, caso ocorra, será mitigado pelo poder público (Cláusula 20.7.1). Dessa forma, são estabelecidos critérios para ajuste extraordinário para mais na receita decorrentes da tarifa de remuneração, caso a demanda real seja inferior a 85% da demanda projetada (Cláusula 20.7.1.4).

Podemos considerar, portanto, que a modelagem jurídica dos contratos pode buscar a oferta na prestação dos serviços, mas, contudo, organizando os mecanismos para que o poder público seja responsável por assumir a rentabilidade estabelecida pelo mercado privado. Dessa forma, a regulação

contratual possui caráter central no sucesso dos projetos, uma vez que será responsável por atrair ou não agentes privados ao projeto.

É, também, através da regulação por contrato que se permite formalizar a desintegração das redes de infraestrutura, em linha com o que discutimos no capítulo 1. Os contratos são os instrumentos que promovem a regulação de transferência parcial de infraestruturas para os agentes privados e que permitem a fragmentação do que outrora se entendia como uma rede.

A concessão do setor de saneamento na Região Metropolitana de Maceió/AL é um exemplo de como o processo de fragmentação pode ocorrer. Nesse caso, integra-se a regulação estadual, com as estruturas definidas pelo próprio contrato de concessão, de forma a viabilizar o projeto.

Como descrito em Silva (2022), o estado de Alagoas possui 102 municípios, que foram distribuídos em três blocos para análise da concessão dos serviços de saneamento. O Bloco A foi formado pela Região Metropolitana de Maceió, composta por treze municípios e “1,4 milhão de pessoas, correspondente a 44% da população do estado” (SILVA, 2022, p. 301). Os demais blocos (B e C) foram definidos de acordo com a região do estado.

Parte dos municípios do Bloco A eram atendidos pela Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL), através dos contratos de programa e convênios assinados entre os municípios e a CASAL. Dessa forma, a modelagem jurídica do projeto foi responsável por promover a concessão de todo Bloco A para um operador privado (SILVA, 2022). De acordo com o autor

“A concessão privada não envolveu toda a cadeia de água, pois a captação e o tratamento de água para a RM de Maceió permaneceram sob a responsabilidade da Casal nos municípios em que esta já operava. A companhia pública também seguiria com a operação nos municípios dos blocos B e C que já são de sua responsabilidade, cujos projetos seguiriam em momento subsequente. **A modelagem instituiu, portanto, uma desverticalização do abastecimento de água, ficando as atividades *upstream* a cargo da Casal e as etapas *downstream* com o concessionário privado.** A venda de água pela companhia ao concessionário será objeto de um contrato de interdependência. Nos municípios não operados pela Casal, caberá à concessionária assumir integralmente o abastecimento de água.” (SILVA, 2022, p. 303, grifo nosso)

A modelagem jurídica estabeleceu a fragmentação dos serviços, tanto na perspectiva do conjunto do estado de Alagoas⁴⁴, bem como no próprio serviço de abastecimento de água, uma vez que se consolidou uma separação dentro da cadeia de prestação dos serviços. Assim, a oferta de água permanece com a concessionária pública (CASAL), que vende a água após tratamento à concessionária, que por sua vez, fará a distribuição aos usuários.

Outro exemplo de destaque sobre a regulação por contrato diz respeito à remuneração da concessionária responsável pela operação da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo. De acordo com Magalhães (2021):

“A solução encontrada foi estabelecer um sistema de pagamentos líquido e autônomo (não pertencente à Administração Pública), com a centralização da arrecadação em uma Câmara de Compensação, como prevê a cláusula nona do contrato. O sistema de arrecadação centralizada é responsável pela arrecadação integral, controle, aferição e gerenciamento de todos os valores recebidos pela venda do direito de viagem no sistema metroferroviário, pelo controle da contagem física dos passageiros transportados, pela distribuição dos valores arrecadados aos integrantes do sistema, pelos pagamentos devidos à concessionária a título de receita tarifária e pela elaboração de relatórios detalhados com a descrição de todos os eventos relativos à arrecadação e distribuição das receitas.” (MAGALHÃES, 2021, p. 82)

A Câmara de Compensação foi apenas um dos instrumentos criados pelo contrato de concessão da Linha 4. Uma das principais questões para a condução do projeto de PPP da Linha 4 encontrava-se na tarifa de remuneração da concessionária, que demandava reajustes anuais, ao contrário do que pode ocorrer com a tarifa pública dos serviços de transportes, que são reajustadas a depender de ação do poder executivo.

Dessa forma, o contrato estabeleceu critérios diferenciados para o reajuste da tarifa que seria repassado à concessionária (ViaQuatro), independentemente do valor pago pelo usuário dos serviços. Se o valor da tarifa cobrado do usuário depende de uma decisão política e pode ou não ocorrer, a tarifa de remuneração da concessionária é reajustada anualmente por índices de preços estabelecidos no contrato. Ademais, de acordo com Pereira (2017):

⁴⁴ Posteriormente, os outros dois blocos também foram objeto de concessão. Atualmente, 3 consórcios diferentes, além da CASAL, operam os serviços no Estado de Alagoas.

“O valor tarifário recebido pela ViaQuatro baseia-se no número de entradas de passageiros exclusivos ou integrados com outras linhas do sistema e em indicadores de qualidade de serviços e de manutenção da ViaQuatro. De forma que a concessionária recebe 100% da Tarifa de Remuneração (aquela ajustada anualmente segundo os índices de preços) dos passageiros exclusivos da Linha 4 - Amarela e 50% da Tarifa de Remuneração dos passageiros integrados, os quais utilizam não só a Linha 4 - Amarela mas também outras linhas do sistema. A Tarifa de Remuneração também não leva em conta os descontos e gratuidades do sistema de transportes, ou seja, o valor pago pelos estudantes (50%) e as gratuidades oferecidas a idosos, pessoas com deficiência e estudantes de baixa renda são pagos inteiramente para a ViaQuatro. Levando em conta o desenho da Câmara de Compensação e considerando que as tarifas pagas pelos usuários não têm aumentado nos valores dos índices que regulam a Tarifa de Remuneração, o valor tarifário recebido pelo Metrô e pela CPTM tende a diminuir quanto mais passam os anos da concessão.” (PEREIRA, 2017, p. 102-103)

Como já sugerido por Pereira (2017), ao longo do período da concessão, os recursos transferidos ao Metrô e a CPTM (empresas públicas que atuam no transporte sobre trilhos no estado de São Paulo) tenderiam a diminuir, uma vez que os índices de preços que reajustam a tarifa da concessionária seriam maiores do que a elevação da tarifa ao usuário.

Como descrito por Sayuri (2023), a concessionária da Linha 4 – Amarela recebeu, no ano de 2022, R\$ 741 milhões referentes às tarifas, enquanto o Metrô de São Paulo recebeu R\$ 291 milhões da Câmara de Compensação⁴⁵. Tal fato demonstra a baixa capacidade dos sistemas tarifários de suportar a rentabilidade de projetos de concessão. A necessidade de reajustes tarifários anuais, atrelados a índices de preços, com forte impacto nas despesas dos usuários, seriam necessários. Com a dificuldade de se implementar reajustes tarifários com estes parâmetros, o poder público acaba por assumir a diferença dos pagamentos e garantindo a rentabilidade exigida pelas concessionárias a partir da utilização do fundo público.

3.5 Considerações sobre o capítulo

⁴⁵ Cabe destacar que, ainda segundo Sayuri (2023), a título de compensação, o Metrô de São Paulo recebeu mais R\$ 291 milhões de recursos do orçamento do Estado. Como comparação, as operadoras privadas de transporte sobre trilhos em São Paulo (ViaQuatro e Via Mobilidade) transportaram em 2022 um total de 500 milhões de passageiros. O Metrô e a CPTM transportaram, no mesmo ano, 1,23 bilhão de passageiros.

Como apresentado no capítulo 2, as transformações na estrutura regulatória podem ser compreendidas como elemento necessário e fundamental para maior participação de agentes privados nos setores da infraestrutura e serviços urbanos e também para a compreensão das mudanças ocorridas no setor ao longo das últimas duas décadas. Nesse sentido, o capítulo 3 buscou apresentar a trajetória de mudança e possíveis interpretações sobre diversos marcos regulatórios que conformam um arcabouço jurídico-institucional das parcerias público-privadas no Brasil.

Nas últimas duas décadas, como pretendeu-se demonstrar, foram desenvolvidos uma série de marcos regulatórios no sentido de expandir as contratações de PPPs no país. Essa regulação deu-se, não apenas pela promulgação da Lei de PPPs no ano de 2004, mas também, por um conjunto de normas posteriores que, ao longo do período, complementou as condições jurídicas para expansão do mercado de infraestrutura e serviços urbanos.

Essa consolidação, do ponto de vista jurídico-institucional, ocorreu de diversas maneiras. Destaca-se, inicialmente, as ações da União de criar um ambiente regulatório para ampliar o número de concessões e PPPs no país. Em conjunto, há também, um esforço institucional, com modificações nas formas de planejamento e organização do aparato estatal, que se volta para um modelo de promoção de políticas públicas que compreende a participação dos agentes privados de forma estrutural como solução para os históricos problemas de oferta de serviços de infraestrutura no país.

Dessa forma, podemos identificar uma reorganização institucional, com a criação de departamentos e programas que visavam a promoção das concessões e PPPs como formato prioritário para ações públicas nessas áreas. Há que se destacar os impactos que este conjunto, legislação e organização institucional, promovem sobre o desenvolvimento de políticas públicas. No caso da infraestrutura e serviços urbanos, a transferência da provisão e operação desses serviços para agentes privados ganha enorme protagonismo e modifica as escolhas e prioridades de intervenção no espaço.

Para além dos esforços do Governo Federal, também foi possível identificar que os entes subnacionais, responsáveis diretos pela prestação dos

serviços de infraestrutura urbana, acabam por seguir o comportamento estimulado pela União e estruturaram regulação e aparato institucional no mesmo sentido.

Ocorre, nesse sentido, o desenvolvimento de um processo de contratualização da infraestrutura e dos serviços urbanos no país, com ampliação significativa da participação do setor privado nas áreas de saneamento, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública.

Por fim, em linha com as características apontadas por O'Neill (2019), ocorre no Brasil uma mudança no perfil regulatório vinculada à infraestrutura urbana e serviços urbanos, que mobiliza a estrutura regulatória para viabilizar maior participação privada nesses segmentos colocando em xeque o atendimento universal dessas políticas no território e levantando dúvidas sobre o interesse público.

4 Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional das empresas que assumem as concessões e parcerias público-privadas, enquanto categoria de análise, como apresentada no capítulo 2, nos permite identificar a participação de novos agentes econômicos como proprietários das empresas vinculadas aos setores da infraestrutura e serviços urbanos. Com as transformações que buscamos destacar ao longo desse trabalho, é possível apontar que ocorrem modificações significativas sobre a propriedade das empresas que atuam nesses segmentos.

Cabe destacar, também, que ao avaliar setores tão distintos do ponto de vista da maturidade econômica, ou mesmo de aspectos regulatórios, empresas previamente estabelecidas, barreiras à entrada, dentre outros fatores, é possível identificar padrões consideravelmente diferentes entre as empresas que atuam nas áreas de saneamento, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública. O desenvolvimento desses setores econômicos ao longo do tempo, suas trajetórias e formas de consolidação, acabam por moldar perfis de empresas significativamente diferentes.

Não se considera, portanto, que se encontre perfis semelhantes entre as empresas que atuam em cada segmento, ou mesmo, que elas atuem em áreas diversas. Contudo, há de se considerar que determinados agentes, com características financeiras, que buscam rentabilidade e guardam pouca relação com o setor econômico e seus bens e serviços, podem atuar nas diferentes áreas.

Em particular, buscamos identificar como essas transformações apontam para aspectos do processo de financeirização do espaço urbano, a partir da participação desses novos agentes em setores da infraestrutura urbana. Diferentes tipos de capitais mobilizam-se em direção a esses setores e buscam valorização, justamente, nas intervenções promovidas no espaço urbano, bem como, nos aspectos cotidianos da vida urbana, como o acesso à água e ao esgoto ou na coleta e destinação de resíduos.

Como destacam Ferrara et. al. (2018), o capital financeiro se desloca para uma nova posição de forma a participar como proprietário e agente dessa produção do espaço urbano. Seja diretamente, através de participação de

empresas ou mesmo através de fundos de investimentos, mercado de ações ou até em processos de securitização de dívidas.

Torna-se importante, contudo, posicionar o caso brasileiro a partir de suas especificidades. Os processos financeirizados sobre o espaço urbano ocorrem de maneira distinta do que em países do norte global. Em particular, no Brasil, encontramos um conjunto de interações entre empresas, participações estatais e do fundo público, a chegada de investidores estrangeiros e fundos de investimentos, em um cenário que parece mesclar aspectos próprios do nosso desenvolvimento capitalista, em conjunto com fenômenos mais globais, como a financeirização e a forma como o país participa desse fenômeno.

Ao buscarmos identificar as modificações ocorridas no período entre 2004 e 2023, com o objetivo de verificar como ocorre a participação privada nos setores da infraestrutura e serviços urbanos, não se deve considerar o período de forma linear. Como definem Wehba e Rufino (2023), podemos considerar um período anterior ao ano de 2015, com grande apoio estatal no incentivo ao investimento em infraestrutura, com prevalência de Grandes Grupos Econômicos (GGE) nacionais como os responsáveis por assumir os grandes projetos de concessões e PPPs no país.

A partir de 2015, o país encerra o ciclo de crescimento econômico identificado nos anos anteriores. A crise econômica e, posteriormente, política, afeta sobremaneira os setores da infraestrutura. Do ponto de vista econômico, a crise reduz a capacidade estatal de estimular os investimentos em infraestrutura através dos recursos públicos. Ao mesmo tempo, a alternativa a esta limitação orçamentária é justamente promover maior participação privada nesses setores.

O cenário nacional torna-se mais complexo com a crise política que surge na esteira da crise econômica. De acordo com Ribeiro (2021), o país atravessa um período de ruptura institucional, caracterizado pelo processo de impeachment de Dilma Rousseff (2011-2016). Em conjunto, altera profundamente as formas de condução da política econômica e, conseqüentemente, as próprias políticas voltadas à infraestrutura. Ainda segundo o autor, é com a ascensão de novo grupo político que ganham

protagonismo as políticas de austeridade econômica e políticas urbanas ultraliberais.

Outro fator relevante, cujo impacto sobre o setor de infraestrutura foi bastante relevante e se relaciona diretamente com a crise política do período, foi a Operação Lava-Jato. Diversas empresas nacionais foram afetadas pela operação, em particular aquelas que possuíam grande protagonismo no mercado de concessões e PPPs até o ano de 2014. Dessa forma, o período a partir de 2015 também abre espaço para a mudança dos agentes proprietários nos segmentos da infraestrutura. Como apontam Wehba e Rufino (2023):

“Especialmente profunda [a crise econômica e política] no setor de infraestruturas, representou o término abrupto do domínio dos GGE nacionais, que controlavam os principais contratos de PPPs e Concessões até 2014. A partir daí, acirradas disputas envolvendo a compra e venda dos principais contratos para operação de grandes infraestruturas, num momento de desvalorização econômica e das empresas no país, aproxima este setor das lógicas das finanças globais.” (WEHBA e RUFINO, 2023, p. 31, grifo nosso)

Dessa forma, se até 2014 havia estímulo à participação privada nos segmentos de infraestrutura, ainda que coordenado por uma estratégia mais ampla de investimentos públicos nessas áreas, a partir de 2015 encerra-se, não apenas o modelo adotado até então, mas também, inicia-se a maior aproximação do capital financeiro sobre os ativos vinculados à infraestrutura.

Consideramos, portanto, que a estrutura organizacional das empresas representa importante fonte de informação sobre as transformações do setor. Trata-se não apenas de identificar a maior participação de agentes privados na infraestrutura e serviços urbanos, mas quais são os tipos e perfis desses agentes e quais seriam suas relações com a produção do espaço urbano.

4.1 Avaliação setorial da estrutura organizacional e financeirização da infraestrutura urbana

Em linha com a introdução anterior, este capítulo tem como objetivo apresentar elementos que comprovem as transformações ocorridas na estrutura organizacional das empresas que atuam em segmentos da infraestrutura e serviços urbanos, subdivididos nos segmentos de saneamento básico, mobilidade urbana, resíduos sólidos e iluminação pública.

As trajetórias setoriais serão destacadas de maneira independente, de forma a apontar que possuem especificidades em cada uma das áreas objetos de discussão no presente trabalho. É possível considerar, ainda, que a estrutura organizacional sofra impactos mais significativos das alterações regulatórias discutidas no capítulo anterior. Setores em que as alterações regulatórias foram mais significativas, como saneamento, possuem, também, características mais marcantes com relação às transformações organizacionais.

De forma a identificar as empresas que atuam nestes segmentos, e sua estrutura organizacional, foram utilizados como referência os contratos de parcerias público-privadas com contratos iniciados, tal qual a base de dados discutida no capítulo 2. As empresas acionistas das Sociedade de Propósito Específico (SPE) para cada contrato de PPP vigente foram utilizadas para definir os agentes privados atuantes na infraestrutura e serviços urbanos.

Cabe destacar que, dada as características dos contratos de PPPs, o volume de investimentos e o longo prazo de concessão, com contratos de valores expressivos, em muitos casos as SPEs são formadas por um grupo de empresas consorciadas. É possível identificar, em alguns setores, que essas empresas se agrupam de maneira diversa em cada contrato, por exemplo. Assim, identificou-se um conjunto de empresas bastante significativo, maior do que o número de contratos de PPPs, por exemplo.

4.1.1 Saneamento

A participação privada no saneamento básico no Brasil passa por considerável expansão, em particular nos últimos 10 anos. De acordo com ABCON SINDUSCON (2023), em 2013 as empresas privadas de saneamento estavam presentes em 217 municípios através de 103 contratos de prestação de serviços. Em 2023, esse número passou para 850 municípios, crescimento de 292% no período, através de 178 contratos, com evolução de 73% nesse número.

No setor de saneamento básico foram identificadas 19 empresas acionistas em SPEs com contratos iniciados de parcerias público-privadas no Brasil. Dessas, 16 empresas fazem parte de apenas um contrato de PPP. A Tabela 4.1.1-1 apresenta as principais empresas pelo número de contratos em

que fazem parte da SPE. As empresas Aegea, BRK Ambiental e Iguá Saneamento estão vinculadas a 66,67% dos contratos de PPP de saneamento no Brasil.

Tabela 4.1.1-1 – Principais empresas concessionárias no setor de saneamento, em contratos de PPP, por número de contratos

Empresas Acionistas	Quantidade de Contratos	Participação no Total de Contratos
Aegea Saneamento e Participações S.A.	6	28,57%
BRK Ambiental	5	23,81%
Iguá Saneamento S.A.	3	14,29%

Fonte: RadarPPP. Posição 05/12/2023. Elaboração Própria.

Também é possível classificar as empresas pelo valor dos contratos de PPP em que estão envolvidas. Nesse caso, a Tabela 4.1.1-2 apresenta as principais concessionárias do setor por valor dos contratos⁴⁶.

Tabela 4.1.1-2 – Principais empresas concessionárias no setor de saneamento, em contratos de PPP, por valor de contratos (valores de outubro/2023)

Empresas Acionistas	Valor dos Contratos (R\$)	Participação no Valor Total de Contratos
BRK Ambiental	18.367.535.408,58	29,94%
Aegea Saneamento e Participações S.A	17.965.442.610,39	29,28%
CGGC Construtora do Brasil Ltda.	10.924.772.742,83	17,81%
Lidermac Construções e Equipamentos Ltda.	9.769.484.989,60	15,92%
Archie Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia Investimento no Exterior	8.706.728.421,29	14,19%
Iguá Saneamento S.A.	4.441.513.408,27	7,24%

Fonte: RadarPPP. Posição 05/12/2023. Elaboração Própria.

Novamente, as três principais empresas privadas de saneamento do país, a Aegea, a BRK Ambiental e a Iguá Saneamento estão presentes entre as maiores concessionárias de PPPs no setor de saneamento por valor de contrato. Dessa forma, cabe apresentar maior detalhamento sobre a composição

⁴⁶ Como consideração metodológica, definimos o valor total de contratos como a soma de todos os valores em que cada acionista faz parte. Por exemplo, a PPP de Saneamento Básico do Estado do Rio Grande do Sul é administrada pela Concessionária Ambiental Metrosul Concessionária de Saneamento SPE S/A, formada pelas empresas Aegea Saneamento e Participações S.A. e Archie Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia Investimento no Exterior, em um contrato de R\$ 8.706.728.421,29 (valores de outubro/2023). Como não é possível separar a participação de cada sócio na composição da SPE, foram considerados o valor integral do contrato para cada empresa. Essa opção foi adotada ao longo de todo o capítulo.

acionária das três empresas. O Quadro 4.1.1-1 apresenta um resumo dessa estrutura.

Quadro 4.1.1-1 – Estrutura societária das principais operadoras privadas de saneamento no Brasil.

Empresa	Estrutura Societária	Participação (%)	Detalhamento dos Agentes
AEGEA	Equipav	52,77	Plataforma de investimentos em concessões na área de infraestrutura. Atua nas áreas de saneamento, rodovias e infraestrutura hidroagrícola
	Fundo Soberano de Singapura (GIC)	34,34	O GIC é uma das três entidades de investimento que gerem as reservas de Singapura, juntamente com a Autoridade Monetária de Singapura (MAS) e a Temasek.
	Itausa	12,88	Holding brasileira de capital aberto, com participações nos segmentos financeiro, bens de consumo, materiais de construção civil, saneamento, energia e infraestrutura.
BRK Ambiental	Brookfield Asset Management	70	Fundo de Investimentos (Canadá) que atua globalmente nos setores: energia renovável e transição energética, Infraestrutura, <i>private equity</i> , mercado imobiliário, crédito e seguros.
	FI-FGTS	30	"O FI-FGTS tem por objetivo proporcionar a valorização das cotas por meio da aplicação de seus recursos na construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos de infraestrutura em rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, aeroportos, energia e saneamento." ⁴⁷
IGUÁ Saneamento	FIP Iguaú	14,50%	Administrados pela IG4 Capital - gestora de <i>private equity</i>
	FIP Mayim	33,90%	
	Canada Pension Plan Investment ("CPP Investments")	29,90%	Fundo de Pensão - Canadá

47 Disponível em <https://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/fundo-investimento.aspx> Acesso em 06/01/2024.

Empresa	Estrutura Societária	Participação (%)	Detalhamento dos Agentes
	BNDENPar	10,90%	Gestora de Participações do BNDES.
	Alberta Investment Management Corporation (“AIMCo”)	10,80%	Investidor institucional - engloba um conjunto de fundos da província de Alberta - Canadá

Fonte: Portais das Empresas. Posição janeiro de 2024. Elaboração Própria.

As empresas Iguá Saneamento e BRK Ambiental ilustram o processo descrito anteriormente sobre a participação de grandes empresas nacionais, que operavam no setor de infraestrutura e, após a crise econômica e impactos da Operação Lava-Jato, foram consideradas ativos importantes e transferidas para outros grupos.

A formação da Iguá Saneamento ocorreu através da reestruturação da CAB Ambiental, empresa de saneamento criada pelo Grupo Galvão (Galpar). Atualmente, a Iguá possui 17 operações de saneamento, em formato de concessão comum e parcerias público-privadas, operando em seis estados: Alagoas, Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

A última reestruturação acionária da Iguá foi realizada em abril de 2021. Na atual composição acionária, a estrutura é composta por dois Fundos Investimento em Participações Multiestratégia (FIP Iguá - 14,50% e FIP Mayim - 33,90%), ambos sob gestão da IG4 Capital⁴⁸. De acordo com a atual governança corporativa da empresa, o controle da companhia é detido pelo FIP Iguá. Também faz parte da empresa a BNDENPar – 10,90%, braço de investimentos do BNDES.

Em conjunto, participam da estrutura societária da Iguá Saneamento dois fundos de pensão de origem canadense, o Canada Pension Plan Investment (“CPP Investments”) – 29,90% e o Alberta Investment Management Corporation (“AIMCo”) – 10,80%. Nesse sentido, destaca-se a entrada de fundos de pensão e investidores institucionais, de origem estrangeira, como proprietários de

⁴⁸ A IG4 Capital foi fundada em 2016 e é uma das maiores gestoras de ativos independentes focada em situações especiais de *private equity*, soluções de crédito e oportunidades especiais de infraestrutura em mercados emergentes. A IG4 administra quase US\$ 1,2 bilhão para investidores institucionais, incluindo os principais fundos de pensões públicos e corporativos internacionais, fundos filantrópicos, fundações, fundos de fundos e *multi-family offices*. Disponível em <https://ig4capital.com/pt-br/nossa-firma/quem-somos-2/>, acesso em 06/01/2024.

empresas de saneamento no país, como exemplo do processo apontado ao longo do trabalho.

Com relação à BRK Ambiental, também se identifica a transição entre uma grande empresa nacional para uma gestora estrangeira de ativos. Em 2009, a Construtora Odebrecht⁴⁹, então a maior empresa do setor no país, criou um braço corporativo para atuação no mercado privado de saneamento. Originalmente, a empresa criada chamava-se Foz do Brasil e unificaria as concessões e PPPs do grupo no segmento de saneamento básico. Em 2014, a empresa passou a se chamar Odebrecht Ambiental.

Na esteira da crise gerada pela Operação Lava-Jato, que impactou sobremaneira a Odebrecht, a empresa inicia um processo de venda de seus principais ativos, incluindo o braço criado para o setor de saneamento. Em 2016, a Odebrecht Ambiental foi vendida para a Brookfield Asset Management, empresa canadense gestora de ativos com atuação global. A transação foi concluída por US\$ 768 milhões (cerca de R\$ 2,468 bilhões em valores da época) para compra a de 70% da companhia. De acordo com Pulhez e Yassu (2021), a Brookfield aportou esses valores em associação com a Sumitomo Corporation, grupo de *asset management*, de origem japonesa. Segundo os autores, a chegada da Brookfield pode ser vista como nova etapa do processo de financeirização do setor de saneamento no Brasil.

“As novas camadas que vêm sendo adicionadas à financeirização do setor de saneamento não são uma novidade trazida pela entrada do grupo Brookfield; elas já estavam presentes de certa forma na trajetória de constituição da Odebrecht Ambiental. O que ocorre é um aprofundamento e uma complexificação dessas camadas. Como uma das maiores controladoras de ativos no mundo, a Brookfield possui um poder econômico mais expressivo que o Grupo Odebrecht. Significa a entrada direta da elite financeira internacional no setor. (PULHEZ e YASSU, 2021, p. 325)

Cabe destacar, ainda, que o Fundo de investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), desde a época da empresa sobre controle da Odebrecht, possuía 30% das ações da companhia. Esse controle continua, agora em parceria com a Brookfield. Importante, também, identificar como um

⁴⁹ A Construtora Odebrecht, após reestruturação corporativa e recuperação judicial, alterou seu nome para Novonor.

fundo com recursos de trabalhadores brasileiros foi utilizado, através de instrumentos financeiros, como parte do processo destacado.

Outra empresa de destaque, a que possui maior *market share* no setor, aproximadamente 48% das operações privadas no país, é a Aegea. A composição acionária da empresa é formada pelo Grupo Equipav (52,8%), plataforma de investimentos em concessões na área de infraestrutura, com atuação nos setores de saneamento, rodovias e irrigação.

Também faz parte da composição acionária da Aegea o Fundo Soberano de Singapura (GIC) – 34,34%, que foi fundado em 1981 para compor a gestão das reservas internacionais de Singapura. Como complemento da composição acionária atual, identifica-se a Itausa – 12,88%, *holding* brasileira de capital aberto, que possui um portfólio com diversas empresas, com destaque para o Banco Itaú.

Para além das três grandes empresas privadas do setor de saneamento, a análise das empresas acionistas em contratos de parcerias público-privadas também aponta outros aspectos relevantes, em linha com os processos de maior participação privada no segmento e modelos financeirizados de atuação.

Destacamos, por exemplo, a PPP do Sistema Produtor São Lourenço no estado de São Paulo. Uma das maiores PPPs do setor, assinada na esteira da crise hídrica que impactou o estado no ano de 2015, o projeto tem como objetivo a captação de água da represa Cachoeira do França, em Ibiúna/SP e promover a transferência para a Estação de Tratamento de Água de Vargem Grande Paulista/SP, aumentando a capacidade de produção na Região Metropolitana de São Paulo.

Originalmente, a PPP tinha como sócios privados as empresas Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, duas das maiores empreiteiras nacionais, também afetadas pela Operação Lava-Jato. Em 2017, a operação foi vendida para a estatal chinesa China Gezhouba Group Overseas Investment Co., Ltd (CGGOIC). A CGGOIC é “uma companhia de investimentos em energias

renováveis e convencionais, produção de cimento, proteção ambiental, projetos de engenharia, entre outros⁵⁰.

A CGGOIC faz parte da China Energy Engineering Corporation (CEEC) e a compra dos ativos referentes ao Sistema Produtor São Lourenço marca a entrada de uma das maiores empresas chinesas do ramo de energia na América Latina, em especial no setor de saneamento. A entrada da empresa de capital estrangeiro também demonstra as modificações da estrutura organizacional das empresas que atuam no segmento.

Por fim, destacamos que parte das PPPs do setor de saneamento possuem em sua composição acionária fundos de investimentos. Como exemplo, destacamos:

- O Archie Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia Investimento no Exterior, acionista na SPE controladora da PPP de Saneamento Básico da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), no estado do Rio Grande do Sul; e
- Santense Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura, acionista na PPP de Esgotamento Sanitário do Município de Cariacica/ES e administrado pela BRL Trust Investimentos.

Assim, a avaliação da estrutura organizacional de empresas privadas que compõem as parcerias público-privadas no setor de saneamento demonstra que, em conjunto com as mudanças regulatórias realizadas no setor, destacadas no capítulo 2, ocorre um processo de transformação no quadro acionário, tanto das principais empresas privadas do segmento, como a entrada de investimento de empresas com capital internacional, bem como fundos de investimentos.

4.1.2 Mobilidade urbana

Ainda que seja o setor da infraestrutura e serviços urbanos com menor número de contratos de parcerias público-privadas, é possível identificar importante trajetória sobre a participação privada no segmento a partir da estrutura organizacional das empresas que atuam no setor. Ao longo das últimas

⁵⁰ Disponível em <https://www.cggcbrasil.com.br/sobre>. Acesso em 07/01/2024.

duas décadas, a concessão do transporte sobre trilhos para empresas privadas tem ganhado destaque no país.

Nesse sentido, a trajetória inicial de concessão do setor ocorreu em linha com o movimento de entrada das grandes empreiteiras nacionais nos contratos de concessão e PPP. Como destaque, consideramos a CCR S.A., principal concessionária de transporte sobre trilhos no Brasil.

A CCR foi criada, inicialmente, para atuação na concessão de rodovias e, posteriormente, passou a atuar em outros segmentos. Atualmente, a empresa atua também em concessões e PPPs na área de mobilidade urbana, aeroportos, além de serviços de comunicação multimídia.

O Quadro 4.1.2-1 consolida a participação da CCR em projetos de mobilidade urbana. Em particular, no transporte sobre trilhos em formato de PPP, a CCR possui quatro contratos que totalizam, em valores de outubro de 2023, o total de R\$ 21.196.760.521,50.

Quadro 4.1.2-1 – Projetos com participação da CCR em mobilidade urbana, por meio de concessões e PPPs

Concessionária	Projeto	Participação	Modalidade
Via Quatro	Linha 4 - Metrô de São Paulo	75%	PPP
VLT Carioca	Veículo Leve sob Trilhos - Rio de Janeiro	95,17%	PPP
Metrô de Salvador	Metrô - Salvador/BA	100%	PPP
Via Mobilidade	Linha 5 e 17 - Metrô de São Paulo	83,34%	Concessão Comum
Via Mobilidade	Linha 8 e 9 - CPTM de São Paulo	80%	PPP

Fonte: Portal CCR. Acesso em 08/01/2024. Elaboração Própria.

Na atual composição societária, a empresa possui os seguintes acionistas: Itaúsa (10,33%), Votorantim (10,33 %), Grupo Mover (14,86%) - antiga Camargo Corrêa -, Soares Penido (15,05%) e Novo Mercado (49,43%) - ações disponíveis na bolsa brasileira de valores.

Cabe destacar que a entrada da Itaúsa e da Votorantim, duas *holdings* brasileiras, ocorreu com a necessidade de venda de ativos da Andrade Gutierrez, empreiteira brasileira que também passou por período de recuperação judicial após a Operação Lava-Jato.

A transferência da posição acionária de uma empreiteira para as duas *holdings*, com atuação diversificada, aponta para a importância que os ativos de infraestrutura ganharam na composição de grupos econômicos nacionais que, até então, não operavam no segmento.

Atualmente, o maior contrato de parceria público-privada em mobilidade urbana no Brasil é a Linha 6 – Laranja do Metrô de São Paulo, em valores de outubro de 2023, totalizava R\$ 26.950.895.212,21. O projeto também pode ser entendido no âmbito das transformações da estrutura organizacional das companhias vinculadas à infraestrutura e serviços urbanos.

Originalmente, o consórcio vencedor da licitação, em 2013, era formado pelas empresas Odebrecht, Queiroz Galvão, UTC Participações e Eco Realty Fundo de Investimentos. De acordo com Santos (2020),

“As sócias do Move foram severamente impactadas quando desbaratados os esquemas de corrupção pela Operação Lava Jato, após a assinatura do contrato em 2013. A consequência foi a impossibilidade de captação de empréstimos de longo prazo junto ao BNDES. Obtiveram, no entanto, crédito do mesmo Banco por meio dos chamados “empréstimos-pontes”, que visavam o atendimento de despesas iniciais como a mobilização de canteiros de obras.” (SANTOS, 2020, p. 151/152)

Novamente, o impacto da Operação Lava-Jato, em particular sobre as empreiteiras nacionais, afetou a capacidade das empresas em seguir como acionistas das concessionárias. Após interrupção das obras da Linha 6 e negociações com o Governo do Estado de São Paulo, o consórcio foi transferido para uma nova empresa.

Atualmente, a PPP da Linha 6 – Laranja está a cargo da concessionária Linha Universidade (Linha Uni), que é formada pelo seguinte consórcio: Acciona (47%), a Société Générale (39,7%), o Stoa (12,3%) e a Transdev (1%).

A negociação foi conduzida pela Acciona, que det m maior participa o na concessionária. Trata-se de “grupo global que desenvolve e gerencia solu o es de infraestrutura sustent veis⁵¹”, de origem espanhola, que atua em áreas como energia, transporte, água, desenvolvimento social e urbano, bem

⁵¹ Disponível em <https://www.acciona.com.br>. Acesso em 08/01/2024.

como oferece soluções financeiras para investimentos em desenvolvimento sustentável.

Posteriormente, entraram na composição acionária da Linha Uni a Société Générale, “um dos principais grupos de serviços financeiros da Europa”, de origem francesa e com atuação em mais de 60 países do mundo⁵², o Stoa, “um fundo de investimento criado em 2017 pela Caisse des Dépôts e pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) para financiar infraestruturas em países emergentes e em desenvolvimento⁵³”, e a Transdev, empresa de origem francesa, operadora de diversas soluções de mobilidade urbana e presente em 19 países⁵⁴.

As modificações na composição acionária da concessionária da Linha 6 – Laranja representam o quadro identificado nos agentes privados vinculados aos projetos de mobilidade urbana no país. O projeto se inicia com a participação de grandes grupos econômicos nacionais e, após a crise econômica e política, tem seus ativos transferidos para uma operadora estrangeira, integrada com fundos de investimentos vinculados ao setor de infraestrutura.

Outros dois agentes merecem destaque enquanto representação do perfil de agentes privados que atuaram no segmento de mobilidade urbana através de concessões e PPPs, a Odebrecht Transporte e a Invepar.

A Odebrecht Transportes (OTP) é a subsidiária da Construtora Odebrecht (Novonor) para atuação no segmento de mobilidade urbana. A empresa foi fundada em 2010 e, além do setor de mobilidade urbana, atua também em concessões de rodovias e projetos de logística. A estrutura societária atual é composta pela Novonor (59,39%), FGTS (30%) e BndesPar (10,61%).

A OTP participou de diversos projetos de mobilidade urbana, como a Linha 6 – Laranja do metrô de São Paulo, já destacada anteriormente, o VLT do Rio de Janeiro e Supervia, a empresa de trens urbanos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em todos os casos, ocorreu a transferência dos ativos, após

⁵² Disponível em <https://www.societegenerale.com/en/societe-generale-group/identity/identity>. Acesso em 08/01/2024.

⁵³ Disponível em <https://www.stoainfraenergy.com/en/knowning-stoa/>. Acesso em 08/01/2024.

⁵⁴ Disponível em <https://www.transdev.com/en/our-group/>. Acesso em 08/01/2024.

os impactos da Operação Lava-Jato e o processo de recuperação judicial da companhia.

Como já apresentado, a concessionária da Linha 6 – Laranja foi transferida para a Linha Uni e a operação da OTP no VLT do Rio de Janeiro foi transferida para a CCR. Já a operação da Supervia, em 2019, foi transferida para a *Guarana Urban Mobility Incorporated* (GUMI), consórcio formado pela empresa japonesa Mitsui & Co., Ltd., *West Japan Railway Company*, além de um fundo japonês, o *Japan Overseas Infrastructure Investment Corp.* (JOIN), responsável por investimentos em infraestrutura em diversos países e apoio às empresas japonesas.

Por fim, a Invepar atua em concessões de aeroportos, mobilidade urbana e rodovias. Sua estrutura societária atual é composta pela Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI) – 25,6%, Fundação Petrobras de Seguridade Social (PETROS) – 25%, Fundação dos Economistas Federais (FUNCEF) – 25% e o Yosemite Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (FIP Yosemite) – 24,4%. Nesse sentido, é importante destacar a participação de três dos maiores fundos de pensão das empresas estatais brasileiras (Banco do Brasil, Petrobras e Caixa Econômica Federal), em associação com um fundo de investimentos.

A Invepar esteve presente em dois projetos de referência na área de mobilidade urbana. Atualmente, ainda possui participação acionária de 4,73% no VLT do Rio de Janeiro, em conjunto com a CCR, como visto anteriormente. O outro projeto relevante de atuação da empresa foi a concessão do metrô do Rio de Janeiro (MetroRio)

A concessão do MetroRio teve início em 2009 e, posteriormente, foi acrescida da nova linha, construída para os Jogos Olímpicos Rio 2016, o MetroBarra – Linha 4. Em 2021, a partir das dificuldades enfrentadas durante a pandemia de COVID-19, a Invepar negociou sua participação concessionária do MetroRio.

A venda de participação foi realizada para a HMOBI Participações, fundo de investimentos pertencente ao Mubadala, o fundo soberano de Abu Dhabi. A transferência ocorreu no valor de R\$ 1.595.863.778,22 (um bilhão e quinhentos

e noventa e cinco milhões e oitocentos e sessenta e três mil e setecentos e setenta e oito reais e vinte e dois centavos) pelo MetroRio e R\$ 238.016.476,78 (duzentos e trinta e oito milhões e dezesseis mil e quatrocentos e setenta e seis reais e setenta e oito centavos), pelo MetroBarra.

As transformações indicadas sobre a participação privada no setor de mobilidade urbana, ainda que em número de contratos reduzido se comparado aos demais setores em avaliação no trabalho, apontam para a entrada de grandes empresas no segmento. Em um primeiro momento, grandes empresas nacionais e fundos de pensão de empresas estatais assumiram as concessões.

Posteriormente, identificamos a entrada de grandes companhias estrangeiras, bem como fundos de investimentos internacionais ou mesmo fundos soberanos. Tal fato evidencia o processo de transferência de ativos e financeirização das concessões e PPPs em mobilidade urbana.

4.1.3 Manejo de resíduos sólidos

O setor de resíduos sólidos possui características bastante diferentes dos dois segmentos apresentados anteriormente. Em geral, é um segmento econômico menos concentrado e com muitas empresas locais atuando nos municípios. Ainda que possua contratos com valores significativos, a operação tende a ser realizada por empresas regionais, muitas vezes vinculadas ao setor da construção civil.

Nos últimos anos, em particular graças ao apoio do governo federal, através da estruturação de projeto com apoio da Caixa Econômica Federal e do BNDES, o segmento tem avançado no modelo de contratação em formato de concessões e PPPs. Contudo, como destacado no Quadro 4.1.3-1, as empresas que atuam no setor ainda são vinculadas ao setor de engenharia e construção civil.

Quadro 4.1.3-1- Principais empresas com contratos de PPPs em resíduos sólidos

Empresas Acionistas	Quantidades de Projetos	Participação no Total de Contratos	Valor dos Contratos (R\$) – valores de outubro de 2023	Participação no Valor Total de Contratos
Vital Engenharia Ambiental S.A.	4	11,43%	10.910.658.771,01	29,18%

Empresas Acionistas	Quantidades de Projetos	Participação no Total de Contratos	Valor dos Contratos (R\$) – valores de outubro de 2023	Participação no Valor Total de Contratos
Construtora Marquise S.A.	3	8,57%	5.847.868.017,69	15,64%
Enob Engenharia Ambiental Ltda.	4	11,43%	4.972.519.553,80	13,30%
Fortnort Desenvolvimento Ambiental e Urbano Ltda.	2	5,71%	3.281.460.704,02	8,78%
Limpatech Serviços e Construções	1	2,86%	3.227.209.675,09	8,63%
Eppo Saneamento Ambiental e Obras Ltda.	2	5,71%	2.498.244.272,36	6,68%

Fonte: RadarPPP. Posição 05/12/2023. Elaboração Própria.

Nesse sentido, ainda não se identifica um movimento claro de integração de outros agentes privados no segmento de resíduos sólidos, tal qual identificamos nos setores de saneamento e mobilidade urbana. É possível afirmar que o setor de resíduos sólidos não possui as condições e a chamada maturidade econômica que permitam modificações significativas entre as empresas que atuam na atividade.

Contudo, destacamos que um dos principais atrativos do setor de resíduos sólidos é a possibilidade de recuperação energética de resíduos, aproximando o setor de uma das áreas mais atrativas da infraestrutura, a geração de energia. Ademais, a recuperação energética através dos resíduos cumpriria papel relevante na destinação correta dos resíduos e na redução da emissão de gases e utilização de combustíveis fósseis.

Ainda que incipiente no Brasil, o mercado de geração de energia começa a se estruturar e um exemplo surge através da PPP de resíduos sólidos no Município de Barueri/SP. A concessionária Foxx URE-BA Ambiental S.A. é responsável pela operação e pertence a Foxx Holding, que é controlada pela Orizon Valorização de Resíduos S.A.

Atualmente, a Orizon é uma empresa de capital aberto, presente na bolsa de valores (B3). A estrutura societária é formada por um grupo de acionistas controladores (44,979%) vinculados às famílias fundadoras da empresa, o

Fundo de Investimentos Equitas (6,558%), o HIX Investimentos (5,067%) e ações na bolsa de valores (43,395%)⁵⁵.

Em dezembro de 2022, a Orizon vendeu 20% da Foxx URE-BA Ambiental S.A. para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). Dessa forma, a companhia estadual, que passa por um processo de privatização em 2023, inicia sua atuação no segmento de geração de energia através de resíduos.

Assim, não foi possível identificar no setor de resíduos sólidos, a partir da análise da estrutura organizacional das empresas que atuam como concessionárias em parcerias público-privadas, alterações significativas nas empresas proprietárias e na composição acionária. Ainda que se identifique um esforço para expansão dos agentes privados no segmento, as empresas e investidores do segmento ainda não apontam para processos financeirizados, como identificados em outros segmentos da infraestrutura e serviços urbanos.

4.1.4 Iluminação pública

O segmento de iluminação pública, como já apontado, foi o que apresentou maior número de contratos de parcerias público-privadas no período analisado. Dessa forma, a quantidade de empresas que atuam no setor é mais significativa do que nos outros setores. Os Quadros 4.1.4-1 e 4.1.4-2 apresentam as principais empresas acionistas em concessionárias de iluminação pública, pelo número e pelo valor dos contratos.

Quadro 4.1.4-1- Principais empresas com contratos de PPPs em iluminação pública, por número de contratos

Empresas Acionistas	Quantidades de Projetos	Participação no Total de Contratos
Brasiluz Eletrificação e Eletrônica Ltda.	18	19,78%
Selt Engenharia Ltda.	10	10,99%
Sigma Engenharia Indústria e Comércio Ltda.	10	10,99%
FM Rodrigues & Cia. Ltda.	9	9,89%
Sitran - Sinalização de Trânsito Industrial Ltda.	7	7,69%
Fortnort Desenvolvimento Ambiental e Urbano Ltda.	6	6,59%
Enel X Brasil S.A.	6	6,59%
Engeluz Iluminação e Eletricidade Eireli	6	6,59%

⁵⁵ Disponível em <https://ri.orizonvr.com.br/governanca-corporativa/estrutura-societaria/> Acesso em 10/01/2024.

Empresas Acionistas	Quantidades de Projetos	Participação no Total de Contratos
Hikari Luz Eletrificação Ltda.	6	6,59%
Quantum Engenharia Ltda.	5	5,49%
Mobit - Mobilidade, Iluminação e Tecnologia Ltda.	5	5,49%
Tecnoluz Eletricidade Ltda.	5	5,49%
High Trend Brasil Serviços e Participações Ltda.	4	4,40%
Proteres Participações S.A.	4	4,40%
GCE S.A.	4	4,40%
Mazza Fregolente & Cia - Eletricidade e Construções Ltda.	4	4,40%
Sum-IP Serviços de Infraestrutura Ltda.	4	4,40%
Zopone Engenharia e Comércio Ltda.	4	4,40%

Fonte: RadarPPP. Posição 05/12/2023. Elaboração Própria.

Quadro 4.1.4-2- Principais empresas com contratos de PPPs em iluminação pública, por valor dos contratos

Empresas Acionistas	Valor dos Contratos	Participação no Valor Total de Contratos
FM Rodrigues & Cia. Ltda.	12.779.788.620,70	47,05%
CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda.	9.419.377.479,35	34,68%
Selt Engenharia Ltda.	2.672.879.394,24	9,84%
High Trend Brasil Serviços e Participações Ltda.	2.460.920.341,45	9,06%
Proteres Participações S.A.	2.460.920.341,45	9,06%
Green Luce Soluções Energéticas S.A.	1.993.154.955,05	7,34%
Brasiluz Eletrificação e Eletrônica Ltda.	1.897.325.014,08	6,99%
ARC Comércio Construção e Administração de Serviços Ltda.;	1.863.343.601,99	6,86%
Salberg S.A.	1.770.436.011,08	6,52%
Quantum Engenharia Ltda.	1.709.937.099,37	6,30%
Fortnort Desenvolvimento Ambiental e Urbano Ltda.	1.657.361.607,41	6,10%
Construtora Remo Ltda.	1.486.744.512,36	5,47%
Construtora Barbosa Mello S.A.	1.419.890.823,83	5,23%
Planova Planejamento e Construções S.A.	1.419.890.823,83	5,23%
Sigma Engenharia Indústria e Comércio Ltda.	1.223.899.435,05	4,51%
Urbeluz Energética S.A.	1.101.394.865,82	4,05%
Sitran - Sinalização de Trânsito Industrial Ltda.	1.074.543.715,06	3,96%
Conasa - Companhia Nacional de Saneamento S.A.;	1.060.797.006,53	3,91%
Cobrasin Brasileira de Sinalização e Construção Ltda.	1.055.862.395,39	3,89%
Sativa Engenharia Ltda.	1.055.862.395,39	3,89%
GCE S.A.	941.216.152,25	3,47%
Enel X Brasil S.A.	867.699.885,13	3,19%

Fonte: RadarPPP. Posição 05/12/2023. Elaboração Própria.

Identifica-se, inicialmente, a participação de empresas de engenharia, voltadas à área de construção e engenharia elétrica e eletrônica. Muitas dessas

empresas iniciaram a participação no mercado de parcerias público-privadas aproveitando-se de experiência prévia no setor, incluindo a realização de obras e serviços públicos em diversos segmentos.

Contudo, a expansão do mercado de parcerias público-privadas no segmento de iluminação pública tem alterado a dinâmica do setor, modificando os agentes envolvidos nas licitações e as empresas atuantes no setor. De forma a compreender esse processo, destaca-se alguns exemplos abaixo.

A Conasa Infraestrutura S.A. é uma *holding* que atua em diversos segmentos de infraestrutura, como saneamento, iluminação pública e rodovias. A entrada no setor de iluminação pública ocorreu em 2014, com a aquisição de 50% da empresa Urbeluz, que já atuava em projetos de PPP de iluminação pública. Atualmente, a Conasa/Urbeluz possui a concessão de 5 projetos de PPP em iluminação pública: Caraguatatuba/SP, Alegrete/RJ, Mauá/SP, Teresina/PI e Belém/PA.

A Conasa possui estrutura acionária formada pelo Infra Setorial Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (85,58%), a Zetta Infraestrutura e Participações S.A. (5,63%) e o DP Brazil SPV I, LLC (8,78%).

O Infra Setorial Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia possui dentre seus principais cotistas a DP Brazil SPV I, LLC (39,97%) e o Fundo Infra Patrimonial I (33,68%), este com diversas pessoas físicas entre os cotistas. As demais posições do Infra Setorial são ocupadas pelo Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins – IGEPREV-TO (11,98%) e pelo SERPROS Fundo Multipatrocinado (7,53%)⁵⁶. O resto da participação acionária é formada por um conjunto de cotistas com pequena participação, como, por exemplo, os fundos de previdência dos servidores e funcionários públicos de municípios como Barueri/SP, Paulínia/SP, Francisco Morato/SP, Paranaguá/PR, Içara/SC, dentre outros.

O DP Brazil SPV I, LLC representa a entrada do primeiro sócio internacional da Conasa. Em 2022, o Generate Capital foi anunciado como novo

⁵⁶ O IGEPREV-TO é o órgão responsável pela concessão de benefícios previdenciários de servidores efetivos do Estado do Tocantins. Já o SERPROS é o responsável pela administração dos planos de benefícios previdenciários para os empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

sócio da empresa. O Generate Capital é um fundo de investimentos sediado em São Francisco, nos Estados Unidos, que atua em investimentos em infraestrutura sustentável, em áreas como energia, mobilidade, saneamento e resíduos sólidos.

Identifica-se, portanto, a Conasa como uma companhia formada por fundos de investimentos nacionais, fundos municipais de pensão, além de fundo de investimentos estrangeiros, atuando como uma das principais empresas segmento de PPPs em iluminação pública, bem como em outras áreas da infraestrutura.

O crescimento das parcerias público-privadas atraiu, também, empresas do setor de energia elétrica, com destaque para a Engie e a Enel. Em 2018, a empresa francesa de energia Engie comprou a Sadenco Sul-Americana de Engenharia e Comércio Ltda., como forma de iniciar as atividades no segmento de iluminação pública e, atualmente, possui a concessão dos serviços em Uberlândia/MG e Curitiba/PR.

Já a Enel, outra grande empresa de energia, com origem na Itália, criou uma subsidiária em suas operações no Brasil, a Enel X Brasil S.A., que atua no segmento de parcerias público-privadas em iluminação pública. Atualmente, a Enel X possui participação nas PPPs de Cataguases/MG, Caxias do Sul/RS, Itanhaém/SP, Jaboaão dos Guararapes/PE, Caruaru/PE e Angra dos Reis/RJ.

Destacamos, por fim, que grupos de participação e fundos de investimentos também passaram a assumir PPPs de iluminação pública, como, por exemplo, o High Trend Brasil Serviços e Participações Ltda., Proteres Participações S.A., MG3 Infraestrutura e Participações Ltda., RT 071 Empreendimentos e Participações Ltda. e LC Investimentos Holding S.A.

Dessa forma, pode-se identificar no setor de iluminação pública alterações significativas na estrutura organizacional das empresas que assumem a prestação de serviços. A expansão do número de contratos foi acompanhada por modificações nos agentes interessados nos projetos, que passam a disputar as concessões com empresas de engenharia e construção, que tradicionalmente atuavam no setor.

4.2 Considerações sobre o capítulo

A proposta do capítulo foi apresentar uma análise da estrutura organizacional de empresas que atuam em projetos de parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos.

Importante destacar que os segmentos avaliados, saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública, considerados enquanto setores econômicos, para avaliação das empresas operadoras dos serviços, possuem significativa diferença. Tanto pelo histórico da operação, como pelas características setoriais, a possibilidade de concorrência e número de empresas participantes são bastante diferentes.

Entretanto, como apresentado, foi possível identificar alterações importantes na estrutura organizacional das empresas com o crescimento do número de contratos de parcerias público-privadas, com exceção do setor de manejo de resíduos sólidos. Dessa forma, identifica-se não apenas o crescimento de atuação de agentes privados, mas também, elementos que indicam o processo de financeirização dos responsáveis pela operação dos serviços de saneamento, mobilidade urbana e iluminação pública.

Nesse caso, a modalidade de parceria público-privada cumpre papel fundamental, ao garantir a formação de consórcios, de forma a disputar a operação de projetos específicos, o que permite a participação de SPEs que possuem fundos de investimento e fundos de pensão em sua composição.

Também foi identificado que agentes vinculados ao mercado financeiro passaram a assumir parte da composição acionária de empresas que já atuavam e estavam estabelecidas no setor. Dessa forma, identifica-se outra possibilidade de participação desses agentes nos segmentos de infraestrutura e serviços urbanos.

Como destacado por Wehba e Rufino (2023), esse processo deve ser compreendido, também, através de um olhar sobre a conjuntura brasileira. Se em um primeiro momento, grandes empresas nacionais assumiram as concessões e PPPs, a crise econômica e política, a partir de 2015, abriu espaço para a entrada de grupos estrangeiros, que passaram a comprar ativos nacionais desvalorizados. Segundo as autoras,

“Tais evidências chamam à atenção para a entrada de agentes internacionais de forma agressiva, adquirindo ativos já em operação num momento de forte desvalorização econômica e das empresas nacionais. Se apropriando dos ativos mais líquidos, estes agentes – cujo modo de operação se baseia na aquisição de ativos desvalorizados e se manifesta num mercado de ativos “estressados” ou “alternativos” – encontram no espólio dos GGE um vasto território a ser explorado.” (WEHBA e RUFINO, 2023, p. 48)

Assim, consideramos que é possível identificar nos setores da infraestrutura e serviços urbanos, através da análise da estrutura organizacional, em linha com as discussões propostas no capítulo 2, um avanço no sentido de ampliação da participação privada nesses segmentos, bem como acompanhado de um processo de financeirização em desenvolvimento.

5 Estrutura de Capital

Como apresentado no capítulo 2, a estrutura de capital, enquanto categoria analítica para o presente trabalho, pode ser compreendida pelas diversas fontes de financiamento que serão utilizadas em projetos de infraestrutura. Cabe pontuar, novamente, que no caso brasileiro, esse financiamento deve ser compreendido como um dos principais problemas identificados em nosso processo de desenvolvimento capitalista (TAVARES, 1999).

Historicamente, o financiamento de longo prazo colocou-se como um problema no país. A dificuldade de financiamento privado nos projetos de infraestrutura, com volume expressivo de recursos necessários para investimentos e longo prazo de maturação, é um exemplo desse processo.

Dessa forma, para compreender a estrutura de capital, compreendida também como as fontes de financiamento, das parcerias público-privadas como elemento da provisão de infraestrutura no Brasil, faz-se necessário avaliar, primeiramente, os mecanismos de estruturação do financiamento dos projetos, bem como a participação das modalidades de financiamento para os casos em análise no trabalho.

Para tal, o presente capítulo discute, primeiramente, a estrutura de financiamentos em casos de parcerias público-privadas, com o objetivo de apresentar as possibilidades e fontes de recursos para esses projetos. Em complemento, pretende-se discutir de maneira mais detalhada as formas e modalidades de cada tipo de fonte de financiamento. Por fim, busca-se apresentar um panorama do financiamento dos projetos de parcerias público-privadas avaliados ao longo do trabalho.

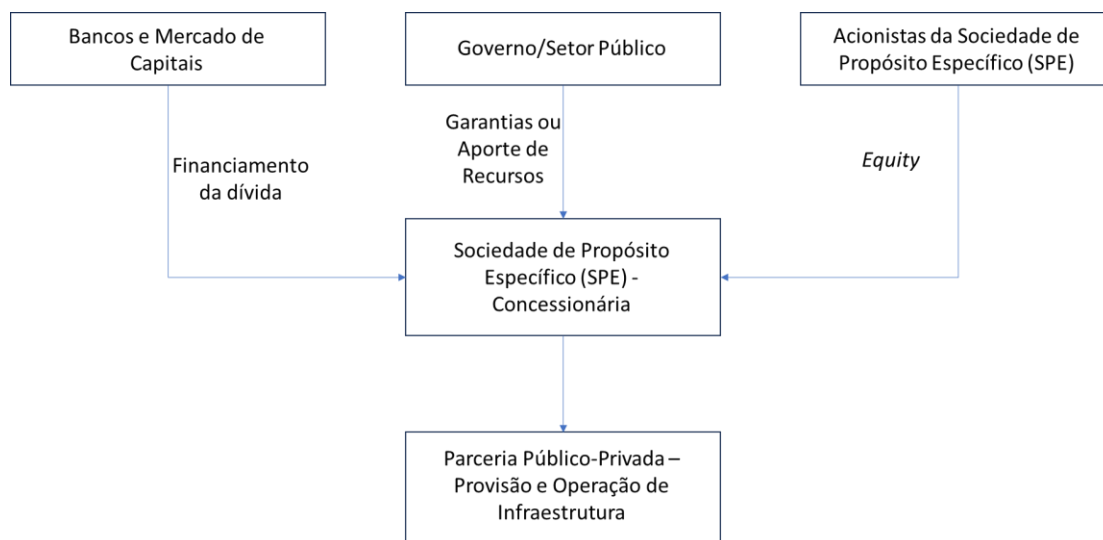
5.1 O financiamento das parcerias público-privadas

Para a compreensão das possibilidades de financiamento das parcerias público-privadas, consideramos necessário apresentar as conexões que integram os diversos atores envolvidos em um contrato dessa modalidade. Como consideram Sarmiento e Renneboog (2016), há uma anatomia das PPPs que nos permite compreender a importância dos mecanismos de financiamento.

Na Figura 5.1-1, apresentamos a estrutura de um contrato de parceria público-privada, com o objetivo de indicar os agentes e sua participação nos projetos. A etapa descrita na Figura 5.1-1 reflete o período posterior à assinatura do contrato de PPP, a fase de investimentos por parte da concessionária, em que os recursos advindos da operação não são suficientes para suportar a necessidade de recursos aplicados⁵⁷.

Existem casos, como em contratos *brownfield*, em que mesmo com a necessidade de investimentos, a estrutura material pré-existente já permite a prestação dos serviços e a remuneração por parte do concessionário, seja através de tarifas ou de contraprestação do poder público. No caso de projetos *greenfield*, as receitas só se iniciam com a entrega da infraestrutura e início da prestação dos serviços.

Figura 5.1-1 – Fontes de financiamento de parcerias público-privadas



Fonte: Adaptado de Sarmiento e Renneboog (2016). Elaboração Própria.

De qualquer forma, os investimentos previstos nos primeiros anos do contrato de PPP tendem a ser significativos, implicando na necessidade de volume expressivo de recursos. Identifica-se que o financiamento das

⁵⁷ A fase de investimentos pode ser entendida como aquela em que ocorre a execução da infraestrutura necessária para a prestação dos serviços ou, em casos de operações já existentes, investimentos em ampliação ou melhorias. De modo geral, é nesse momento que se recorre a financiamentos de forma a obter os recursos necessários para os investimentos. As receitas advindas da operação (tarifas e receitas acessórias), bem como a contraprestação a ser paga pelo poder público, só ocorrerão com a fruição do serviço público, ou seja, com a conclusão das obras. Há, neste momento, um fluxo de caixa negativo para o projeto, ou seja, o volume de despesas por parte do concessionário (investimentos) é maior do que as receitas.

concessionárias que assumem os contratos de PPP ocorre a partir de três modalidades:

- Recursos próprios (*Equity*),
- recursos públicos (suporte governamental) e
- dívidas, que podem ser assumidas com bancos ou no mercado de capitais.

O retorno dos investimentos e o pagamento das dívidas está destacado na Figura 5.1-2. A prestação dos serviços passa, então, a garantir a remuneração da empresa concessionária, que será remunerada pelas tarifas (em caso de concessão patrocinada), pela contraprestação paga pelo poder público e por outras eventuais receitas geradas pelo projeto. Dessa forma, espera-se remunerar os acionistas/investidores, bem como arcar com as dívidas tomadas na etapa de investimentos.

Figura 5.1-2 – Fontes de financiamento de parcerias público-privadas



Fonte: Adaptado de Sarmiento e Renneboog (2016). Elaboração Própria.

A forma de integração entre as duas etapas, o período de investimentos e o retorno por meio da operação e prestação dos serviços, definem a rentabilidade do investimento. Como afirmam Galípolo e Henriques (2016), esta equação representa a comutatividade do contrato de concessão ou parceria público privada e é definida pelos autores como:

“A equação econômico-financeira dos contratos de concessão se traduz na relação de equilíbrio entre as obrigações assumidas pelo concessionário, com os encargos que serão suportados, e as receitas oriundas da prestação dos serviços concedidos pelo poder concedente” (GALÍPOLO e HENRIQUES, 2016, p. 357)

Essa condição de equilíbrio, segundo os autores, é base da própria existência da relação, ao garantir a remuneração do agente privado e a prestação do serviço público. Portanto, a rentabilidade de um projeto de longo prazo, como os contratos de infraestrutura, será estabelecida a partir de um fluxo de receitas ao longo de todo o período de concessão.

Deve-se ter claro que, em contratos de concessão e PPP, as obras e aquisição de equipamentos não geram lucro para os concessionários, não gerando renda ou ganho patrimonial para este (GALÍPOLO e HENRIQUES, 2016)⁵⁸. Segundo os autores, como em qualquer classe de ativo, o investimento irá garantir sua rentabilidade pela garantia do direito de um fluxo de receitas futuras:

“Portanto, apesar de o senso comum interpretar o concessionário como um construtor ou fornecedor que presta serviço, sob a ótica financeira e da origem da sua rentabilidade, o concessionário se assemelha a um financiador do poder concedente, pois a rentabilidade decorre do deslocamento temporal entre o momento que os investidores renunciam liquidez para construir ou adquirir o ativo e a posterior amortização destes investimentos, pelo direito de cobrança de tarifa ou pagamento do poder concedente” (GALÍPOLO e HENRIQUES, 2016, p. 360)

Portanto, o acesso ao financiamento, em qualquer modalidade, cumpre papel central na rentabilidade dos projetos de parcerias público-privadas e, conseqüentemente, no que se considera como a atratividade para o setor privado.

Tal qual as dificuldades de financiamento encontradas no período em que a provisão de infraestrutura se deu de maneira majoritariamente pública, a entrada de agentes privados nesses setores não deve ser entendida como uma alteração significativa nas fontes de financiamento.

Há, contudo, a possibilidade de maior utilização de instrumentos financeiros, vinculado ao mercado de capitais, como estratégia de mobilização de recursos. Considera-se, assim, que a proximidade com mecanismos de financiamento por meio de mercado de capitais, pode significar inovações

⁵⁸ Ainda que essa afirmação contenha a lógica das concessões e PPPs, o caso brasileiro possui particularidades neste sentido. Em especial a partir dos anos 2000, grandes construtoras nacionais passaram a assumir projetos de concessão e PPP, assumindo a operação dessas infraestruturas, mas com participação na execução de obras. Para essa discussão ver Magalhães (2021) e Wehba e Rufino (2023).

financeiras e aproximação das infraestruturas no processo de financeirização que buscamos destacar no trabalho.

Dessa forma, surgem um conjunto de instrumentos financeiros que podem compor o financiamento de projetos de infraestrutura, como por exemplo, debêntures, Cédula de Crédito Bancário (CCB), notas promissórias, fundos de investimentos e outros títulos de valores mobiliários⁵⁹.

Como aponta Silva (2020), as fontes de financiamento em projetos de PPPs envolvem uma combinação de recursos, normalmente por meio de um *mix* de financiamento composto por recursos próprios da empresa concessionária, apoio governamental com recursos públicos e recursos mobilizados no mercado financeiro, conforme descrito na Figura 5.1-3.

Figura 5.1-3 - Fontes de financiamento de projetos de concessão e parcerias público-privadas



Fonte: Silva (2020)

Importante ressaltar, ainda, que a relação entre os as três formas base de financiamento de projetos de PPPs e infraestrutura geram uma posição

⁵⁹ São valores mobiliários sujeitos ao regime desta lei: I – as ações, debêntures e bônus de subscrição; II – os cupons, direitos, recibos de subscrição e certificados de desdobramento relativos aos valores mobiliários referidos no inciso II; III – os certificados de depósito de valores mobiliários; IV – as cédulas de debêntures; V – as cotas de fundos de investimento em valores mobiliários ou de clubes de investimento em quaisquer ativos; VI – as notas comerciais; VII – os contratos futuros, de opções e outros derivativos, cujos ativos subjacentes sejam valores mobiliários; VIII – outros contratos derivativos, independentemente dos ativos subjacentes; e IX – quando ofertados publicamente, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros. Disponível em <https://www.gov.br/investidor/pt-br/investir/como-investir/conheca-o-mercado-de-capitais/o-que-sao-valores-mobiliarios#:~:text=De%20acordo%20com%20essa%20defini%C3%A7%C3%A3o,do%20empreendedor%20ou%20de%20terceiros%E2%80%9D>. Acesso em 23/01/2024.

conflituosa entre agentes. Se por um lado, o poder público visa, ao menos em tese, a garantia da prestação dos serviços objeto de concessão, os agentes financiadores e acionistas dos projetos possuem visões que podem se tornar contraditórias no processo.

Como afirma O'Neill (2019), a temporalidade e os interesses entre acionistas das concessionárias e financiadores através do mercado, sejam bancários ou de capitais, pode ser bastante diferente. Os acionistas podem ter uma perspectiva de longo prazo sobre o investimento, preocupados com receitas estáveis ao longo do tempo e que permitam a remuneração do capital investido. Enquanto financiadores podem ter preocupações de curto prazo ou de redução do risco de pagamento dos empréstimos.

A partir dessas considerações, podemos avaliar as características das três principais fontes de financiamento das parcerias público-privadas.

5.2 Sobre as fontes de financiamento das parcerias público-privadas

5.2.1 O fundo público e o suporte governamental

Como já apresentado nos capítulos 2 e 3, a inserção dos agentes privados na provisão e gestão de infraestrutura urbana no Brasil não prescinde do financiamento do poder público. As formas de participação são diversas, incluindo gastos diretos e indiretos, bem como o financiamento por meio de bancos públicos e/ou fundos parafiscais.

O Quadro 5.2.1-1 consolida as formas de participação do poder público no financiamento de projetos de parcerias público-privadas. Os gastos diretos se caracterizam por serem processados diretamente no ciclo orçamentário. Podemos considerar os gastos diretos como o aporte com recursos na fase de investimentos e o pagamento das contraprestações pecuniárias durante a operação, que acabam por sustentar o pagamento das dívidas de financiamentos contratados pelos concessionários.

Os gastos indiretos, vinculados às parcerias público-privadas, são os de natureza tributária e os de subsídios creditícios. No caso dos gastos de natureza tributária, considera-se como aqueles com origem em alterações na estrutura

normativa tradicional do sistema tributário (COSTA, 2020). Em regra, o objetivo é incentivar investimentos em projetos por meio da diminuição de tributos aos investidores. Os casos das debêntures incentivadas⁶⁰ e o REIDI, discutidos no capítulo 3, são exemplos de gastos indiretos de natureza tributária.

⁶⁰ Como efeito de comparação, as debêntures comuns, que não possuem tratamento diferenciado e isenção de tributação, possuem cobrança de imposto de renda para pessoa física brasileira de acordo com o prazo de investimentos: 22,5% sobre os rendimentos de aplicações com prazo de até 180 dias; 20% sobre os rendimentos de aplicações com prazo de 181 dias até 360 dias; 17,5% sobre os rendimentos de aplicações com prazo de 361 dias até 720 dias e 15% sobre os rendimentos de aplicações com prazo acima de 720 dias.

Quadro 5.2.1-1- Formas de participação de recursos públicos em projetos de parcerias público-privadas

Tipo de Atuação	Forma de Atuação	Definição da Forma de Atuação	Vinculação às Parcerias Público-Privadas	Regulação e Exemplos de Atuação
Gastos Diretos	Contraprestação	Pagamento pela disponibilidade dos serviços, com a possibilidade de variação a partir de avaliação de desempenho do concessionário.	Elemento central do fluxo de caixa de projetos de parcerias público-privada.	Modalidade de concessão administrativa e patrocinada, definidas na Lei 11.079/2004. Exemplo: Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)
	Aporte	Utilização de recursos orçamentários para pagamento direto ao concessionário executor da obra.	O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis.	Lei Nº 12.766/2012, aporte de recursos em favor do parceiro privado
Gastos Indiretos	Natureza Tributária	Não ocorre por meio de gastos diretos processados no ciclo do orçamento geral.	Incentivo à realização dos projetos pela redução do componente tributário da sua estrutura de custos.	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) (Lei no 11.488/2007) desoneração tributária das debêntures emitidas por sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura (Lei no 12.431/2011)
	Subsídios Financeiros	“Desembolsos efetivos de recursos públicos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como por meio de assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do Orçamento da União” (Costa, 2020, p. 239)	Não há participação significativa no financiamento de infraestrutura e parcerias público-privadas	
	Subsídios Creditícios	“Os benefícios creditícios são os gastos decorrentes de fundos e programas do Governo Federal, sendo denominados subsídios implícitos em função de não estarem, geralmente, alocados no OGU, não passando pela discussão anual do processo orçamentário.” (Ministério da Fazenda, 2018, p. 7)	Diversos contratos de financiamento, através de bancos públicos para projetos de PPPs em infraestrutura.	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e empréstimos da União ao BNDES, utilizados como fonte de financiamento para PPPs.

Fonte: Adaptado de Costa (2020) e Ministério da Fazenda (2018). Elaboração Própria.

Já os gastos indiretos como subsídios creditícios são aqueles operados por meio de programas ou fundos governamentais que implicam em redução dos custos de financiamento em comparação com formas alternativas de mercado, como bancos comerciais ou mercado de capitais. Como destaque, considera-se o financiamento realizado a partir dos bancos públicos de fomento, como o BNDES e a Caixa Econômica Federal, por meio dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme o Quadro 5.2-1.

Considerando apenas os setores da infraestrutura urbana, os recursos do BNDES e do FGTS podem ser considerados como as principais fontes de financiamento dos segmentos. Com relação aos empréstimos do BNDES, as modalidades de financiamento são divididas entre as operações diretas e indiretas, a depender da finalidade e do valor do financiamento, conforme guia de financiamento disponível no portal do banco⁶¹:

- **Operações diretas:** Nessa modalidade o financiamento é solicitado diretamente ao BNDES em sistemática de avaliação interna contratação e com valores de financiamento superiores a R\$ 40 milhões, sendo que em casos específicos, este valor pode ser superior a R\$ 20 milhões.
- **Operações indiretas:** O financiamento indireto é realizado por meio de uma rede de instituições financeiras⁶², que assumem o repasse dos recursos do BNDES. No caso das operações indiretas, existem duas modalidades de operação, a saber:
 - **Automática:** operação que não precisa passar por avaliação prévia do BNDES. O pedido é recebido e analisado pela instituição financeira credenciada, que aprova o crédito e, em seguida, solicita ao BNDES a homologação e a liberação dos recursos.
 - **Não-automática:** operação indireta em que o roteiro da solicitação de financiamento será encaminhado ao BNDES pela instituição credenciada, para análise. Nesse caso, as operações de

⁶¹ Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/Formas-de-Apoio>. Acesso em 06/02/2024.

⁶² A rede de instituições financeiras credenciadas para operações do BNDES encontra-se disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/rede-credenciada-brasil>.

Quadro 5.2.1-3 – Participação dos bancos públicos no financiamento de parcerias público-privadas

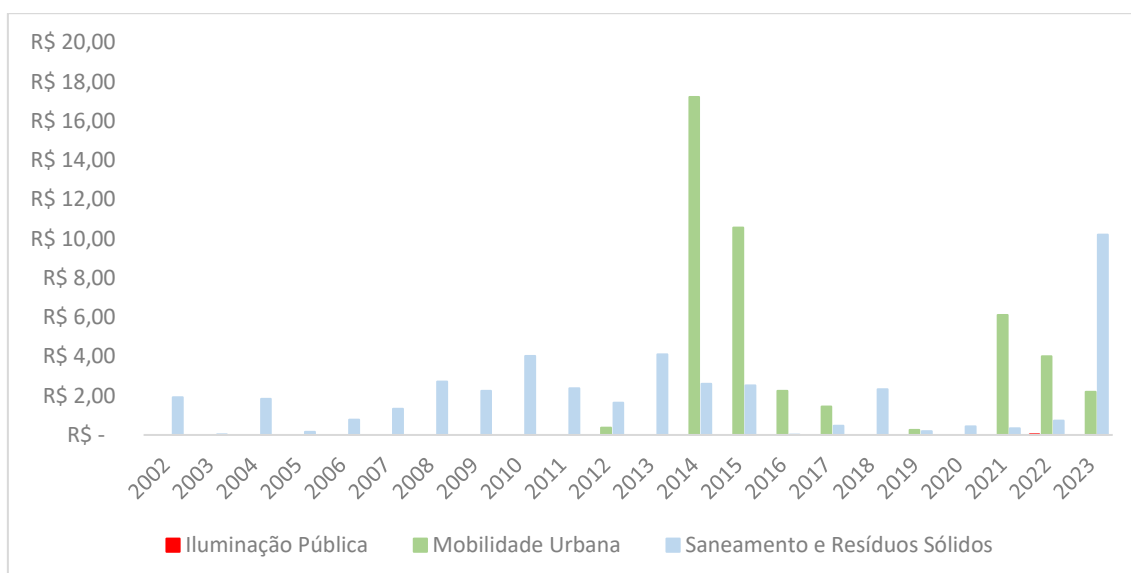
Banco	Forma de Atuação	Fontes de recursos	Regulação e Exemplos de Atuação
BNDES	Os dois bancos possuem função operacional das políticas de financiamento do governo federal e atuam com um conjunto de instrumentos fiscais e financeiros nas ações de financiamento das PPPs	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Empréstimos da União	“O BNDES também atua no fomento a operações no âmbito do mercado de capitais. Essas operações possuem três objetivos de política financeira: alavancar a indústria de fundos de infraestrutura, atrair investidores para esse segmento do mercado de renda fixa de longo prazo e ampliar a diversificação das formas de financiamento de projetos de infraestrutura. A estratégia é organizada mediante operações de estruturação e participação em fundos de investimentos direcionados à aquisição de títulos de dívida emitidos sob a forma de debêntures e fundos de investimentos orientados à aquisição de recebíveis (direitos creditórios) emergentes de projetos de infraestrutura.” (COSTA, 2020, p. 240)
Caixa Econômica Federal		Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Financiamento de projetos de parcerias público-privadas e fundo de investimento do FGTS (FI-FGTS) direcionado à aquisição de títulos e valores mobiliários, bem como participação societária em empresas que possuem concessões em formato de PPPs.

Fonte: Adaptado de Costa (2020). Elaboração Própria.

financiamento são individualmente avaliadas e aprovadas pelo BNDES. O valor mínimo para essa forma de apoio é de R\$ 20 milhões a R\$ 40 milhões, a depender da sistemática de apoio.

Dadas as características do volume de investimentos dos setores da infraestrutura urbana, em geral, as contratações do BNDES para esses segmentos ocorrem nas modalidades direta e indireta não-automática. O Gráfico 5.2.1-2 apresenta o volume de contratação de financiamento do BNDES para os setores da infraestrutura urbana.

Gráfico 5.2.1-2 Total de financiamento realizado pelo BNDES, para setores da infraestrutura e serviços urbanos, ao ano e valores de outubro de 2023 (bilhões de reais)



Fonte: BNDES. Elaboração Própria.

Cabe destacar que as informações disponibilizadas pelo BNDES consideram o setor de manejo de resíduos sólidos como componente do saneamento, dessa forma, os financiamentos são apresentados em um mesmo bloco. Em média, foram contratados para esses segmentos R\$ 1,96 bilhão entre 2002 e 2023. É possível identificar, contudo, período com maior relevância.

O período de 2008 a 2015 compreende os anos do Programa de Aceleração do Crescimento (em suas duas fases, PAC 1 e 2). Nesses anos, a média de contratação do setor foi de R\$ 2,78 bilhões. Posteriormente, com a crise econômica e a mudança de governo, com alteração nas formas de condução do BNDES, o período entre 2016 e 2022 teve média de contratações na ordem de R\$ 650 milhões ao ano.

A exceção fica por conta do ano de 2023, que teve um volume de contratações em saneamento significativamente maior que os demais anos da série. Em 2023, foram contratados R\$ 10,21 bilhões em financiamento do setor. Em linha com as considerações apontadas ao longo do trabalho, cabe destacar que as contratações realizadas no ano de 2023 foram para empresas privadas que assumiram grandes concessões de serviços de saneamento nos estados do Rio de Janeiro e Amapá.

No setor de mobilidade urbana, identifica-se um período significativo de contratações nos anos de 2014 e 2015, em virtude das manifestações ocorridas no ano de 2013 e que tinham a mobilidade urbana como uma das suas origens. Nesse sentido, o governo promoveu forte incentivo para novos projetos no setor, incluindo grande volume de financiamento.

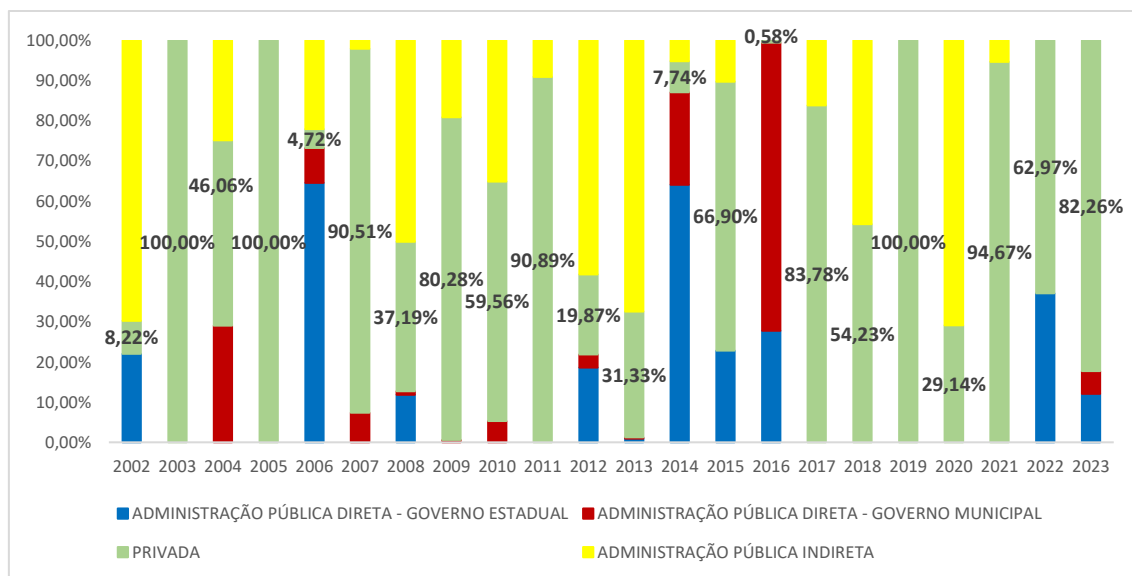
O período entre 2021 e 2023 também se destaca no setor de mobilidade urbana. Novamente, se destacam projetos de concessão e parcerias público-privadas, como a Linha 6 – Laranja do metrô de São Paulo, que recebeu financiamentos para a SPE responsável pela PPP e para o governo do estado de São Paulo cumprir suas obrigações de aporte, a concessionária das Linhas 8 e 9 do sistema de trens urbanos de São Paulo e a concessão do BRT do município de Sorocaba (SP), por exemplo.

No setor de iluminação pública, que acaba por demandar investimentos de menor porte, a participação do BNDES em empréstimos diretos e indiretos não automáticos foi menos destacada. Apenas o contrato da PPP de iluminação pública de Vila Velha (ES) recebeu financiamento, no valor de R\$ 24 milhões de reais.

Ainda considerando os setores da infraestrutura urbana, o financiamento do BNDES apresenta, ao longo da série histórica, considerável participação de empresas privadas. O Gráfico 5.2.1-3 demonstra a participação por tipo de tomador nos financiamentos do BNDES para segmentos da infraestrutura urbana.

Sobre o total de financiamento, os tomadores privados representaram, entre 2002 e 2023, 55,48% dos recursos contratados. Porém, considerando apenas o período entre 2017 e 2023, a participação privada no total é de 79,42%.

Gráfico 5.2.1-3 – Participação, por tipo de tomador, sobre o total de contratações de financiamento do BNDES, nos segmentos da infraestrutura urbana (%)



Fonte: BNDES. Elaboração Própria.

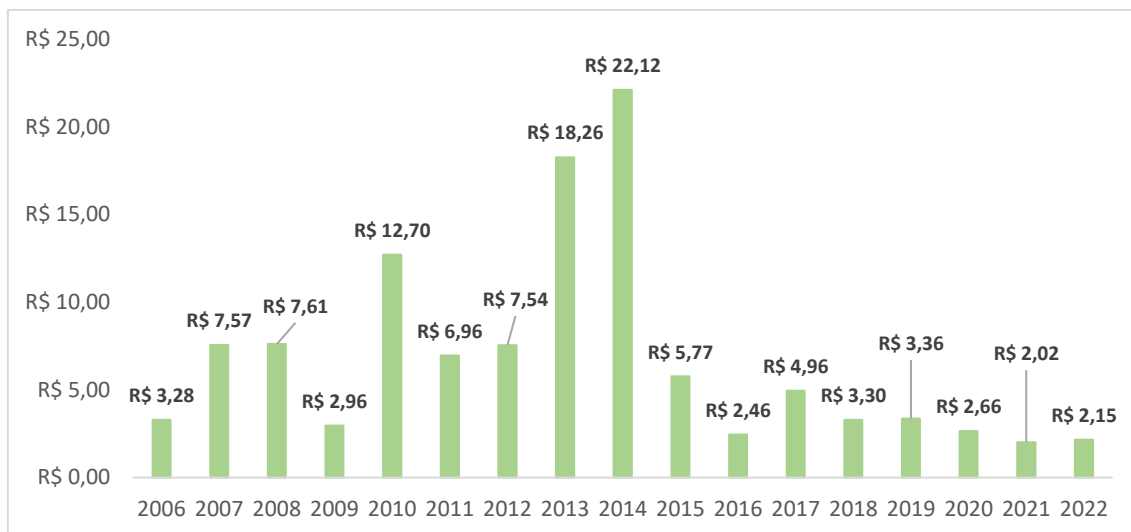
Com relação aos recursos do FGTS, consideramos a evolução dos financiamentos que podem ser utilizados nos segmentos da infraestrutura urbana. Dessa forma, considera-se os recursos aplicados por meio dos seguintes programas: Saneamento para Todos (Setor Público e Setor Privado), Pró-Transporte (Setor Público e Setor Privado) e Pró-Cidades (Setor Público e Setor Privado). O Gráfico 5.2.1-4 apresenta o total de recursos financiados por ano⁶³ nesses programas.

É possível identificar que o maior volume de recursos contratados ocorreu no período de vigência do Programa de Aceleração do Crescimento (em suas duas fases, PAC 1 e 2), com média de R\$ 10,1 bilhões. Destaca-se, ainda, os anos de 2013 e 2014, com os maiores valores da série histórica. Tal qual os empréstimos realizados pelo BNDES, os financiamentos do FGTS foram influenciados pelas manifestações ocorridas em 2013.

Posteriormente, a partir de 2016, identifica-se considerável redução no volume de recursos contratados. A média de financiamento, para o período 2016 a 2022, foi de apenas R\$ 2,99 bilhões ao ano, indicando mudanças ocorridas na condução da política de financiamento do governo federal.

⁶³ Utilizamos como início da série o ano de 2006, quando foi instituído o Programa Saneamento para Todos com a separação de recursos para agentes públicos e privados.

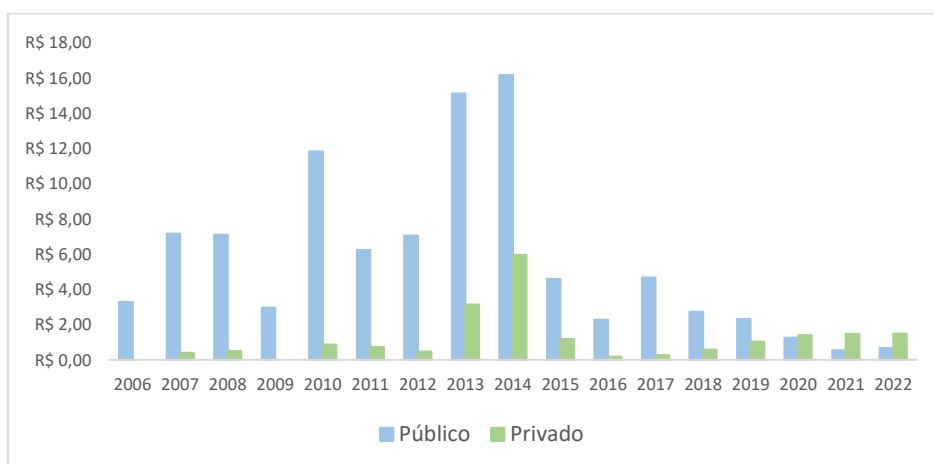
Gráfico 5.2.1-4 – Total de financiamento, com recursos do FGTS, nos programas que permitem investimentos em infraestrutura urbana, a valores de outubro de 2023 (bilhões de reais)



Fonte: CBIC DADOS. Elaboração Própria.

Com relação às modalidades de financiamento, público e privados, identifica-se, também, dois períodos distintos, como apresentado no Gráfico 5.2.1-5. O financiamento para o setor público possui média de R\$ 5,64 bilhões ao ano entre 2006 e 2022. Contudo, no período de vigência do PAC, esse valor teve média de R\$ 8,69 bilhões. A partir de 2016, a média de financiamento público foi de R\$ 2,07 bilhões.

Gráfico 5.2.1-5 – Financiamento, com recursos do FGTS, nas modalidades público e privado, nos programas que permitem investimentos em infraestrutura urbana, a valores de outubro de 2023 (bilhões de reais)

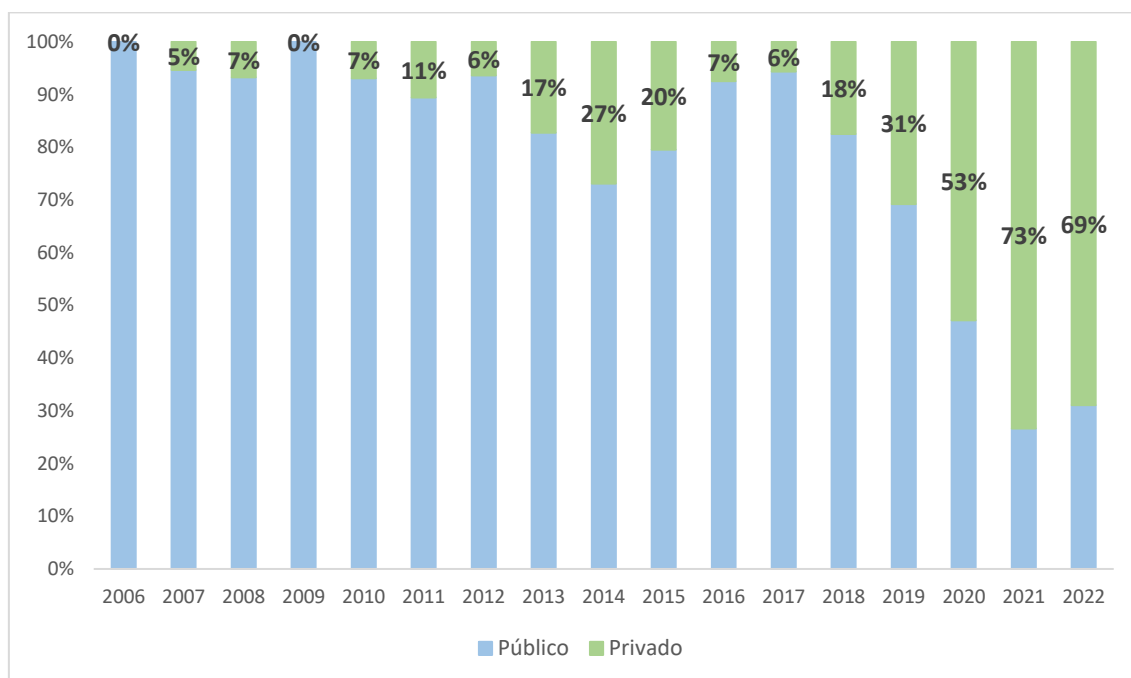


Fonte: CBIC DADOS. Elaboração Própria.

Com relação ao financiamento para entes privados, a média do período foi de apenas R\$ 1,16 bilhão ao ano. Podemos considerar, portanto, que o financiamento do FGTS teve menor influência nas transformações recentes

sobre o financiamento da infraestrutura urbana. Contudo, como destacado no Gráfico 5.2.1-6, a participação privada sobre o total do financiamento ganhou maior protagonismo no período recente. Desde 2018, a participação privada sobre o total de financiamento ganha maior incremento, até que em 2020 já supera o financiamento ao setor público.

Gráfico 5.2.1-6 – Participação privada no financiamento com recursos do FGTS, nos programas que permitem investimentos em infraestrutura urbana (%)



Fonte: CBIC DADOS. Elaboração Própria.

Outro exemplo da atuação dos bancos públicos no financiamento das concessões e PPPs é apresentado nas Figuras 5.2.1-1 e 5.2.1-2. As figuras apresentam as cartas de intenção oferecidas pela Caixa Econômica Federal como opção para o “financiamento ao concessionário potencial” dos serviços.

O texto das cartas apresenta a manifestação de interesse do banco em receber as propostas para financiamento dos projetos em questão, apontando as qualificações e o histórico da instituição como financiadora de projetos de infraestrutura. Em conjunto, destaca o acesso a um conjunto de linhas de financiamento, especialmente de recursos próprios, do BNDES e do FGTS, que compõem a base do financiamento público de infraestrutura no país. Ademais, destaca que estes recursos possuem condições competitivas em “termos de prazos, encargos e estrutura de garantias”.

Entende-se, dessa forma, que com a opção de financiamento por meio do banco público, ainda na fase de licitação dos projetos, pode haver maior interesse dos agentes privados, uma vez que podem considerar as possibilidades de financiamento, as taxas de juros, bem como outras condições para acesso aos recursos.

Tal fato, reforça as condições de estímulo por parte do governo brasileiro, aqui representado pelo banco público, de estimular o interesse privado nos projetos, em articulação com a mobilização do fundo público, como elemento viabilizador de projetos de PPPs.

Figura 5.2.1-1 – Carta de intenções para financiamento da parceria público privada de gestão de resíduos sólidos – COMARES/CE



CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Brasília, 23 de Agosto de 2022.

Financiamento ao Concessionário em potencial

Ref: Edital de Licitação – Concessão comum do COMARES/CE, no setor de Resíduos Sólidos Urbanos

Carta de intenção

Condições para financiamento da CAIXA ao Projeto de Concessão do serviço público de transbordo, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos do Consórcio COMARES/CE.

Na qualidade de principal agente financeiro do Governo Federal, promotor de políticas públicas em todas as regiões do Brasil e, mais ainda, como um dos maiores Bancos Comerciais do país, a CAIXA atua em âmbito local, regional e nacional nos mercados de crédito, de câmbio e de moeda, oferecendo produtos de intermediação financeira e serviços bancários adequados às grandes empresas, principalmente de Infraestrutura.

A CAIXA tem acesso a *funding*: públicos e privados, inclusive internacionais, promove repasse de recursos da União, de instituições de fomento como o BNDES e do próprio FGTS, e possui significativa capacidade de empréstimo com recursos próprios, atuando com destaque na viabilização financeira de projetos de infraestrutura.

Desse modo, a CAIXA qualifica-se como instituição com o propósito de oferecer opções de crédito para o eventual financiamento aos participantes do certame de concessão do serviço público transbordo, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos do Consórcio COMARES/CE.

Manifestamos, portanto, nosso interesse no acolhimento de proposta de financiamento, que será submetida à análise para eventual concessão de crédito destinadas ao vencedor do certame em questão (inclusive Sociedade de Propósito Específico).

Os pleitos apresentados estarão sujeitos às etapas operacionais e atendimento a critérios técnicos e de análise de viabilidade econômico-financeira de projetos. Disponibilizaremos linhas de financiamento de acordo com todas as fontes disponíveis no momento de solicitação da análise (recursos próprios, repasse BNDES, repasse FGTS, *funding*: internacionais).

Os recursos disponíveis possuem condições competitivas em termos de prazo, encargos e estrutura de garantias, à luz dos diversos programas de crédito aprovados pelos titulares dos recursos.

Certos da importância de se estabelecer um novo padrão de qualidade na prestação de serviços à sociedade no referido empreendimento, e diante da possibilidade da CAIXA vir a

atuar como agente financeiro do negócio, colocamos a nossa equipe comercial à sua disposição para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Para maiores informações e agendamento de reunião sobre o tema, favor entrar em contato por meio do telefone (11) 31762290 com Joao Henrique Delibaldo e/ou Arthur Felipe Rodrigues da Silva, ou ainda pelo e-mail sec3332sp@caixa.gov.br, sob o título "Linhas de Financiamento para Concessão Comum – Manejo de Resíduos Sólidos".

Renovamos os votos de estima e consideração e nos colocamos à disposição.

Fonte: Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Cariri - CGIRS-Cariri⁶⁴

⁶⁴ Disponível em <https://comarescariri.ce.gov.br/licitacoes/1>. Acesso em 12/02/2024.

Figura 5.2.1-2 – Carta de intenções para financiamento da parceria público-privada de iluminação pública – Olinda/PE



Brasília, 09 de maio de 2023.

Financiamento ao Concessionário em potencial

Ref.: Edital de Licitação – Parceria Público-Privada do município de Olinda/PE, no setor de Iluminação Pública

Carta de intenção

Condições para financiamento da CAIXA ao Projeto de Concessão administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Olinda/PE, incluídos o desenvolvimento, modernização, expansão, eficiência energética, operação e manutenção da Rede Municipal de Iluminação Pública.

Na qualidade de principal agente financeiro do Governo Federal, promotor de políticas públicas em todas as regiões do Brasil e, mais ainda, como um dos maiores Bancos Comerciais do país, a CAIXA atua em âmbito local, regional e nacional nos mercados de crédito, de câmbio e de moeda, oferecendo produtos de intermediação financeira e serviços bancários adequados às grandes empresas, principalmente de Infraestrutura.

A CAIXA tem acesso a *fundings* públicos e privados, inclusive internacionais, promove repasse de recursos da União, de instituições de fomento como o BNDES e do próprio FGTS, e possui significativa capacidade de empréstimo com recursos próprios, atuando com destaque na viabilização financeira de projetos de infraestrutura.

Desse modo, a CAIXA qualifica-se como instituição com o propósito de oferecer opções de crédito para o eventual financiamento aos participantes do certame de Concessão administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Olinda/PE, incluídos o desenvolvimento, modernização, expansão, eficiência energética, operação e manutenção da Rede Municipal de Iluminação Pública.

Manifestamos, portanto, nosso interesse no acolhimento de proposta de financiamento, que será submetida à análise para eventual concessão de crédito destinadas ao vencedor do certame em questão (inclusive Sociedade de Propósito Específico).

Os pleitos apresentados estarão sujeitos às etapas operacionais e atendimento a critérios técnicos e de análise de viabilidade econômico-financeira de projetos. Disponibilizaremos linhas de financiamento de acordo com todas as fontes disponíveis no momento de solicitação da análise (recursos próprios, repasse BNDES, repasse FGTS, *fundings* internacionais).

Cabe destacar que os recursos disponíveis apresentam-se com condições bastante favoráveis aos negócios, oferecendo limites de financiamento, prazos e encargos adequados, à luz dos diversos programas de crédito aprovados pelos titulares dos recursos, seja a própria CAIXA com seus recursos próprios, seja os Ministérios e órgãos responsáveis no Governo Federal, seja

os organismos internacionais titulares do *funding* disponibilizado conforme pode ser consultado no sítio na Internet, www.caixa.gov.br, bem como nos portais das entidades mencionadas.

Certo da importância de se estabelecer um novo padrão de qualidade na prestação de serviços à sociedade no referido empreendimento, e diante da possibilidade da CAIXA vir a atuar como agente financeiro do negócio, colocamos a nossa equipe comercial à sua disposição para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Para maiores informações e agendamento de reunião sobre o tema, favor entrar em contato por meio do telefone (11) 31762290 com Joao Henrique Delibaldo e/ou Arthur Felipe Rodrigues da Silva, ou ainda pelo e-mail sec3332sp@caixa.gov.br, sob o título "Linhas de Financiamento para PPP – Iluminação Pública".

Fonte: Prefeitura Municipal de Olinda⁶⁵

⁶⁵ Disponível em <https://pppiluminacao.olinda.pe.gov.br/documentos/>. Acesso em 12/02/2024.

5.2.2 Capital próprio (*Equity*)

Considerando a lógica da própria estrutura das concessões e parcerias público-privadas, a utilização de capital próprio em projetos de infraestrutura, inclusive infraestrutura urbana, não é uma prática interessante para os agentes privados. A opção pelo crédito e financiamento de terceiros é, na grande maioria das vezes, considerada como a melhor opção para esse tipo de investimento. Como destaca Enei (2016):

“É princípio incontroverso em finanças, o de que o capital próprio (*equity*) é mais caro e custoso que o capital de terceiros (dívida). Isso porque o acionista racional, assumindo mais risco que um financiador, buscará um retorno para o capital investido proporcionalmente maior que aquele assegurado prioritariamente ao financiador (juros e demais comissões). E como um custo de capital mais barato pode ser fator preponderante ao sucesso da proposta apresentada pelo investidor na licitação para contratação da PPP almejada, a realidade mostra que os investidores trabalham com estruturas de capital alavancadas no limite legal ou aceito pelos financiadores, com relação entre dívida e capital tão altas quanto 80:20 ou 70:30. (ENEI, 2016, p. 43)”

Há, porém, um aspecto relevante que diz respeito ao risco para quem estiver disposto a financiar projetos com o perfil da infraestrutura. Quanto maior for a participação de capital próprio nos projetos, menor será o endividamento do concessionário e, conseqüentemente, menor a chance de inadimplência. Nesse caso, com menor risco de inadimplência, menor será a taxa de juros cobrada por financiadores, em particular, no caso de financiamento privado.

A Tabela 5.2.2-1 exemplifica, em um mesmo projeto, os retornos sobre o investimento de um eventual investidor em projeto de infraestrutura. De acordo com Nébias e Warde Jr. (2015), ao promover o projeto com maior nível de endividamento, ou alavancagem, o investidor permite que seu capital seja aplicado em outros negócios, reduzindo o custo de oportunidade⁶⁶ em um projeto de retorno de longo prazo, como a infraestrutura.

66 “o conceito de custo de oportunidade refere-se, basicamente, ao benefício que poderia ser obtido por algum fator de produção, se usado numa alternativa diferente, a qual precisaria ser sacrificada ao se decidir fazer outra coisa. Naturalmente, isso ocorre com todos os fatores de produção, entre os quais o capital. Portanto, o custo de oportunidade do capital é a taxa de retorno que poderia ser conseguida em alternativa distinta da que está sendo escolhida, com características semelhantes de risco. Conseqüentemente, para fazer determinado tipo de investimento, o investidor só o considerará aceitável se esperar obter taxa de retorno (ou seja, TIR) pelo menos igual ao custo de oportunidade do capital aplicado.” (Sanvicente, 2012, p. 87)

Tabela 5.2.2-1 Exemplo de projetos com níveis diferentes de endividamento

	Baixo Nível de Endividamento	Alto Nível de Endividamento
Custo do Projeto	1000	1000
(a) Dívida	300	800
(b) Capital Próprio (Equity)	700	200
(c) Receita do Projeto	100	100
(d) Taxa de Juros	5,00%	7,00%
(e) Juros a serem pagos [(a) X (d)]	15	56
(f) Lucro [(c) - (e)]	85	44
Retorno de Capital [(f) / (b)]	12%	22%

Fonte: Nébias e Warde Jr. (2015), p. 84.

De acordo com Scharf e Caggiano (2016), o Retorno sobre o Investimento (ROI) pode ser considerado a melhor métrica de rentabilidade de um investimento e representa a riqueza gerada por esse empreendimento e pode apontar quanto um determinado projeto gerou de retorno ao longo do tempo.

Via de regra, portanto, a utilização de recursos próprios em projetos com longo prazo de retorno, ainda que seja colocada como uma opção, não é aquela que apresentará ao investidor o melhor retorno financeiro.

A opção de utilização de recursos próprios servirá, em alguma medida, para representar o comprometimento com o projeto. Dessa forma, pode gerar algum impacto nas negociações para financiamento, via mercado de capitais por exemplo, ao indicar que a concessionária participa do projeto comprometendo também recursos próprios.

5.2.3 Mercado de capitais e instrumentos financeiros

Um dos principais esforços vinculados estrutura de capital de parcerias público-privadas no Brasil diz respeito à maior participação do mercado de capitais como fonte de financiamento de projetos de infraestrutura. Considerando que o agente privado depende de recursos próprios ou de endividamento para o financiamento de projetos e, como destacamos anteriormente, a opção pela utilização de recursos próprios implica em menor retorno sobre o capital investido, a opção endividamento coloca-se como a alternativa prioritária.

Deve-se considerar, contudo, que o financiamento privado é mais caro que o público (SARMENTO e CURADO, 2017). Assim, a busca por recursos pelos agentes privados tende a tornar os projetos mais custosos, em casos em que esse financiamento não conte com recursos públicos e formas de subsídios variados, como apresentamos na seção 5.2.1.

Estruturar fontes de financiamento por meio do mercado de capitais coloca-se como um desafio adicional na tentativa de promover maior participação de recursos privados nos segmentos da infraestrutura urbana. Como discutido no capítulo 3, a regulação para estruturação desse mercado foi desenvolvida ao longo dos últimos anos. Um dos principais exemplos foi o desenvolvimento das debêntures incentivadas.

Com relação aos setores da infraestrutura e serviços urbanos, para além da legislação e autorização de emissão, apresentadas no capítulo 3, o Quadro 5.2.3-1 detalha as debêntures incentivadas que foram efetivamente emitidas em projetos nesses segmentos.

Até setembro de 2023, foram emitidas debêntures voltadas à infraestrutura e serviços urbanos que totalizam mais de R\$ 29 bilhões, em valores correntes no momento de emissão. Com relação às taxas de juros dos títulos, identifica-se que majoritariamente estão vinculados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), indicando que os retornos estão atrelados a importantes ganhos reais, ou seja, superiores à inflação do período e acrescidos de isenção de imposto de renda, no caso de pessoa física.

No período, foram emitidas 55 debêntures incentivadas em projetos para áreas da infraestrutura urbana, sendo: 41 para o setor de saneamento, 6 para mobilidade urbana, 5 para iluminação pública e 3 para o setor de resíduos sólidos.

A lista de debêntures incentivadas emitidas nos permite outras análises sobre essa fonte de financiamento, como, por exemplo, o prazo de vencimento e as taxas de juros no momento de emissão, organizados na Tabela 5.2.3-1. Em média, o prazo de vencimento das debêntures incentivadas é de 12 anos, o que demonstra sua limitação quando considerado o longo prazo dos investimentos em infraestrutura.

Tabela 5.2.3-1 – Prazo médio de vencimento das debêntures incentivadas e dos projetos de PPPs, nos setores da infraestrutura e serviços urbanos.

Setor	Prazo Médio de Vencimento das Debêntures Incentivadas (Anos)	Prazo Médio das PPPs do Setor (Anos)
Saneamento	11	28,8
Mobilidade Urbana	13	25
Iluminação Pública	11	22,31
Resíduos Sólidos	11	26,45
Total	12	23,82

Fonte: Anbima e RadarPPP. Elaboração Própria.

Quadro 5.2.1-2 – Emissões debêntures incentivadas para projetos de infraestrutura e serviços urbanos

Data da Emissão das Debêntures	Data de Vencimento das Debêntures	Setor	Companhia Emissora	Código CETIP	Valor Total (R\$ mil)	Spread	Indexador
01/10/2019	15/10/2026	Saneamento	ATTEND AMBIENTAL	ATAM21	20.500,00	8,11%	IPCA
27/04/2022	15/05/2029	Saneamento	AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES	AEGPA0	2.780.000,00	16,76%	Pré-Fixado
15/10/2013	15/10/2025	Mobilidade Urbana	ODEBRECHT TRANSPORT	ODTR11	300.000,00	6,70%	IPCA
15/11/2014	15/11/2026	Mobilidade Urbana	SUPERVIA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO	SPVI12	300.000,00	7,50%	IPCA
15/03/2018	15/03/2028	Mobilidade Urbana	VIAQUATRO - CONCESSIONÁRIA DA LINHA 4 DO METRÔ DE SÃO PAULO	CNLM25	500.000,00	7,07%	IPCA
01/04/2020	01/04/2030	Mobilidade Urbana	CONCESSIONÁRIA DAS LINHAS 5 E 17 DO METRÔ DE SÃO PAULO	LMSP12	700.000,00	9,76%	Pré-fixado
15/01/2021	15/12/2031	Mobilidade Urbana	CONCESSÃO METROVIÁRIA DO RIO DE JANEIRO	MTRJ19	1.200.000,00	7,09%	IPCA
15/12/2022	15/10/2048	Mobilidade Urbana	CONCESSIONÁRIA DAS LINHAS 8 E 9 DO SISTEMA DE TRENS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO	CLTM13	2.500.000,00	6,43%	IPCA
26/06/2015	31/07/2022	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO TOCANTINS - SANEATINS	SNTI13	50.000,00	10,33%	IPCA
26/06/2015	31/07/2022	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO TOCANTINS - SANEATINS	SNTI23	140.000,00	10,33%	IPCA
15/07/2017	15/08/2024	Saneamento	NASCENTES DO XINGU PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO	NASX13	155.000,00	6,17%	IPCA
15/01/2018	15/01/2024	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS - COPASA MG	CSMGA1	187.385,00	5,06%	IPCA
15/01/2018	15/01/2026	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS - COPASA MG	CSMGA2	80.615,00	5,27%	IPCA
15/02/2019	15/10/2027	Saneamento	COMPANHIA ÁGUAS DE ITAPEMA	ITPE12	100.000,00	7,07%	IPCA
15/07/2019	15/07/2026	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP	SBSPC4	100.000,00	3,20%	IPCA
15/07/2019	15/07/2029	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP	SBSPD4	300.000,00	3,37%	IPCA
15/03/2020	15/03/2027	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR	SAPR10	350.000,00	4,66%	IPCA
28/05/2020	15/06/2025	Saneamento	MANAUS AMBIENTAL	MNAU13	310.000,00	6,25%	IPCA
15/07/2020	15/07/2027	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP	SBSBP6	600.000,00	4,65%	IPCA

Data da Emissão das Debêntures	Data de Vencimento das Debêntures	Setor	Companhia Emissora	Código CETIP	Valor Total (R\$ mil)	Spread	Indexador
15/07/2020	15/07/2030	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP	SBSPC6	445.000,00	4,95%	IPCA
15/07/2020	15/07/2034	Saneamento	IGUÁ SANEAMENTO	IGSN15	620.486,00	6,10%	IPCA
15/07/2020	15/07/2030	Saneamento	PARANAGUÁ SANEAMENTO	PASN12	259.804,00	6,10%	IPCA
15/09/2020	15/09/2034	Saneamento	BRK AMBIENTAL PARTICIPAÇÕES	BRKP28	305.000,00	5,54%	IPCA
15/11/2020	15/11/2040	Saneamento	CONCESSIONÁRIA ÁGUAS DE JUTURNAÍBA	CAJS11	117.400,00	5,40%	IPCA
15/02/2021	15/02/2028	Saneamento	CIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO	RSAN34	115.000,00	4,39%	IPCA
15/02/2021	15/02/2031	Saneamento	CIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO	RSAN44	335.000,00	4,83%	IPCA
15/03/2021	15/03/2029	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR	SAPRA2	208.300,00	4,25%	IPCA
15/03/2021	15/03/2031	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR	SAPRA3	161.700,00	4,49%	IPCA
15/03/2021	15/03/2029	Saneamento	COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ	CAEC21	515.990,00	5,41%	IPCA
15/05/2021	15/05/2041	Saneamento	OURO PRETO SERVIÇOS DE SANEAMENTO	SNRO11	100.000,00	6,69%	IPCA
15/09/2021	15/09/2031	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS	CSMGA6	243.807,00	5,23%	IPCA
29/10/2021	20/09/2032	Iluminação Pública	SMART RJ CONCESSIONÁRIA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SPE	SMRJ12	925.000,00	12,25%	Pré-Fixado
15/11/2021	15/11/2035	Resíduos Sólidos	ORIZON MEIO AMBIENTE	HZTC14	250.000,00	6,76%	IPCA
15/12/2021	15/12/2031	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP	SBSPE9	600.000,00	5,31%	IPCA
15/12/2021	15/12/2036	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP	SBSPF9	150.000,00	5,45%	IPCA
15/01/2022	15/01/2034	Iluminação Pública	ENGIE SOLUÇÕES CIDADES INTELIGENTES E INFRAESTRUTURA DE UBERLÂNDIA	EUBE11	65.000,00	6,44%	IPCA
15/01/2022	15/01/2032	Saneamento	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR	SAPRB3	300.000,00	5,89%	IPCA
15/01/2022	15/12/2035	Iluminação Pública	IP SUL CONCESSIONÁRIA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	IPIL11	80.000,00	7,27%	IPCA
15/05/2022	15/05/2032	Saneamento	ÁGUAS DE TERESINA SANEAMENTO SPE	GSTS14	409.317,00	6,52%	IPCA
15/05/2022	15/05/2037	Saneamento	ÁGUAS DE TERESINA SANEAMENTO SPE	GSTS24	190.683,00	6,85%	IPCA
15/12/2021	15/03/2031	Resíduos Sólidos	CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL	CCLS11	450.000,00	6,67%	IPCA
15/12/2021	15/07/2031	Resíduos Sólidos	CICLUS AMBIENTAL DO BRASIL	CCLS21	100.000,00	6,84%	IPCA

Data da Emissão das Debêntures	Data de Vencimento das Debêntures	Setor	Companhia Emissora	Código CETIP	Valor Total (R\$ mil)	Spread	Indexador
15/06/2022	15/12/2031	Iluminação Pública	CONCESSIONÁRIA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA CONECTA ARACAJU	ARAJ11	40.000,00	8,01%	IPCA
15/06/2022	15/12/2031	Iluminação Pública	CONCESSIONÁRIA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA CONECTA FEIRA DE SANTANA	TANA11	40.000,00	8,01%	IPCA
15/09/2022	15/09/2037	Saneamento	CONCESSIONÁRIA ÁGUAS DE JUTURNAÍBA	CAJS12	155.091,00	6,85%	IPCA
15/10/2022	15/06/2042	Saneamento	BRK AMBIENTAL - REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ	RMSA12	1.950.000,00	7,62%	IPCA
15/12/2022	15/07/2037	Saneamento	BRK AMBIENTAL - URUGUAIANA	BRKU11	90.780,00	7,50%	IPCA
15/04/2023	11/05/2023	Saneamento	BRK AMBIENTAL - RIO CLARO	BKRC11	100.000,00	8,50%	IPCA
15/05/2023	15/05/2040	Saneamento	SÃO GABRIEL SANEAMENTO	SGAB11	70.000,00	8,31%	IPCA
15/05/2023	15/05/2043	Saneamento	IGUÁ RIO DE JANEIRO	IRJS14	2.000.000,00	8,20%	IPCA
15/05/2023	15/05/2052	Saneamento	IGUÁ RIO DE JANEIRO	IRJS24	1.800.000,00	7,97%	IPCA
15/07/2023	15/01/2034	Saneamento	ÁGUAS DO RIO 1 SPE	RISP12	1.669.917,06	6,90%	IPCA
15/07/2023	15/01/2042	Saneamento	ÁGUAS DO RIO 1 SPE	RISP22	1.822.172,94	7,20%	IPCA
15/07/2023	15/01/2034	Saneamento	ÁGUAS DO RIO 4 SPE	RIS412	980.744,94	6,90%	IPCA
15/07/2023	15/01/2042	Saneamento	ÁGUAS DO RIO 4 SPE	RIS422	1.070.165,06	7,20%	IPCA
Total			55		29.409.858,00		

Fonte: Anbima. Elaboração Própria.

Com relação às taxas de juros, a Tabela 5.2.3-2 apresenta *spread* médio das Debêntures Incentivadas emitidas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos, considerando apenas as que possuem emissão atrelada ao IPCA.

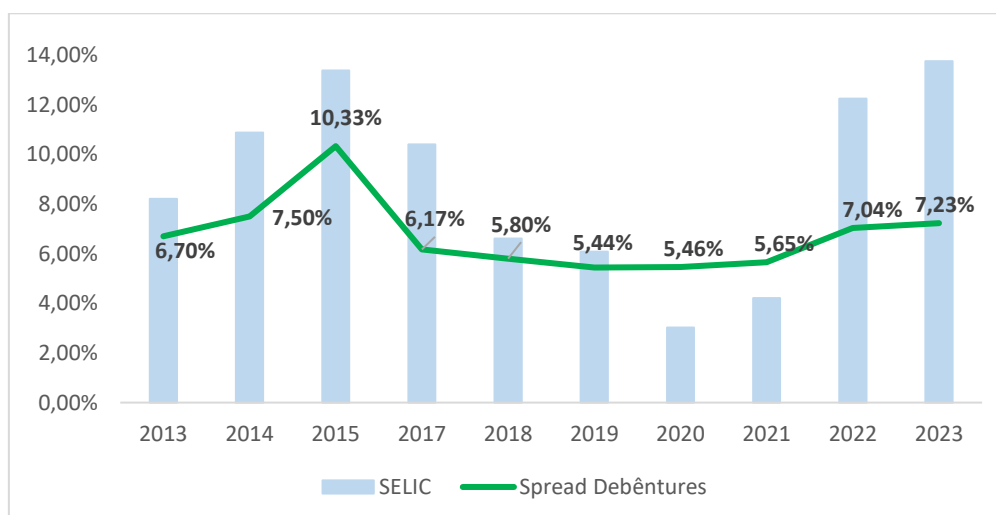
Tabela 5.2.3-2 – *Spread* médio, em relação ao IPCA, das Debêntures Incentivadas emitidas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos

Setor	Spread Médio (IPCA +)
Saneamento	6,11%
Mobilidade Urbana	6,96%
Iluminação Pública	7,43%
Resíduos Sólidos	6,76%
Total	6,34%

Fonte: Anbima. Elaboração Própria.

Considerando as Debêntures Incentivadas como alternativa para o financiamento da infraestrutura, é possível identificar que o *spread* em relação ao IPCA, pago pelos títulos, sofre influência da taxa de juros de referência no Brasil, a Taxa SELIC. Conforme o Gráfico 5.2.3-1, o *spread* das debêntures incentivadas é maior nos períodos de elevação da Taxa Selic⁶⁷.

Gráfico 5.2.3-1 - *Spread* médio em relação ao IPCA, das debêntures incentivadas emitidas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos e taxa Selic média, por ano



Fonte: Anbima e Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

⁶⁷ De acordo com o Banco Central do Brasil (BCB), “A taxa Selic é a taxa básica de juros da economia, que influencia outras taxas de juros do país, como taxas de empréstimos, financiamentos e aplicações financeiras.”

Sendo a taxa SELIC a taxa de juros de referência da economia brasileira, esta acaba por influenciar as demais taxas de financiamento. Ainda que as debêntures incentivadas sejam majoritariamente emitidas com referência ao IPCA, as taxas de emissão sofrem influência da taxa SELIC.

No caso, o *spread* pode ser entendido como o ganho real do investidor⁶⁸, uma vez que as taxas de juros dos títulos das debêntures incentivadas são definidas por retornos acima da inflação. No caso, como demonstrado no Gráfico 5.2.3-1, nos períodos de alta da taxa de referência da economia, ocorre elevação dos ganhos reais para investimentos em debêntures incentivadas, ou em outras palavras, torna-se mais caro o financiamento dos projetos de infraestrutura.

Cabe destacar, ainda, que as debêntures podem ser utilizadas pelas concessionárias como instrumento de dívida, sem a necessidade de qualificação como debênture incentivada e os benefícios tributários advindos da Lei 12.431/11.

Dessa forma, as debêntures funcionam como um título de dívida privado comum, negociado em mercado primário e secundário. Em geral, para os casos de parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura urbana, são utilizados como instrumento de financiamento de curto prazo, como veremos na próxima seção.

5.3 O mix de financiamento nas parcerias público-privadas em infraestrutura urbana no Brasil

De forma a avaliar as formas de financiamento das parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura urbana e serviços urbanos, a pesquisa empírica empreendida na tese identificou as fontes públicas de financiamento desses projetos. Como apresentado no capítulo 2, a base de contratos avaliados na pesquisa empírica é composta por 160 contratos, nas modalidades de concessão administrativas e patrocinadas, considerando os segmentos de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública.

Ressalta-se que, ao longo do capítulo 4, foram apresentadas as modificações na composição acionária das empresas vinculadas aos projetos e

⁶⁸ O ganho real pode ser entendido como o retorno de um investimento acima da inflação.

que, em diversos casos, essas alterações implicaram em aporte de capital por parte dos acionistas, que acabam por se concretizar como parte da parcela de financiamento dos projetos. Para além desses casos já discutidos, as bases públicas de consulta utilizadas para a pesquisa foram:

- a. Financiamento do BNDES: foram consideradas as informações disponibilizadas no portal do BNDES, que representam as contratações realizadas pelo banco nas modalidades direta e indireta;
- b. Financiamento do FGTS: A partir de consulta realizada ao Ministério das Cidades por meio da Lei de Acesso à Informação;
- c. Debêntures: Dados disponibilizados pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) para debêntures e debêntures incentivadas.

Em particular, essas fontes nos ajudam a compreender como o mercado de parcerias público-privadas se estrutura do ponto de vista do financiamento. Como já apontado, projetos privados não promovem grandes alterações nas fontes de financiamento, mantendo a participação de recursos públicos, como do BNDES e do FGTS, ou mesmo por meio de mecanismos de benefícios tributários, como as debêntures incentivadas.

Há de se considerar, também, as grandes diferenças de investimentos e, conseqüentemente, da busca por financiamento, em relação aos segmentos aqui trabalhados. Os contratos de mobilidade urbana e saneamento básico apresentam um volume de investimentos consideravelmente mais significativo do que em projetos de iluminação pública, por exemplo.

Com relação ao financiamento do BNDES, foram identificados 22 contratos de financiamento no universo das PPPs avaliados, conforme o Quadro 5.3-1. Os valores das operações diretas totalizam mais de R\$ 13 bilhões, enquanto as operações indiretas somam aproximadamente R\$ 60 milhões.

Destaca-se que nas operações indiretas, ainda que os recursos sejam vinculados ao BNDES, a operação incluiu outras instituições financeiras. Nos contratos de operações indiretas, foram identificadas as seguintes instituições: Banco Bradesco, Banco Caterpillar, Banco Mercedes-Benz do Brasil, Banco Safra, Banco Santander Brasil, Banco Volkswagen, Banco Votorantim, Caixa

Econômica Federal e Itaú Unibanco. Nesses casos, o volume de recursos envolvidos é significativamente menor.

Com relação aos segmentos, destaca-se a participação do BNDES em grandes projetos de saneamento básico e mobilidade urbana, em particular nos financiamentos diretos. Em período recente, inicia-se o financiamento de projetos de iluminação pública, como o exemplo da PPP do município de Vila Velha/ES. Com relação aos projetos de resíduos sólidos, os recursos financiados ainda são pouco significativos, com destaque para as PPPs de Paulista/PE e São Carlos/SP.

Quadro 5.3-1 – Financiamento do BNDES em projetos de parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos (2004-2023)

Projeto	Segmento	Concessionária	Valor (Operações Diretas)	Valor (Operações Indiretas)
Esgotamento Sanitário do Município de Serra (Espírito Santo)	Saneamento	AMBIENTAL SERRA CONCESSIONARIA DE SANEAMENTO S.A	R\$ 230.131.593,00	
Esgotamento Sanitário (Rio Claro)	Saneamento	BRK AMBIENTAL - RIO CLARO S.A.	R\$ 94.671.300,01	R\$ 946.580,00
Sistema de Esgotamento Sanitário (Rio das Ostras)	Saneamento	BRK AMBIENTAL - RIO DAS OSTRAS S/A	R\$ 263.155.116,00	R\$ 1.170.990,00
Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Bahia)	Mobilidade Urbana	COMPANHIA DO METRO DA BAHIA	R\$ 3.057.445.600,00	
Linha 8 Diamante e Linha 9 Esmeralda (Estado de São Paulo)	Mobilidade Urbana	CONCESSIONARIA DAS LINHAS 8 E 9 DO SISTEMA DE TRENS MET	R\$ 2.100.000.000,00	
Veículo Leve sobre Trilhos (Município do Rio de Janeiro)	Mobilidade Urbana	CONCESSIONARIA DO VLT CARIOCA S.A.	R\$ 906.028.000,00	
Metrô de São Paulo - Linha 6 Laranja (Estado de São Paulo)	Mobilidade Urbana	CONCESSIONARIA LINHA UNIVERSIDADE S.A.	R\$ 5.483.444.000,00	
Iluminação Pública (Vila Velha)	Iluminação Pública	CONCESSIONARIA SRE-IP VILA VELHA SPE S/A	R\$ 24.000.000,00	
Frota da Linha 8 Diamante (Estado de São Paulo)	Mobilidade Urbana	CTRENS- COMPANHIA DE MANUTENCAO	R\$ 946.890.000,00	
Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (Paulista)	Resíduos Sólidos	I9 PAULISTA GESTAO DE RESIDUOS S/A	R\$ 34.040.000,00	
Sistema Produtor do Alto Tietê (Estado de São Paulo)	Saneamento	SPAT SANEAMENTO S.A.	R\$ 275.000.000,00	
Esgotamento Sanitário (Piracicaba)	Saneamento	AGUAS DO MIRANTE S.A.		R\$ 174.400,00
Iluminação Pública (Belo Horizonte)	Iluminação Pública	BH ILUMINACAO PUBLICA S.A		R\$ 1.143.680,00
Sistema Integrado Metropolitano da RMBS - VLT Baixada Santista	Mobilidade Urbana	BR MOBILIDADE BAIXADA SANTISTA SPE S.A		R\$ 29.955.283,00
Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (Bahia)	Saneamento	BRK AMBIENTAL JAGUARIBE S.A		R\$ 898.976,00
Iluminação Pública (Campos do Jordão)	Iluminação Pública	CAMPOS LUZ ILUMINACAO PUBLICA SPE LTDA		R\$ 446.320,00
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (Paraty)	Saneamento	CONCESSIONARIA AGUAS DE PARATY S/A.		R\$ 2.946.229,00
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Salto)	Resíduos Sólidos	CSO AMBIENTAL DE SALTO SPE S.A.		R\$ 452.000,00
Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana (Cabreúva)	Resíduos Sólidos	EPPO CABREUVA SOLUCOES URBANAS SPE LTDA		R\$ 1.834.500,00
Resíduos Sólidos (Belo Horizonte)	Resíduos Sólidos	MACAUBAS MEIO AMBIENTE SA		R\$ 4.035.018,00
Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos (Piracicaba)	Resíduos Sólidos	PIRACICABA AMBIENTAL SOCIEDADE ANONIMA		R\$ 4.326.952,00
Limpeza Urbana (São Carlos)	Resíduos Sólidos	SAO CARLOS AMBIENTAL		R\$ 12.432.759,00
TOTAL			R\$ 13.414.805.609,01	R\$ 60.763.687,00

Fonte: BNDES. Elaboração Própria

Com relação aos recursos do FGTS, não foram identificados empréstimos vinculados aos setores de mobilidade urbana e iluminação pública, nos projetos de parcerias público-privadas.

Nas operações de financiamento para os setores de saneamento básico e manejo de resíduos sólidos, o Quadro 5.3-2 apresenta os projetos de parcerias público-privadas que foram financiados com recursos do FGTS.

Quadro 5.3-2 Projetos de parcerias público-privadas com financiamento com recursos do FGTS - (2006-2023)

Título	Segmento	Concessionárias	Valor
Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (Bahia)	Saneamento	BRK Ambiental Jaguaribe S.A.	R\$ 173.847.029,86
Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana (Pernambuco)	Saneamento	BRK Ambiental - Região Metropolitana do Recife/Goiana SPE S.A.	R\$ 235.669.187,17
Sistema Adutor do Agreste (Alagoas)	Saneamento	CAB Águas do Agreste S.A.	R\$ 146.807.379,57
Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos (Piracicaba)	Resíduos Sólidos	Piracicaba Ambiental Sociedade Anônima	R\$ 54.088.244,00
Esgotamento Sanitário (Piracicaba)	Saneamento	Águas do Mirante S.A.	R\$ 195.735.378,25
Esgotamento Sanitário (Macaé)	Saneamento	BRK Ambiental - Macaé S.A.	R\$ 258.632.179,08
Sistema Produtor São Lourenço (Estado de São Paulo)	Saneamento	Sistema Produtor São Lourenço S.A.	R\$ 2.352.699.771,30
TOTAL			R\$ 3.417.479.169,23

Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração Própria

Já os títulos privados, identificados pelas emissões de debêntures comuns e incentivadas, estão apresentados no Quadro 5.3-3. De acordo com as informações apresentadas, destaca-se, primeiramente, que as debêntures comuns possuem menor prazo de vencimento, em geral, inferior a 5 anos.

Tal fato indica que essa modalidade de financiamento pode ser utilizada como elemento de financiamento em períodos não operacionais dos projetos, por exemplo. Ao mesmo tempo, pode-se considerar que acabam por não cumprir a função de financiamento de longo prazo, demonstrando que os títulos privados negociados dessa forma no mercado de capitais não cumprem com êxito esta função.

Já as debêntures incentivadas, como já referido anteriormente, apresentam maior prazo de vencimento, o que demonstra que a isenção

tributária pode se tornar um elemento atrativo para eventuais investidores nos segmentos da infraestrutura urbana e compradores dos títulos privados.

Quadro 5.3-3 Debêntures comuns e incentivadas emitidas em projetos de parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos – (2006-2023)

Projeto	Data de Assinatura do Contrato	Prazo da Concessão (ANOS)	Código da Debênture	Modalidade	Valor da Emissão	Prazo da Debênture
Metrô de São Paulo - Linha 4 Amarela	29/11/2006	32	CNLM15	Comum	R\$ 700.000.000,00	10 anos
			CNLM25	Incentivada	R\$ 500.000.000,00	10 anos
Esgotamento Sanitário - Rio Claro	15/02/2007	30	BKRC11	Incentivada	R\$ 100.000.000,00	12 anos
Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana	15/02/2013	35	FOZS13	Comum	R\$ 70.000.000,00	5 anos e 4 meses
Sistema de Esgotamento Sanitário - Rio das Ostras	24/08/2007	16,5	RI0013	Comum	R\$ 140.000.000,00	2 anos e 10 meses
			RIOS12	Comum	R\$ 62.000.000,00	2 anos e 1 mês
			SROP12	Comum	R\$ 35.000.000,00	5 anos e 3 meses
Sistema Produtor Rio Manso	20/12/2013	15	BRKT14	Comum	R\$ 105.000.000,00	4 anos e 8 meses
Metrô de São Paulo - Linha 6 Laranja	18/12/2013	25	LNUV13	Comum	R\$ 175.000.000,00	1 ano e 3 meses
			LNUV14	Comum	R\$ 600.000.000,00	5 anos
			LNUV23	Comum	R\$ 205.000.000,00	1 ano e 3 meses
			LNUV24	Comum	R\$ 250.000.000,00	4 anos e 11 meses
			LNUV33	Comum	R\$ 70.000.000,00	1 ano e 3 meses
			LNUV34	Comum	R\$ 100.000.000,00	4 anos e 9 meses
			LNUV15	Incentivada	R\$ 500.000.000,00	16 anos
Esgotamento Sanitário - Macaé	05/11/2012	30	FOZM12	Comum	R\$ 74.000.000,00	5 anos
Iluminação Pública - Rio de Janeiro	28/04/2020	20	SMRJ12	Incentivada	R\$ 925.000.000,00	10 anos e 10 meses
Iluminação Pública - Uberlândia	23/01/2020	20	EUBE11	Incentivada	R\$ 65.000.000,00	12 anos
Iluminação Pública - Porto Alegre	18/06/2020	20	IPIL11	Incentivada	R\$ 80.000.000,00	13 anos e 11 meses
Iluminação Pública - Aracajú	30/11/2020	13	ARAJ11	Incentivada	R\$ 40.000.000,00	9 anos e 6 meses

Projeto	Data de Assinatura do Contrato	Prazo da Concessão (ANOS)	Código da Debênture	Modalidade	Valor da Emissão	Prazo da Debênture
Iluminação Pública - Feira de Santana	07/12/2020	13	TANA11	Incentivada	R\$ 40.000.000,00	9 anos e 6 meses
Linha 8 Diamante e Linha 9 Esmeralda - CPTM/SP	30/06/2021	30	CLTM11	Comum	R\$ 1.600.000.000,00	2 anos e 9 meses
			CLTM12	Comum	R\$ 850.000.000,00	1 ano e 8 meses
			CLTM13	Incentivada	R\$ 2.500.000.000,00	25 anos e 9 meses

Fonte: ANBIMA. Elaboração Própria

Por fim, é possível identificar que os projetos de parcerias público-privadas nos setores da infraestrutura e serviços urbanos apresentam um *mix* de fontes de financiamento, o que caracteriza os investimentos de grande vulto nessas áreas. De forma a exemplificar essa condição, o Quadro 5.3-4 sintetiza projetos que utilizaram mais de uma das fontes identificadas anteriormente.

Nesse caso, destacam-se os projetos de mobilidade urbana da cidade São Paulo, como a construção da Linha 6 – Laranja do metrô e a operação das Linhas 8 e 9 da Companhia de Trens Metropolitanos. Nos dois casos, identifica-se o financiamento por meio do banco público (BNDES) e o mercado de capitais nos instrumentos de debêntures (comuns e incentivadas).

De forma semelhante, no setor de saneamento, os projetos de PPP do município de Rio Claro/SP e da Região Metropolitana de Recife também apresentam composição de integração entre os recursos públicos e o mercado de capitais. No primeiro caso, o financiamento ocorre por meio do BNDES e de debêntures incentivadas, enquanto no segundo, com recursos do FGTS e debêntures comum.

Quadro 5.3-4 Projetos de parcerias público-privadas com composição híbrida de financiamento nos setores da infraestrutura e serviços urbanos

Projeto	Segmento	BNDES (Indiretas)	BNDES (Diretas)	Debênture Incentivada	Debênture Comum	FGTS	Total
Metrô de São Paulo - Linha 4 Amarela	Mobilidade Urbana			R\$ 700.000.000,00	R\$ 500.000.000,00		R\$ 1.200.000.000,00
Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe - Salvador/BA	Saneamento	R\$ 898.976,00				R\$ 173.847.029,86	R\$ 174.746.005,86
Sistema de Esgotamento Sanitário - Rio das Ostras/RJ	Saneamento	R\$ 1.170.990,00	R\$ 263.155.116,00		R\$ 237.000.000,00		R\$ 501.326.106,00
Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana	Saneamento				R\$ 70.000.000,00	R\$ 235.669.187,17	R\$ 305.669.187,17
Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos - Piracicaba/SP	Resíduos Sólidos	R\$ 4.326.952,00				R\$ 54.088.244,00	R\$ 58.415.196,00
Esgotamento Sanitário - Piracicaba	Saneamento	R\$ 174.400,00				R\$ 195.735.378,25	R\$ 195.909.778,25
Esgotamento Sanitário - Rio Claro/SP	Saneamento	R\$ 946.580,00	R\$ 94.671.300,01	R\$ 100.000.000,00			R\$ 195.617.880,01
Metrô de São Paulo - Linha 6 Laranja	Mobilidade Urbana		R\$ 5.483.444.000,00	R\$ 500.000.000,00	R\$ 1.400.000.000,00		R\$ 7.383.444.000,00
Esgotamento Sanitário - Macaé/RJ	Saneamento				R\$ 74.000.000,00	R\$ 258.632.179,08	R\$ 332.632.179,08

Projeto	Segmento	BNDES (Indiretas)	BNDES (Diretas)	Debênture Incentivada	Debênture Comum	FGTS	Total
Linha 8 Diamante e Linha 9 Esmeralda - CPTM/SP	Mobilidade Urbana		R\$ 2.100.000.000,00	R\$ 2.500.000.000,00	R\$ 2.450.000.000,00		R\$ 7.050.000.000,00

Fonte: Diversas. Elaboração Própria

5.4 Considerações sobre o capítulo

Considerando que projetos de concessões e parcerias público-privadas possuem como característica inerente à sua estruturação a necessidade de financiamento por meio de dívidas, o capítulo buscou apresentar as possibilidades de financiamentos vinculados a essas modalidades de contratação.

Identificou-se, primeiramente, e contrariando as afirmações comumente destacadas, que as concessões e PPPs não implicam em modificações significativas das fontes de financiamento em relação às formas ditas tradicionais de financiamento da infraestrutura urbana. As possibilidades advindas de financiamento público, por meio de bancos públicos ou aporte direto de recursos orçamentários, coloca-se como umas das principais opções também para as PPPs.

A busca pelo desenvolvimento de um mercado privado de financiamento desses projetos, sem o aporte de bancos públicos, ainda que sustentado por grandes modificações regulatórias, apontadas no capítulo 3, avançou de maneira restrita.

Foi possível identificar que o suporte governamental, em particular por meio do BNDES, surge como uma das fontes de financiamento mais significativas para os projetos de parcerias público-privadas. Já o FGTS, mantém-se restrito a alguns projetos do setor de saneamento. Em ambos os casos, contudo, a partir de 2016, há um importante direcionamento para o financiamento de agentes privados nos setores da infraestrutura e serviços urbanos, que passam a ser majoritários em relação ao financiamento para entes públicos.

Sobre a emissão de títulos privados, na forma de debêntures, identificou-se a utilização da modalidade debêntures comum e incentivada. No caso da debênture comum, a principal característica foi o pequeno prazo de vencimento dos títulos, colocando-se como alternativa limitada para o financiamento de projetos de longo prazo, como no caso da infraestrutura. Com relação às debêntures incentivadas, identificou-se prazo mais longo de vencimento e a

utilização mais variada nos setores, como, por exemplo, no financiamento da iluminação pública.

Destacou-se, ainda, que projetos do porte da infraestrutura e serviços urbanos, em geral, demandam grandes investimento e implicam em um *mix* de financiamentos, com a utilização de fontes variadas para captação de recursos.

Há de se destacar, contudo, que os elementos financeirizados apontados ao longo do trabalho aparecem de maneira mais restrita quando se avalia justamente as possibilidades financiamento. Dentre as características apontadas no capítulo 2, que apontam os processos de financeirização por meio da estrutura de capital, devemos considerar: i-) a relação conflituosa entre investidores de capital próprio e os financiadores por dívida; ii-) entrada de fundos de pensão, fundos soberanos ou fundos patrimoniais no financiamento de projetos de infraestrutura; e iii-) condições de incerteza do retorno dos projetos, com esforço de geração de novas formas de receitas, bem como o apoio governamental em complemento às receitas geradas pelos projetos.

As limitações do desenvolvimento do mercado de capitais no país, que impedem ações mais significativas nesse sentido, com uma parcela restrita de títulos negociados e, ainda assim, sustentados pelas isenções fiscais, ou seja, garantidos pelo fundo público. Como destacado, o financiamento privado é comumente utilizado em empréstimos de curto prazo, que não cumprem o papel de financiador de longo prazo nos projetos de infraestrutura. Dessa forma, a relação de conflito entre financiadores privados e concessionárias, no caso brasileiro, é restrito.

No caso da inserção de fundos de pensão, fundos soberanos ou fundos patrimoniais, como apresentado no capítulo 4, ocorre de maneira a assumir a participação nas empresas, sem funcionar exatamente como fontes de financiamento. Dessa forma, o processo de financeirização identificado ocorre, de maneira mais explícita, por meio da estrutura de capital e não pela estrutura de capital.

Porém, cabe considerar que o diálogo com elementos financeirizados no caso brasileiro passa por relações que se utilizam da fonte de recursos públicos, seja por meio do endividamento ou da dependência de aportes e

contraprestações advindas do orçamento público, como suporte da rentabilidade dos projetos. Mesmo a sustentação da entrada de novos agentes, como apresentado no capítulo 4, depende, em alguma medida, do fundo público.

Conclusão

O trabalho buscou contextualizar as transformações das formas de provisão e gestão da infraestrutura e serviços urbanos no Brasil, em particular no período pós-2004, com a promulgação da Lei de Parcerias Público-Privadas. Considerou-se, para tal, a relevante discussão sobre as possibilidades de superação dos históricos déficits de acesso aos serviços, que caracterizam grande parcela da sociedade brasileira.

Partiu-se de uma posição que ganha destaque em período contemporâneo, com contornos consensuais no debate público, de que a possibilidade de universalização desses serviços por meio de provisão estatal não é possível de ser alcançada e que, somente com a atuação privada nessas áreas, será possível promover seu acesso.

Como discutido no capítulo 1, essa posição encontra respaldo na consolidação de um discurso contra o Estado, que não se verifica apenas no Brasil, mas em escala global. Ocorre de forma generalizada uma disseminação da posição de que o Estado contemporâneo não possui capacidade de investimento para promover a oferta desses serviços e, em conjunto, não é capaz de atuar de forma eficiente na gestão e operação dessas atividades. Resta, portanto, uma única alternativa: o apoio e suporte para o desenvolvimento dessas ações por parte de agentes privados.

A partir desse contexto, buscou-se compreender como esse fenômeno manifesta-se no caso brasileiro, levando-se em consideração as especificidades do caso nacional, em diálogo constante com as transformações gerais do próprio sistema capitalista.

Dessa forma, primeiramente, fez-se necessário compreender qual o papel da infraestrutura, e do próprio ambiente construído, no sistema capitalista. Propõe-se, então, uma discussão sobre a economia política das infraestruturas, que apresenta suas características enquanto elemento importante, quando não central, da dinâmica capitalista, seja por seu caráter intrínseco à produção e circulação das mercadorias, bem como do suporte necessário das condições de vida, em particular, nos centros urbanos.

Além disso, entende-se que o deslocamento de grandes volumes de capital para a área da infraestrutura também é parte dos processos cíclicos que organizam o modo de produção capitalista. Como discutido, períodos de crise de sobreacumulação direcionam recursos para esse tipo de investimentos no ambiente construído.

O período contemporâneo pode ser compreendido como um desses momentos. Em particular, no período pré-pandemia de COVID-19, identificava-se uma época de extrema liquidez de recursos, como resultado das políticas desenvolvidas nos países centrais do sistema. Grandes quantidades de capital encontravam-se disponíveis para investimentos e as infraestruturas urbanas foram identificadas como opção viável de rentabilidade.

No caso brasileiro, esse momento coincidiu com grave crise política e econômica que afetou o país. A crise fiscal que, ao olhar da economia ortodoxa, impedia o Estado de promover investimentos, em conjunto com intenso esforço político, colocou o setor privado como a única alternativa viável para a retomada dos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos.

Assim, a pesquisa empírica e analítica desenvolvida neste trabalho pretendeu avaliar como se deu a trajetória de disseminação dos instrumentos que permitiriam a maior participação privada nas áreas da infraestrutura e serviços urbanos. Para tal, optou-se por uma estrutura de análise que definiu os setores de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública, como base de avaliação, bem como foi identificada sua trajetória histórica com provisão e gestão essencialmente estatal.

Dessa forma, buscou-se identificar como a provisão e a gestão desses segmentos passou a ser direcionada para o setor privado. O instrumento identificado para essa forma de ação foi a modalidade de contratação no formato de parcerias público-privadas.

O primeiro esforço avaliado foi a construção de uma estrutura regulatória que fosse capaz de promover a maior participação privada nos setores da infraestrutura e dos serviços urbanos. Identificou-se que, nas últimas duas décadas, o país promoveu intensa modificação regulatória e institucional, de forma a intensificar a participação desses agentes nos segmentos avaliados,

bem como promover um ambiente de negócios satisfatório, com redução dos riscos e acesso às fontes de financiamento.

A partir da estrutura de análise proposta, foi possível apontar que a estrutura regulatória foi modificada de forma a garantir maior presença de novos agentes, bem como garantir a promoção e viabilidade dos contratos de parcerias público-privadas. Em conjunto, disseminou-se na administração pública uma estrutura institucional que colocava essa forma de atuação como central na agenda do planejamento urbano, alterando a estruturação de políticas públicas nesses segmentos.

Esse esforço regulatório impactou em alteração nos agentes envolvidos na provisão e gestão dos serviços de saneamento básico, mobilidade urbana, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública. Avaliando a estrutura organizacional dos consórcios que atuam nos projetos de PPP dos segmentos avaliados, foi possível verificar importantes modificações, com um amplo conjunto de novos agentes na composição dos proprietários das concessões de serviços.

Se em um primeiro momento do período avaliado, grandes construtoras nacionais e fundos de pensão de grandes empresas estatais foram as responsáveis por assumir os projetos, na última década, coincidindo com a crise econômica e política que afetou o país, esses foram substituídos por outro padrão de investidores, como fundos de investimentos e fundos de pensão estrangeiros, *holdings* do setor financeiro nacional, fundos de investimentos nacionais, dentre outros.

Se historicamente, como destacado no capítulo 1, existia uma importante participação do capital mercantil integrado às grandes empresas da construção civil e com participação na produção do espaço urbano, as modificações ocorridas no padrão regulatório e a entrada desses novos agentes, indicam mudança importante no cenário da produção do espaço urbano. Os novos agentes que chegam ao mercado de infraestrutura urbana possuem diferente base de capital em sua estrutura. Esse aspecto corrobora um dos elementos avaliados no trabalho, os impactos da financeirização no setor de infraestrutura urbana e serviços urbanos no Brasil.

Em última análise, avaliou-se os mecanismos da estrutura de financiamento dos projetos de parcerias público-privadas no país. Nesse caso, o padrão histórico de financiamento com suporte do fundo público, que tradicionalmente promoveu as fontes de recursos para investimentos nesses segmentos, mantém-se como fundamental. Ainda que se tenha buscado, por meio de incentivos regulatórios e fiscais, as bases de financiamento privado pelo desenvolvimento de um mercado de capitais, esse continuou bastante restrito e ainda dependente de incentivos como isenção tributária.

A avaliação desenvolvida ao longo do trabalho nos permite algumas conclusões importantes sobre a provisão e gestão da infraestrutura e serviços urbanos no país. Não se discute nem mesmo uma alternativa pública de provisão. A estrutura da gestão pública passa a se organizar na busca por organizar esses complexos contratos de parcerias, bem como uma base de garantias de recursos para atração de agentes privados. Desloca-se o planejamento, em especial o planejamento urbano, para um esforço de promover a transferência dos serviços para o segmento privado.

Dentro desse novo modelo de planejamento, não há, por outro lado, consistente estrutura de avaliação sobre os resultados e despesas vinculados a esses projetos. Considerando que se tratam de projetos de longo prazo, permeados de enorme incerteza, tanto do ponto de vista contratual, quanto da prestação dos serviços, a simples transferência de gestão para o setor privado não parece garantir os impactos positivos propagandeados no esforço de retirada do Estado da atuação nesses serviços.

Algumas hipóteses que suportam a defesa desse novo modelo de planejamento urbano, voltado para a participação privada, carece de maior esforço de análise. Um dos aspectos tradicionalmente apontado no debate público, em especial na grande imprensa, diz respeito às restrições fiscais do estado brasileiro. Neste contexto, a crise fiscal e a falta de recursos se tornariam o principal entrave aos investimentos públicos nesses setores.

Ora, se há restrição fiscal aos investimentos, como podemos considerar uma modalidade de contratação que depende sobremaneira de participação de recursos públicos no financiamento e na operação? A própria regulação

elaborada para desenvolver o mercado de parcerias público-privadas no Brasil contou a possibilidade aportes públicos na execução de obras, subsídios tributários na emissão de títulos privados, financiamento por meio de bancos públicos e fundos parafiscais, bem como o pagamento de contraprestação ao longo de todo o período de vigência dos contratos. Em um cenário de restrição fiscal, a participação de recursos públicos mostra-se bastante significativa, como se observou nos capítulos precedentes.

Em segundo aspecto, considera-se uma eventual maior eficiência e produtividade do setor privado frente ao setor público. Dessa forma, os agentes privados seriam mais eficientes na provisão e gestão dos serviços de infraestrutura urbana. Nesse sentido, caberia ao Estado o papel de regulação e fiscalização dos serviços.

Caso seja considerada a baixa capacidade do Estado em atuar de forma eficiente nesses setores, resta problemática, também, sua capacidade enquanto agente regulador e fiscalizador dos agentes privados. Não foram identificadas, ao longo da pesquisa, por exemplo, a organização de ações que permitissem ao Estado maior capacidade de controle e avaliação dos projetos de atuação privada.

Com relação aos investimentos e fontes de financiamento, não se pode apontar que a entrada de agentes privados representou um significativo esforço para novas fontes de recursos, nem mesmo um crescimento substancial do volume de recursos envolvidos nessas áreas. Identifica-se, por outro lado, uma importante entrada de agentes privados em projetos já operacionais, com longo histórico de investimentos públicos e geradores de receitas. Poucos projetos privados contam com investimentos em novas infraestruturas e, nesse caso, utiliza-se em grande medida recursos públicos para o financiamento, como visto no capítulo 5.

Dessa forma, há de se considerar que nas últimas duas décadas houve um significativo esforço para uma alteração no padrão de provisão e gestão da infraestrutura e serviços urbanos. Ainda que esse padrão não tenha se consolidado como majoritário frente ao histórico de atuação pública nesses

segmentos, deve-se apontar para uma transformação nos métodos de planejamento para essas atividades.

O planejamento urbano voltado para a promoção da base de bens e serviços vinculados às infraestruturas modifica-se de maneira significativa. Para que se promova a maior participação privada, os mecanismos institucionais de planejamento e gestão urbanas também alteram e reorientam as formas de promoção da infraestrutura.

Esse processo ocorre em conjunto com a fragmentação das estruturas físicas de redes que caracterizam, muitas vezes, as áreas da infraestrutura, como saneamento básico e mobilidade urbana, por exemplo. Ao definir porções do território ou mesmo da malha de transporte, que serão objetos de concessão, retira-se a característica de rede integrada que tradicionalmente organizava essas atividades.

As possibilidades de acesso aos bens e serviços de infraestrutura urbana podem ser consideradas como uma das principais expressões da desigualdade que caracterizam os centros urbanos brasileiros. A busca por uma solução que garanta a universalidade e qualidade dos serviços deve ser encarada como uma das principais ações na busca de uma sociedade menos desigual.

É necessário, contudo, que se mobilize esforços para uma avaliação crítica frente às transformações nas propostas de planejamento para essas áreas, bem como sobre a forma como o aparato estatal se organiza para o enfrentamento dessas questões.

A opção que parece se consolidar no país nas últimas duas décadas deve ser entendida em todas as suas dimensões. A mobilização de agentes e recursos, vinculadas aos processos de valorização do capital financeiro, que passam a ser integrados à provisão de bens essenciais à vida ou fundamentais para o cotidiano e bem-estar nas cidades, nos coloca em posição de uma avaliação crítica sobre as formas como esse processo se consolida.

As lógicas financeirizadas que movimentam a dinâmica do capitalismo contemporâneo não serão suficientes para a promoção de investimentos capazes de ampliar o acesso e melhorar as condições de vida nos centros

urbanos brasileiros, tanto pelas características destas condições de vida urbana quanto pelas características do retorno do investimento financeirizado. A rentabilidade almejada, em grande medida, implica em apropriação de parcelas mais significativas de recursos públicos, bem como elevação dos custos de produção e tarifas, reduzindo as possibilidades de universalização dos serviços.

Se as formas de apropriação que organizam o sistema capitalista implicam, também, na inserção dessas atividades nos circuitos de valorização, como se manifestaram nas últimas décadas e que se buscou demonstrar nesse trabalho, torna-se fundamental que se discutam maneiras alternativas a essas que parecem se consolidar como os instrumentos de planejamento urbano.

A condução de um planejamento urbano orientado ao bem público e à diminuição de desigualdades socioespaciais e ambientais históricas, baseado em premissas que nos permitam reduzir os processos de desigualdade que marcam a sociedade brasileira, passa por compreender esse processo. Para tal, o esforço de mobilização deve resistir aos procedimentos que impuseram ao Estado brasileiro esse modelo de planejamento que se consolida como hegemônico, incluindo o resgate das capacidades estatais para o planejamento e provisão das infraestruturas e serviços urbanos, compreendidas em suas múltiplas dimensões, como discutido ao longo do trabalho.

Referências Bibliográficas

ABCON SINDCON. **“Panorama da participação privada no saneamento 2023”**, Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto, 2023.

ABGF. Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias. **Relatórios e Demonstrativos Contábeis**. 2023.

ABRUCIO, F. L. Contratualização e organizações sociais: reflexões teóricas e lições da experiência internacional. **Debates GV Saúde**, 1(10), 2006, p. 24–27.

AMICCI, A. et al. **Guia TPC: orientações para seleção de tecnologias e implementação de projetos de transporte público coletivo**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. 265 p.

ARAUJO FILHO, V. F.; REGO, P. A.; MORAIS, M. P. Condicionantes Político-Institucionais da Política de Saneamento Básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos Governos de FHC e de Lula (1995-2009). In: **36º Encontro Anual da ANPOCS**, 2012, Águas de Lindóia. ANAIS do 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

ARELLANO, L. F. V. **Teoria Jurídica do Crédito Público e Operações Estruturadas: Empréstimos Públicos, Securitizações, PPPs, Garantias e Outras Operações Estruturadas no Direito Financeiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Blucher, 2020. 296p.

BERCOVICI, G. Infraestrutura e Desenvolvimento. In: Gilberto Bercovici; Rafael Valim. (Org.). **Elementos de direito da infraestrutura**. 1ed. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 17-26.

BERTULUCCI, M. L.. **O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das parcerias público-privadas no Brasil da Nova República** [Tese de doutoramento, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa]. Novembro de 2022.

BRANDÃO, C. A. Pacto de dominação interna e o papel do capital mercantil ontem e hoje no Brasil: dialogando com Wilson Cano. In: Santos, Adroaldo Quintela; Galvão, Antonio Carlos; Bolaño, César Ricardo, Patrício, Cid Olival; Maceo, Mariano; Oliveira, Nelson Victor. (Org.). Wilson Cano. **A questão regional e urbana no Brasil**. 1ed. São Paulo: Associação Brasileira dos Economistas pela Democracia; Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2021, v. 1, p. 120-145.

BRASIL/Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos**. Brasília (DF): Secretaria do Tesouro Nacional, 2023.

BRITTO, A. L. N. P.; LIMA, S. C. R. B.; HELLER, L.; CORDEIRO, B. S. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Descritiva da Medida Provisória nº 727 de 12 de maio de 2016**. Brasília. Junho/2016.

CAMPOS, P. H. P.. As empreiteiras brasileiras na transformação dos padrões de acumulação: estratégias hegemônicas e conflitos contemporâneos. In: Beatriz Rufino; Raphael Faustino; Cristina Wehba. (Org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, v. , p. 281-305.

CAPANEMA, L. X. de L. **Implementação do novo marco legal do saneamento: A importância da regulação por contrato em um cenário atual de transição regulatória**. BNDES Set., Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 5-40, set. 2022.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. In: **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2011.

CARVALHO, A. C. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013. (Tese de Doutorado).

COSTA, M.A.; MARGUTI, B. O. (Org.). **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrópoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. v. 1. 519p.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

OLIVEIRA, R.C. de; BARBOSA DA SILVA, M.M.; SELLIN, V.B. Estruturação de Garantias sob Ambiente de Restrições Fiscais: a utilização de parcela do ganho de eficiência como fonte de recursos para conta garantia (escrow account). **Cadernos da Escola Paulista de Contas**, [S.l.], v. 1, n. 7, p. 77-87, ago. 2021. ISSN 2595-2412.

DODSON, Jago (2017). The global infrastructure turn and urban practice. In: **Urban Policy and research**, v. 35, n. 1, p. 87-92, 2017.

EIGENHEER, E. M. **A História do Lixo: A limpeza urbana através dos tempos**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

ENAP; COMUNITAS. **Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6670>.

ENEI, J. V. L. Financiamento das Parcerias Público-Privadas: experiências e lições nos primeiros dez anos de vigência da Lei nº 11.079/2004. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, a. 15, n. 169, p. 42-49, jan. 2016.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese (Doutorado) Unicamp, Campinas, 2005.

FAUSTINO, R. B. **Avanços e limites das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (1988-2013)**. Campinas: Unicamp, 2014. (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento Econômico).

_____. Parcerias público-privadas e a financeirização da infraestrutura urbana no Brasil. In: **XVI SIMPURB** (Simpósio Nacional de Geografia Urbana), 2019,

Vitória/ES. Anais XVI SIMPURB (Simpósio Nacional de Geografia Urbana), 2019. v. 1. p. 3458-3477.

FAUSTINO, R. B.; ROYER, L. O.. Construindo regulação: incentivos ao mercado privado de infraestrutura urbana no Brasil. In: Beatriz Rufino; Raphael Faustino; Cristina Wehba. (Org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, v. 1, p. 334-359.

FERRARA, L.; RUFINO, M. B. C.; SHIMBO, LZ. Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI: desafios para uma crítica contra-hegemônica. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** (on line), v. 16, p. 84-101, 2018.

FILARDO JUNIOR, A. S. **Territórios da eletricidade: a Light em São Paulo e o projeto da Serra de Cubatão - 1925-1950**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FIUZA, B. M. A. C. A comprovação da capacidade econômico-financeira e as alterações trazidas pelo Decreto Federal Nº 11.466/2023. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais - IURJ**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 49–56, 2023.

FIX, Mariana; Ventura Neto, Raul. Capital mercantil, circuito imobiliário e crise urbana. In: Santos, Adroaldo Quintela; Galvão, Antonio Carlos; Bolaño, César Ricardo, Patrício, Cid Olival; Maceo, Mariano; Oliveira, Nelson Victor. (Org.). Wilson Cano. **A questão regional e urbana no Brasil**. 1ed. São Paulo: Associação Brasileira dos Economistas pela Democracia; Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2021, v. 1, p. 120-145.

FRAZAO, A. C. Remédio Amargo? A emenda constitucional 95/2016 e o investimento público em infraestrutura: uma visão da análise econômica do direito. **Revista Eletrônica OAB/RJ**. Edição Especial de Infraestrutura. 2019.

FRÓES DA SILVA, L.L. **Iluminação Pública no Brasil: Aspectos Energéticos e Institucionais**. [Rio de Janeiro] 2006 XI, 161 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M. Sc., Programa de Planejamento Energético, 2006). Dissertação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE.

FURLONG, K. **Geographies of infrastructure 1: Economies. Progress in Human Geography**, in press, 1-11, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309132519850913>

GALÍPOLO, G.M; HENRIQUES, E. de S. Rentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro do contrato. In: MOREIRA, E. B. (Coord.). **Contratos Administrativos, Equilíbrio Econômico-Financeiros e a Taxa Interna de Retorno: A lógica das concessões e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 357-374.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. **Splintering Urbanism – networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition**. London/New York, Routledge, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Parcerias do Estado de São Paulo**. Disponível em:

https://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

HARVEY, D. (2013). **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo.

_____ (2018). **A loucura da razão econômica**. São Paulo: Boitempo.

HERCE, M. **O negócio da cidade: evolução e perspectivas da cidade contemporânea**. Rio de Janeiro: MauadX/Inverde, 2015.

IGNARRA, J. C. **O processo de descentralização e estadualização dos sistemas de trens metropolitanos no Brasil e seus impactos nos instrumentos de gestão e coordenação das políticas públicas metropolitanas**. Dissertação de Mestrado. EBAP - FGV. 2001.

LAPYDA, I. **Introdução à financeirização: David Harvey, François Chesnais e o capitalismo contemporâneo**. São Paulo: CEFA Editorial, 2023.

LAVOURINHA, A. R. **Procedimento de manifestação de interesse: interesse de quem?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: 2013.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 39, 2017, pp. 379-406.

LENCIONI, Sandra. Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização. In: Rufino, B.; Faustino, R.; Wehba, C.. (Org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. 1ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2021, v. 1, p. 37-60.

LESSA, C. **A crise urbana e o circuito imobiliário**. Equipe P.E.H., c. 1981. (mimeo).

MAGALHÃES, A. L. de C. **Financeirização da infraestrutura: As grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2021. (Dissertação de Mestrado).

MARTINS, J. **O papel social da luz urbana**. Edição 69, Outubro de 2011. Disponível em <<http://www.osetoreletrico.com.br>>. Acesso em: 24 de outubro de 2023.

MASSONETTO, L. F.; Aspectos macrojurídicos do financiamento da infraestrutura. In: Gilberto Bercovici; Rafael Valim. (Org.). **Elementos de direito da infraestrutura**. 1ed. São Paulo: Contracorrente, 2015, v. 1, p. 27-52.

MDR. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Diagnóstico temático manejo de resíduos sólidos urbanos**. Brasília: SNIS, 2022.

MENEZES, M. Governança das PPPs no âmbito dos municípios brasileiros: um estudo de caso de Teresina. **Rev. iberoam. estud. munic.**, Santiago, n. 24, p. 119-139, agosto 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. 2º ORÇAMENTO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO. **Relatório do governo federal sobre gastos tributários e os benefícios**

financeiros e creditícios no período de 2003 a 2017. Ministério da Fazenda. Brasília, 2018.

MORAES, M. S.; REYES-TAGLE, G. **Os Impactos Fiscais dos Contratos de Parceria Público-Privada: Estudo de Caso do Ambiente Institucional e da Prática no Brasil.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, Nota Técnica nº 12-46, 2017.

MUNHOZ, C. P. Contratos de parcerias público-privadas na gestão de resíduos sólidos urbanos – estudos de caso. **Revista de Direito Sanitário**, 16(3),2015, 57-74.2.

NÉBIAS, D.; WARDE Jr., W. J. Breves notas sobre o project finance como técnica de financiamento da infraestrutura. In: Gilberto Bercovici; Rafael Valim. (Org.). **Elementos de Direito da Infraestrutura.** 1ed.São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 53-87.

NOHARA, I. P. Aspectos gerais de concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas: contratação pública e infraestrutura. In: Rafael Valim; Gilberto Bercovici. (Org.). **Elementos de Direito da Infraestrutura.** 1ed.São Paulo: Contracorrente, 2015, v. 1, p. 89-114.

NUNES, B.T; MACHADO FILHO, M.R. Contratação de projetos de infraestrutura: o fundo federal de apoio às concessões e parcerias público-privadas de entes subnacionais. In: Mauro Santos Silva. (Org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura.** 1ed.Brasília: IPEA, 2022, v. 1, p. 205-235.

O'NEILL, P. Infrastructure's contradictions: how private finance is reshaping cities, In: **Money and Finance After the Crisis: Critical Thinking for Uncertain Times**, Wiley & Sons, 2017.

_____. The financialisation of urban infrastructure: a framework of analysis, **Urban Studies**, vol 56, no 7, p. 1304 – 1325, 2019.

PEREIRA, P.C.X. **Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo.** São Paulo: Nobel, 1988.

PEREIRA, D. C. de A. **Relações público-privadas no Metrô de São Paulo.** 2016.Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PÍREZ, P. La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. **Andamios** v. 10, n. 22. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2013.

_____. Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. **Territorios**, 34, 87-112. 2016.

PULHEZ, M. M. ; YASSU, A. M. S. . A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasil. In: Beatriz Rufino, Raphael Faustino e Cristina Wehba. (Org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica.** 1ed.Rio de Janeiro: Letra capital, 2021, v. 1, p. 306-333.

Purcell, T. F., Loftus, A. & March, H. (2019). **Value-rent-finance. Progress in human geography**, 1-20. <https://doi.org/10.1177/0309132519838064>

RACO, M. **State-led privatisation and the demise of the democratic state: welfare reform and localism in an era of regulatory capitalism**. Aldershot: Ashgate, 2013.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **Saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

RIBEIRO, L. C. de Q. Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses. In: RIBEIRO, L. C. de Q. **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

ROSITO, L. H. Desenvolvimento da iluminação pública no Brasil. **O Setor Elétrico**. jan.-/jun.2009.

RUFINO, M. B. C. Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, p. 1-15, 2021.

RUFINO, M. B. C.; FAUSTINO, R; WEHBA, C. Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: Beatriz Rufino, Raphael Faustino e Cristina Wehba. (Org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. 1ed.Rio de Janeiro: Consequência, 2021, v. 1, p. 9-33.

SANTOS, J. C.; SOBRAL, M. F. F. Diagnóstico, perspectivas de uso e expansão dos serviços de trens metropolitanos no Brasil. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n.º 2, p. 481- 506, 2013.

SANTOS, R. B. dos. **Governança urbana e infraestrutura: parcerias público-privadas para o metrô e o sistema de planejamento da metrópole**. Tese de Doutorado (em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2020.

SANVICENTE, A. Z. Problemas de estimação de custo de capital de empresas concessionárias no Brasil: uma aplicação à regulamentação de concessões rodoviárias. **Revista de Administração de Empresas**, 47(1), 81-95, 2012.

SARMENTO, J. M., & RENNEBOOG, L. Anatomy of public-private partnerships: Their creation, financing and renegotiations. **International Journal of Managing Projects in Business**, 9, 94–122. 2016.

SARMENTO, J. M.; CURADO, V. Análise dos arranjos contratuais das Parcerias Público-Privadas: o caso das renegociações em Portugal. **Revista TCEMG**. Belo Horizonte, v. 35, n. 2, jul./dez. 2017.

SAYURI, J. **Linhas privadas ganham 4 vezes mais, mas transportam menos que Metrô e CPTM**. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2023/11/27/privatizacoes-privilegiadas-onus-ao-estado-bonus-a-iniciativa-privada.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 03/01/2024.

SCHARF, S.L.P.; CAGGIANO, H.C. Os critérios de análise de projetos de investimento e os contratos administrativos de longo prazo. In: MOREIRA, E. B. (Coord.). **Contratos Administrativos, Equilíbrio Econômico-Financeiros e a Taxa Interna de Retorno: A lógica das concessões e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 467-489.

SCHIEFLER, G. H. de C. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2013.

SILVA, C. A. da. Estruturação de projetos de parceria de infraestrutura. In: Mauro Santos Silva. (Org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. – Brasília: IPEA, 2022. 468 p.

SILVA, M. S. Concessões e Parcerias Público-Privadas: Arranjos Institucionais Híbridos Para Provisão de Infraestrutura. In: Pedro Cavalcante; Mauro Santos Silva. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios**. 1ed.Brasília: IPEA, 2020, v. 1, p. 217-246.

TAVARES, M.C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Vozes, 1999.

TELES, A.C. & DAS, M.O. A evolução da privatização no Brasil. **International Journal of Development Research**, v. 2, n. 7, 57426-57435, jul/2022. DOI: <https://doi.org/10.37118/ijdr.24868.07.2022>.

TEIXEIRA, S. H. O. **Planejamento, informação e circulação as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território**. Campinas: Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, 2018. (Tese de Doutorado).

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G.. Projetos de parceria público-privada: Fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro (RJ), v. 49, n. 4, p. 819-846, 29 jun. 2015.

TORRISI, G. **Public infrastructure: Definition, classification and measurement issues**. Munich Personal RePEc Archive. n. 12990, MPRA, München (2009). Disponível em:

http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12990/1/MPRA_paper_12990.pdf

TUROLLA, F.A. **Provisão e operação de infra-estrutura no Brasil: setor de saneamento**. São Paulo. 94p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

WEBER B, STAUB-BISANG M and ALFEN HW. **Infrastructure as an asset class: investment strategy, sustainability, project finance and PPP**. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd, 2016.

WEHBA, C. **Novas relações de produção imobiliária na metrópole do século XXI: Odebrecht, Água Espriada e o Parque da Cidade em São Paulo**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018. (Dissertação de Mestrado).

WEHBA, C.; RUFINO, M.B. “Infraestrutura como plataforma de valorização financeira: PPPs, reestruturação patrimonial e desvalorização”, **Revista de Ciências Sociais**, segunda época, año 13, Nº 44, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2023.

WERNER, D. **Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2016. (Tese de Doutorado).

_____. Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito China” no Brasil pós-1990. **Eure**, vol. 46, nº 139, setembro de 2020, p.143-162.

WERNER, D.; BRANDAO, C. A. Infraestrutura e produção social do espaço: anotações sobre suas principais mediações teóricas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, p. 287-301, 2019.

WIRTH, I. G. ; OLIVEIRA, C. B. . A Política Nacional de Resíduos Sólidos e os modelos de gestão. In: Bruna Cristina Jaquette Pereira, Fernanda Lira Goes. (Org.). **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. 1ed.Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 217-245.

LEGISLAÇÃO

ANEEL. Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 set. 2010.

BAHIA. Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004. Institui o programa de parcerias público-privadas do estado da Bahia - PPP BAHIA e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado - Bahia**, Salvador, 28 dez. 2004.

BAHIA. Lei nº 11.477 de 01 de julho de 2009. Autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), destinados ao Estado da Bahia, à DESENBÁHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A., para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado - Bahia**, Salvador, 02 jul. 2009.

BAHIA. Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias - FGBP, altera as Leis nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado - Bahia**, Salvador, 28 dez. 2012.

BAHIA. Lei nº 12.912, de 11 de outubro de 2013. Altera a Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012, autoriza o aporte de até 5% (cinco por cento) do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE ao Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE e autoriza a concessão de subsídio tarifário ao Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. **Diário Oficial do Estado - Bahia**, Salvador, 12 out. 2013.

BAHIA. Lei nº 14.290, de 12 de janeiro de 2021. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor do Aporte da Ponte - FGAP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado - Bahia**, Salvador, 13 jan. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 1989.

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.

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.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 ago. 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2002.

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.

BRASIL. Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 mar. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007. Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.603, de 9 de novembro de 2011. Regulamenta as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para efeito do art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.976, de 01 de abril de 2013. Cria a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF, específica o seu capital social inicial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 8.329, de 03 de novembro de 2014. Dispõe sobre a integralização de cotas do Fundo Garantidor de Infraestrutura - FGIE pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Altera a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 nov. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.428, de 02 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Altera a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016. Regulamenta as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e revoga o Decreto nº 7.603, de 9 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 04 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; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.217, de 04 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e autoriza a União a proceder à integralização de cotas em fundo administrado pela Caixa Econômica Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.529, 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. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.998, de 03 de setembro 2019. Dispõe sobre a qualificação da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - Trensurb no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.104, de 06 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.773, de 23 de agosto de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.918, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável, de que trata o art. 32 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e sobre o Conselho do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável, de que trata o art. 35 da Lei nº 12.712, de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.498, de 25 de abril de 2023. Altera o Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016, para dispor sobre incentivo ao financiamento de projetos de infraestrutura com benefícios ambientais e sociais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2023.

MACAÉ. Lei nº 3.665, de 30 de novembro de 2011. Institui o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas de Serviços de Saneamento Básico do Município de Macaé - FGPSB e dá outras providências. **Diário Oficial do Município - Macaé**, Macaé, 01 dez. 2010.

MANAUS. Lei nº 1.333, de 19 de maio de 2009. Altera o programa de parcerias público-privadas do município de Manaus - Programa PPP/MANAUS -, revoga a lei nº 977/2006, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município - Manaus**, Manaus, 19 maio. 2009.

MANAUS. Lei nº 2.619, de 01 de julho de 2020. Dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus - Programa PPP/Manaus, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município - Manaus**, Manaus, 1 jul. 2020.

PARANÁ. Decreto 12.283, de 26 de setembro de 2014. Regulamenta o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Paraná - FGP/PR, autorizado pelo art. 25 da Lei Estadual nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado - Paraná**, Curitiba, 29 set. 2014.

PORTO ALEGRE. Lei Nº 9.875, de 27 de dezembro de 2018. Autoriza o Executivo Municipal a contratar Parceria Público-Privada (PPP) para a prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Porto Alegre, na forma da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e da Lei Municipal nº 9.875, de 8 de dezembro de 2005, e altera o caput e os §§ 1º e 2º do art. 4º, o caput do art. 6º, o caput e os §§ 1º e 2º do art. 7º e o art. 9º; inclui § 3º no art. 4º, parágrafo único no art. 6º, art. 6º A e § 3º no art. 7º; e revoga os incs. I e II do caput do art. 4º e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 6º, todos da Lei nº 9.329, de 22 de dezembro de 2003- que institui, no Município de Porto Alegre, a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), prevista no art. 149-A da Constituição Federal. **Diário Oficial do Município – Porto Alegre**, Porto Alegre, 28 dez. 2018.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 840, de 8 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Alegre – CGPPP/POA – e autoriza o Poder Executivo a instituir Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal – FGPPPM. **Diário Oficial do Município – Porto Alegre**, Porto Alegre, 9 dez. 2005.

PRIMAVERA DO LESTE. Lei nº 2.031, de 14 de dezembro de 2021. Cria o Fundo Municipal Garantidor dos Projetos de Parceria Público-Privada - FUNGEP e dá

outras providências. **Diário Oficial do Município – Primavera do Leste**, Primavera do Leste, 15 dez. 2021.

SÃO PAULO. Lei nº 14.987, de 17 de abril de 2013. Autoriza o Poder Executivo a realizar operação de crédito com o BNDES, a CEF, o Banco do Brasil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, ou outras instituições financeiras internacionais, organismos de fomento, bancos privados nacionais e internacionais, agência multilateral de garantia de financiamentos, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado – São Paulo**, Curitiba, 18 abr. 2013.