







PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NAS POLÍTICAS URBANAS: DISPOSITIVOS DE DIFUSÃO E ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DE RISCOS

NEOLIBERAL GOVERNANCE AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: RISK REDUCTION STRATEGIES AND DIFFUSION IN BRAZILIAN CAPITALS

  **Orlando Alves dos Santos Junior**
Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) - núcleo Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
orlando.santosjr@gmail.com

  **Patrícia Ramos Novaes**
Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) - núcleo Rio de Janeiro; Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
patricia.r.novaes@gmail.com

  **Thaís Nassif**
Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) - núcleo Belo Horizonte; Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
thaisnassif@gmail.com

Resumo

Embora o conceito de parcerias público-privadas seja controverso, é bastante consensual, na literatura que trata sobre o tema, que houve, a partir dos anos de 1990, uma tendência global de reconfiguração das relações entre o setor público e a iniciativa privada impactando a gestão e o planejamento urbano. Partindo da teoria urbana crítica, este artigo tem como objetivo conceituar as parcerias público-privadas – PPPs como modalidades de relação público-privada fundadas na transferência de atribuições do setor público para a iniciativa privada com a redução ou eliminação de riscos para viabilizar o interesse e o envolvimento desta. Com base nesta definição, o segundo objetivo do artigo foi realizar um panorama nacional da difusão das PPPs nas políticas urbanas. Tendo como foco as capitais dos estados e do Distrito Federal, foi realizado um levantamento nacional da difusão de quatro modalidades de PPPs no Brasil – as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as Concessões Administrativas, Patrocinadas e Comuns. Difundidas de forma heterogênea

em todo país, observa-se que as PPPs foram mais adotadas nas áreas de transporte, lazer / eventos e por meio das OUCs.

Palavras-chave: Governança neoliberal. Parcerias público-privadas. Risco. Política Urbana.

Abstract

Although the concept of public-private partnerships is controversial, it is quite consensual, in the literature that deals with the subject, that, from the 1990s onwards, there was a global trend of reconfiguration of the relations between public sector and private initiative, impacting public management and urban planning. Based on critical urban theory, this article aims to conceptualize public-private partnerships – PPPs as types of public-private relationships based on the transfer of attributions from the public sector to the private initiative with the reduction or elimination of risks to enable the interest and involvement of the latter. Based on this definition, the second objective of the article was to present a national panorama of the diffusion of PPPs in Brazilian urban policy. Focusing on state capitals and in the Federal District, a national survey was carried out on the diffusion of four types of PPPs – the so called Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) and three types of Concessions called Administrativas, Patrocinadas and Comuns – Distributed heterogeneously throughout the country, the survey reveals that PPPs were more adopted in the areas of transport, leisure/ events and through OUCs.

Keywords: Neoliberal governance. Public-Private Partnerships. Risk. Urban Policy.

Introdução

A imprecisão na origem das parcerias público-privadas (PPPs) em parte pode ser atribuída ao fato das relações entre as esferas pública e privada serem constitutivas do próprio Estado desde a origem do capitalismo. Porém, parece consenso na literatura sobre o tema, que a partir dos anos 1990, as relações entre o setor público e a iniciativa privada se reconfiguraram em uma certa direção e as chamadas PPPs passam a se disseminar em vários países como uma importante modalidade de gestão pública.

Mas afinal, o que se caracteriza como uma parceria público-privada? Ginsburg (2012) chama a atenção para a imprecisão conceitual do termo. Primeiro, porque existem várias definições de PPPs, não havendo consenso entre os pesquisadores da área sobre o que merece ser definido com tal. Segundo, porque o conceito de PPPs está em disputa e em construção, refletindo realidades, concepções e visões diferentes em várias partes do mundo.

Nesse contexto, este artigo tem dois objetivos. O primeiro é precisar o conceito de PPPs, diferenciando o padrão específico de relação entre o setor público e a iniciativa privada compreendido por esse termo e identificando os discursos e dispositivos de sua legitimação e difusão no contexto nacional.

Nessa perspectiva, o argumento central defendido neste artigo é de que as parcerias público-privadas são modalidades de relação entre o setor público e a iniciativa privada fundadas na redução dos riscos dos investimentos do setor privado em empreendimentos mobilizados pelo setor público, de forma a garantir retornos financeiros ao investidor privado.

Desde já, é necessário precisar que risco não é sinônimo de incerteza. Na perspectiva da teoria crítica, risco é uma construção sociocultural (Carapinheiro, 2002), fundada em valores políticos e julgamentos morais. No contexto da modernidade, “a categoria risco integra-se num entendimento racionalista da realidade que pressupõe uma tentativa de domesticação da incerteza...” (Carapinheiro, 2002, p. 197). Da mesma forma, na perspectiva normativa-jurídica também há diferenças entre esses dois termos. Como explica Sant’Anna (2018, p. 106), a incerteza não é mensurável enquanto o risco consiste em um “evento aleatório passível de previsão probabilística” que, portanto, pode ser previamente estabelecido e alocado a

uma ou a outra parte em uma relação contratual. Kury (2014, p. 99) acrescenta que “riscos geralmente podem ser precificados, mas incertezas não”. Assim, a alocação de ônus previsíveis e geralmente precificáveis na parte do poder público em relações estabelecidas com particulares conforma o que se entende aqui por garantia.

Com base nesta definição, o segundo objetivo deste artigo é traçar um panorama nacional da difusão das parcerias público-privadas na política urbana. Fortemente legitimadas no contexto da neoliberalização, a difusão das PPPs ocorre por meio de uma série de dispositivos, envolvendo a construção de um discurso legitimador, legislações favoráveis e incentivos fiscais e financeiros promotores da adoção de modelagens institucionais adequadas à modalidade das PPPs.

Com foco nos instrumentos que operacionalizam os critérios de definição do termo aqui adotados, notadamente as PPPs *stricto sensu* (Concessões Administrativas e Patrocinadas), as Concessões Comuns e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), propõe-se apresentar um levantamento da aplicação de PPPs nas capitais brasileiras.

4

Assim, o artigo está estruturado em seis seções. Na primeira, abordamos a emergência das PPPs no contexto da neoliberalização e sua difusão no Brasil. Na sequência, na segunda seção, buscamos precisar o conceito de parcerias público-privadas focando nos mecanismos de redução de risco. Na terceira seção, apresentamos os discursos legitimadores em defesa das parcerias público-privadas e um conjunto de dispositivos interligados que atua para sua difusão. Na quarta seção, discutimos em profundidade a questão da distribuição de riscos em cada uma das modalidades do que identificamos aqui como PPPs, precisando o argumento apresentado na seção anterior a partir de suas especificidades. Na quinta seção trazemos o levantamento das PPPs nas capitais brasileiras destacando as principais tendências de sua aplicação. Por fim, na sexta seção, tecemos considerações finais buscando formular hipóteses para explicar as tendências de difusão das PPPs e propor questões para uma agenda de pesquisa sobre o tema.

A Emergência das PPPs no Contexto da Neoliberalização e sua Difusão no Brasil

Com formatos próximos ao que conhecemos atualmente, as PPPs começaram a ser implementadas internacionalmente no início dos anos 1980, na Europa e Estados Unidos, com a ampla adoção das concessões de serviços do setor público para a iniciativa privada. Miraftab (2004) destaca que as administrações de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, tiveram um forte papel na difusão das ideias de supremacia da iniciativa privada e das forças de mercado na garantia da promoção do desenvolvimento econômico. Para a autora, se na década de 1970 a promoção dos serviços públicos foi reconhecidamente de responsabilidade dos governos centrais, desde a década de 1980, no entanto, esse tipo de serviço passou também a ser operado pelo mercado, através das parcerias público-privadas.

Isso se deveu a reforma gerencial do Estado ocorrida nesses países que teve como base o ideal neoliberal de valorização da iniciativa privada na provisão de serviços de infraestrutura, e também de serviços sociais de saúde e educação. A justificativa basicamente era reduzir as despesas do governo em serviços públicos e reduzir as áreas sob sua responsabilidade. Assim, as PPPs foram adotadas buscando-se evitar supostas ineficiências inerentes ao setor público, e maior capacidade gerencial associada à iniciativa privada.

Da mesma forma, o modelo de flexibilização das normas jurídicas e mercantilização de potencial construtivo como mecanismo para implementação de projetos de urbanização e renovação urbana, institucionalizadas no Brasil na figura das operações urbanas consorciadas, também foram inspirados nas experiências pioneiras norte-americana e francesa dos anos 1980 (Cota, 2012; Monteiro, 2014).

Embora haja diferentes entendimentos do conceito de PPPs, o que parece ser consenso é que a partir da década de 1990, observa-se uma tendência global de reconfiguração das relações entre o setor público e a iniciativa privada no que diz respeito à gestão pública e ao planejamento urbano. Como argumenta Miraftab (2004), essa disseminação ocorre em escala planetária e em função da promoção do ajuste neoliberal em países do sul global por organismos de cooperação internacional, agências multilaterais e empresas de consultoria.

No Brasil, a progressiva influência exercida pelas instituições multilaterais sobre a definição dos rumos da política econômica e fiscal e os sucessivos ajustes estruturais e espaciais em virtude da crise da dívida na década de 1980, levaram o país a adotar novas modalidades de governança, marcadamente influenciadas pelo ideário neoliberal (Ribeiro, 2017). De forma geral, esse processo também pode ser interpretado como parte de um ajuste espacial neoliberal mais amplo (Harvey, 2005), que os países da América Latina passaram no mesmo período.

Assim, desde a década de 1990, novos instrumentos de planejamento e formas de gestão pública vêm ganhando forma, justificados pelas crises fiscal e financeira do Estado e pela carência de recursos públicos para a realização de investimentos. Nesse contexto, promove-se uma redução da atuação do Estado na promoção das políticas sociais sob a sua responsabilidade, conforme determinado na Constituição Federal de 1988. Por outro lado, assiste-se à defesa do protagonismo do poder público na promoção do desenvolvimento econômico, de forma a garantir a reprodução ampliada do capital e seus supostos benefícios para o bem-estar do país. Dessa forma, parcerias e concessões entre o setor público e a iniciativa privada foram incentivadas, ampliando a presença dos interesses privados na administração pública.

É ilustrativo das mudanças desse contexto a adoção, no ano de 1995, da Lei nº 8.987, chamada de Lei das Concessões, que instituiu o modelo de concessão hoje conhecido por concessões comuns, e no ano de 1998, da Lei nº 9.637, que instituiu as organizações sociais (OS).

A Lei das Concessões (Brasil, 1995), a primeira lei geral que disciplinou o regime jurídico das concessões de serviço público no Brasil, regulamentou a possibilidade de delegar à iniciativa privada a prestação de serviços públicos, permitindo a cobrança de tarifas aos usuários dos serviços como forma de sua remuneração. Com essa legislação, deu-se também os primeiros passos no sentido do estabelecimento de novas formas de garantias a serem oferecidas aos capitais investidos nesses contratos, especialmente com a incorporação da noção de equilíbrio econômico-financeiro necessários à operação dos serviços concedidos.

Por sua vez, com a Lei das OS, foi regulamentada a possibilidade de concessão do título de organização social a uma entidade privada sem fins lucrativos para que esta possa prestar – com recursos públicos – serviços sociais ligados à saúde, à

educação, ao meio ambiente, à cultura entre outras áreas. Ainda que não recebam foco neste trabalho, cabe apontar que a contratação de OS pelo Estado dispensa a licitação e o concurso para a contratação de trabalhadores, além de abolir uma série de procedimentos, previstos para a administração pública, de fiscalização dos contratos e do repasse de dinheiro público. Trata-se, portanto, de um esforço para impulsionar a prestação privada de serviços públicos considerados não exclusivos do Estado. Atualmente em diversos estados e municípios, a presença ostensiva das OS na gestão pública já é realidade, especialmente no âmbito das políticas de saúde e educação.

Embora essas duas leis tenham permitido a ampliação da presença dos interesses privados na administração pública, foi no ano de 2002 que avançaram no Brasil as discussões sobre a implementação de um programa de parcerias público-privadas. Seguindo a tendência de experiências internacionais – tais como Reino Unido, Estados Unidos, Portugal, Espanha, Canadá, Chile, México, entre outros –, essas discussões deram origem ao projeto de Lei 2.546/2003, que posteriormente, com a sua aprovação, foi transformado na Lei federal nº 11.079/2004, a chamada de Lei das PPPs, que instituiu o Programa de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública brasileira. Não é a toa que a mensagem que acompanhou o projeto de lei da instituição das PPPs no Brasil encaminhado ao Congresso Nacional trazia como uma de suas justificativas o argumento de que as PPPs teriam alcançado grande sucesso em diversos países, no contexto de escassez de recursos públicos para financiar os investimentos requeridos (Di Pietro, 2017).

A Lei das PPPs, instituiu dois novos modelos de contrato de concessão – as chamadas Concessão Administrativa e Concessão Patrocinada – e foi aplicada às entidades da administração pública direta dos poderes executivo e legislativo, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundos especiais e outras entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados.

Brito e Silveira (2005) destacam que a Lei das PPPs se diferencia da Lei das Concessões no que se refere às fontes de remuneração do parceiro privado, já que estabelece a possibilidade de transferência total ou de complementação de receitas por parte do setor público, de modo a tornar o empreendimento viável. Ou seja, os contratos com os parceiros privados envolvem o pagamento de contraprestações por parte do parceiro público, variando o montante parcial ou

total repassado. Resumidamente, as Concessões Patrocinadas são contratos de prestação de serviços em que existem as contraprestações pecuniárias do poder público, assim como o pagamento de tarifas pelos usuários que utilizarão os serviços; e as Concessões Administrativas, são contratos de prestação de serviços nos quais a remuneração é feita exclusivamente por contraprestações do poder público ao concessionário.

Inicialmente, foi estabelecido que esses contratos só poderiam ser realizados com valor igual ou superior a 20 milhões de Reais, mas posteriormente esse limite foi reduzido pela metade, com a instituição da Lei federal nº 13.529, de 2017, que também alterou outros dispositivos da lei original¹. Inicialmente, União, estados, municípios e Distrito Federal somente poderiam contratar PPPs quando a soma das despesas com o conjunto das parcerias já contratadas não excedesse 1% da receita corrente líquida do exercício ou projetada para os 10 anos subsequentes. No entanto, em 2009, com a Lei federal nº 12.024, esse limite foi ampliado para 3% para estados, municípios e Distrito Federal, e novamente dilatado para 5% com a Lei federal nº 12.766, em 2012, alargando as possibilidades de adoção deste instrumento.

8

Os contratos de PPPs também não podem ter prazo de prestação inferior a cinco anos e nem superior a 35 anos, envolvendo ainda a possibilidade de prorrogação. Deste modo, as parcerias regidas pela lei federal se restringem a ações de mais longo prazo e que requeiram grandes investimentos. Seu pagamento está condicionado à prestação do serviço pelo parceiro privado, segundo padrões pré-definidos em contrato.

A análise da Lei das PPPs indica que sua principal inovação está na redução dos riscos dos negócios para a iniciativa privada, na medida em que assegura uma ampla gama de garantias públicas aos parceiros privados. Como argumentam Dantas e Júnior (2006), o Estado cria facilidades para o capital privado a partir de vários mecanismos, seja através do endividamento ou da vinculação de receitas, pagamentos diretos à título de contraprestação, contratação de seguro-garantia junto à companhias privadas, ou ainda, garantias prestadas por organismos

¹ 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 de 30 de dezembro de 2004, 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, municípios e distrito federal 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).

internacionais ou instituições financeiras. Ao analisar a Lei das PPPs de 2004, os autores destacam alguns desses mecanismos, que envolvem, entre outros, a possibilidade do Estado “arcar, total ou parcialmente, com os custos do investimento e com a remuneração esperada pelos investidores e até com grande parcela da tarifa cobrada ao usuário” (Dantas; Junior, 2006, p.155).

Mas ainda resta uma questão que precisa ser enfrentada. O fato da Lei Federal 11079/2004 ser auto definida com o objetivo de instituir normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública seria suficiente para circunscrever todas as modalidades de PPPs nas suas definições e normativas? Contratos inferiores a cinco anos e com valores menores aos definidos na lei, mas com padrões similares de relação entre o setor público e o setor privado poderiam ser definidos conceitualmente como parcerias?

Para responder a esta questão precisamos enfrentar com maior profundidade os elementos centrais que podem caracterizar as relações de parceria entre o setor público e a iniciativa privada, o que implica na precisão deste conceito.

9

PPPs: Precisando o Conceito e seus Dispositivos Legitimadores

Como destaca Ginsburg (2012), diversos autores adotam definições imprecisas em torno das parcerias público-privadas. Brady e Galisson (2008), por exemplo, focando no estudo sobre a gestão da política de educação na América Latina, consideram que uma parceria público-privada pode ser tanto uma parceria entre empresas e o setor público, como também os arranjos institucionais de relação do poder público com ONGs, organizações da sociedade civil ou agências doadoras. Nessa definição aberta e imprecisa qualquer relação entre os setores público e privado, buscando fornecer bens e serviços para a sociedade ou para o funcionamento da própria máquina estatal poderia ser considerado uma PPP.

De um lado, ao afirmar que qualquer relação contratual envolvendo o poder público e iniciativa privada configura uma parceria, essa definição não permite distinguir padrões de relações diferenciados. Simplificando o argumento, a contratação de serviços de limpeza urbana ou de merenda escolar por uma prefeitura municipal, ou a contratação de uma empresa privada para a pintura das paredes de um prédio público por um órgão estatal são relações contratuais entre o setor público

e a iniciativa privada que sempre existiram no capitalismo, mas que não parecem configurar um novo padrão de relações que necessite de um novo conceito. Por outro lado, essa definição também parece encobrir outros tipos de arranjo entre Estado e iniciativa privada, que não envolvem a contratação para a prestação de serviços, mas o investimento na produção do espaço, que claramente compõe esse novo padrão, como é o caso das operações urbanas consorciadas.

De fato, o desafio é precisar que padrão de relação entre o setor público e a iniciativa privada merece ser denominado parceria público-privada.

Ginsburg (2012) destaca que a literatura crítica relaciona a emergência e difusão das PPPs ao neoliberalismo, que como teoria e ideologia econômica tem sido difundido em escala global, promovendo a redução do papel do Estado – o Estado mínimo – e a ampliação do papel dos mercados – livre mercado – na organização da vida social e econômica.

Nessa mesma perspectiva, Miraftab (2004) refere-se às PPPs como um “cavalo de Tróia” (Miraftab, 2004, p. 89) da globalização neoliberal, pelo fato de facilitarem processos de privatização das responsabilidades governamentais que progressivamente abandonam ou reduzem seu papel político redistributivo.

Em sintonia com a literatura crítica, este artigo sustenta que as parcerias público-privadas se difundiram no contexto da reestruturação econômica e crescente hegemonia das políticas de austeridade fiscal e das políticas neoliberais, com cortes nos orçamentos governamentais, privatizações, ampliação das cobranças pelo uso de diversos serviços públicos, flexibilização da proteção aos trabalhadores, entre outras medidas. No âmbito dos governos locais, a governança neoliberal vai adotar como um dos seus princípios a cooperação público-privada. Essas alianças ou parcerias “podem variar consideravelmente na sua forma, mas crescentemente se espera que a governança das cidades possa servir tanto para facilitar o mercado quanto para responder às falhas ou insuficiências do mercado” (Hackworth, 2007, p. 61)².

Nessa abordagem, identifica-se objetivamente um padrão de relação fundado na ampliação dos serviços prestados pela iniciativa privada, na transferência de funções gerenciais e de comando anteriormente atribuídas ao poder público e

2 Tradução livre dos autores.

na flexibilização da legislação de modo a favorecer reestruturações urbanas que atendam a interesses privados.

Apesar da sua imprecisão, as abordagens liberais, que em geral defendem as PPPs, trazem um elemento que deve ser destacado, a repartição dos riscos entre os parceiros, por meio da transferência de recursos ou de outras garantias do setor público para a iniciativa privada. Nessa direção, Thamer e Lazzarini sustentam que “as PPPs diferem de outras formas de aquisição de serviços públicos por sua natureza cooperativa e de divisão de riscos” (Thamer; Lazzarini, 2015, p. 820). Analisando a legislação de diversos países, eles também concluem que o conceito varia muito de acordo com o país considerado no que se refere a divisão de responsabilidades e a transferência de risco entre os parceiros. No caso do Brasil, parece recorrente a distinção entre as PPPs *stricto sensu* e no sentido amplo, sendo as primeiras referidas aquelas que se enquadram na Lei Federal N.º 11.079/2004 e as amplas às demais (Marques Neto, 2005). Mas o fundamental, como observa Marques Neto a respeito das PPPs *stricto sensu*, é o regime de riscos que as define como uma parceria: “cada parceria envolverá uma repartição específica de riscos amoldada à peculiaridade do seu específico escopo. É, pois, importante que se deixe claro o fato de ser inerente às parcerias um regime de riscos compartilhado e absolutamente detalhado em contrato” (Marques Neto, 2005, p. 9).

No âmbito das administrações públicas, percebe-se a adoção generalizada do conceito amplo, como exemplificado pelo portal do Estado da Paraíba: “existem três tipos de parcerias com a iniciativa privada: Concessão Comum, Concessão Administrativa e Concessão Patrocinada, estas duas últimas conhecidas como Parcerias Público-Privadas ou PPP”³.

Também há o reconhecimento de que a diferença entre as modalidades de contrato anteriores e as parcerias público-privadas reside na repartição do risco, conforme fica explicitado no site da Prefeitura de São Paulo: “a repartição dos riscos entre a Administração e o parceiro privado é outro fator de importância que diverge do regime tradicional de repartição de responsabilidades conforme a atratividade e o modelo de negócio adotado para cada parceria”⁴.

3 Cf. <https://ppp.pb.gov.br/ppps-e-concessoes-1>, acessado em 02 de novembro de 2022. A título de exemplo, ver também o site do governo do Estado de São Paulo (<http://www.governo.sp.gov.br/parcerias-e-inovacao/concessoes-e-ppp/>), acessado em 02 de novembro de 2022.

4 Cf. <http://ppp.prefeitura.sp.gov.br/>, acessado em 02 de novembro de 2022.

Desta forma, o argumento defendido neste artigo é que as parcerias público-privadas podem ser definidas como uma nova modalidade de relação entre o poder público e a iniciativa privada, no contexto da difusão dos princípios da governança neoliberal, caracterizado por dois aspectos inseparáveis:

- a) Atribuição a um ente privado da responsabilidade pela execução de obra pública, ou de prestação de serviço público, ou de investimento na produção do espaço em área de interesse público, que pode envolver ou não a remuneração pelo mesmo mediante sua exploração comercial ou financeira, mas sempre acompanhado de uma garantia especial assegurada ou fornecida pelo poder público;
- b) A garantia especial se expressa em dispositivos de redução ou eliminação de riscos para o ente privado, envolvendo a contraprestação pecuniária em dinheiro, bens imóveis ou outros benefícios que possam ser convertidos em capital.

No Brasil, ao menos quatro instrumentos, instituídos ao longo das últimas décadas, poderiam ser compreendidos como modalidades distintas de parceria público-privada: (i) as concessões comuns, instituídas pela lei federal nº 10.257, em 1995; (ii) as concessões patrocinadas, instituída pela lei federal nº 11.079, em 2004; (iii) as concessões administrativas, também instituída pela mesma lei federal; e (iv) as operações urbanas consorciadas (OUCs), regulamentada pelo Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257), em 2001. Nas últimas décadas, esses quatro instrumentos têm se disseminado no país, inclusive adotados por administrações com diferentes perfis políticos.

Tomando como referência a definição aqui adotada, considera-se as operações urbanas consorciadas uma modalidade de parceria público-privada por envolverem a concessão de benefícios à iniciativa privada, na forma de índices urbanísticos especiais, isenções de impostos ou outros mecanismos que reduzem os riscos dos investimentos das empresas, visando arrecadar recursos para realização de obras e serviços públicas em determinado território delimitação pela operação.

A Narrativa em Defesa das PPPs e os Dispositivos de sua Difusão

A narrativa de defesa das parcerias público-privadas está fundamentada centralmente em três discursos legitimadores que se tornaram a cartilha dos seus defensores.

Primeiro, o cenário de austeridade fiscal e a consequente restrição de recursos públicos para investimentos, sobretudo em infraestrutura. Analisando o caso do Estado de São Paulo, Toledo defende que “as Parcerias Público-Privadas foram instrumentos pertinentes à promoção de contratos que não poderiam ser realizados pelo Estado, devido às limitações orçamentárias” (Toledo, 2013, p. 5).

Para o autor, “é sabido que esse instrumento pode causar significativo impacto positivo no desenvolvimento de projetos importantes, sobretudo por Governos com pouca capacidade de endividamento” (Toledo, 2013, p. 17). Assim, promover as PPPs seria uma forma do poder público acessar recursos necessários, mas indisponíveis.

Segundo o discurso da racionalidade administrativa, que identifica os interesses do poder público e da iniciativa privada não mais como em conflitos ou antagônicos, mas como interesses convergentes ou comuns. Nessa perspectiva, o título do livro de Mazzucato (2014) denominado “Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado” é bastante ilustrativo. As contradições entre os interesses públicos e os interesses privados, bem como entre suas lógicas de funcionamento, vão sendo invisibilizadas em nome de uma visão que privilegia a convergência de interesses e a complementaridade das suas lógicas de funcionamento. Conforme argumenta Mazzucato, o Estado não seria “nem um intruso, nem um mero facilitador do crescimento econômico”, mas “um parceiro fundamental do setor privado – e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem” (Mazzucato, 2014, p. 28). Nesta mesma direção, Cintra defende que as PPPs seriam uma forma de responder aos “gargalos que impedem a economia de crescer”, o que exige “um novo padrão de relacionamento entre os poderes público e privado” (Cintra, 2014, p. 46). Para o autor, promover as PPPs seria uma forma de modernizar o Estado. Ele acredita que “a convergência de interesses legítimos dos setores governamental e privado se faz necessária para que o Brasil consiga realizar os investimentos requeridos para a qualificação dos serviços públicos e para a expansão e manutenção da infraestrutura”. (Cintra, 2014, p. 46).

Terceiro, o discurso da eficiência administrativa, onde a iniciativa privada é reconhecida, por definição, como um setor dinâmico, empreendedor, flexível, competente e mais eficiente, em contraposição ao Estado, considerado como burocrático, pesado e ineficiente. Camacho (2008, s.p.) ilustra bem esta narrativa ao argumentar que “experiências internacionais comprovam a eficácia da atuação da iniciativa privada nas políticas públicas, com vantagens não somente econômicas como também práticas, em que o particular contratado detém condições de prestar um serviço público mais qualificado”.

Em suma, promover as PPPs seria uma forma mais eficiente na prestação de serviços públicos. Sem querer esgotar um tema complexo, cabe destacar que, para além de narrativas legitimadoras, a difusão das parcerias público-privadas ocorre por meio de um conjunto de dispositivos interligados. Nesse caso, merece destaque as políticas de incentivo à adoção das PPPs e as agências, instituições e mídias responsáveis pela sua difusão.

De um lado, temos a política de austeridade fiscal e o urbanismo de austeridade (PECK, 2015), responsáveis por gerar o contexto de escassez e de busca de recursos para investimento na iniciativa privada. De outro, programas de financiamento são abertos aos governos locais que adotarem programas de PPPs, como é bem ilustrado pelo Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP), coordenado pela Caixa Econômica Federal⁵ e pelo Programa de Parcerias para Investimentos (PPI)⁶, coordenado pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Por fim, cabe registrar a necessidade de avaliar os impactos da nova lei de licitações e contratos administrativos – a Lei Federal Nº 14.133/2021 – sobre a gestão pública, tendo em vista que a excessiva burocratização, em nome do controle sobre a poder público, pode trazer o paradoxal efeito de bloquear ou dificultar sua efetividade e eficiência.

5 O FEP CAIXA é um fundo privado, criado sob o amparo da Lei nº 13.529, de 2017, com a finalidade de “custear serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas de interesse dos entes da Federação”, conforme site da Caixa <https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FEP%20CAIXA/detalhe/sobre/>, acessado em janeiro 2024.

6 O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi criado pela Lei nº 13.334, de 2016 com “a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização”, conforme <https://www.ppi.gov.br/quem-somos/>, acessado em janeiro de 2024.

No que se refere às agências, instituições e mídias de difusão das PPPs, percebe-se um amplo conjunto de instituições mediadoras responsáveis pela elaboração de estudos e pela difusão das PPPs no Brasil.

No caso das agências públicas patrocinadoras de estudos sobre as PPPs se destacam o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o BNDES. Entre as agências multilaterais, aparecem a IFC - Internacional Finance Corporation, vinculada ao World Bank Group e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ambas instituições também têm desenvolvido diversos estudos visando a difusão das parcerias público privadas no Brasil (entre outros, ver Pinheiro *et al.*, 2015; Ribeiro *et al.*, 2018).

As instituições corporativas com atuação na área de infraestrutura urbana também têm se dedicado à promoção de eventos e a produção de documentos nas áreas de seus interesses. Entre estas instituições, se destacam a ABDIB - Associação Brasileira das Indústrias de Base; a CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção, e a CNT - Confederação Nacional de Transporte.

15

No campo das consultorias e dos think tanks existem diversas instituições que têm investido na modelagem de projetos e contratos, na difusão de editais e oportunidades abertas e na promoção de cursos de formação de gestores e consultores no campo das PPPs. Nesse extenso campo se destacam o Radar PPP, a Houer Concessões, a Braykes PPP, a FGV - Fundação Getúlio Vargas e a Insuper.

Entre os portais especializados no monitoramento dos editais abertos e na ampla difusão de informações em torno das PPPs pode-se destacar o Observatório das Parcerias Público-Privadas - PPP-Brasil e o Radar PPPs⁷. E por fim, ainda vale chamar a atenção para a atuação da agência de risco Fitch Ratings, que tem se dedicado à avaliação da modelagem das PPPs no Brasil.

Essa complexa rede de dispositivos demonstra que a adoção das PPPs não é uma opção desprovida de coerções. Pelo contrário, é uma adoção decorrente de

7 Segundo o site do Observatório das Parcerias Público-Privadas, o "PPP-Brasil é um portal mantido por pessoas interessadas em debater e difundir fatos, ideias e opiniões a respeito das Parcerias Público-Privadas (PPP)" (ver <http://www.pppbrasil.com.br/portal/>, acessado em 9 de novembro de 2022). O Radar PPP, conforme seu site, "foi fundado em 2014 com o propósito de preencher a necessidade identificada pelos seus fundadores de organizar a informação pública disponível sobre o mercado nacional de PPPs e concessões." O Radar PPP também promove cursos, eventos e realiza consultorias na área das PPPs (ver <https://radarppp.com/quem-somos/>, acessado em 9 de novembro de 2022).

incentivos seletivos e constrangimentos que criam as condições sociais da própria decisão de adotar uma PPP.

Tendo em vista que a questão da distribuição de riscos é um elemento importante na definição de parcerias público-privada, nos dedicamos agora à análise de como os riscos são incorporados nos contratos de PPPs no Brasil.

Os Riscos nas PPPs Brasileiras

Levando-se em conta os modelos contratuais considerados como PPP no âmbito desse artigo esta seção se dedica à análise dos principais dispositivos presentes nas diferentes modalidades de concessões e nas operações urbanas consorciadas que permitem estabelecer diferentes regimes de distribuição de riscos.

Concessões

O modelo de contrato público instituído com a Lei das Concessões (BRASIL, 1995) dá os primeiros passos para o estabelecimento de novas formas de garantia a serem oferecidas aos capitais investidos nos objetos dos contratos com a incorporação da noção de equilíbrio econômico-financeiro. Como explica Di Pietro, a diretiva do equilíbrio econômico-financeiro, desenvolvida na França e herdada do direito privado, visa “garantir que o concessionário, durante toda a execução do contrato, tenha assegurada a percepção de remuneração que lhe permita manter a relação custo-benefício estabelecida no momento da celebração do contrato” (Di Pietro, 2019, p. 96).

A esse respeito, Mello (2015) acrescenta que, no direito brasileiro, a noção de equilíbrio econômico-financeiro atribuiu proteções ainda mais amplas para o concessionário do que o feito originalmente no direito francês. Como explica o autor, no Brasil, dos riscos que o concessionário deve suportar, exclui-se até a “variação nos preços dos insumos componentes da tarifa” e possíveis “agravos econômicos oriundos de medidas gerais do Poder Público que tenham impacto gravoso sobre o preço tarifário [...] até mesmo em face da sobrevivência de tributos” (Mello, 2015, p. 766).

Ou seja, no Brasil, as possíveis reduções do rendimento inicialmente previsto pelo concessionário, decorrentes não apenas dos chamados risco de projeto, risco

geológico e risco de construção, mas também dos chamados risco inflacionário e risco tributário (Moreira, 2005; Sant'anna, 2018) deverão ser cobertas pela revisão tarifária e não, como ocorre na França, partilhadas entre concedente e concessionário.

Em suma, o modelo de concessão instituído com a Lei das Concessões, atualmente chamado de Concessão Comum ou Clássica, conferiu aos concessionários “extensos poderes para modificar as condições de implantação ou exploração do empreendimento” (Sundfeld, 2014, p. 58). No entanto, como destaca Câmara, essa legislação “não produziu uma ruptura absoluta com o modelo tradicional das concessões” (Câmara, 2005, p. 168). Na mesma linha, Sundfeld comenta que “sem renegar as ideias tradicionais”, o que fez a Lei das Concessões foi apenas “modificá-las parcialmente, no que fosse útil para aumentar a segurança do concessionário e, assim, tornar mais atrativa a relação” (Sundfeld, 2014, p. 58).

Essencialmente, o que estava em jogo era o fato de que o retorno dos investimentos privados pactuados contratualmente permanecia essencialmente atrelado à cobrança de tarifas dos usuários dos serviços concedidos, portanto, restritos à existência de demanda solvável por esses serviços. Para aprofundar a parceria em termos de reduzir ainda mais os riscos, ainda era preciso que a possibilidade de subsídio público – a chamada contraprestação pecuniária do poder público –, apenas permitida com a Lei das PPPs, figurasse como forma expressa de remuneração dos capitais investidos em contratos de concessão e que a rentabilidade dessa forma de remuneração também gozasse de ostensivas garantias.

Em outras palavras, era preciso, na expansão das possibilidades de subsídio público, atenuar o chamado risco de inadimplência, inclusive diante de possíveis mudanças na conjuntura política e/ou macroeconômica. Esforços nessa direção ocorreram até a instituição da Lei nº 11.079, e, com ela, dois novos formatos de contrato de concessão que receberam legalmente o desígnio de PPPs no Brasil: a concessão administrativa e a concessão patrocinada (Brasil, 2004).

Como já destacado, a principal novidade introduzida com as PPPs é justamente a participação direta do Estado na remuneração do concessionário (integral ou complementarmente) por meio do pagamento de contraprestação pecuniária (Brasil, 2004). Mas, para além da forma de remuneração do concessionário em si,

como destaca Sundfeld, a Lei das PPPs superou outra insuficiência fundamental das leis que a precederam: “a falta de um sistema bem-organizado de garantia dos compromissos financeiros de longo prazo do Estado com o contratado” (Sundfeld, 2005, p. 24). Como explica o autor, se o subsídio aos contratos de concessão “já eram juridicamente possíveis, sua viabilidade prática estava dependendo da criação de um adequado sistema de garantias, que protegesse o concessionário contra o inadimplemento do concedente” (Sundfeld, 2005, p. 21). Na mesma linha Engler, comenta que

a natural desconfiança do setor privado sobre a vontade política e a capacidade financeira do setor público, para honrar compromissos de longo prazo assumidos em contratos de PPP, tornou imperativo o oferecimento de sólidas garantias (...) era essencial que a garantia fosse percebida pelos licitantes como suficientemente líquida e dotada de toda segurança jurídica (Engler, 2014, p. 69).

A Lei das PPPs estabeleceu tal sistema de garantias ao determinar que (Brasil, 2004, art. 8º)

18

as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

- I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal [que veda a vinculação de receitas provenientes de impostos];
- 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;
- V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Mas, a redução de riscos para os concessionários levada a cabo pela Lei das PPPs vai muito além de seu sistema de garantias financeiras. Nesse sentido, destaca-se, primeiramente, a legitimidade estabelecida por essa legislação do pagamento

de indenização ao concessionário não apenas no caso de extinção antecipada (encampação) do contrato (Brasil, 2004, art. 5º § 2º), mas também no caso de inadimplemento contratual, na forma de penalidades (multa de 2% e juros) aplicadas à administração pública (Monteiro, 2005).

Em segundo lugar, destaca-se que, nos contratos de PPP que incluem obras, a elaboração de todos os projetos – do básico ao executivo –, passaram a poder ficar a cargo do concessionário, sendo exigida a especificação no edital de concorrência apenas da “adequada definição do objeto, isto é, que contenha os elementos que permitam a caracterização das eventuais obras” (Sundfeld, 2005, p. 40). Tamanha flexibilidade comparativamente à Lei das Licitações, por exemplo, possibilitou que os concessionários lidem de forma muito mais economicamente eficiente com os riscos decorrentes das complexidades inerentes ao setor de infraestrutura.

Na mesma linha, a Lei das PPPs introduziu o emprego de mecanismos privados de resolução de divergências contratuais (Brasil, 2004, art. 11), que Monteiro (2005) caracteriza como “amigáveis”. Entre eles se destaca a chamada arbitragem, que, inspirada no direito internacional, determina que uma terceira parte atue como árbitro na solução de litígios de forma a evitar que os mesmos alcancem o sistema de justiça tradicional.

Por fim, com a Lei das PPPs foram também oferecidas uma série de garantias diretamente aos credores dos concessionários. Dentre as garantias, destaca-se a possibilidade da emissão de empenho das obrigações pecuniárias da administração diretamente em nome dos financiadores do projeto e mesmo a possibilidade de transferência do controle da sociedade de propósito específico incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria (cujas criação é obrigatória para a celebração desses contratos) aos seus financiadores e garantidores (Brasil, 2004, art. 5º § 2º).

Operações Urbanas Consorciadas

A operação urbana consorciada (OUC) é um instrumento de planejamento urbano previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), destinado à implantação de projetos urbanos que utilizam recursos públicos e privados para o financiamento de obras e serviços públicos. Ao fazer uso desse instrumento, o poder público municipal, por

meio da aprovação de leis específicas, pode delimitar uma área na cidade onde serão alteradas as normas gerais de zoneamento. De acordo com o Estatuto da Cidade, a finalidade de uma operação urbana é a promoção de transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais, bem como de valorização ambiental.

A lógica de financiamento de uma operação urbana consorciada se dá pelo pagamento dos empreendedores imobiliários interessados em investir no local ao poder público municipal por meio de compra de títulos financeiros, chamados certificados de potencial adicional de construção – CEPACs. Os recursos arrecadados pelo poder público seriam reinvestidos nas melhorias de infraestrutura e equipamentos e serviços urbanos. Essa contrapartida recebida pelo poder público é calculada em função do coeficiente de aproveitamento do terreno, bem como do valor da área adicional determinado pelo Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

A emissão de CEPACs pelo poder público municipal permitiria a obtenção de recursos na fase inicial das obras, garantindo, assim, que o orçamento municipal não fosse comprometido. De acordo com Fix (2004) as operações urbanas consorciadas foram apresentadas como uma espécie de “fórmula mágica” para viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado. Os defensores desse instrumento justificavam que o arranjo financeiro das operações urbanas permite que os empreendedores imobiliários paguem os custos das obras, liberando os recursos públicos para outros investimentos mais prioritários, tornando essa parceria público-privada vantajosa para os agentes envolvidos.

Entretanto, para existir um razoável interesse de investimento do mercado imobiliário, Fix (2004) aponta que as operações urbanas tendem a concentrar-se em regiões já privilegiadas da cidade. Além disso, em muitos casos é necessário que o poder público invista no espaço para estimular e atrair esse capital privado, se colocando no papel de uma “empresa de desenvolvimento imobiliário, de agente desbloqueador do potencial de negócios de determinada região” (Fix, 2004, p. 187).

Diante disso, o poder público assume o risco de não haver investimentos suficientes para a construção da obra e nem para cobrir os investimentos de estímulo e atração do capital privado, tendo que arcar sozinho com os custos da operação urbana.

Embora os defensores desse instrumento apontem que os CEPACs serão lançados em operações específicas, sob controle do Poder Público e que podem ter forte componente social, pois poderiam ser vendidos para serem utilizados em melhorias na cidade toda, Fix e Whitaker (2001) alertam que esse “controle” do Poder Público é relativo. Os autores apontam que os CEPACs, e as operações urbanas a eles associados, muitas vezes são encarados pelo poder público apenas como uma fonte de recursos. Quando as áreas são definidas pela prefeitura para a emissão dos CEPACs, elas são escolhidas pelo seu potencial de atrair os agentes imobiliários e gerar recursos públicos, que em geral são investidos nessas mesmas áreas de interesse do mercado, em detrimento de outras áreas da cidade.

As PPPs nas capitais brasileiras

Nesta seção, busca-se traçar um panorama nacional da difusão das PPPs pelas capitais brasileiras nas políticas urbanas. O levantamento, atualizado em junho de 2023, compreende o período entre 1997 e 2022 e teve como fonte as páginas eletrônicas do Governo Federal, dos governos estaduais e de prefeituras das capitais dos estados.

Foram levantados contratos assinados de Concessões Comuns, Administrativas e Patrocinadas de iniciativa das prefeituras das capitais estaduais de todo o país, assim como, aqueles de iniciativa estadual ou federal incidentes sobre as regiões metropolitanas do qual fazem parte estas capitais. Foi também levantada legislação aprovada instituindo OUCs ou regulamentando a adoção de PPPs stricto sensu nos níveis estadual e municipal.

Ainda que os dados levantados devam ser publicizados segundo a Lei da Transparência, não é descartada a possibilidade de incompletude do levantamento aqui apresentado. Nesse sentido, destaca-se particular dificuldade para o levantamento de contratos de Concessão Comum que, diferentemente das OUCs e das PPPs stricto sensu, raramente se encontravam relacionadas em uma única página oficial. Em geral, as concessões comuns que são divulgadas fazem parte das carteiras de parceria público-privadas das administrações públicas, tratadas como PPPs em sentido amplo e divulgadas como expressão do seu empreendedorismo.

A partir dos levantamentos, destaca-se a incorporação generalizada pelos estados e capitais de leis regulamentando a contratação de PPPs stricto sensu. Como pode ser observado no Quadro 1, em 26 Estados (exceção apenas de Roraima) e em 23 capitais estaduais (exceção de Macapá, Campo Grande e Boa Vista) tal legislação foi instituída. Algumas (como são os casos da lei municipal de Belém e das leis estaduais baiana, mineira, paulista e goiana) antecedem a normativa federal, explicitando a capilaridade dos esforços para promoção das PPPs no país.

Quadro 1 - Legislação instituída pelos governos estaduais e municipais brasileiros que regulamentam a aplicação das PPPs stricto sensu (Concessões Administrativas e Concessões Patrocinadas) Estados da Federação, Distrito Federal e Capitais.

Estado	Legislação estadual	Ano	Capital	Legislação municipal	Ano
Acre	Dec. n.º 4.508	2019	Rio Branco (AC)	Lei n.º 2.233	2017
Alagoas	Lei n.º 8.232	2020	Maceió (AL)	Lei n.º 6.283	2013
Amapá	Lei n.º 921	2005	Macapá (AP)	—	—
Amazonas	Lei n.º 3.363	2008	Manaus (AM)	Lei n.º 2.619	2019
Bahia	Lei n.º 9.290	2004	Salvador (BA)	Lei n.º 6.975	2006
Ceará	Lei n.º 14.391	2009	Fortaleza (CE)	Lei n.º 9.783	2011
Espírito Santo	Lei n.º 492	2009	Vitória (ES)	Lei n.º 8.538	2013
Goiás	Lei n.º 14.910	2004	Goiânia (GO)	Lei n.º 9.548	2015
Maranhão	Lei n.º 10.521	2016	São Luís (MA)	Lei n.º 4.894	2007
Mato Grosso do Sul	Lei n.º 5.829	2022	Campo Grande (MS)	—	—
Mato Grosso	Lei n.º 9.641	2011	Cuiabá (MT)	Lei n.º 5.761	2013
Minas Gerais	Lei n.º 14.868	2003	Belo Horizonte (MG)	Lei n.º 9.038	2005
Pará	Lei n.º 7.649	2012	Belém (PA)	Lei n.º 8.226	2002
Paraíba	Lei n.º 8.684	2008	João Pessoa (PB)	Lei n.º 12.875	2014
Paraná	Lei n.º 17.046	2012	Curitiba (PR)	Lei n.º 11.929	2006
Pernambuco	Lei n.º 12.765	2005	Recife (PE)	Lei n.º 17.856	2013
Piauí	Lei n.º 5.494	2005	Teresina (PI)	Lei n.º 3.466	2005
Rio de Janeiro	Lei n.º 5.068	2007	Rio de Janeiro (RJ)	Lei n.º 105	2009
Rio Grande do Norte	Lei n.º 307	2005	Natal (RN)	Lei n.º 6.182	2011
Rio Grande do Sul	Lei n.º 12.234	2005	Porto Alegre (RS)	Lei n.º 9.875	2005
Rondônia	Lei n.º 609	2011	Porto Velho (RO)	Lei n.º 592	2015
Roraima	—	—	Boa Vista (RR)	—	—
Santa Catarina	Lei n.º 17.156	2017	Florianópolis (SC)	Lei n.º 10.191	2017
São Paulo	Lei n.º 11.688	2004	São Paulo (SP)	Lei n.º 14.517	2007
Sergipe	Lei n.º 6.299	2007	Aracaju (SE)	Lei n.º 4.476	2013
Tocantins	Lei n.º 2.231	2009	Palmas (TO)	Lei n.º 1.424	2006
Distrito Federal	Lei n.º 3.792	2006	—	—	—

Fonte: Legislações estaduais, do Distrito Federal e das Capitais, elaborado pelos autores, 2003-2022.

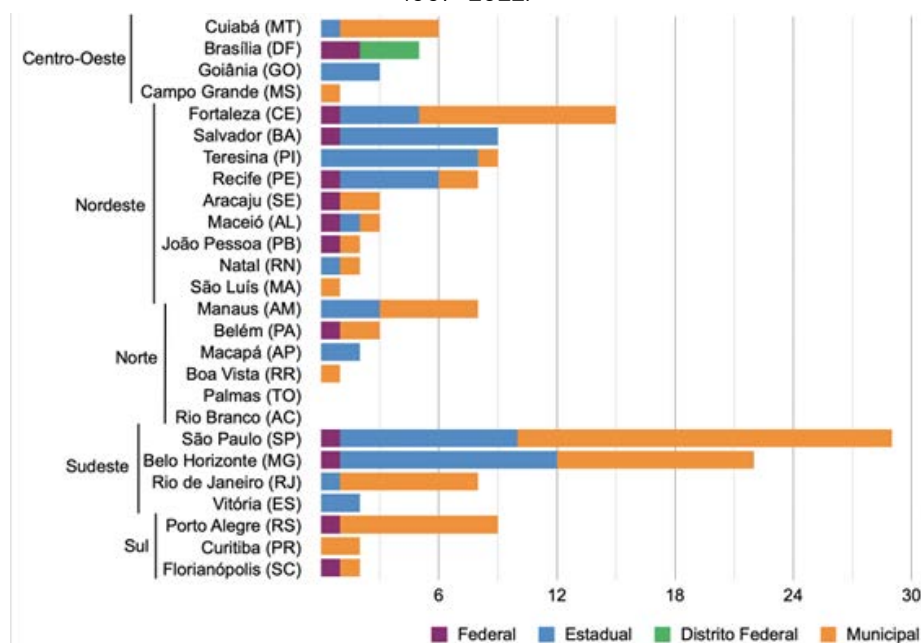
Considerando os contratos de concessões assinados e/ou legislação aprovada instituindo OUCs, foram identificadas estas modalidades de PPPs em 23 capitais e/ou Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras (exceção apenas de Campo Grande, na região Centro-Oeste, e Palmas, Porto Velho e Rio Branco, na região Norte).

Somando as concessões comuns, as concessões patrocinadas e as administrativas, e as OUCs, no total foram identificados 154 PPPs em curso.

Como pode ser observado na Figura 1, São Paulo e Belo Horizonte se destacam com o maior número de parcerias levantadas com, respectivamente, 29 e 22 PPPs (realizadas ou em curso), seguidas por Fortaleza, com 15 PPPs, Porto Alegre, Teresina e Salvador, com 9 PPPs cada e Rio de Janeiro, Manaus e Recife, com 8 PPPs cada. Observa-se, portanto, que as PPPs se difundem para além das duas maiores centralidades do país, Rio de Janeiro e São Paulo, sendo um fenômeno nacional.

A partir da Figura 1, também se observa que, de maneira geral, nas capitais das regiões Sul e Sudeste é proeminente a iniciativa das prefeituras municipais na promoção de PPPs, enquanto em capitais do Nordeste (como Recife, Salvador e Teresina) a iniciativa dos governos estaduais aparece de forma mais significativa sob os territórios metropolitanos.

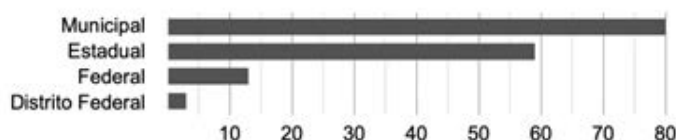
Figura 1 - PPPs nas capitais brasileiras e suas RMs, por capital e iniciativa de governo, 1997-2022.



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos sites dos governos federal, estaduais e municipais, 2003-2022.

Se observada a iniciativa de governo das PPPs levantadas como um todo, tal como apresentada na Figura 2, a iniciativa das prefeituras municipais das capitais prevalece. Em conjunto, as prefeituras são responsáveis por 80 (52%) do total de PPPs levantadas. Parte dessa proeminência se deve ao fato de que as OUCs são instrumentos caracteristicamente municipais. Mas, mesmo desconsideradas as 21 OUCs levantadas, encontramos as prefeituras das capitais em pé de igualdade com os governos estaduais como importantes promotores de PPPs nas capitais nacionais.

Figura 2 - PPPs nas capitais brasileiras e suas RMs, por capital e iniciativa de governo, 1997-2022.



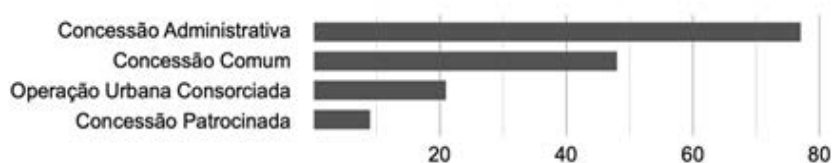
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos sites dos governos federal, estaduais e municipais, 2003-2022.

No que diz respeito à iniciativa federal, destaca-se o fato de que 12 das 13 iniciativas identificadas consistem em concessões de aeroportos e todas elas na modalidade Concessão Comum.

24

De fato, as Concessões Administrativas são a modalidade mais adotada entre as PPPs levantadas, com 79 contratos, representando 49% do total de iniciativas identificadas, seguidas pelas Concessões Comuns, com 49 contratos (32% do total de iniciativas), tal como pode ser observado na Figura 3. Nesse sentido, cabe destacar o número inexpressivo de contratos identificados na modalidade Patrocinada, com um total de nove PPPs em curso, todos na área de transportes. Essa baixa incidência é indicativa de que, dado seu caráter intermediário (entre as Concessões Comuns e Administrativas), as Concessões Patrocinadas não têm encontrado relevante aplicabilidade no contexto nacional, como já havia sido previsto por autores como Di Pietro (2019).

Figura 3 - PPPs nas capitais brasileiras e suas RMs por modalidade de contrato, 1997-2022.

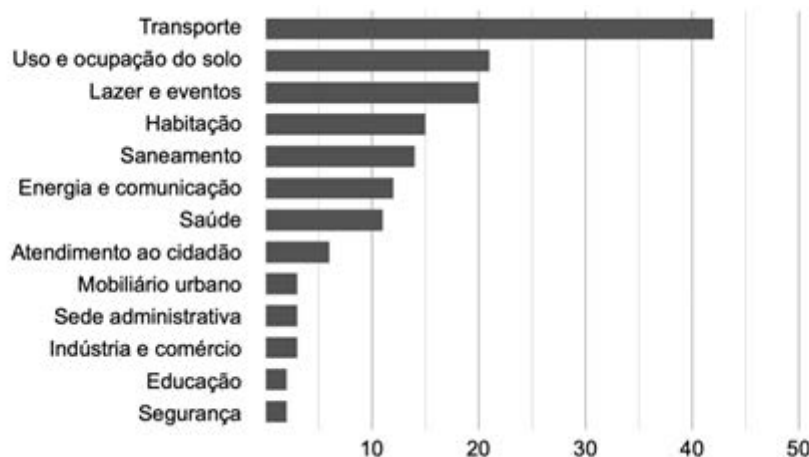


Fonte: elaborada pelos autores com base nos sites dos governos federal, estaduais e municipais, tabulação própria dos autores.

Ainda no que diz respeito às modalidades de PPPs, é relevante destacar que diferentes modalidades de concessões têm sido utilizadas para concessão de serviços em uma mesma área temática, com finalidades muito semelhantes. Em outras palavras, tudo leva a crer que a modalidade do contrato de concessão não é determinada pela área temática do objeto da concessão, o que é particularmente notado nas PPPs das áreas de transporte e de lazer e eventos. O levantamento também permite evidenciar que a adoção das PPPs cobre uma ampla gama de áreas temáticas concentradas na política urbana de infraestrutura.

Para melhor compreender essa diversidade, as PPPs levantadas foram classificadas em 13 distintas áreas temáticas, conforme mostrado na Figura 4. As PPPs classificadas como da área de transporte, que incluem concessões de rodovias, metrô, light rail systems (VLT), aeroportos e transporte coletivo de passageiros por ônibus, são as mais recorrentes, totalizando 42 contratos. Em seguida, destacam-se as PPPs na área de uso e ocupação do solo (as OUCs), com 21 legislações aprovadas, e as PPPs da área de lazer e eventos, que incluem concessões de estádios de futebol, parques e centros de convenções e eventos, totalizando 20 contratos. Também são significativas as PPPs da área de habitação, com 15 contratos, e de saneamento básico, que incluem concessões de sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e limpeza urbana, com 14 contratos.

Figura 4 - PPPs nas capitais brasileiras e suas RMs por área temática, 1997-2022.

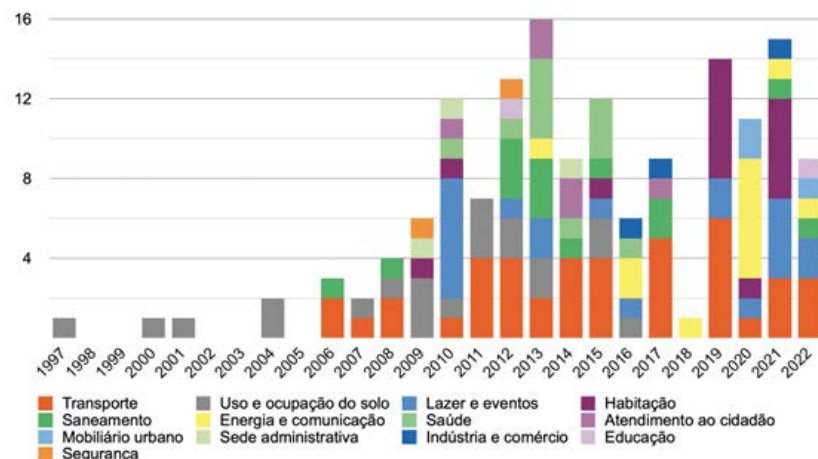


Fonte: elaborada pelos autores com base nos sites dos governos federal, estaduais e municipais.

Se observamos a distribuição das PPPs por área temática no tempo, tal como apresentado na Figura 5, destaca-se um pico no número de PPPs contratadas nos anos que antecedem à realização da Copa do Mundo FIFA de 2014, evidenciando

o papel dos chamados megaeventos na promoção dessa nova forma de gestão pública. Nos anos seguintes, observa-se uma queda no número de contratações com novo crescimento a partir de 2019.

Figura 5 - PContratos de PPPs nas capitais brasileiras e suas RMs por área temática no tempo, 1997-2022.



Fonte: elaborada pelos autores com base nos sites dos governos federal, estaduais e municipais.

26

Olhando os contratos de PPPs ao longo do tempo, pode-se destacar um consistente protagonismo nas contratações nas áreas de transportes e lazer/eventos. Também é possível identificar que contratações em algumas áreas se tornaram mais recorrentes nos últimos anos. É o caso da área de Energia e Iluminação, que inclui principalmente concessões de iluminação pública, mas também uma concessão de distribuição de energia, totalizando onze contratos nesta área nos últimos sete anos. Da mesma forma, chama a atenção a área de Habitação, com doze contratos na área nos últimos quatro anos. Ainda que sejam necessários novos estudos que aprofundem esta análise e expliquem a razão desses fenômenos, é bastante provável que isso esteja vinculado às linhas de financiamento por parte do governo federal, que incentivam e abrem oportunidades para o desenvolvimento de PPPs pelos governos estaduais e municipais. Isso ocorreu durante a Copa do Mundo da FIFA, em 2014, com o incentivo ao estabelecimento de PPPs para a realização de obras nos estádios de futebol e mais recentemente com a iluminação pública no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia (PPI) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁸.

⁸ Para mais informações sobre o PPI consultar o site do governo federal: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi>, acessado em novembro de 2022.

Considerações finais: questões para uma agenda de pesquisa

Ao longo deste artigo buscamos evidenciar que a difusão das PPPs ao redor do mundo e igualmente no Brasil se relaciona diretamente com a crescente hegemonia das ideias neoliberais no campo da gestão pública e do planejamento urbano e envolve um conjunto de narrativas legitimadoras, de um lado, e de práticas institucionais objetivas, de outro, que geram constrangimentos e incentivos à sua adoção pelos governos em todos os âmbitos.

No que se refere às narrativas de defesa das parcerias público-privadas, destacou-se três discursos legitimadores presentes nos artigos e documentos que defendem sua adoção: (i) o cenário de austeridade fiscal e a consequente restrição de recursos públicos para investimentos, sobretudo em infraestrutura; (ii) o discurso da racionalidade administrativa, que identifica os interesses do poder público e da iniciativa privada não mais como conflitivos ou antagônicos, mas como interesses convergentes ou comuns; e (iii) o discurso da eficiência administrativa, onde a iniciativa privada é reconhecida, por definição, como um setor dinâmico, empreendedor, flexível, competente e mais eficiente, em contraposição ao Estado, considerado como burocrático, pesado e ineficiente. Tudo indica que estamos diante de um deslocamento discursivo das privatizações para as parcerias público-privadas. Enquanto as privatizações encontram resistências e contestações de amplos setores da sociedade, as PPPs parecem encontrar mais adeptos e defensores.

No âmbito das práticas institucionais, destacamos um conjunto de dispositivos interligados com destaque para as políticas do governo federal, muitas delas implementadas em parceria com organismos multilaterais, de incentivo à adoção das PPPs e as agências, instituições e mídias responsáveis pela sua difusão.

Assim, buscando precisar um conceito ainda controverso, argumentamos que as parcerias público-privadas podem ser definidas como uma nova modalidade de relação entre o poder público e a iniciativa privada, centrado na atribuição ao ente privado da responsabilidade pela execução de obra pública, ou de prestação de serviço público, ou de investimento na produção do espaço, associado à redução ou eliminação de risco por meio de dispositivos que promovam garantias especiais para a atração do ente privado.

E foi esta definição que permitiu identificar ao menos quatro instrumentos, instituídos no Brasil ao longo das últimas décadas, compreendidos como modalidades distintas de parceria público-privada: (i) as concessões comuns, (ii) as concessões patrocinadas; (iii) as concessões administrativas; e (iv) as operações urbanas consorciadas (OUCs).

A partir de levantamento das PPPs instituídas nas políticas urbanas das capitais brasileiras, buscou-se demonstrar que as PPPs estão difundidas e sendo adotadas em todo país, nas diferentes modalidades e em diversas áreas temáticas, por governos municipais, estaduais, pelo Distrito Federal e pelo governo federal, independente da orientação política das suas administrações.

A combinação dos discursos legitimadores e das práticas de incentivo e promoção das PPPs, tem permitido tanto ampliar as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada como incorporar diversas modalidades de redução de riscos nas concessões implementadas, que precisam ser melhor estudadas para que estes dispositivos possam ser identificados e visibilizados nos contratos específicos estabelecidos pelos diferentes governos.

28

As reflexões realizadas e os dados sistematizados neste artigo abrem um conjunto de questões que merecem ser aprofundadas conformando uma agenda de pesquisa em torno das PPPs. Buscamos nessas considerações finais identificar algumas dessas questões e hipóteses de pesquisa.

A ampla difusão das PPPs ao longo do tempo, envolve as administrações de um amplo espectro partidário, da direita, centro e esquerda. Encontra-se PPPs nas administrações do PSDB, PL, MDB, PT, PSB, PDT, PSOL, e demais partidos, tornando difícil afirmar que a adoção deste instrumento tenha uma correlação direta com a orientação partidária da administração. Pode-se tomar o caso do estado da Bahia, onde a maior parte dos contratos de PPPs, sobretudo nas áreas de saúde e mobilidade, foram assinados por administrações do Partido dos Trabalhadores (Silva, Carvalho e Santana, 2020). Mas também temos o caso dos estados de São Paulo e de Belo Horizonte —, onde o PSDB esteve à frente da maior parte das administrações estaduais no período considerado no nosso levantamento —, que lideram as assinaturas de contratos de PPPs entre os governos estaduais. De qualquer forma, é evidente que são necessárias análises mais aprofundadas sobre este tema, de forma a identificar diferenças não apenas na quantidade de

contratos assinados segundo o perfil político das administrações, mas eventuais diferenças nas modelagens dos contratos, implicando em distintas configurações de distribuição dos riscos envolvidos nos projetos.

No que se refere à adoção de PPPs pelos governos municipais e estaduais, deve-se verificar se existe alguma correlação entre a autonomia fiscal e os graus de dependência de transferência orçamentárias intergovernamental e a adoção de PPPs. Da mesma forma, deve-se buscar outras correlações levando-se em consideração o perfil econômico dos municípios, que permitam encontrar variáveis explicativas em termos da maior ou menos adoção de PPPs.

Em relação à escolha por uma das diferentes modalidades de PPPs, é plausível esperar que, no caso da execução de obras e concessão de serviços públicos, sempre que seja possível atrair a iniciativa privada sem o pagamento de contraprestação por parte do setor público, a opção seja pela concessão comum.

Outro tema relevante, que não foi possível aprofundar no âmbito da nossa análise, diz respeito ao perfil das empresas contratadas. Pelo próprio escopo das PPPs *stricto sensu*, no que diz respeito aos valores e ao tempo dos contratos, é possível que a maior parte das empresas envolvidas seja de grandes corporações, incluindo multinacionais. Mas é fundamental aprofundar esta análise buscando identificar se há diferenças entre as modalidades de PPPs (concessões comuns, concessões administrativas e patrocinadas e OUCs), e entre as áreas temáticas (transporte, habitação, saúde, educação, saneamento, uso e ocupação do solo, esporte e lazer, etc.) e o perfil das empresas atraídas e contratadas.

Por fim, pode-se formular como hipótese geral que a forma e extensão das PPPs podem variar segundo a natureza das coalizões e o poder de barganha do poder público em relação ao poder privado. Em outras palavras, se os governos estão sendo constrangidos e levados a adotarem PPPs independente do seu perfil político partidário ou ideológico (esquerda e direita), é possível que encontrem diferenças significativas no escopo dos contratos estabelecidos em razão desse perfil e da força política das administrações locais. Isso também poderia explicar os setores em torno dos quais se constituem as diferentes modalidades de parcerias (concessões e OUCs) e os agentes envolvidos (grandes corporações, empreiteiras de obras públicas, prestadores de serviços na área de mobilidade e saneamento,

incorporadoras), com destaque para aqueles vinculados aos setores econômicos que têm na acumulação urbana sua principal fonte de rentabilidade.

Referências

AMBROZIO, Antônio; PUGA, Fernando; SIFFERT FILHO, Nelson. **Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional**. Textos para discussão 117, BNDES, 2017. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13594/1/TD-117_Web.pdf> Acesso em: 7 dez. 2022.

BRADY, Kristin. GALISSON, Kristin. **Dynamics of Private Sector Support for Education: Experiences in Latin America**. Washington, DC: Academy for Educational Development and United States Agency for International Development, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. **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. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. **Lei nº 8987, 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. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. **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. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRITO, Barbara Monteiro; SILVEIRA, Antônio Henrique. “Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro”. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Vol. 56, N. 1, pp. 7-21. Jan/mar 2005.

CAMACHO, Bruno Sanna. **Parcerias Público-Privadas: Conceito, princípios e situações práticas**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 23 set. 2008. Disponível em: <www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/previdenciario/750-parcerias-publico-privadas-conceito-principios-e-situacoes-praticas>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 159-81.

CARAPINTEIRO, Graça. A Globalização do Risco Social. In SANTOS, Boaventura de Souza. **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 197-230.

CINTRA, Marcos. “Modelagem de PPPs: pré-requisitos fundamentais e suas implicações”. **Cadernos FGV Projetos**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, Vol. 9, N. 23, p. 4-52, 2014.

COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente**: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. 2010. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

DANTAS, Gilson; JUNIOR, Helio de Souza. “As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema?”. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**. Brasília, V. 3, N. 1, p. 148-181, jan./jun. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERREIRA, João SW; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. **Folha de S. Paulo**, v. 17, 2001.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. **Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro**. Campinas, PUCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.

GINSBURG, Mark. Public private partnerships, neoliberal globalization and democratization. In: Robertson, Susan, Mundy, Karen, Verger, Antoni. **Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World**. EBSCO Publishing, 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/288633049_Public_private_partnerships_neoliberal_globalization_and_democratization>. Acesso em outubro de 2022.

HACKWORTH, Jason. **The Neoliberal City: governance, ideology, and development in American Urbanism**. New York: Cornell University Press, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental. **REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Bahia, Número 2, maio/junho/julho de 2005, p. 1-38

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x iniciativa privada. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**: revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MIRAFTAB, Faranak. **Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?** Journal of Planning Education and Research, September 2004. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/eb8c/1ca256678e23a4b34d91e7776cbab9587031.pdf>>. Acesso em outubro de 2022.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. **Espacialidades e especificidades:** as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Belo Horizonte, MG, 2014.

MONTEIRO, Vera. Legislação de parceria público-privada no Brasil – aspectos fiscais desse novo modelo de contratação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 80–113.

MOREIRA, Egon Bockmann. A experiência das licitações para obras de infraestrutura e a nova lei de parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 114–40.

PECK, Jamie. **Austerity Urbanism:** The Neoliberal Crisis of American Cities. New York: Rosa Luxemburg Stiftung, 2015

PINHEIRO, Armando Castelar; MONTEIRO, Vera; GONDIM, Carlos Eduardo; CORONADO, Rafael Ibarra. **Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil:** Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. São Paulo, International Finance Corporation – IFC, 2015.

RIBEIRO, Karisa Maia; FIORAVANTI, Reinaldo D.; CRUVINEL, Rodrigo R. S.. **Concessões de infraestruturas de transportes no Brasil:** identificação de empreendimentos, marcos legais e programas federais nos segmentos aeroportuário, ferroviário, portuário e rodoviário de 1990 a agosto de 2018. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A Metrópole em Questão:** desafios da transição urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

SANT'ANNA, Lucas Moraes Cassiano. **Aspectos orçamentários das parcerias público-privadas.** São Paulo: Almedina, 2018.

XXX – Ocultado para não revelar a identidades dos autores

SILVA, Mauro Santos. **Concessões e parcerias público-privadas:** políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília: IPEA, 2022.

SILVA, Maina Pirajá; CARVALHO, Silvana Sá de; SANTANA, Mariana de Oliveira. Parcerias público-privadas de saúde e mobilidade urbana no Estado da Bahia: atual conjuntura, projetos e principais agentes envolvidos. Cad. EBAPE.BR, v. 18, n° 4, RioDeJaneiro, Out./Dez.2020, p. 974–999

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 141–58.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. “Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas”. **Revista Administração Pública.** Rio de Janeiro, V. 49, n. 4, pp. 819–846, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00819.pdf>>. Acesso em outubro de 2022.

TOLEDO, Luiz Francisco Vasco de. **PPP no Estado de São Paulo: estruturas e impacto no orçamento**. Artigo (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://gvpesquisa.fgv.br/teses-dissertacoes/ppp-no-estado-de-sao-paulo-estruturas-e-impacto-no-orcamento>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

VILLIN, Geraldo. “A visão da iniciativa privada”. **Cadernos FGV Projetos**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, V. 9, N. 23, p. 104, 2014.

NOTA

Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XX ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, 2023, Belém.

Financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

33

Publisher

Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-graduação em Projeto e Cidade. Publicação no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

RECEBIDO EM: 23/01/2024

APROVADO EM: 07/08/2024

PUBLICADO EM: 21/08/2024