

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Lucas Abreu Carvalho Pereira

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA DE  
FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Belo Horizonte

2021

Lucas Abreu Carvalho Pereira

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA DE  
FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte  
2021

P436p Pereira, Lucas Abreu Carvalho.  
As Parcerias Público-Privadas como alternativa de  
financiamento de investimentos em infraestrutura no Brasil /  
Lucas Abreu Carvalho Pereira. – 2021.  
[16], 131 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em  
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 109-116

1. Parceria Público Privada (PPP) – Financiamento –  
Investimento – Infraestrutura – Brasil. 2. Desenvolvimento  
Econômico – Brasil. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.


CDU 35(81)

Lucas Abreu Carvalho Pereira


AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA DE  
FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação  
em Administração Pública da Escola de  
Governos Professor Paulo Neves de  
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de bacharel em Administração  
Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Reinaldo Carvalho de Moraes (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Glauber Flaviano Silveira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 07 de Dezembro de 2021

*À minha avó, Helena, que fez tudo por mim sem pedir nada em troca e me ensinou valores pessoais, como o dever acima de tudo, o compromisso com os outros, o compromisso com Deus e o serviço em nome de algo maior do que a mim mesmo, os quais formaram o meu caráter.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus por estar do meu lado desde o primeiro momento iluminando o meu caminho.

Aos meus pais, Luiza e Leonardo, por terem me dado todo o apoio necessário na minha vida acadêmica e, ao meu irmão, Leozinho, pela amizade e parceria incomensuráveis.

Ao magnífico Prof. Dr. Ricardo Carneiro, pelas importantes diretrizes e ponderações ao longo da pesquisa e pela sabedoria transmitida, que somente um mestre como ele detém.

À Fernanda e ao Emerson, cujo apoio institucional e, sobretudo, pessoal foram imprescindíveis.

A todos os colegas da SEINFRA/MG, aos quais pude me juntar na busca pela consolidação de uma infraestrutura mais justa e mais eficiente para o Estado de Minas Gerais.

Aos docentes da Fundação João Pinheiro, pelo rigor da exigência técnica e acadêmica e pelas grandes lições transmitidas.

Aos colegas da Fundação João Pinheiro, especialmente aos amigos Alejandro Rezende, Breno Moraes, Daniel Neri, Eliakim Werner, João Vitor Dias, Lucas Brandão, Lucas Hirata, Mário Demétrio e Thiago Castro, que contribuíram fundamentalmente para o meu processo de amadurecimento intelectual e pessoal ao longo dos anos de graduação.

*Costumam, o mais das vezes, aqueles que desejam conquistar as graças de um Príncipe, trazer-lhe aquelas coisas que consideram mais caras ou nas quais o vejam encontrar deleite, donde se vê amiúde serem a ele oferecidos cavalos, armas, tecidos de ouro, pedras preciosas e outros ornamentos semelhantes, dignos de sua grandeza. Desejando eu, portanto, oferecer-me a Vossa Magnificência com um testemunho qualquer de minha submissão, não encontrei entre os meus cabedais coisa a mim mais cara ou que tanto estime, quanto o conhecimento das ações dos grandes homens apreendido através de uma longa experiência das coisas modernas e uma contínua lição das antigas as quais tendo, com grande diligência, longamente perscrutado e examinado e, agora, reduzido a um pequeno volume, envio a Vossa Magnificência.*

## RESUMO

O presente trabalho buscou discutir se as Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm se constituído como uma alternativa efetiva de financiamento de investimentos em infraestrutura no Brasil. Para tanto, foram utilizadas como metodologia as pesquisas bibliográfica e documental, sendo a primeira responsável por prover subsídios analíticos à abordagem do objeto de pesquisa, contemplando temáticas atinentes ao desenvolvimento deste trabalho; e a segunda por verificar a legislação que concerne às PPPs, além de informações que sintetizam dados referentes aos contratos de PPPs já assinados no Brasil, bem como aos investimentos estimados a partir desses contratos, com o intuito de contrastá-los com a evolução dos investimentos em infraestrutura realizados no país. A partir da pesquisa bibliográfica, constatou-se que, se por um lado, os investimentos em infraestrutura possuem importância estratégica para o desenvolvimento nacional devido aos efeitos positivos que eles produzem na economia como um todo, bem como na desigualdade de renda - o que representa um importante fator de redução da pobreza -, de outro, o Estado brasileiro, nos diferentes níveis da federação, enfrenta uma limitação fiscal e orçamentária desde o final da década de 1970, a qual foi aprofundada, mais recentemente, pela crise econômica de 2014 e pela pandemia da Covid-19, que, por sua vez, tem dificultado a ampliação dos investimentos setoriais. Dessa forma, a adoção de novos instrumentos que favoreçam a atração de recursos privados para financiar esses investimentos constitui-se como uma das alternativas possíveis, entre as quais buscou-se destacar as PPPs, em sentido estrito, regulamentadas pela Lei Federal nº 11.079/04. A partir da análise exploratória de dados, pôde-se perceber que tem havido uma disseminação, ainda que desigual ou heterogênea, dos contratos de PPPs pelo território nacional e pelos diferentes setores de infraestrutura, o que pode representar um indício de que o instrumento vem sendo melhor compreendido, aceito e implementado no país como forma efetiva de financiamento de investimentos em infraestrutura, principalmente no âmbito municipal e estadual. Nas considerações finais, chamou-se a atenção para o fato de que, a despeito de tal disseminação, as PPPs não devem ser consideradas como panaceia para que sejam realizados os investimentos em infraestrutura necessários ao desenvolvimento do país, mas que também não se deve descartar a utilidade desse instrumento, pois observou-se que, dentro de determinados limites,

ele tem se apresentado efetivamente como uma das alternativas para alavancar o financiamento de projetos setoriais relevantes nas áreas econômica, social e urbana.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas; Infraestrutura; Investimento; Financiamento; Desenvolvimento.

## ABSTRACT

This paper sought to discuss whether Public-Private Partnerships (PPPs) have been constituted as an effective alternative for financing infrastructure investments in Brazil. Therefore, bibliographic and documentary research was used as a methodology, the first being responsible for providing analytical support to the approach of the research object, contemplating themes related to the development of this work; the documentary research sought to verify the legislation concerning PPPs, as well as information that synthesizes data on PPP contracts already signed in Brazil, as well as the investments estimated from these contracts, in order to contrast them with the evolution of investments in infrastructure carried out in the country. From the bibliographical research, it was found that, if on the one hand, investments in infrastructure effectively have strategic importance for national development due to the positive effects they produce on the economy as a whole, as well as on income inequality - which represents an important factor in reducing poverty - on the other hand, the Brazilian State, at different levels of the federation, has been facing a fiscal and budgetary constraint since the late 1970s, which was deepened, more recently, by the 2014 economic crisis and by the Covid-19 pandemic, which, in turn, has hindered the expansion of sectorial investments. Thus, the adoption of new instruments that favor the attraction of private resources to finance these investments constitutes one of the possible alternatives, among which we sought to highlight PPPs, in the strict sense, regulated by Federal Law No. 11,079/04. From the exploratory data analysis, it could be seen that there has been a dissemination, even if uneven or heterogeneous, of PPP contracts throughout the national territory and by the different infrastructure sectors, which may represent an indication that, within certain limits, the instrument has been better understood, accepted and implemented in the country as an effective way of financing infrastructure investments, mainly at the municipal and state level. In the final considerations, attention was drawn to the fact that, despite such dissemination, PPPs should not be considered a panacea for making the infrastructure investments necessary for the country's development, but that they should not be ruled out either. the usefulness of this instrument, as it was observed that, within certain limits, it has effectively presented itself as one of the alternatives to leverage the financing of relevant sectorial projects in the economic, social and urban areas.

**Keywords:** Public-Private Partnerships; Infrastructure; Investment; Financing; Development.

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1</b> - Uma análise do papel e dos efeitos da infraestrutura ..... | 26 |
| <b>Figura 2</b> – Estrutura do Project Finance .....                         | 63 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| <b>Gráfico 1</b> - Investimentos públicos no Brasil (1947-2015) (Em participação percentual do PIB) .....   | 30 |
| <b>Gráfico 2</b> – Brasil: Investimentos em Infraestrutura, 1970-2016 (Em porcentagem do PIB) .....   | 31 |
| <b>Gráfico 3</b> - Brasil: Investimentos em Infraestrutura e Sua Participação no PIB 1970/1998 .....  | 32 |
| <b>Gráfico 4</b> - Resultado primário e déficit nominal (em % do PIB) no Brasil (2000-2024) .....   | 36 |
| <b>Gráfico 5</b> – Resultado primário e déficit nominal (em bilhões de R\$) no Brasil (2000-2024) .....   | 37 |
| <b>Gráfico 6</b> - Dívida pública brasileira (% do PIB) (2003-2023) .....   | 38 |
| <b>Gráfico 7</b> - Evolução dos investimentos em Infraestrutura no Brasil (R\$ bilhões) (2003-2020) .....   | 41 |
| <b>Gráfico 8</b> - Participação do investimento público e privado na infraestrutura (R\$ bilhões) (2003-2020) .....   | 42 |
| <b>Gráfico 9</b> - Participação do investimento público e privado na infraestrutura (%) (2003-2020) .....   | 43 |
| <b>Gráfico 10</b> - Resultado Primário – Setor Público Consolidado (% do PIB) no Brasil (2006-2020).....  | 44 |
| <b>Gráfico 11</b> - Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) no Brasil (2006-2030).....   | 44 |
| <b>Gráfico 12</b> – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil (2004-2020).....   | 91 |
| <b>Gráfico 13</b> - Percentual de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil de acordo com o ente federativo (2004-2020).....                         | 92 |
| <b>Gráfico 14</b> – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por modalidade de Concessão Administrativa ou Patrocinada (2004-2020)... | 94 |
| <b>Gráfico 15</b> – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por setor (2004-2020).....   | 95 |
| <b>Gráfico 16</b> – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por região (2004-2020).....  | 97 |
| <b>Gráfico 17</b> – Percentual de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por região (2004-2020).....  | 97 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Gráfico 18</b> - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por UF (2004-2020) .....                        | 98  |
| <b>Gráfico 19</b> – Evolução do valor de contratos de PPPs já assinados no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020) .....                         | 99  |
| <b>Gráfico 20</b> - Evolução do valor médio de contratos de PPPs já assinados no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020).....                    | 100 |
| <b>Gráfico 21</b> - Evolução do valor de contratos de PPPs já assinados no Brasil por setor (em R\$ milhões) (2004-2020).....                | 101 |
| <b>Gráfico 22</b> - Evolução dos investimentos estimados a partir de contratos de PPPs assinados no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020)..... | 102 |
| <b>Gráfico 23</b> - Investimentos estimados a partir de contratos de PPPs assinados por setor no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020).....    | 103 |
| <b>Gráfico 24</b> – Participação dos investimentos em PPPs no total de investimentos em infraestrutura (em R\$ bilhões) (2006-2020) .....    | 104 |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabela 1</b> - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Norte (2004-2020).....                 | 117 |
| <b>Tabela 2</b> - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Nordeste (2004-2020).....              | 119 |
| <b>Tabela 3</b> - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Centro-Oeste (2004-2020).....          | 122 |
| <b>Tabela 4</b> - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Sudeste (2004-2020).....               | 124 |
| <b>Tabela 5</b> - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Sul (2004-2020).....                   | 128 |
| <b>Tabela 6</b> - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na União (2004-2020).....                        | 130 |
| <b>Tabela 7</b> - Repartição da Arrecadação Tributária na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB..... | 131 |
| <b>Tabela 8</b> - Receita Disponível na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB.....                   | 131 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| <b>Quadro 1</b> – Definições de PPPs adotadas por instituições internacionais selecionadas .....                   | 50 |
| <b>Quadro 2</b> – Quadro comparativo entre privatizações e PPPs .....  | 54 |
| <b>Quadro 3</b> – Comparativo entre Corporate Finance e Project Finance .....                                      | 62 |
| <b>Quadro 4</b> - Tipos de concessão e remuneração do parceiro privado de acordo com a legislação brasileira ..... | 71 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABDIB** – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
- ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CGP** – Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal
- CONSAD** – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
- FGP** – Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
- IEDI** – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento
- PFI** – Private Finance Initiative
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PPI** – Programa de Parcerias de Investimentos
- PPPs** – Parcerias Público-Privadas
- RCL** – Receita Corrente Líquida
- SPE** – Sociedade de Propósito Específico
- UF** – Unidade Federativa
- UPPPs** – Unidades de PPPs
- VFM** – Value For Money

## SUMÁRIO

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>19</b>  |
| <b>2</b> | <b>A IMPORTÂNCIA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO .....</b>  | <b>23</b>  |
| <b>3</b> | <b>EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL.....</b>   | <b>29</b>  |
| <b>4</b> | <b>AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs): ORIGEM, CONCEITOS E APLICAÇÃO .....</b>   | <b>46</b>  |
| 4.1      | Origem e evolução das PPPs .....   | 47         |
| 4.2      | Definições e Conceitos sobre PPPs .....  | 50         |
| 4.3      | Justificativas para a utilização das PPPs .....  | 55         |
| 4.4      | Compartilhamento de riscos em PPPs.....  | 58         |
| 4.5      | Estrutura de financiamento para PPPs .....   | 61         |
| 4.6      | Condicionantes para o êxito das PPPs .....   | 65         |
| <b>5</b> | <b>AS PPPs NO BRASIL.....</b>  | <b>68</b>  |
| 5.1      | A lei nº 11.079/04 e o modelo brasileiro de PPP .....  | 69         |
| 5.2      | Características gerais do modelo brasileiro de PPPs .....  | 72         |
| 5.3      | Compartilhamento de riscos no modelo brasileiro de PPPs .....  | 78         |
| 5.4      | Estrutura de financiamento no modelo brasileiro de PPPs.....   | 80         |
| 5.5      | Condicionantes para o êxito das PPPs no Brasil .....   | 84         |
| <b>6</b> | <b>EXPLORANDO DADOS DAS PPPs NO BRASIL.....</b>  | <b>91</b>  |
| <b>7</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>106</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>109</b> |
|          | <b>APÊNDICE A – LISTA DE PROJETOS QUE TIVERAM CONTRATOS ASSINADOS DE PPPs NO BRASIL POR REGIÃO ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2020.....</b> | <b>117</b> |
|          | <b>ANEXO A – DISTRIBUIÇÃO VERTICAL .....</b>   | <b>131</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Há muito tempo tem sido reconhecido o papel central ocupado pelos investimentos em infraestrutura para o processo de desenvolvimento das nações. Calderón e Servén (2004), ao analisarem dados de mais de 100 países, no período entre 1960 e 2000, concluíram que os investimentos em infraestrutura não apenas têm efeito positivo no crescimento econômico no longo prazo, como também possuem impacto negativo na desigualdade de renda, o que representa um fator importante na redução da pobreza. Tais investimentos, portanto, possuem importância estratégica para o processo de desenvolvimento das nações devido aos efeitos positivos que eles produzem tanto na economia quanto na sociedade como um todo.

De uma perspectiva histórica, sabe-se que a provisão de bens e serviços de infraestrutura foi conduzida predominantemente pela participação do setor público enquanto principal investidor e indutor do processo de desenvolvimento na maioria dos países capitalistas. Embora essa tenha sido a forma predominante ao longo de grande parte do século XX, o contexto da década de 1970 evidenciou a necessidade de mudanças na provisão de tais bens e serviços, a partir da crise fiscal e orçamentária do setor público, a qual limitou a capacidade de investimento dos governos. Em outras palavras, a reprodução de grandes projetos de investimentos em infraestrutura financiados predominantemente pelo setor público não era mais possível na intensidade observada anteriormente na década de 1970.

Diante desse contexto, a necessária expansão dos investimentos em infraestrutura passou a demandar a atuação conjunta entre os setores público e privado. Em outras palavras, era preciso redesenhar a dicotomia público-privada, sob o entendimento de que nem o voo solo do Estado-investidor nem a crença ingênua na iniciativa privada como maior investidora seriam capazes de alavancar o financiamento necessário para a realização desses investimentos (IPEA, 2012). Isto é, seria preciso contar com ambos os atores no sentido de ampliar o financiamento dos investimentos setoriais de modo a alcançar, ulteriormente, o desenvolvimento nacional.

Nessa perspectiva, uma das alternativas encontradas para garantir parte dos investimentos em infraestrutura foi o estabelecimento de parcerias entre a administração pública e o setor privado, as quais foram denominadas, em sentido amplo, de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Tais parcerias tiveram origem no Reino

Unido, se disseminando posteriormente para outros países e redefinindo a relação entre os setores público e privado no que diz respeito à provisão de bens e serviços de infraestrutura. Vale ressaltar que, embora muitos países tenham se baseado na experiência britânica, não há um modelo genérico de PPPs adotado universalmente, uma vez que os arranjos político-institucionais divergem em muito entre os países, limitando a adoção de soluções padronizadas.

Historicamente, o Brasil também buscou inicialmente conduzir a expansão de sua infraestrutura por meio do Estado enquanto principal investidor e indutor do processo de desenvolvimento, sendo observados elevados níveis de investimentos públicos setoriais. Não obstante, o contexto mundial de crise financeira do Estado desde os anos finais da década de 1970 agravado, mais recentemente, pela crise econômica brasileira de 2014 e pelos efeitos globais da pandemia da Covid-19<sup>1</sup>, impôs limitações expressivas à concretização de tais investimentos no país, devido às restrições orçamentárias governamentais, o que vai de encontro à necessidade de superar os gargalos da infraestrutura, visando contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional.

Desse ponto de vista, o estabelecimento de parcerias entre a administração pública e o setor privado ganhou impulso no Brasil a partir do contexto de privatizações e concessões que se efetivou na década de 1990. Entretanto, as PPPs, em sentido estrito, surgiram apenas uma década depois, a partir da Lei Federal nº 11.079/04, que as regulamentou no âmbito da administração pública federal. Nesse contexto, as PPPs vêm sendo adotadas no país desde 2004 como modelo de contratação de bens e serviços públicos de infraestrutura junto ao setor privado, visando se configurar como uma das alternativas de financiamento de investimentos setoriais frente às restrições orçamentárias do setor público e à necessidade de ganhos de eficiência advindos da gestão do setor privado.

Sendo assim, o problema de pesquisa pode ser sintetizado na seguinte pergunta: Qual o papel das PPPs como alternativa ao financiamento de investimentos em infraestrutura no Brasil?

Face ao problema supramencionado, o objetivo geral da presente pesquisa é discutir se as PPPs têm se constituído como uma alternativa efetiva de financiamento de investimentos em infraestrutura no Brasil.

---

<sup>1</sup> A pandemia de COVID-19 é uma pandemia em curso no ano de 2020 causada por uma doença respiratória aguda.

Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: descrever a importância dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento nacional; compreender a evolução histórica dos investimentos em infraestrutura no Brasil; identificar a origem e a evolução das PPPs, em sentido amplo, bem como as suas principais definições e conceitos, as justificativas que embasam a sua utilização, as suas principais características e as condicionantes para o seu êxito; contextualizar as PPPs, em sentido estrito, delimitadas na legislação federal pela lei nº 11.079/04; verificar como tem se dado a celebração dos contratos de PPPs e os investimentos estimados a partir desses contratos pelos entes federados, com o intuito de contrastá-los à evolução dos investimentos em infraestrutura no Brasil.

Parte-se da premissa de que se, por um lado, os investimentos em infraestrutura possuem importância estratégica para o desenvolvimento nacional, de outro, a limitação fiscal e orçamentária do Estado brasileiro, nos diferentes níveis da federação, tem dificultado a ampliação desses investimentos, de forma que uma das alternativas para o seu financiamento é a adoção de instrumentos que favoreçam a atração de recursos privados, entre as quais destaca-se as PPPs, em sentido estrito, regulamentadas pela Lei Federal nº 11.079/04.

A partir dessa premissa, realizou-se uma pesquisa descritiva e exploratória, de natureza qualitativa e quantitativa, com procedimentos bibliográficos e documentais. Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica com o intuito de prover subsídios analíticos à abordagem do objeto de pesquisa, contemplando temáticas atinentes ao desenvolvimento nacional, aos investimentos em infraestrutura e às PPPs, aplicados especialmente ao contexto brasileiro. Em seguida, procedeu-se a uma pesquisa documental da legislação brasileira para caracterizar as parcerias público-privadas, em sentido estrito, delimitadas na legislação federal pela lei nº 11.079/04, distinguindo-a de outras modalidades de contratação de bens e serviços de infraestrutura, como as licitações e as concessões comuns, regulamentadas pelas leis nº 8.666/93 e 8.987/95, respectivamente.

A coleta de dados foi feita a partir de pesquisa documental realizada em diversas fontes. Foram utilizadas especialmente as informações apresentadas no site da Radar PPP, que sintetizam os contratos de PPPs já assinados no Brasil, bem como os investimentos estimados a partir desses contratos, com o intuito de contrastá-los com dados relativos à evolução dos investimentos em infraestrutura no Brasil, extraídos do site da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base

(ABDIB). A metodologia adotada para a análise desses dados consistiu em estatística descritiva.

Destarte, a presente pesquisa foi estruturada da seguinte forma: no capítulo **2**, descreveu-se a importância dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento nacional; no capítulo **3**, buscou-se compreender a evolução histórica dos investimentos em infraestrutura no Brasil; no capítulo **4**, identificou-se a origem e a evolução das Parcerias Público-Privadas, em sentido amplo, bem como as suas principais definições e conceitos, as justificativas que embasam a sua utilização, as suas principais características e as condicionantes para o seu êxito; no capítulo **5**, contextualizou-se as Parcerias Público-Privadas, em sentido estrito, delimitadas na legislação federal brasileira pela lei nº 11.079/04; no capítulo **6**, exploraram-se dados das PPPs, em sentido estrito, no Brasil; no capítulo **7**, foram feitas as considerações finais.

## 2 A IMPORTÂNCIA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO

Ao longo do processo histórico de formação das nações, o desenvolvimento sempre foi alvo de preocupação de diversos teóricos. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sofreu diversas mudanças, várias teorias foram criadas na tentativa de explicá-lo e, ainda hoje, vários entendimentos coexistem quando se busca compreender os aspectos que envolvem o processo de desenvolvimento de uma nação.

Ao investigar a origem e a evolução desse processo, Bresser-Pereira (2006) constata que o desenvolvimento deve ser enxergado não apenas do ponto de vista do “desenvolvimento econômico”, pelo aumento da produtividade, mas também: do “desenvolvimento social”, por uma distribuição de renda menos desigual e, portanto, mais justa do produto social; do “desenvolvimento político”, por mais liberdade política ou por mais democracia; e do “desenvolvimento sustentável”, pela proteção mais efetiva do ambiente natural.

Essa constatação, portanto, evidencia uma perspectiva multidimensional do desenvolvimento, a qual engloba várias dimensões, quais sejam a econômica, a social, a política e a ambiental. Nessa perspectiva, o desenvolvimento tem a ver não somente com o crescimento econômico, mas também com a distribuição de renda e a redução da pobreza, com as instituições e a democracia e com a preservação do meio ambiente.

Dentro dessa lógica, uma variável central para o desenvolvimento de uma nação são os investimentos em sua infraestrutura. De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o conceito de infraestrutura pode ser definido como:

o conjunto de estruturas de engenharia e instalações – geralmente de longa vida útil – que constituem a base sobre a qual são prestados os serviços considerados necessários para o *desenvolvimento produtivo, político, social e pessoal*. (BID<sup>2</sup>, 2000 apud IPEA, 2010, p. 16).

---

<sup>2</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Um nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional em América del Sur. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/publicaciones/infraestructura\\_bid.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/infraestructura_bid.pdf)>.

Esse conceito, por sua vez, pode ser desdobrado em dois tipos de infraestrutura. O primeiro tipo consiste na *infraestrutura social e urbana*, cuja prioridade é o suporte aos cidadãos e seus domicílios, sendo assim constituída pelos setores de habitação, saneamento, transporte urbano, educação e saúde (IPEA, 2010). Já o segundo tipo consiste na *infraestrutura econômica*, cuja função principal é apoiar as atividades do setor produtivo, sendo assim constituída pelos setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações (IPEA, 2010).

Apesar dessa diferença semântica existente entre a *infraestrutura social e urbana* e a *infraestrutura econômica*, verifica-se que é importante analisar conjuntamente os impactos gerados por esses dois tipos de infraestrutura, visando uma compreensão mais integrada da questão da importância dos investimentos setoriais como um todo para o desenvolvimento. Nesse sentido, ao longo desta pesquisa, ambos serão tratados como uma única coisa, sob o termo infraestrutura, de modo a verificar a sua interface com o desenvolvimento das nações.

Nessa perspectiva, o papel dos investimentos em infraestrutura no desenvolvimento de um país é evidente, já tendo sido destacado por diversos autores e estudos. Calderón e Servén (2004) realizaram uma avaliação empírica acerca dos efeitos desses investimentos no crescimento e na distribuição de renda, na qual eles analisaram dados de mais de 100 países, no período entre 1960 e 2000, utilizando-se de indicadores de quantidade e qualidade de infraestrutura. Como resultados dessa análise, os autores encontraram uma relação forte e positiva para o estoque de ativos (quantidade) de infraestrutura e o crescimento, bem como uma relação forte e positiva entre a quantidade e a qualidade de infraestrutura e a desigualdade.

Dito de outra forma, eles concluíram que a realização de investimentos em uma infraestrutura adequada e de qualidade possuem efeito positivo no crescimento econômico no longo prazo e impacto negativo na desigualdade de renda, o que representa um fator importante na redução da pobreza (CALDERÓN; SERVÉN, 2004).

Nessa lógica, Ferreira e Maliagros (1998) realizaram uma análise empírica do setor de infraestrutura no Brasil, no período de 1950-1995, na qual eles estimaram o impacto dos gastos e estoques de infraestrutura sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e a produtividade dos fatores privados. Como resultados, eles encontraram uma correlação positiva entre o investimento público em infraestrutura e o PIB e a

produtividade dos fatores no longo prazo. Para Montes e Reis (2018), incrementos da produtividade, por sua vez, reforçam a remuneração dos fatores, o que estimula novos investimentos e promove a geração de empregos e de renda, o que constitui um aspecto essencial da diminuição das desigualdades e, conseqüentemente, da pobreza.

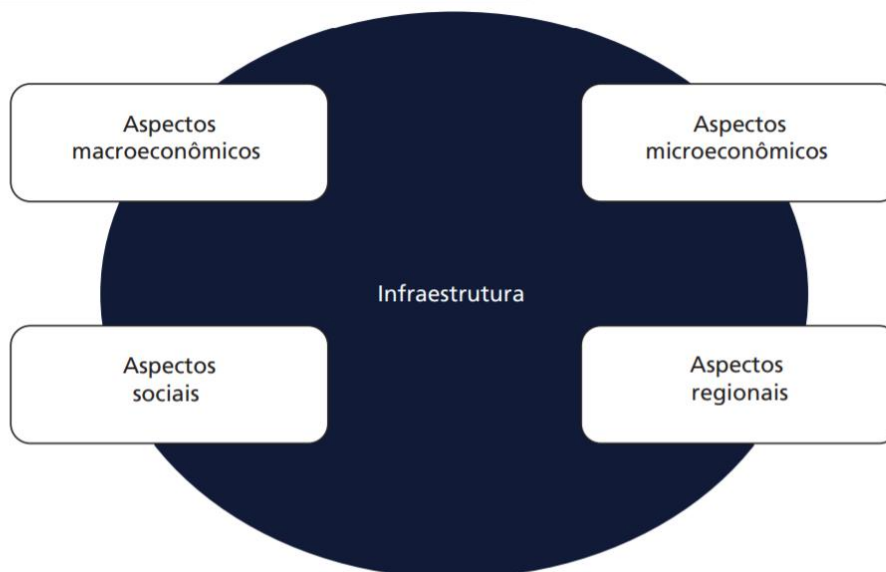
Também Medeiros e Ribeiro (2019) argumentam que os investimentos em infraestrutura contribuem para o crescimento econômico, além de auxiliar na redução da desigualdade e da pobreza. Do ponto de vista dos impactos desses investimentos para o crescimento econômico, os autores citam os efeitos diretos sobre a expansão do nível de atividade econômica, na medida em que eles possibilitam a instalação de novas atividades produtivas (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

Além disso, os autores destacam os efeitos indiretos, como o aumento da produtividade e da competitividade da economia, por meio da maior durabilidade do capital privado e dos ganhos de produtividade do trabalho, além de menores custos produtivos advindos de uma infraestrutura adequada (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019). Um exemplo seria a adequação das estradas, que reduz os custos de manutenção e eleva a durabilidade dos veículos, além de diminuir o tempo de transporte de insumos e produtos, bem como o valor do frete, barateando os custos logísticos, ampliando, dessa forma, a produtividade e a competitividade das empresas (IPEA, 2010).

Outrossim, os autores assinalam os efeitos positivos desses investimentos sobre a produtividade do trabalho, gerando melhores perspectivas de emprego e renda, além de um maior bem-estar (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019). Um exemplo seria a redução do tempo de deslocamento do trabalhador, bem como do estresse gerado nesse deslocamento, o que melhora a qualidade de vida, ao possibilitar maior tempo de lazer e compras, aumentando também a sua disposição e sua propensão para o trabalho (IPEA, 2010). Por conseguinte, o aumento da produtividade estimula a economia, produzindo um ciclo virtuoso de expansão de emprego e renda, gerando desenvolvimento com inclusão social (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

Por fim, de acordo com um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2012), os investimentos em infraestrutura geram grandes efeitos sobre a sociedade, os quais podem ser resumidos em aspectos econômicos (macroeconômicos e microeconômicos), sociais e regionais, conforme figura 1:

**Figura 1** - Uma análise do papel e dos efeitos da infraestrutura



Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Infraestrutura e Planejamento no Brasil: Coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do desenvolvimento – o caso do setor elétrico*. Brasília: IPEA, 2012. p. 19.

Em primeiro lugar, os *aspectos macroeconômicos* são influenciados pela expansão ou estagnação dos investimentos em infraestrutura, uma vez que a capacidade instalada da infraestrutura tende a se constituir ora como um dos limites ora como um indutor do desenvolvimento. Isso se deve principalmente aos efeitos multiplicadores e dinamizadores dos investimentos em infraestrutura que induzem a outros investimentos nos demais setores (IPEA, 2012).

Nessa perspectiva, observa-se que, de um lado, a expansão desses investimentos se mostra como um indutor do desenvolvimento, na medida em que pode gerar efeitos positivos de encadeamento da renda, por meio da geração de empregos, bem como a partir da multiplicação do investimento agregado na economia, se configurando como elemento central do crescimento econômico sustentável (IPEA, 2012).

Desse modo, corrobora Pinto Júnior<sup>3</sup> (2010, p. 7-8 apud IPEA, 2012), ao dizer:

<sup>3</sup> PINTO JÚNIOR, H.Q. (Coord.). *Perspectivas do investimento em infraestrutura*. Rio de Janeiro: Synergia/IE-UFRJ/IE-UNICAMP, 2010. (Projeto PIB – Perspectiva do Investimento no Brasil, v. 1). Disponível em: <[https://www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/pib\\_sintese-infra\\_vfinal1.pdf](https://www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/pib_sintese-infra_vfinal1.pdf)>.

[...] parece bastante plausível admitir que há uma relação de complementaridade entre o investimento em infraestrutura e o investimento total. Dada esta relação, pode-se estabelecer um teto para o ritmo de crescimento em longo prazo em função da taxa de investimento em infraestrutura.

Por outro lado, a estagnação dos investimentos em infraestrutura se mostra como um limite ao desenvolvimento, uma vez que passa a influenciar negativamente as decisões de investimentos dos agentes econômicos, diminuindo a oferta e aumentando os preços da economia (IPEA, 2012). Além disso, é válido ressaltar que quanto maior for essa estagnação, maior será a necessidade de recursos para superar os gargalos da infraestrutura, de tal modo que isso poderá desestimular outros investimentos ao ir de encontro às expectativas dos agentes econômicos que necessitam da expansão da infraestrutura e de seus serviços correlatos para realizarem investimentos nos demais setores da economia (IPEA, 2012).

Em segundo lugar, os *aspectos microeconômicos* da expansão da infraestrutura são manifestados por meio de seus efeitos positivos sobre a competitividade da economia. Nesse sentido, o desenvolvimento da infraestrutura contribui diretamente para a redução da estrutura de custos das empresas. Por exemplo, a disponibilidade de infraestruturas energéticas e logísticas adequadas diminui os custos produtivos e de transporte (IPEA, 2012). Isso favorece o desenvolvimento de vantagens competitivas, as quais se mostram fundamentais, sobretudo frente ao acirramento da concorrência em um contexto de globalização econômica (IPEA, 2012).

Em terceiro lugar, os *aspectos sociais* da expansão da infraestrutura são observados por meio de seus efeitos positivos sobre a produtividade do trabalho. Por exemplo, a disponibilidade de infraestruturas de saneamento e de malhas de transportes urbanos adequadas possibilitam melhores condições de saúde e de deslocamento, o que implica em melhores condições de vida para o exercício das atividades profissionais (IPEA, 2012). Isso favorece a geração de empregos e de renda, contribuindo diretamente para a redução das desigualdades e, conseqüentemente, da pobreza.

Por fim, em quarto lugar, os *aspectos regionais* da expansão da infraestrutura são verificados por meio de seus efeitos positivos em espaços carentes de níveis de infraestrutura adequados para o desenvolvimento dessas regiões (IPEA,

2012). Nesse sentido, cabe aqui destacar que a expansão da infraestrutura é essencial para permitir e estimular as atividades produtivas em outros setores, como primário, como secundário e terciário, contribuindo para o desenvolvimento regional sustentável (IPEA, 2012).

Destarte, fica evidente a importância da expansão dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento, na medida em que, de acordo com vários autores e estudos aqui mencionados, essa se constitui como uma variável central para o crescimento econômico, bem como para a redução das desigualdades e da pobreza. Isso se deve principalmente ao fato de que esses investimentos produzem vários efeitos positivos que possibilitam maior competitividade e maiores ganhos de produtividade da economia, o que, por sua vez, gera maiores níveis de atividade econômica, de arrecadação tributária, de emprego e de renda, contribuindo, conseqüentemente, para a redução da desigualdade e da pobreza.

### **3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL**

Apesar de a expansão dos investimentos em infraestrutura ser uma variável central para o desenvolvimento de uma nação, observa-se que o seu cenário atual e as suas perspectivas futuras não têm se mostrado muito favoráveis no Brasil. Isso se deve, entre outros fatores, à deterioração da situação fiscal brasileira observada desde o contexto de crise financeira do Estado nos anos finais da década de 1970 e, mais recentemente, da crise econômica de 2014, a qual vem dificultando cada vez mais a obtenção de recursos para ampliar tais investimentos. Para melhor compreender o que levou ao cenário atual, bem como vislumbrar perspectivas futuras para garantir esses investimentos, faz-se necessário verificar a evolução histórica dos investimentos em infraestrutura no Brasil.

Primordialmente, o Brasil buscou conduzir a expansão de sua infraestrutura por meio do Estado enquanto principal investidor e indutor do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o período de 1930-1979 foi caracterizado por elevados níveis de investimentos setoriais no país, com ampla participação do poder público (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

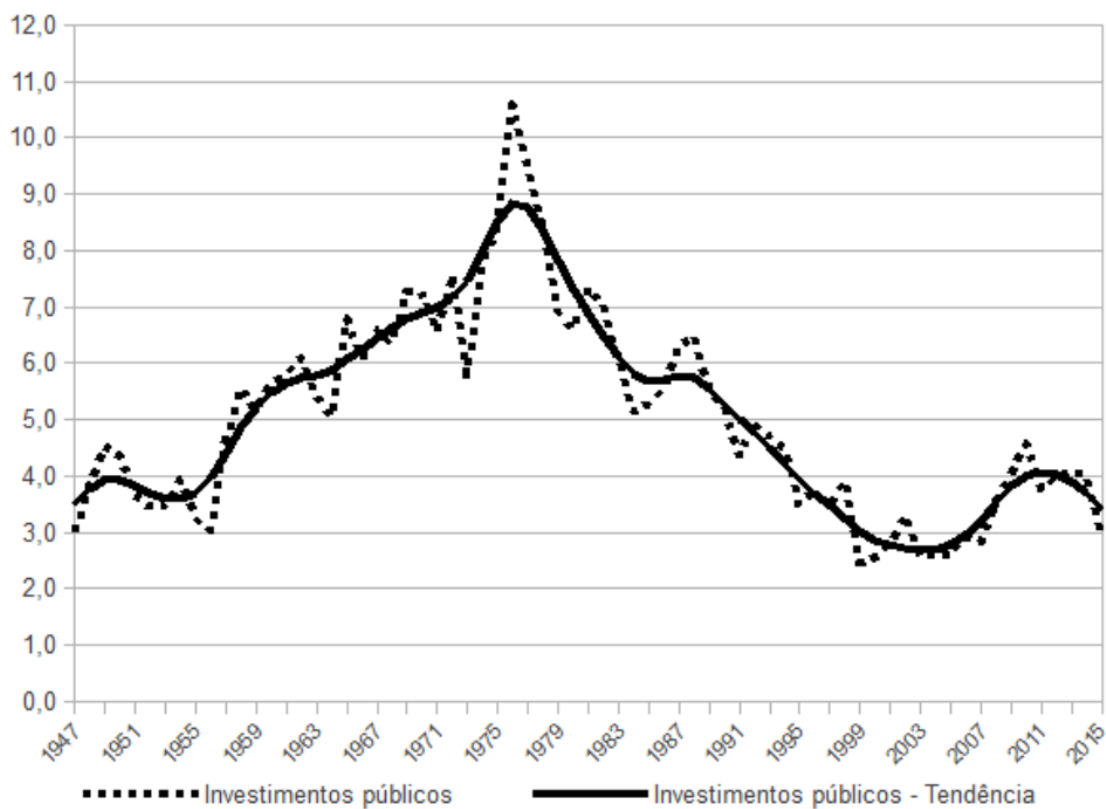
Dessa forma, Oliveira (2015, p. 138) pondera sobre os investimentos em infraestrutura no período de 1930-1979:

No período de 1930-1970 houve uma ampliação significativa da infraestrutura no Brasil que criou condições para o período de industrialização e superação da dependência externa das importações. Foi expressiva a importância do Estado, por meio dos investimentos públicos, principalmente do II PND, que impulsionou os investimentos privados, nacionais e estrangeiros, ampliando a infraestrutura brasileira, com destaque para o papel das empresas estatais.

Em outras palavras, o período de 1930-1979 foi caracterizado por uma expansão considerável dos investimentos em infraestrutura devido à forte intervenção do Estado na ordem econômica pautada em um modelo desenvolvimentista, que envolveu elevados níveis de investimentos públicos. Nesse período, observa-se que os investimentos públicos em participação percentual do PIB cresceram significativamente, conforme pode ser visto no gráfico 1. Paralelamente, os investimentos em infraestrutura como proporção do PIB tiveram aumento acentuado,

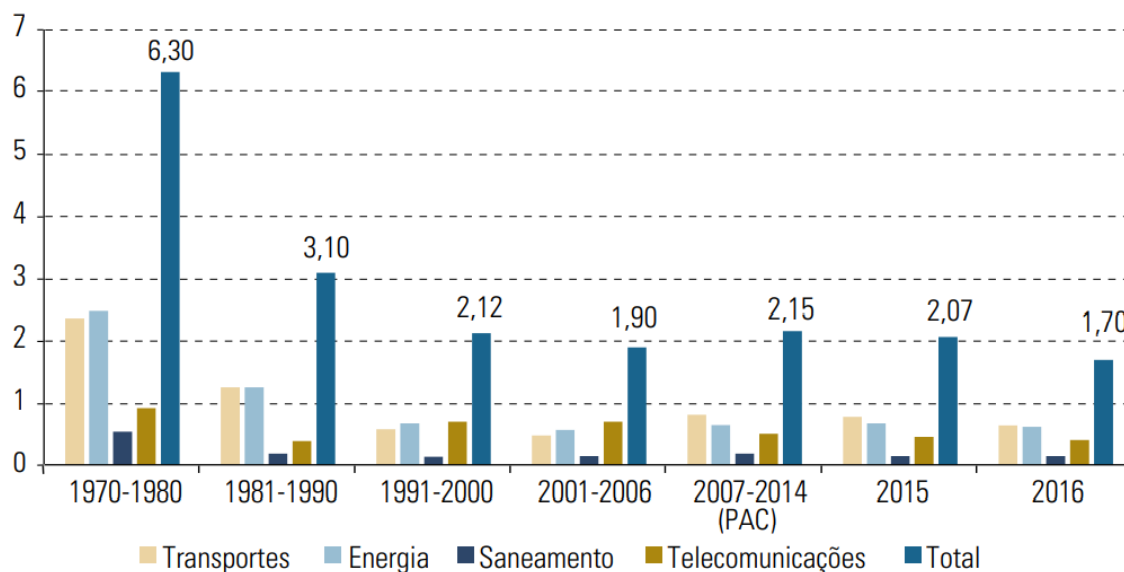
se estabelecendo em 6,30% no auge nas décadas de 1970-1980, conforme pode ser visto no gráfico 2.

**Gráfico 1** - Investimentos públicos no Brasil (1947-2015) (Em participação percentual do PIB)



Fonte: Orair e Siqueira (2019).

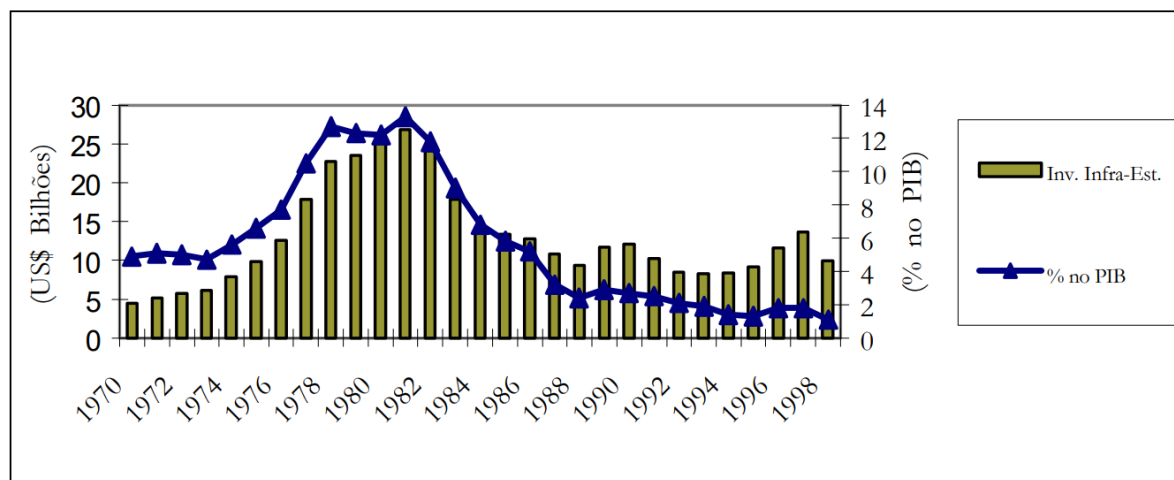
ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. de F. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 3, p. 939–969, 2019. p. 944.

**Gráfico 2 – Brasil: Investimentos em Infraestrutura, 1970-2016 (Em porcentagem do PIB)**

Fonte: Medeiros e Ribeiro (2019).

MEDEIROS, Victor; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento. In: MUSSI, C. (org.); CHILIATO-LEITE, V. M. (org.); GRAMKOW, C (org.). O futuro do crescimento com igualdade no Brasil: ensaios vencedores do concurso em comemoração aos 70 anos da CEPAL. Santiago: CEPAL, 2019. p. 21-28. p. 24.

Pêgo Filho, Cândido Júnior & Pereira (1999) afirmam que a fase áurea de realização dos investimentos em infraestrutura se deu entre 1977-1982, conforme se pode observar a partir do gráfico 3:

**Gráfico 3 - Brasil: Investimentos em Infraestrutura e Sua Participação no PIB 1970/1998**

Fonte: Pêgo Filho, Cândido Júnior & Pereira (1999).

PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 680). p. 13.

Segundo os autores, o movimento de forte ascensão dos investimentos em infraestrutura observado no período entre 1977-1982 foi resultado da entrada de um grande volume de recursos externos ao longo dos anos 70, que encontraram destino no financiamento de grandes projetos de infraestrutura inseridos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)<sup>4</sup> (1975-1979).

Contudo, após os desequilíbrios macroeconômicos provocados pelos dois choques de preços internacionais do petróleo (1973 e 1979) e, particularmente, pela crise financeira do México (1982), o acesso ao canal de empréstimos externos de financiamento do setor de infraestrutura ficou dificultado, uma vez que a deterioração da situação fiscal dos governos dos países em desenvolvimento levou à perda de credibilidade junto aos credores externos (PÊGO FILHO; CÂNDIDO JÚNIOR; PEREIRA, 1999). Ou seja, uma importante fonte de financiamento para grandes projetos de infraestrutura havia se esgotado.

Nessa perspectiva, Oliveira (2015, p. 144) afirma sobre a queda dos investimentos em infraestrutura no período na década de 1980, que:

<sup>4</sup> Segundo Batista (1987), as metas do II PND associadas ao crescimento econômico passavam por uma ampliação da infraestrutura no país, com o objetivo de gerar maior emprego, renda e consumo, como também, atingir uma maior produtividade, competitividade e crescimento econômico.

Fatores como os desequilíbrios macroeconômicos, amplificados pela crise da dívida externa da década de 1980, hiperinflação e desajustes das contas públicas provocaram uma queda significativa dos investimentos públicos em infraestrutura.

Sendo assim, a década de 1980 foi marcada pela estagnação da expansão dos investimentos em infraestrutura no Brasil em virtude do esgotamento do modelo de desenvolvimento sob o comando do Estado provocado pelos desequilíbrios macroeconômicos amplificados pela crise da dívida externa, que dificultaram manter os mesmos níveis de investimentos públicos observados antes. Nesse período, os investimentos públicos em participação percentual do PIB decresceram significativamente na década de 1980, como visto no gráfico 1. Paralelamente, os investimentos em infraestrutura como proporção do PIB tiveram queda acentuada, se estabelecendo em 3,10%, como visto no gráfico 2.

Desse ponto de vista, a busca pela estabilização no período seguinte teve como diagnóstico a presença de um governo hipertrofiado e ineficiente que tornava a economia brasileira pouco competitiva (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019). Por conseguinte, o período entre 1995-2005 foi marcado por um conjunto de reformas econômicas e administrativas que foram implementadas na administração pública brasileira, com o intuito de controlar o déficit fiscal e diminuir o escopo de atuação do governo na economia (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

Nesse sentido, entre as medidas adotadas no período, merecem destaque a política fiscal contracionista, que buscava realizar um ajuste nas contas públicas que atendesse à exigência de compromissos com maior responsabilidade fiscal e com a sustentabilidade da dívida, sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>5</sup> (ORAIR; SIQUEIRA, 2019), e as reformas administrativas, que, em linha com as diretrizes dos processos de reforma do Estado em países como EUA e Inglaterra, redefiniram o papel do setor público frente à oferta de bens e serviços públicos, transferindo algumas dessas atividades para o setor privado (ARAÚJO, 2006).

Sob essa perspectiva, foram realizadas modificações estruturais nos setores de infraestrutura, tais como criação de marcos regulatórios, normas e outras instituições, que fomentaram a utilização de privatizações, concessões e parcerias público-privadas enquanto base das políticas de infraestrutura dos períodos

---

<sup>5</sup> Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (BRASIL, 2000).

posteriores (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019). Nesse sentido, verificou-se a transição de um modelo de Estado-investidor para outro de Estado-regulador, transferindo a responsabilidade pela realização de investimentos nos setores de infraestrutura para a iniciativa privada, cabendo ao Estado a importante função de planejar, facilitar e regular esses setores (IPEA, 2012).

Não obstante, tais modificações não foram capazes de expandir os investimentos na infraestrutura brasileira (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019). Pelo contrário, os investimentos em infraestrutura continuaram caindo, se estabelecendo entre 2,19% e 1,90% no período de 1991-2000 e 2001-2006, respectivamente, como mostra o Gráfico 2. Em outras palavras, a transição de um modelo de Estado-investidor para outro de Estado-regulador não provocou os efeitos desejados de aumentar os níveis de investimentos em infraestrutura, uma vez que a iniciativa privada não foi capaz de substituir o Estado como maior investidor (IPEA, 2012).

Desse modo, o período seguinte entre 2006 e 2014 representou a retomada do papel do Estado na expansão da infraestrutura enquanto principal investidor e indutor do desenvolvimento, por meio da expansão de investimentos estatais e do planejamento governamental. Tal retomada se deu mediante a flexibilização da política fiscal no período 2006-2010, a qual foi possível devido à conjugação entre as flexibilizações nas metas primárias e o maior dinamismo de arrecadação em decorrência do *boom* das commodities, que viabilizaram a recuperação da capacidade de investimento por parte do Estado (ORAIR; SIQUEIRA, 2019). Assim sendo, os recursos destinados ao setor de infraestrutura avançaram gradualmente, impulsionados principalmente por um conjunto de projetos no setor sob a égide do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 (ORAIR; SIQUEIRA, 2019).

A partir de 2011, entretanto, a redução do espaço fiscal para investimentos públicos devido à mudança de foco da política fiscal restringiu o avanço dos recursos públicos que eram destinados aos projetos de infraestrutura do PAC. Para Orair e Siqueira (2019), essa redução pode ser explicada por três fatores. O primeiro foi a reorientação da estratégia do governo de promover a retomada do crescimento por meio da política fiscal via ampliação de subsídios e desonerações para o setor privado, acrescentando despesas e renunciando a volumes significativos de receitas (ORAIR; SIQUEIRA, 2019). O segundo foi o menor dinamismo da arrecadação em decorrência da queda no ritmo de atividade econômica (ORAIR; SIQUEIRA, 2019). O terceiro foi

“o caráter rígido e inercial dos gastos sociais, que permaneceram crescendo a taxas muito semelhantes à do período anterior.” (ORAIR; SIQUEIRA, 2019, p. 961).

Desse modo, o resultado final do PAC pode ser sintetizado da seguinte forma conforme Medeiros e Ribeiro (2019, p. 23-24):

O resultado final do período 2004-2014, em termos de infraestrutura no Brasil, foi uma expansão modesta dos investimentos, em relação aos anos imediatamente anteriores. No entanto, houve expansão considerável do acesso aos serviços prestados, principalmente devido aos esforços na busca pela universalização dos serviços de energia elétrica, água e telefonia. O PAC, ainda que tenha funcionado aquém do esperado, aumentou substancialmente o acesso às infraestruturas básicas de energia elétrica e saneamento, principalmente para famílias mais pobres, esforços que seguiram lado a lado com a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda no período.

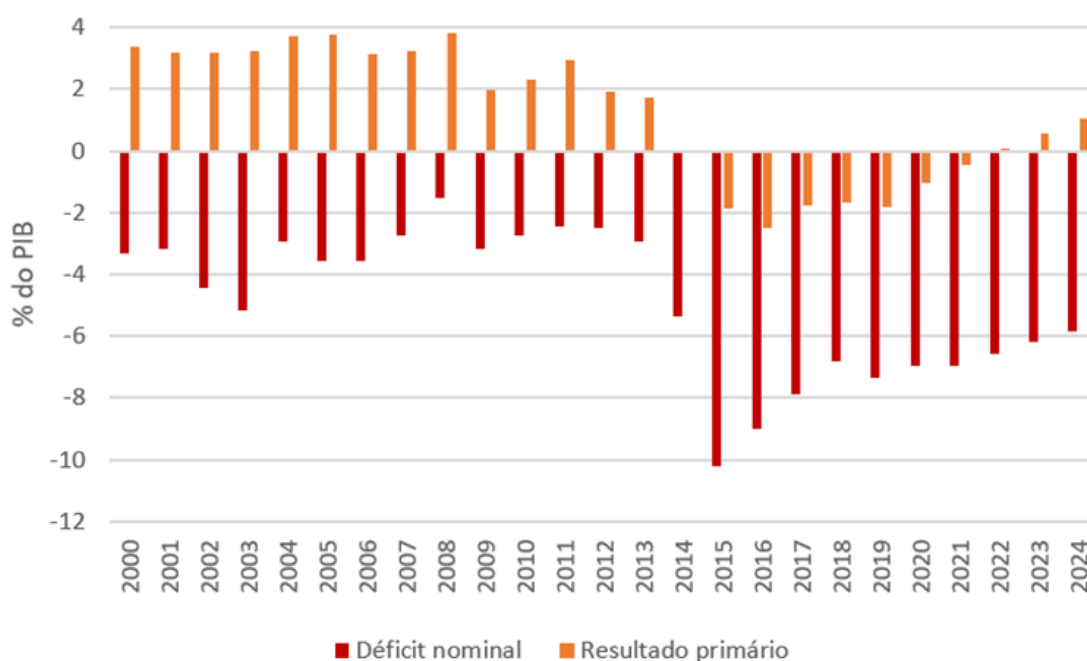
Sendo assim, em linhas gerais, o período 2006-2014 foi caracterizado por uma expansão dos investimentos em infraestrutura em razão da flexibilização da política fiscal que permitiu a retomada do papel do Estado enquanto principal investidor e indutor do desenvolvimento, por meio do PAC. Nesse período, os investimentos públicos em participação percentual do PIB voltaram a crescer entre 2006-2010, quando o foco da política fiscal era a expansão desses investimentos, mas logo tornaram a cair a partir de 2011, quando esse foco foi reorientado para incentivos fiscais que não obtiveram o êxito desejado de retomar os investimentos públicos, como visto no gráfico 1. Paralelamente, os investimentos em infraestrutura como proporção do PIB aumentaram, alcançando 2,15%, puxados principalmente pelo PAC, como visto no gráfico 2.

A partir de 2014, entretanto, o Brasil entra em uma crise econômica muito expressiva. Nesse contexto, a situação fiscal brasileira piorou consideravelmente, dificultando a obtenção de recursos públicos para a realização de investimentos em infraestrutura. Isso fica evidenciado quando se observa a deterioração dos principais indicadores que servem como referência para avaliação da situação fiscal do país ao

longo do período, entre os quais se destacam o resultado primário<sup>6</sup>, o déficit nominal<sup>7</sup> e a dívida pública bruta<sup>8</sup>.

Os gráficos 4 e 5 evidenciam a evolução histórica do resultado primário e do déficit nominal em participação percentual do PIB e em bilhões de R\$, respectivamente, no Brasil no período 2003-2018 e as projeções até 2024:

**Gráfico 4 - Resultado primário e déficit nominal (em % do PIB) no Brasil (2000-2024)**



Fonte: FMI - World Economic Outlook Database, Abril 2019.

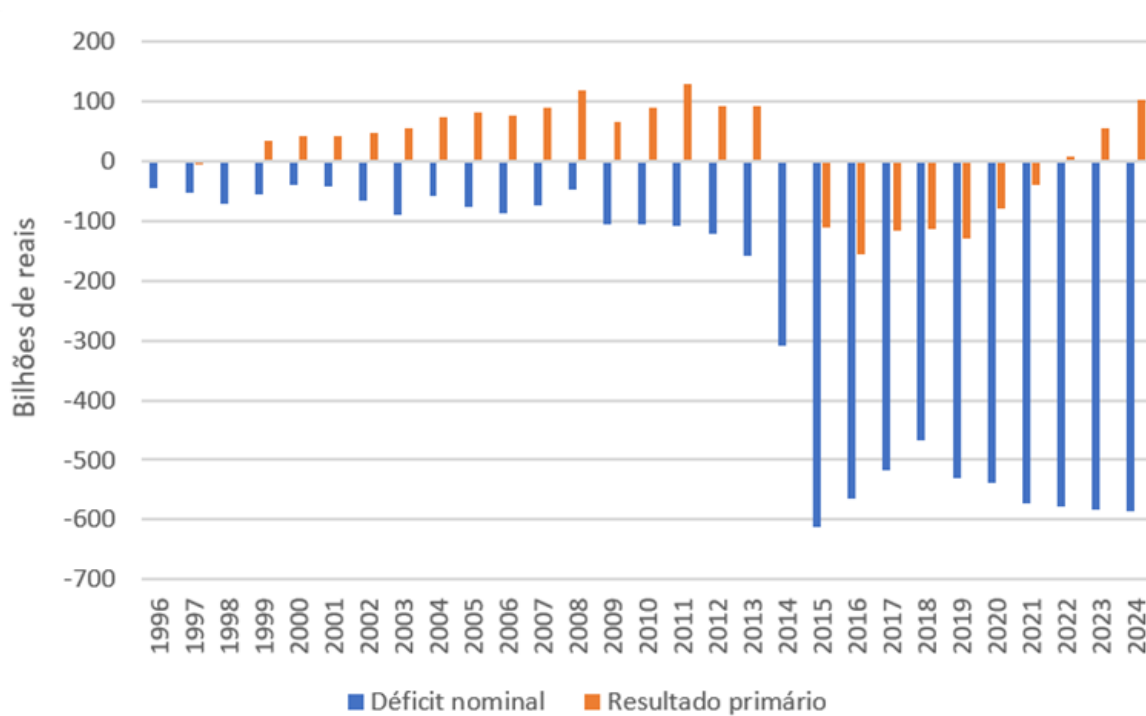
Elaboração: Alves (2019).

ALVES, J. E. D. A crise fiscal brasileira e suas armadilhas. EcoDebate, [S.l.], Ed. 3201, 10 mai. 2019.

<sup>6</sup> O resultado primário consiste no balanço da arrecadação, subtraído dos gastos do governo, sem contabilizar os juros da dívida. Em outras palavras, ele corresponde à geração de caixa do governo. (ALVES, 2019).

<sup>7</sup> Já o déficit nominal é o resultado primário acrescido dos gastos com o pagamento de juros da dívida. É válido salientar que quanto maior o déficit nominal, mais rápido a dívida pública tende a crescer. (ALVES, 2019).

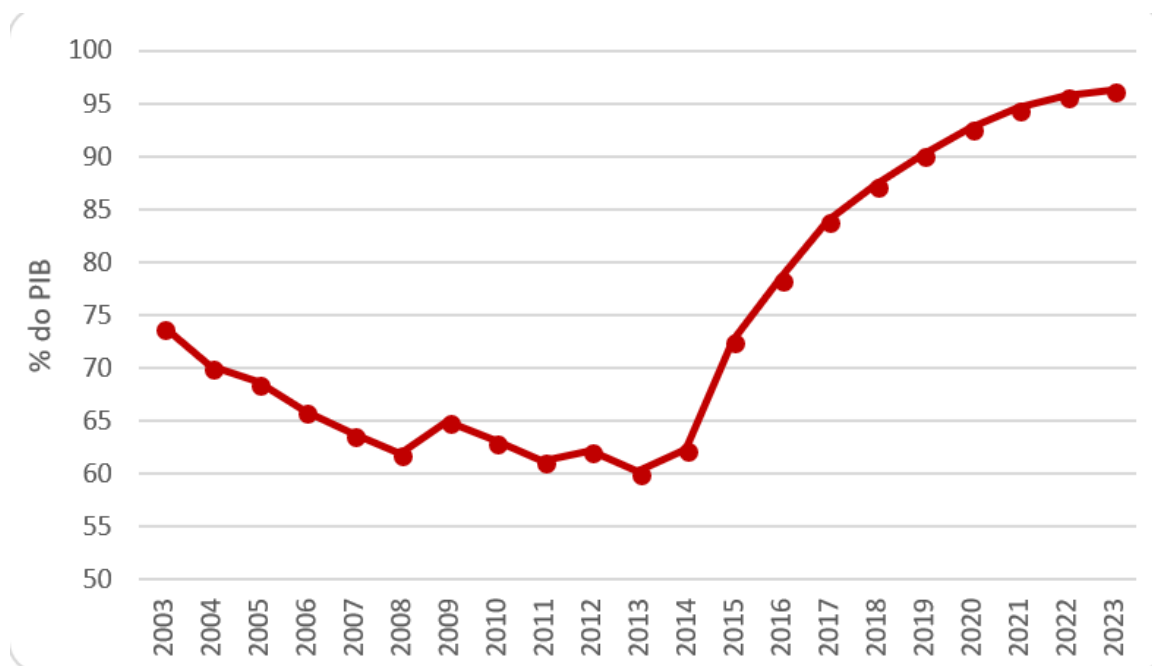
<sup>8</sup> A dívida pública bruta é a dívida do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo. (ALVES, 2019).

**Gráfico 5 – Resultado primário e déficit nominal (em bilhões de R\$) no Brasil (2000-2024)**

Fonte: FMI - World Economic Outlook Database, April 2019.

Elaboração: Alves (2019).

ALVES, J. E. D. A crise fiscal brasileira e suas armadilhas. EcoDebate, [S.l.], Ed. 3201, 10 mai. 2019.

**Gráfico 6** - Dívida pública brasileira (% do PIB) (2003-2023)

Fonte: FMI - World Economic Outlook Database, Abril 2019.

Elaboração: Alves (2019).

ALVES, J. E. D. A crise fiscal brasileira e suas armadilhas. *EcoDebate*, [S.l.], Ed. 3201, 10 mai. 2019.

A partir dos gráficos, segundo análise feita por Alves (2019), observa-se que, entre 2003 e 2013, o Brasil manteve níveis elevados de superávit primário até se tornar déficit a partir de 2014 com a crise, conforme gráficos 4 e 5. Além disso, percebe-se que, enquanto o superávit primário se manteve relativamente alto, o déficit nominal ficou moderadamente controlado, contudo, a partir de 2014 o déficit nominal se descontrolou, alcançando R\$ 363 bilhões (-6,5% do PIB) e R\$ 588 bilhões (-9,8% do PIB) em 2015, como se pode ver nos gráficos 4 e 5 (ALVES, 2019). Por último, constata-se que, enquanto houve superávit primário houve também redução da dívida pública bruta (como % do PIB), entretanto, a partir de 2014, quando o superávit primário se transformou em déficit, elevando o déficit nominal, a dívida pública bruta disparou, conforme pode ser verificado no gráfico 6 (ALVES, 2019).

Nesse contexto, é válido salientar que os investimentos em infraestrutura, enquadrados como despesas discricionárias, são alvos fáceis de corte abrupto de despesas em episódios de crises nas contas do governo (MENDES, 2011). Conforme explicita Mendes (2011, p. 2), esses cortes ocorrem pelos seguintes motivos:

O primeiro motivo é que o corte de um único investimento de grande valor já gera significativa redução de despesas, enquanto que o corte de despesas correntes (salários, benefícios sociais, manutenção dos órgãos públicos, etc.) precisaria ser feito em diversos programas, para que a soma total equivalesse ao valor cortado no investimento. O segundo motivo é que há restrições legais ao corte de importantes despesas correntes (há limites para a demissão de pessoal, não se pode reduzir o valor dos vencimentos dos servidores, a constituição obriga a realização de um montante mínimo de gastos em saúde e educação, etc.). O terceiro motivo é que investimentos em infraestrutura são gastos que ainda não trouxeram um benefício concreto para a população – esse benefício somente se materializará quando a obra estiver completa. Já o corte de programas sociais traz um prejuízo imediatamente sentido pela população afetada e, por isso, é mais custoso politicamente. Daí a preferência pelo caminho mais fácil: adiar ou cancelar investimentos públicos em infraestrutura.

Em suma, os investimentos em infraestrutura estão mais suscetíveis a receberem cortes do que outros tipos de gastos em um cenário de crise fiscal do governo, devido à significativa redução de despesas que geram, às restrições legais impostas a despesas correntes e/ou à materialização tardia dos benefícios desses gastos.

Dessa forma, o período a partir de 2014 foi caracterizado por uma retração dos investimentos em infraestrutura em decorrência da crise econômica brasileira, que dificultou a obtenção de recursos para ampliar os investimentos públicos em infraestrutura realizados no período anterior. Logo, os investimentos públicos em participação percentual do PIB caíram significativamente, conforme se pode ver no gráfico 1. Paralelamente, os investimentos em infraestrutura em participação percentual do PIB tiveram redução significativa, se estabelecendo em 2,07% em 2015 e em 1,70% em 2016, conforme se pode ver no gráfico 2.

O período seguinte à crise econômica de 2014 se caracterizou pela inflexão na capacidade fiscal do papel do Estado como investidor, marcado pelo crescente endividamento público e forte ajuste fiscal por meio de diversas medidas reformistas (como a Emenda Constitucional n. 95/2016<sup>9</sup>, que instituiu o chamado teto dos gastos públicos, o qual estabelece limites para as despesas primárias governamentais).

Nesse contexto, observou-se a adoção do papel do Estado como regulador, planejador e financiador para conseguir alavancar recursos privados voltados para a

---

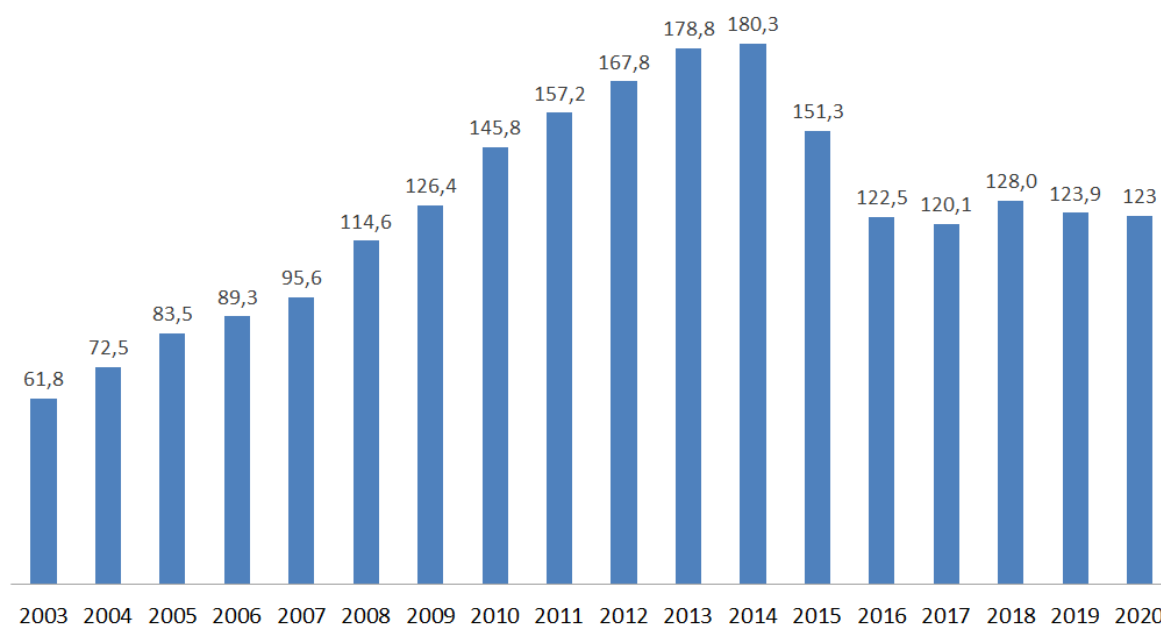
<sup>9</sup> Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. (BRASIL, 2016).

expansão da infraestrutura brasileira de forma a elevar o nível de investimentos (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019). Para tanto, o governo adotou, em 2016, como política de infraestrutura o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o qual buscou elevar os investimentos em infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019). Em outras palavras, o PPI buscou aperfeiçoar as parcerias do setor público com o setor privado visando a atração de recursos para o financiamento de investimentos em infraestrutura frente à um cenário de restrições orçamentárias resultante das crises fiscal e regulatórias observadas no país.

Quando se observa os dados mais atuais relativos aos investimentos em infraestrutura no Brasil, contudo, percebe-se que, embora a participação privada tenha efetivamente ganhado maior relevância frente ao cenário de restrição fiscal e regulatório, tais investimentos registraram queda nos últimos anos e se encontram cada vez mais distantes do montante total que seria necessário para suprir os gargalos da infraestrutura brasileira. Segundo dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) (2020) divulgados em estudo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) (2021), esse montante seria na ordem de R\$284,0 bilhões por ano, pelos próximos dez anos, o que equivale a 4,3% do PIB.

Não obstante, de acordo com esses dados, o investimento realizado em infraestrutura, em 2020, foi equivalente a R\$ 123 bilhões (1,7% do PIB), o que representa um volume 32% menor em relação ao pico registrado em 2014, quando foram investidos R\$ 180 bilhões no setor, em valores a preços correntes de 2020, conforme se verifica no gráfico 7.

**Gráfico 7** - Evolução dos investimentos em Infraestrutura no Brasil (R\$ bilhões) (2003-2020)



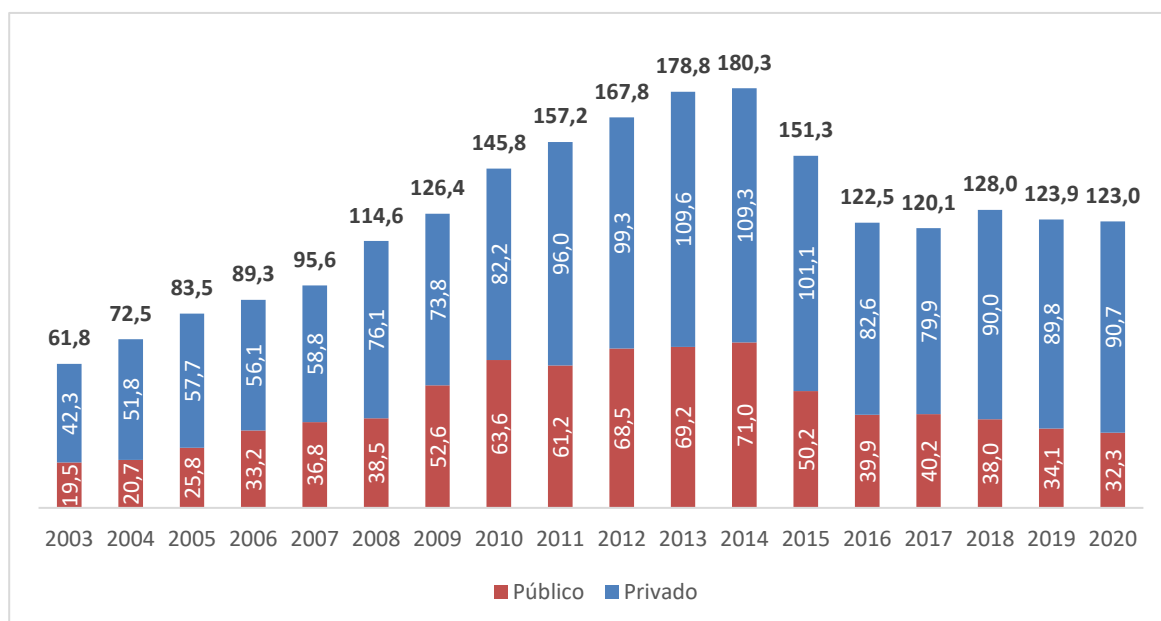
Fonte: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIA DE BASE (2020)

Elaboração: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. O papel da infraestrutura para a retomada da economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2021.

Ainda segundo esses dados, no tocante ao investimento público, o recuo no período observado foi muito maior - redução de R\$ 71 bilhões para R\$ 32,3 bilhões, o que representa uma queda de 54,5%. Já os investimentos privados no setor apresentaram uma redução menor - de R\$ 109,3 bilhões para R\$ 90,7 bilhões, o que representa uma queda de 17% no mesmo período, conforme pode ser visto no gráfico 8.

**Gráfico 8** - Participação do investimento público e privado em infraestrutura no Brasil (R\$ bilhões) (2003-2020)

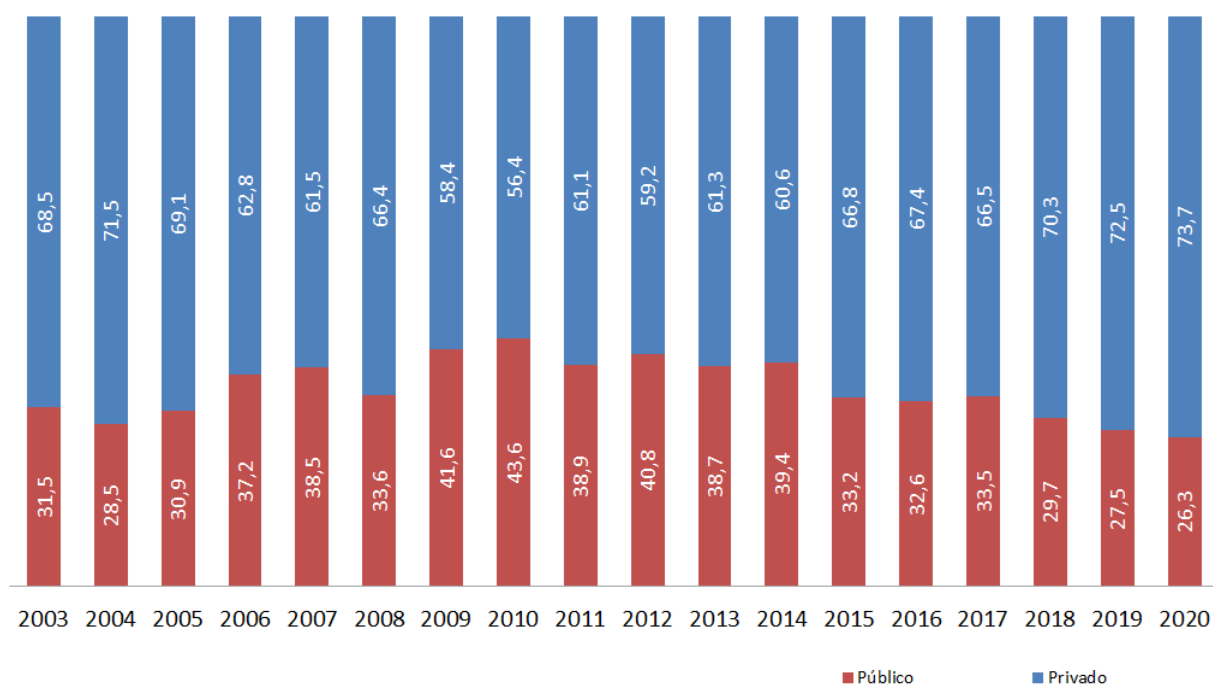


Fonte: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIA DE BASE (2020)

Elaboração própria.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. O papel da infraestrutura para a retomada da economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2021.

Ademais, os dados indicam que, enquanto a participação do investimento público em infraestrutura no Brasil caiu fortemente entre 2014 e 2020 – de 39,4% do total para 26,3% do total -, a participação privada em infraestrutura no Brasil ganhou relevância no mesmo período – de 60,6% do total para 73,7% -, conforme pode ser visto no gráfico 9.

**Gráfico 9** - Participação do investimento público e privado na infraestrutura (%) (2003-2020)

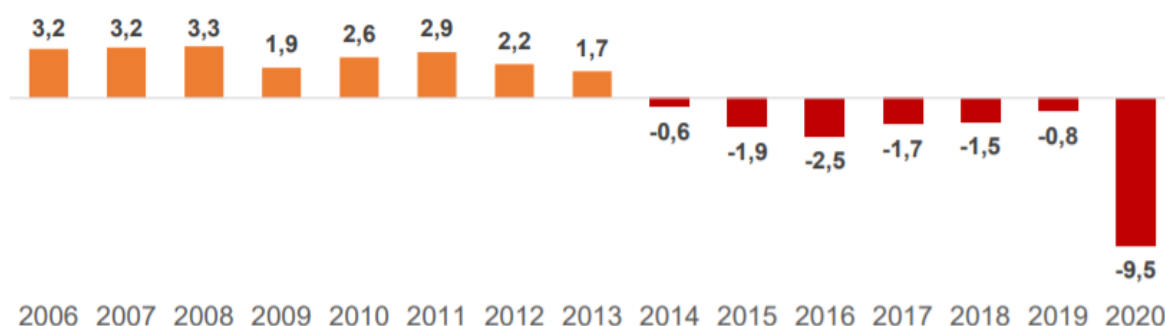
Fonte: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIA DE BASE (2020)

Elaboração: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. O papel da infraestrutura para a retomada da economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2021.

Torna-se evidente, portanto, uma necessidade de incremento substantivo na realização de investimentos setoriais no país, com o intuito de superar os gargalos da infraestrutura brasileira, visando contribuir para a promoção do desenvolvimento do país. Essa necessidade, por sua vez, defronta-se com a limitação fiscal do setor público observada desde a já mencionada crise econômica de 2014 que perdura até o período atual, conforme se verifica nos gráficos 10 e 11:

**Gráfico 10** - Resultado Primário – Setor Público Consolidado (% do PIB) no Brasil (2006-2020)

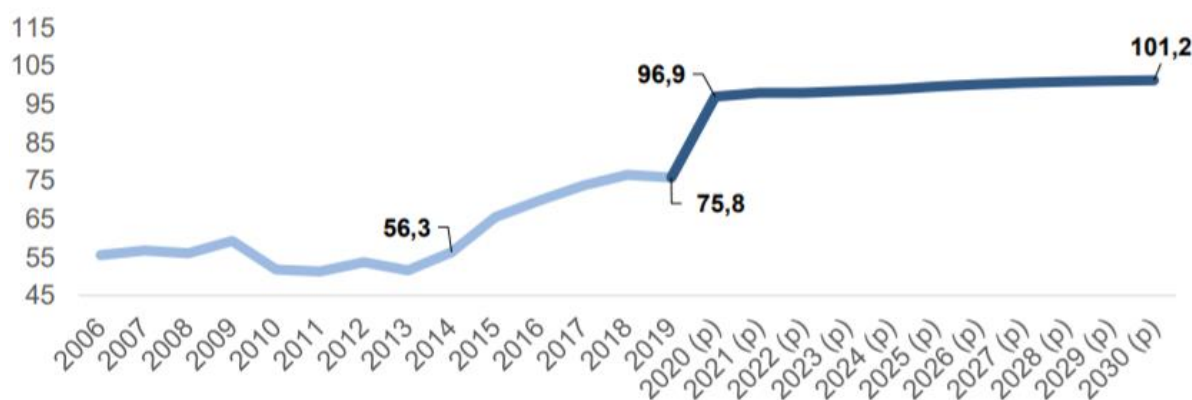


Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: LCA Consultores (2021).

LCA Consultores. Raio-X do setor de infraestrutura brasileiro. São Paulo: LCA Consultores, 2021.

**Gráfico 11** - Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) no Brasil (2006-2030)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração LCA Consultores (2021).

LCA Consultores. Raio-X do setor de infraestrutura brasileiro. São Paulo: LCA Consultores, 2021.

O gráfico 10 mostra o comportamento do resultado primário, o qual, conforme visto anteriormente, apresenta superávits primários de 2006 até 2013 em valores significativos. A partir de 2014, entretanto, inicia-se uma trajetória de déficit primário, também em valores significativos, que cresce até 2016, começa a diminuir a partir de 2017 até 2019 mediante as medidas de ajuste fiscal, mas volta a crescer em 2020 até alcançar 9,5% do PIB, notadamente em função dos gastos extraordinários

com medidas de combate à COVID-19. Já o gráfico 11 mostra a dívida bruta do governo geral, a qual subiu de 56,3% do PIB em 2014 para 75,8% em 2020.

Destarte, conclui-se com a constatação de que a necessária expansão dos investimentos em infraestrutura no Brasil passa pela atuação conjunta entre os setores público e privado. Nessa perspectiva, reforça-se a importância de redesenhar a dicotomia público-privada, sob o entendimento de que nem o voo solo do Estado-investidor nem a crença ingênua na iniciativa privada como maior investidora são capazes de alavancar o financiamento necessário para a realização desses investimentos (IPEA, 2012). Em outras palavras, será preciso contar com ambos os atores no sentido de ampliar o financiamento dos investimentos setoriais de modo a alcançar, ulteriormente, o desenvolvimento nacional.

Por conseguinte, percebe-se como alternativa principal para a retomada dos investimentos em infraestrutura no Brasil a recuperação da capacidade fiscal do Estado brasileiro para planejar, realizar e gerir investimentos públicos em infraestrutura. Outra alternativa possível consiste em recorrer a arranjos que favoreçam a atração de recursos privados para prover uma parcela desses investimentos, como, por exemplo, as PPPs, tema abordado nos próximos capítulos.

#### **4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs): ORIGEM, CONCEITOS E APLICAÇÃO**

A discussão feita nos capítulos anteriores permite retirar duas conclusões. De um lado, verificou-se, no capítulo 2, que os investimentos em infraestrutura possuem importância estratégica para o desenvolvimento nacional em virtude dos efeitos positivos – diretos e indiretos – que eles produzem na economia como um todo, bem como na desigualdade de renda, o que representa um fator importante na redução da pobreza. De outro, constatou-se, no capítulo 3, que o contexto mundial de crise financeira do Estado desde os anos finais da década de 1970 agravado, mais recentemente, pela crise econômica brasileira de 2014 e pelos efeitos globais da pandemia da Covid-19, impôs limitações expressivas à concretização de tais investimentos no país, devido às restrições orçamentárias governamentais, o que vai de encontro à necessidade de superar os gargalos da infraestrutura, visando contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional.

Diante disso, percebe-se a importância de o país buscar novos arranjos de prover investimentos em infraestrutura que, dentro de determinados requisitos e condições, favoreçam a atração de recursos privados. Nesse contexto, este capítulo tem por objetivo discutir o papel das PPPs como uma dessas alternativas para a realização de investimentos em infraestrutura no contexto de crise financeira do Estado, a qual vem sendo adotada por diversos países. Para tanto, são discutidos aspectos concernentes a sua origem e evolução, as suas principais definições e conceitos, às justificativas que embasam a sua utilização, ao compartilhamento de riscos entre os setores público e privado, a sua estrutura de financiamento e, finalmente, às condicionantes para o seu êxito.

Ao final do capítulo, conclui-se que, frente à limitação fiscal do setor público e à necessidade de se ampliar os investimentos em infraestrutura, expostas nos dois últimos capítulos, as PPPs, dentro de determinadas condicionantes, vêm se constituindo como uma alternativa possível para realização desses investimentos em diversos países, uma vez que suas características favorecem a atração de recursos privados para financiar projetos de infraestrutura, segundo apontam diversos autores e estudos.

#### 4.1 Origem e evolução das PPPs

De uma perspectiva histórica, a provisão de bens e serviços de infraestrutura foi constituída pela participação quase exclusiva do setor público em grande parte dos países capitalistas. Embora essa tenha sido a forma predominante ao longo de grande parte do século XX, o contexto da década de 1970 evidenciou a necessidade de mudanças na provisão de tais bens e serviços, a partir da maior participação do setor privado. Compreender os fatores que levaram a essa percepção é fundamental para elucidar a origem e a evolução das PPPs.

Segundo Araújo (2006), a década de 1970 se caracterizou pela forte participação do Estado na economia em diversos países, a qual se manifestou, entre outras formas, por meio do papel do investimento público no que concerne ao provimento de infraestrutura para o setor privado. Ao longo desse período, o expansionismo estatal permitiu a realização de vultosos investimentos em projetos de infraestrutura que demandavam grandes quantidades de recursos para a sua implementação (ARAÚJO, 2006). Concomitantemente, a década de 1970 também foi notabilizada como sendo um período de “déficit público elevado para o equilíbrio macroeconômico, bem como a existência de níveis de inflação acima do que seria desejado.” (ARAÚJO, 2006, p. 2).

Da mesma maneira, Giambiagi e Além (2008, p. 433) afirmam que a década de 1970 no mundo e, particularmente no Brasil, se caracterizou como um período de desequilíbrios macroeconômicos, marcado por “déficit público relativamente elevado, existência de níveis de inflação acima do desejado e expansionismo estatal.”. Nesse contexto, os autores também salientam que houve a reprodução de vultosos investimentos realizados pelo Estado, entre os quais se destacam aqueles relacionados aos projetos de infraestrutura, os quais demandavam grandes quantidades de recursos para serem implementados (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em suma, os autores citados indicam que, se, por um lado, observa-se um expansionismo estatal na década de 1970, o qual foi responsável pela reprodução de vultosos projetos de infraestrutura, que demandavam grandes quantidades de recursos para a sua implementação, de outro, percebe-se a existência de um acentuado desequilíbrio macroeconômico nesse período, que se expressam na combinação de elevado déficit público e de níveis de inflação também elevados.

Com a ocorrência das duas crises do petróleo, em 1973 e 1978, respectivamente, esse desequilíbrio macroeconômico ficou ainda mais evidente, devido, principalmente, à deterioração das contas públicas da maioria dos países em todo o mundo (ARAÚJO, 2006). Nesse contexto, o ano de 1979 marcou um ponto de inflexão na capacidade de investimento do Estado, em decorrência dos altos níveis de endividamento público (ARAÚJO, 2006). Dessa forma, o Estado passou a não dispor de recursos suficientes para a realização de investimentos vultosos em projetos de infraestrutura, o que acarretou em estrangulamentos em setores estratégicos para o desenvolvimento de diversos países (ARAÚJO, 2006).

Conforme Giambiagi e Além (2008), a reprodução de grandes projetos de investimentos financiados predominantemente pelo setor público não era mais possível na intensidade observada na década de 1970. Segundo os autores, “as restrições fiscais, o menor espaço para a prática de políticas irresponsáveis e a crescente exigência de estabilidade macroeconômica limitaram o escopo de atuação do governo, nos diversos países do mundo.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 433).

Nessa perspectiva, os autores constataam que os anos posteriores à década de 1970 se caracterizaram mundialmente e, particularmente no Brasil, pela conjugação de “políticas agressivas de combate ao déficit público, redução significativa das taxas de inflação e restrições à participação direta do Estado na economia como agente ligado à produção de bens e serviços.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 433).

Sendo assim, Araújo (2006) menciona que a crise da década de 1970 levou a um processo de reforma do Estado em diversos países, trazendo em seu bojo a redefinição do papel do setor público frente à provisão de infraestrutura. Segundo o autor, um ponto nevrálgico desse processo foi a transferência de grande parte dessas atividades para o setor privado, a partir de uma onda de privatizações e concessões, que visavam “desonerar o setor público dos gastos com grandes investimentos, diminuir o desequilíbrio fiscal, aumentar a eficiência nos setores de infraestrutura pela introdução da competição e garantir investimentos contínuos.”. (ARAÚJO, 2006, p. 1).

Da mesma forma, Brito e Silveira (2005) ressaltam as modificações introduzidas na ação econômica estatal após a década de 1970. Segundo os autores, essas modificações se caracterizaram por uma forte tendência de desregulamentação de diversos setores, principalmente no que tange ao aspecto financeiro, trazendo como um de seus impactos mais relevantes a reorganização patrimonial do setor

público (BRITO; SILVEIRA, 2005). Nesse contexto, observaram-se grandes processos de desestatizações, alterando significativamente a forma de provimento de bens e serviços infraestrutura, os quais foram transferidos em grande parte ao setor privado (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Segundo Araújo (2006), a partir desse contexto de privatizações e concessões do setor de infraestrutura, surge espaço para o estabelecimento de PPPs setoriais, na forma de novos arranjos institucionais resultantes do processo de reforma do Estado. Desse modo, o autor afirma sobre as PPPs:

A parceria público-privada em infraestrutura decorre da necessidade de se manter níveis contínuos de investimentos e do reconhecimento de que nem o setor público nem o setor privado podem arcar sozinhos com esses investimentos. (ARAÚJO, 2006, p. 1).

Dito de outra forma, frente ao cenário de dificuldades fiscais e orçamentárias para levar em diante o financiamento de grandes investimentos públicos observados na década de 1970, os governos de diversos países identificaram na parceria com o setor privado uma alternativa para viabilizar novos investimentos em projetos de infraestrutura.

Nesse sentido, Brito e Silveira (2005) colocam que as PPPs tiveram origem no Reino Unido, se disseminando posteriormente para outros países e redefinindo a relação entre os setores público e privado no que diz respeito à provisão de bens e serviços de infraestrutura. Nessa perspectiva, em 1992, foi lançado o Private Finance Initiative (PFI), considerado o embrião do programa de parcerias inglês, o qual tinha por objetivo principal viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que o Tratado de Maastricht<sup>10</sup> tinha limitado a capacidade de implementação de projetos da forma tradicional (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Já em 1997, o PFI foi ampliado e renomeado para Public-Private Partnerships (PPP), o qual tinha por objetivo central possibilitar a contratação de obras e serviços públicos a partir de uma nova lógica de compra de serviços em detrimento da lógica tradicional de aquisição de ativos (BRITO; SILVEIRA, 2005). Nesse sentido, ainda que a busca por alternativas de financiamento continuasse relevante, o cerne

---

<sup>10</sup> Os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht tinham por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona Euro para a introdução da moeda única. Entre outras medidas, impunha um teto de 3% do PIB ao déficit público. (BRITO; SILVEIRA, 2005).

da questão passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Além do Reino Unido, Brito e Silveira (2005) mencionam a experiência de diversos países no que se refere ao desenvolvimento de programas de parcerias, com diferentes graus de intensidade e sucesso, entre os quais destacam Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul, Chile e México. Embora muitos desses países tenham se baseado na experiência do Reino Unido, não há um modelo genérico adotado universalmente, uma vez que cada um apresenta particularidades em relação ao arcabouço institucional de PPP adotado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em síntese, as PPPs surgiram inicialmente na Inglaterra e se espalharam para diversos países como uma alternativa para conciliar, de um lado, a necessidade de investimentos em infraestrutura e, de outro, os limites impostos pela restrição fiscal ao investimento público a partir do contexto da década de 1970. Posteriormente, ganhou relevância também a preocupação de se buscar a eficiência na prestação de serviços públicos e no uso de recursos públicos por meio dessas parcerias. No entanto, não há um modelo genérico de PPP adotado universalmente, até porque os arranjos político-institucionais divergem em muito entre os países, limitando a adoção de soluções padronizadas.

## 4.2 Definições e Conceitos sobre PPPs

Com a adoção de PPPs em diversos países, conceber uma definição estrita para esse conceito revela-se tarefa árdua, uma vez que ele passou a adquirir diversos significados a depender das variações dos arcabouços institucionais adotados em cada país para comportá-las. Por conseguinte, na concepção internacional, mais ampla, existe uma grande variedade de definições para PPPs, conforme quadro 1:

**Quadro 1** – Definições de PPPs adotadas por instituições internacionais selecionadas

| Definição  | Autor  |
|--|--|
| Contrato entre o governo e um ou mais parceiros privados (que pode incluir os operadores e os financiadores) segundo o | Organização para Cooperação e o Desenvolvimento econômico (OCDE) |

|  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| <p>qual os parceiros privados prestam o serviço de modo que os objetivos da prestação do serviço almejados pelo governo estejam alinhados aos objetivos de obtenção de lucro almejados pelos parceiros privados. Além disso, a eficácia do alinhamento depende de suficiente transferência de risco aos parceiros privados.</p>  |                                     |
| <p>Arranjos em que o setor privado fornece bens e serviços de infraestrutura tradicionalmente oferecidos pelo governo. Além da execução privada e do financiamento de investimento público, as PPPs têm duas outras importantes características: ênfase à prestação de serviço e o investimento feito pelo setor privado. Assim, significativa parcela do risco é transferida do governo ao setor privado.</p> | Fundo Monetário Internacional (FMI) |
| <p>Formas de cooperação entre autoridades públicas e o mundo dos negócios com o intuito de garantir financiamento, construção, gestão e manutenção de infraestrutura para a prestação de um serviço.</p>   | Comissão Europeia (CE)              |
| <p>Qualquer relacionamento de médio a longo prazo entre os setores público e privado que envolva o compartilhamento de riscos e recompensas decorrentes de habilidades multidisciplinares e expertise e financiamento de múltiplos setores para a entrega de resultados de política pública desejados.</p>   | Standard & Poor's                   |

|  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| Relações formadas entre entidades do setor público e privado, frequentemente, com o objetivo de introduzir recursos e/ou expertise do setor privado para ajudar na prestação e entrega de bens e serviços do setor público.  | Banco de Investimento Europeu (EIB) |
| Um contrato de longo prazo entre um ente público e uma parte privada, para o desenvolvimento e/ou gestão de bem ou serviço público, em que o agente privado arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, provê parcela significativa do financiamento por seu próprio risco e em que a remuneração é significativamente vinculada ao desempenho e/ou à demanda ou uso do bem ou serviço, de forma a alinhar os interesses de ambas as partes. | Banco Mundial                       |

Fonte: Adaptado de APMG International (2016).

APMG International. Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) da APMG. Washington, DC: World Bank, 2016, p. 17.

De um modo geral, observa-se, a partir do quadro 1, que, no plano internacional, não existe uma definição consensual de PPPs, com o termo sendo empregado de maneira ampla para descrever uma grande variedade de formas de parcerias entre os setores público e privado. No entanto, todas elas apresentam algumas características semelhantes, tais como a cooperação, a realização de investimentos conjuntos, o compartilhamento de responsabilidades e riscos e a busca de um objetivo comum entre esses setores.

Entre as definições adotadas pelas instituições internacionais descritas no quadro 1, merece destaque a do Banco Mundial, segundo a qual a PPP pode ser definida como:

Um contrato de longo prazo entre um ente público e uma parte privada, para o desenvolvimento e/ou gestão de bem ou serviço público, em que o agente privado arca com risco significativo e com a

responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, provê parcela significativa do financiamento por seu próprio risco e em que a remuneração é significativamente vinculada ao desempenho e/ou à demanda ou uso do bem ou serviço, de forma a alinhar os interesses de ambas as partes. (BANCO MUNDIAL<sup>11</sup>, 2014 apud APMG International, p. 18).

Essa definição é importante na medida em que distingue fundamentalmente as PPPs enquanto um método alternativo à licitação tradicional para a contratação de bens e serviços de infraestrutura (APMG International, 2016). Sob essa perspectiva, são características fundamentais das PPPs que as distinguem da licitação tradicional: contrato de longo prazo; transferência de parcela significativa de riscos e responsabilidades, bem como da provisão do financiamento, do setor público para o setor privado; e remuneração vinculada a desempenho e/ou demanda por bens e serviços públicos (APMG International, 2016). Já a licitação tradicional se caracteriza por contratos de curto-prazo, concentração de riscos e responsabilidades predominantemente no setor público e financiamento com recursos governamentais (APMG International, 2016).

Ademais, vale ressaltar que as PPPs se distinguem da privatização. Conforme a APMG International (2016), a privatização, quando se trata de bens e serviços de infraestrutura, se caracteriza pela transferência permanente de um ativo de propriedade do setor público para o setor privado, bem como da responsabilidade pela prestação do serviço associado ao usuário final, quando houver. Já a PPP se caracteriza pela continuidade da participação do setor público enquanto parceiro do setor privado no que diz respeito à prestação do serviço objeto da parceria (APMG, 2016). O quadro 2 compara as PPPs com a privatização a partir de o que seriam suas características fundamentais.

---

<sup>11</sup> Banco Mundial. Guia de Referência de Parcerias Público-Privadas. Washington, DC: World Bank, 2014.

**Quadro 2** – Quadro comparativo entre privatizações e PPPs

|   |   |
|---|---|
| O setor privado detém a propriedade integral sobre o ativo.   | Normalmente, o proprietário legal do ativo é o governo e o ativo deve ser revertido no término do contrato  |
| Não há contrato em sentido estrito, mas autorizações e condições são estabelecidas mediante a regulação do respectivo setor de mercado  | Há um contrato detalhado que disciplina especificamente os direitos e obrigações de cada parte.   |
| O prazo de operação do ativo é indefinido.  | O prazo é definido em contrato.   |
| A privatização não implica um alinhamento exato de objetivos, pois geralmente significa que o governo não está envolvido na especificação de resultado da entidade privatizada. Obviamente são os prestadores privados que determinam a qualidade e quantidade dos bens entregues, e também especificam o projeto e estabelecem o preço (possivelmente após negociarem com os seus clientes). | O governo especifica em detalhes tanto a quantidade como a qualidade exigidas do serviço.   |
| A entidade privatizada terá muito mais liberdade para determinar o preço a ser cobrado dos usuários.  | A empresa receberá o preço acordado para o serviço (em PPPs com pagamentos governamentais) ou a tarifa de usuário (em PPPs com cobrança do usuário), que serão definidos pelo governo ou acordado em contrato sem nenhuma flexibilidade ou com flexibilidade bastante limitada. |

Fonte: Adaptado de APMG International (2016).

APMG International. Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) da APMG. Washington, DC: World Bank, 2016, p. 51, 52.

Dessa forma, pode-se afirmar que as PPPs se colocam como um arranjo “intermediário” de provisão de bens e serviços públicos de infraestrutura, que se localiza entre o modelo tradicional e as privatizações. No primeiro, o setor público se responsabiliza por todas as etapas do projeto, bem como pelo capital investido e pelos riscos envolvidos. Já no segundo, essa responsabilidade é transferida integralmente para o setor privado, assim como o capital investido e os riscos envolvidos. Nas PPPs,

contudo, a responsabilidade pelas etapas do projeto, o capital investido e os riscos envolvidos são compartilhados entre os setores público e privado.

Em síntese, conceber uma definição estrita para o conceito de PPPs é tarefa árdua, uma vez que esse conceito adquiriu diferentes significados de acordo com os arcabouços institucionais adotados em cada país para comportá-las. Não existe uma definição universal de PPPs, mas as definições existentes apresentam como características semelhantes a cooperação entre os setores público e privado, por meio da realização de investimentos conjuntos e do compartilhamento de riscos e responsabilidades, visando o alcance de um objetivo comum. Por fim, destacou-se que as PPPs se colocam como um arranjo intermediário de contratação de bens e serviços de infraestrutura que se localiza entre a licitação tradicional e a privatização.

### **4.3 Justificativas para a utilização das PPPs**

A discussão sobre as justificativas para a utilização das PPPs reside, inicialmente, no cenário de limites impostos pela restrição fiscal à capacidade de investimento do governo, que ganha contornos mais acentuados a partir da década de 1980, conforme abordado na seção 4.1. Nesse contexto, as PPPs passaram a ser adotadas como uma alternativa de financiamento para viabilizar investimentos, principalmente nos setores de infraestrutura, sem que isso acarretasse em impactos de curto prazo no endividamento público (BRITO; SILVEIRA, 2005). Dessa forma, pode-se afirmar que uma primeira justificativa para a utilização das PPPs remete à “obtenção de *espaço orçamentário* para viabilizar investimentos em um quadro de restrição fiscal.” (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 9-10).

Nesse sentido, algumas características particulares das PPPs tornam essa primeira justificativa em torno da restrição fiscal para a sua utilização plausível. Uma dessas características é que elas possibilitam a diluição do montante total de recursos necessários para viabilizar investimentos ao longo do tempo, permitindo, assim, a realização concomitante de um maior número projetos (BRITO; SILVEIRA, 2005). Outra característica que torna essa justificativa plausível é que, ao contarem com aporte de capital privado, as PPPs viabilizam antecipar um benefício econômico e social que só seria possível no longo prazo, caso dependesse do financiamento integral do setor público (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Não obstante, Brito e Silvera (2005) advertem que é preciso ter cuidado com a crença equivocada de que as PPPs representam uma solução definitiva para a restrição fiscal que acomete o setor público. Em alguns casos, sobretudo quando mal planejadas ou geridas, as PPPs podem até mesmo piorar a situação fiscal do governo em uma perspectiva de médio/longo prazo, uma vez que elas estão associadas a um comprometimento de receitas futuras do setor público (BRITO; SILVEIRA, 2005). Em Portugal, por exemplo, observaram-se dificuldades para honrar os compromissos associados aos contratos de rodovias cuja forma de remuneração adotada foi o pedágio-sombra<sup>12</sup> (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Para Giambiagi e Além (2008), as PPPs devem trazer consigo algum ganho mensurável de eficiência para o setor público e para a sociedade para justificar a sua utilização em detrimento do método tradicional de contratação de serviços públicos, pois, caso contrário, seriam apenas um paliativo fiscal, que procrastinam gastos presentes mediante o comprometimento de desembolsos futuros do setor público.

Nessa perspectiva, os autores destacam o value for money (VFM) como método de análise para mensurar o custo-benefício de se adotar uma PPP, tendo em vista que este permite estabelecer uma comparação entre o custo total de uma obra e/ou prestação de serviço realizada em sua totalidade pelo setor público e o custo total dessa mesma obra e/ou prestação de serviço realizada pelo setor privado contratado para assumir seus riscos e custos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Segundo Buccini et. al (2015), o VFM deve considerar 3 dimensões básicas, quais sejam a economia do gasto público, a eficiência e a eficácia. Sobre essas dimensões, ponderam:

A economia levaria em consideração a economia de gastos públicos quando um serviço é externalizado ao parceiro em relação aos gastos caso o mesmo fosse feito pela administração pública. A eficiência, por sua vez, consistiria em minimizar a quantidade de recursos para produzir um determinado nível de resultados nos serviços públicos. E, finalmente, a eficácia consiste na garantia de que o resultado de determinada atividade atinja os objetivos esperados. Ou seja, ao se contratar uma PPP, o ente público deveria se preocupar, acima de tudo, com os resultados obtidos e pelo desempenho do parceiro privado para alcançar esses resultados com qualidade no atendimento do serviço público.

---

<sup>12</sup> O pedágio-sombra (tradução livre do termo inglês shadow-toll) é um mecanismo de pagamento em que o poder público remunera integralmente o concessionário com base no tráfego real (BRITO; SILVEIRA, p. 17).

Em outras palavras, isso significa dizer que a análise do VFM para o setor público optar pela contratação de uma PPP deve se pautar em menores gastos em relação àqueles da contratação tradicional de obras e serviços públicos (economia do gasto público), na otimização dos recursos para alcançar os resultados desejados na prestação dos serviços (eficiência) e no alcance do resultado esperado, o qual pode ser traduzido na melhoria da prestação do serviço (eficácia).

Ainda de acordo com Buccini et. al (2015, p. 6), o VFM deve possuir análises criteriosas que levem em consideração tanto aspectos quantitativos, como aspectos qualitativos. Sobre esses aspectos, discorrem:

Os argumentos qualitativos são pautados nos benefícios do projeto. Em geral, deveriam refletir se há alinhamento do projeto de PPP com os objetivos estratégicos do governo e o retorno socioeconômico envolvido, as políticas setoriais, os impactos e os riscos orçamentários de longo prazo, as particularidades do projeto e as características dos serviços prestados. Já a abordagem quantitativa é baseada na estimativa financeira de custos diretos e indiretos e benefícios esperados (tangíveis e intangíveis) dos resultados da atividade a ser contratada.

Dessa forma, verifica-se que a análise do VFM para o setor público optar pela contratação de uma PPP deve se pautar tanto nas receitas e custos financeiros (aspectos quantitativos), quanto nos benefícios e custos socioeconômicos e políticos-orçamentários (aspectos qualitativos).

Em vista disso, destaca-se o caso do Reino Unido para ilustrar a relação custo-benefício advinda da utilização das PPPs em detrimento da licitação tradicional. Segundo HM-Treasury<sup>13</sup> (2003, p. 43 apud GIAMBIAGI; ALÉM, 2008), no Reino Unido, 88% das PPPs estudadas foram finalizadas dentro do prazo e orçamento estabelecidos, enquanto que somente 30% dos projetos de licitação tradicional foram finalizados dentro do prazo e 73% dos projetos de licitação tradicional ultrapassaram o orçamento. Logo, isso sinaliza que, quando bem planejadas e geridas, as PPPs podem gerar ganhos de eficiência na contratação do serviço público e no uso dos recursos públicos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Entretanto, Giambiagi e Além (2008) fazem uma ressalva de que nem todas as licitações tradicionais necessariamente possuem menor custo-benefício em

---

<sup>13</sup> \_\_\_\_\_ .PFI:meeting the investment challenge. Londres: HMSO, 2003.

relação às PPPs, uma vez que, por exemplo, diversas obras e/ou prestação de serviços transferidas para o setor privado foram paralisadas ou finalizadas com superfaturamento. Dessa forma, os autores enfatizam que é fundamental que o VFM seja calculado caso a caso, considerando fatores como a existência de concorrência entre os construtores e a capacidade de fiscalização do setor público, de forma a mitigar a possibilidade de superfaturamento.

Sobre essa questão da importância de se observar o custo-benefício da opção pela PPP em detrimento da licitação tradicional, Brito e Silveira (2005, p. 10) afirmam que:

[...] contratos de PPP envolvem custos elevados em sua estruturação, licitação e posterior monitoramento, que devem ser considerados na avaliação do projeto. Analisando não só os custos de implementação do investimento, mas também os custos de transação resultantes, a opção pela contratação por meio de PPP, em oposição à contratação convencional de obra e serviços públicos, deve ser feita quando resultar em ganhos de eficiência e melhor relação custo-benefício.

Ainda, vale ressaltar que, em alguns casos, nos quais as PPPs podem vir a viabilizar investimentos que de outra forma não seriam feitos, devido à restrição fiscal, não há como se calcular o VFM (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em síntese, as justificativas para a adoção de PPPs devem considerar não apenas a restrição fiscal, mas, principalmente, a obtenção de ganhos de eficiência. Sob essa perspectiva, um método de análise para mensurar esses ganhos de eficiência é o VFM, o qual considera diversos aspectos para averiguar se a eficiência e o custo-benefício de se adotar as PPPs em detrimento do método licitatório tradicional compensa ou não. Outra vantagem das PPPs em detrimento da licitação tradicional é o compartilhamento de riscos entre os setores público e privado, tema abordado na próxima seção.

#### **4.4 Compartilhamento de riscos em PPPs**

O compartilhamento de riscos entre os setores público e privado é uma das principais vantagens das PPPs em relação ao método licitatório tradicional de contratação de bens e serviços públicos de infraestrutura que justificam a sua adoção. Isso ocorre na medida em que, diferentemente da licitação tradicional, na qual os

riscos ficam integralmente ao encargo do setor público, nas PPPs, alguns desses riscos podem ser divididos com o parceiro privado.

Diversos são os tipos de riscos aos quais a construção e a operação de um projeto de infraestrutura estão suscetíveis. Borges e Neves (2005) identificam os seguintes riscos do ponto de vista do setor privado enquanto financiador dos projetos de PPPs: risco político, o qual está relacionado ao risco do país ou soberano, bem como ao risco legal; riscos de construção, o qual está associado aos seguros e às garantias; risco cambial e outros riscos financeiros; risco comercial, o qual está ligado à percepção do mercado em relação aos consumidores e/ou usuários do serviço; e risco operacional, o qual inclui riscos de fornecimento de insumos.

Segundo os autores, a principal preocupação do setor privado ao financiar um projeto de PPP consiste na previsibilidade do fluxo de caixa, a qual está relacionada principalmente aos riscos comercial e financeiro, mas também ao risco político. Esse último merece ser tratado de modo especial, uma vez que envolve não apenas aspectos políticos, como a credibilidade na estabilidade em uma eventual mudança de poder, como também aspectos jurídico-institucionais, como a regulação setorial e a legislação pertinente ao assunto, além da existência de instituições consolidadas (BORGES; NEVES, 2005).

Giambiagi e Além (2008), por sua vez, elencam três grandes grupos de tipos de riscos, quais sejam os riscos do projeto, os riscos do país e os riscos de mercado. Os riscos do projeto são aqueles inerentes ao negócio e podem ser de dois tipos: risco de construção e risco de operação. O risco de construção está relacionado à construção da obra, tais como possibilidade de atraso, abandono por parte da empresa encarregada, aumento de custos em relação aos previstos etc. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Por outro lado, o risco de operação está associado à ocorrência de eventos que possam vir a afetar negativamente a rentabilidade do projeto, tais como problemas de suprimento, elevação do custo dos insumos, dificuldade de os preços finais acompanharem o aumento dos custos, etc (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Já os riscos do país são aqueles associados às condições políticas, econômicas ou geográficas do país em que o projeto se desenvolve. Esses riscos podem ser de três tipos: o risco político, o risco macroeconômico e o risco de caso fortuito ou força maior. O risco político está ligado à capacidade político-institucional do governo de alterar as regras do jogo que afetam o cálculo econômico do projeto, tais como reajustes tarifários, quebra de contratos, desapropriações etc (GIAMBIAGI;

ALÉM, 2008). O risco macroeconômico, por sua vez, está associado à evolução desfavorável das variáveis macroeconômicas do país, tais como as taxas de câmbio e de juros, as quais podem afetar os custos do endividamento, e o crescimento do PIB (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Finalmente, o risco de caso fortuito ou força maior está relacionado a algum tipo de evento que implique na perda substantiva ou integral do capital investido no projeto, tais como terremotos, guerras, ataques terroristas etc (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Por fim, os riscos de mercado são aqueles relacionados à possibilidade de que o retorno econômico esperado com o projeto não aconteça, por causa de fatores como a redução da demanda e, conseqüentemente, de receita esperadas pelo bem ou serviço prestado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Isso pode ocorrer por diversas causas, entre as quais a dificuldade de antecipação de eventos futuros em virtude da racionalidade limitada, qualidade dos estudos, entre outros.

No tocante ao compartilhamento desses riscos entre os setores público e privado, os autores afirmam que, usualmente, o setor privado assume os riscos do projeto, como a construção, manutenção, operação da obra e prestação do serviço, e os riscos financeiros, como os riscos cambiais e de taxa de juros (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Já o setor público fica encarregado dos riscos de planejamento, desapropriação, licenciamento ambiental prévio e mudança geral de legislação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Sobre o compartilhamento de riscos entre o setor público e o setor privado, Brito e Silveira (2005) enfatizam que ele é feito a partir de contrato, que pode variar conforme o setor e o escopo do serviço. Entre os riscos que podem ser compartilhados com o parceiro privado, Brito e Silveira (2005) elencam os riscos de força maior e caso fortuito e os riscos de demanda. Sobre os riscos de demanda, os autores pontuam que, diferentemente da concessão comum, na qual o risco de demanda fica ao encargo do concessionário, nas PPPs ele é geralmente compartilhado, tendo em vista que, para tornar o empreendimento viável do ponto de vista financeiro, o setor público mitiga esse risco. Isso pode ser feito de diversas maneiras, tais como por meio de complementação de receita fixa ou de remuneração variável, sendo esse mecanismo de pagamento atrelado à disponibilização do serviço e podendo variar conforme padrões de desempenho (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Portanto, observou-se nesta seção a existência de diversos tipos de riscos associados aos projetos de infraestrutura, os quais, quando compartilhados entre o

setor público e o parceiro privado através das PPPs, resultam em ganhos de eficiência, em contraste ao método tradicional de contratação de bens e serviços públicos, em que esses riscos ficam restritos integralmente ao encargo do setor público.

#### **4.5 Estrutura de financiamento para PPPs**

Tendo em vista que projetos de PPPs envolvem diversos tipos riscos, as estruturas de financiamento desses projetos devem levar em consideração a existência de mecanismos de mitigação de riscos que garantam o financiamento dos investimentos neles realizados. Desse ponto de vista, são discutidos nesta seção aspectos relacionados à adoção de uma estrutura de financiamento usual para projetos de PPPs: o Project Finance.

Para Brito e Silveira (2005), a estrutura de financiamento para PPPs tradicionalmente é feita por meio do Project Finance. O Project Finance pode ser definido como uma estrutura de financiamento do capital investido em que a principal garantia de pagamento dos empréstimos e do retorno desse capital reside no fluxo de caixa do projeto (FINNERTY<sup>14</sup>, 1996 APUD BRITO; SILVEIRA, 2005). Um aspecto importante dessa estrutura de financiamento é que os investidores e patrocinadores do projeto constituem uma sociedade de propósito específico (SPE), na qual os ativos e as obrigações são isolados do balanço dos acionistas, limitando-se ao projeto (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A APMG International (2016) apresenta a mesma concepção ao afirmar que a estrutura de financiamento mais comum de projetos de infraestrutura que fazem uso intensivo de capital se baseia em técnicas de Project Finance. De acordo com a APMG International (2016), é natural que os investidores e patrocinadores de projetos de infraestrutura que exigem elevado aporte de capital recorram à dívida para realizar o investimento. Nesse sentido, o Project Finance surge como um método de financiamento em que a estrutura de garantia da dívida contraída para realizar esse investimento está alicerçada na receita do próprio projeto a cargo de uma SPE, sem poder acessar o patrimônio dos acionistas como garantia para o pagamento da dívida (APMG International, 2016).

---

<sup>14</sup> FINNERTY, J. D. Project Financing: Asset-based Financial Engineering. Nova Jersey: Wiley, 1996.

Em ambas as concepções, portanto, observa-se, além da necessidade de criação de uma SPE para gerir os investimentos do empreendimento associado ao projeto de infraestrutura, que o lastro das garantias reside na receita do próprio projeto, e não no patrimônio dos investidores e/ou patrocinadores, como na estrutura de financiamento de Corporate Finance. O quadro 3 ilustra as diferenças entre essas duas estruturas a partir de alguns fatores:

**Quadro 3 – Comparativo entre Corporate Finance e Project Finance**

| Fator   | Corporate Finance   | Project Finance   |
|---|---|---|
| Garantias para o financiamento                        | Ativos dos investidores e/ou patrocinadores                                       | Fluxo de caixa do projeto   |
| Efeito sobre os investidores e/ou patrocinadores      | Redução de elasticidade financeira  | Nenhum ou reduzido efeito   |
| Variáveis que determinam a concessão do financiamento | Relação com o cliente, solidez no balanço, rentabilidade geral da companhia       | Fluxo de caixa do projeto, estruturação das garantias, equação de financiamento |
| Grau de alavancagem possível                          | Depende de efeitos da dívida sobre o balanço dos investidores e/ou patrocinadores | Depende do efeito no fluxo de caixa do próprio projeto                          |

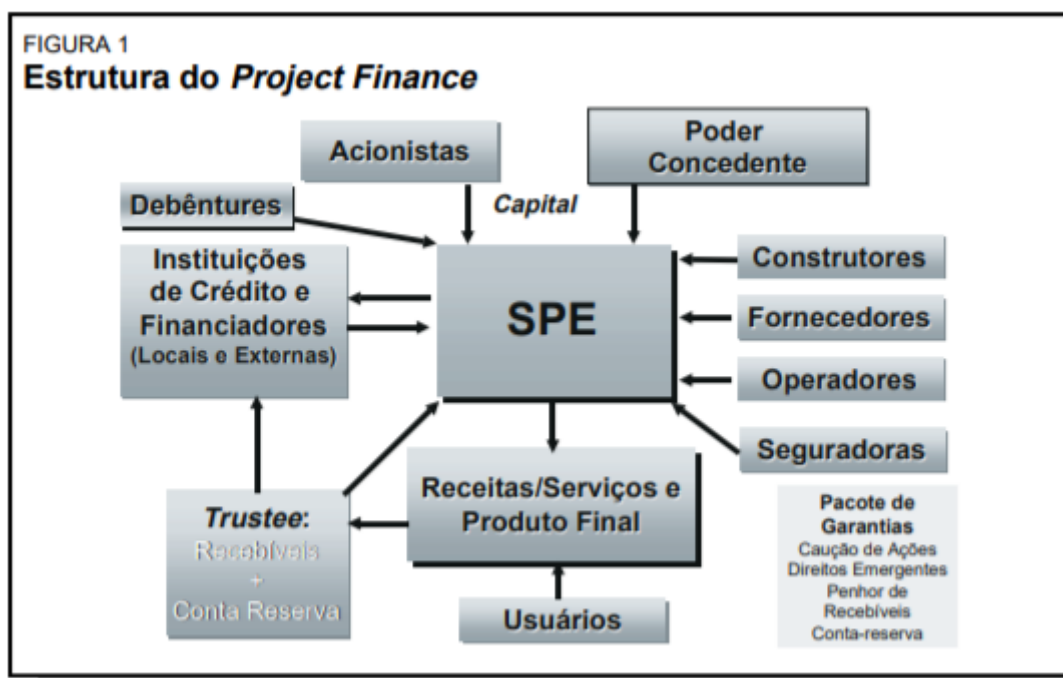
Fonte: Adaptado de APMG International (2016).

APMG International. Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) da APMG. Washington, DC: World Bank, 2016, p. 109-113.

Por fim, a APMG International (2016) apresenta como principais vantagens da estrutura de financiamento de Project Finance em detrimento do Corporate Finance: o setor público se beneficia da supervisão do gerenciamento e desempenho do projeto por parte dos investidores e patrocinadores, uma vez que a única garantia de recuperação do capital investido consiste nos fluxos de caixa do projeto; e os investidores e patrocinadores conseguem levantar recursos junto a terceiros sem comprometerem os seus patrimônios diretamente como garantia aos emprestadores, permitindo maior disponibilidade de capital próprio para investirem em mais projetos concomitantemente.

Outro ponto importante da estrutura financeira do Project Finance é a diluição dos riscos pela elevação do número de participantes. Como dito anteriormente, o primeiro passo para a estruturação do PF consiste na criação de uma SPE, a partir da qual surgem diversos participantes, conforme se observa na figura 2.

**Figura 2 – Estrutura do Project Finance**



Fonte: Borges e Faria (2002).

BORGES, L. F. X.; FARIA, V. C. S. Project finance: considerações sobre a aplicação em infra-estrutura no Brasil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, dez 2002. p. 251.

Conforme Borges e Faria (2002), a estrutura do Project Finance é composta pela SPE, ao centro, cercada pelos seguintes agentes: poder concedente; acionistas; compradores; financiadores; operadores; banco líder; fornecedores; construtores; seguradoras; conselheiro financeiro; engenheiro independente; agente fiduciário; e assessoria jurídica.

Nessa perspectiva, a estrutura do Project Finance implica na participação de diversas partes interessadas, as quais compartilham responsabilidades e riscos entre si, a partir de arranjos contratuais complexos, onerosos e demorados (BORGES; FARIA, 2002). Vale ressaltar que tais arranjos requerem um ambiente institucional favorável que assegure o cumprimento dos contratos, nos quais constam as

responsabilidades, garantias e a repartição de riscos entre as partes (BORGES; FARIA, 2002).

Em síntese, o Project Finance consiste em uma estrutura financeira, em que uma SPE é constituída para realizar a gestão do projeto, buscando garantir o financiamento dos investimentos a partir de duas características fundamentais, quais sejam a securitização de receitas futuras e a diluição dos riscos pela elevação do número de participantes (ARAÚJO, 2006).

É importante mencionar que Monteiro Filha e Castro (2000) classificam as estruturas de garantias em Project Finance em três tipos: non-recourse; limited-recourse; full-recourse. O non-recourse ocorre quando os credores não tem acesso ao patrimônio e/ou ativos dos acionistas e/ou patrocinadores, sendo a garantia constituída unicamente pelo fluxo de caixa e pelos ativos constituídos do projeto. O limited-recourse considera que os credores possuem alguma garantia cedida pelos patrocinadores/acionistas, mas que não estão relacionadas a ter acesso ao seu patrimônio, tais como fiança/aval, caução de ações de controle, obrigações de capitalização do empreendimento em determinados cenários, entre outras. Já o full-recourse considera que os patrocinadores/acionistas concedem garantias que afetam diretamente o seu patrimônio, como a oferta de algum ativo que possuem na empresa para cobrir os riscos do projeto (MONTEIRO FILHA; CASTRO, 2000).

Segundo Araújo (2006), essas classificações se mostram especialmente importantes nos casos de projetos de infraestrutura em países que, como o Brasil, não permitem a utilização de uma estrutura pura non recourse de Project Finance, evidenciando a necessidade de garantias complementares para o financiamento dos projetos.

Por outro lado, Giambiagi e Além (2008) discordam de que a estrutura de financiamento de PPPs deva ser usualmente baseada no Project Finance. De acordo com os autores, o Project Finance é uma estrutura de financiamento adequada para atividades com retorno financeiro viável. Já as PPPs, conforme visto na seção 4.3, geralmente devem levar em conta não somente o retorno financeiro viável, mas também os benefícios socioeconômicos.

Ainda de acordo com Giambiagi e Além (2008), contudo, é possível verificar semelhanças entre as PPPs e o Project Finance. Em primeiro lugar, ambos têm como foco setores de infraestrutura. Em segundo lugar, ambos envolvem a constituição de SPE. Em terceiro lugar, em ambos não ocorre transferência de ativos para o setor

privado, como na privatização. Em quarto lugar, em ambos se observa uma ação conjunta com o setor privado, visando uma melhor gestão de ativos públicos, com a otimização dos desembolsos orçamentários. Em quinto lugar, em ambos a identificação, alocação e diluição de riscos são aspectos fundamentais na estruturação dos contratos. Em sexto e último lugar, em ambos há possibilidade de financiamento via securitização de receita futura.

Dessa forma, verificou-se nesta seção que a estruturação de financiamento para PPPs é usualmente feita por meio do método de Project Finance, no qual, resumidamente, a estrutura de garantias do capital investido é remunerada por meio das receitas do próprio projeto, e não por meio do patrimônio dos seus investidores e patrocinadores. No entanto, para alguns autores a estruturação de projetos para PPPs não deve se confundir inteiramente com o Project Finance, uma vez que esse método considera predominantemente aspectos relacionados à viabilidade financeira do projeto (receitas e custos financeiros) em detrimento daqueles relacionados à viabilidade econômica (benefícios e custos socioeconômicos). Ainda assim, ambos apresentam semelhanças, de modo que nas PPPs é possível encontrar diversas características típicas de Project Finance.

#### **4.6 Condicionantes para o êxito das PPPs**

Existem algumas condicionantes para que o êxito das PPPs seja possível. Para Moreira e Carneiro (1994), existem duas condições fundamentais para que as PPPs ocorram, quais sejam: o entendimento de que novos investimentos em infraestrutura não podem ser sustentados exclusivamente pelo setor público ou pelo setor privado; e a definição por parte do setor público acerca de quais setores de infraestrutura devem envolver maior interação com capital privado e de quais devem envolver maior participação do investimento público.

Outrossim, Giambiagi e Além (2008) apontam que são necessárias algumas condições para viabilizar a atração do capital privado com o intuito de financiar projetos de infraestrutura, quais sejam: a estabilidade macroeconômica; a credibilidade do governo e do país perante os credores; a existência de um marco regulatório claro e consistente; fontes de financiamento adequadas; e mercado de seguros sofisticado.

Em primeiro lugar, a estabilidade macroeconômica se mostra uma condição essencial para viabilizar a atração do capital privado com o intuito de financiar projetos de infraestrutura. Um contexto macroeconômico favorável, com equilíbrio externo, situação fiscal sob controle, inflação baixa e previsível e boas perspectivas de crescimento, reduz os riscos e as incertezas quanto à sustentação de novos investimentos advindos de capital privado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em segundo lugar, destaca-se a credibilidade do governo e do país como condição complementar à segurança ao capital investido proporcionada pela estabilidade macroeconômica. Quanto maior for essa credibilidade, menor é o risco de o setor público ser incapaz de honrar com um empréstimo (default), o que possibilita a captação de recursos a taxas de juros mais atraentes, favorecendo uma rentabilidade prevista maior do capital investido (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em terceiro lugar, a existência de um marco regulatório claro e consistente é uma condição fundamental de êxito das PPPs que está associada à necessidade de clareza das regras do jogo que balizam a conduta dos agentes envolvidos. Nesse sentido, um ambiente regulatório adequado, com transparência e estabilidade das regras cumpridas pelos agentes envolvidos, permite boas perspectivas de investimentos de longo prazo para o capital privado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em quarto lugar, também é condição fundamental para o êxito das PPPs a existência de fontes de financiamento adequadas. Dessa forma, o desenvolvimento do mercado de capitais facilita a captação de recursos para financiamento de um projeto de infraestrutura por meio de ações. Um sistema financeiro desenvolvido, da mesma forma, amplia as alternativas de financiamento de projetos não apenas por meio de ações, mas também por meio de debentures e empréstimos bancários, de preferência de longo-prazo. Por fim, os fundos de pensão também se mostram como uma fonte de financiamento adequada para alavancar investimentos em projetos de infraestrutura, uma vez que, em virtude de sua própria natureza de realização de longo prazo, podem ser utilizados para financiar projetos de longa maturação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em quinto e último lugar, a existência de um mercado de seguros sofisticado é condição necessária para o êxito das PPPs, especialmente no que se refere a projetos de grande envergadura que exigem uso intensivo de capital, os quais, em virtude de sua própria natureza de longo prazo e de longa maturação, apresentam elevados riscos. Nesses casos, um mercado de seguros sofisticado possibilita mitigar

ou até mesmo eliminar riscos que tornariam inviável a continuidade da operação desses projetos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

De maneira geral, pode-se afirmar que essas condições indicam a necessidade de um ambiente institucional previsível e pró-mercado, que reduza os riscos e as incertezas, de modo a favorecer a atração do capital privado para o investimento em projetos de infraestrutura. Vale ressaltar ainda que elas não precisam estar todas presentes simultaneamente e em plenitude para que o êxito das PPPs seja possível, tendo em vista que isso dependerá, em última instância, do nível de aceitação do risco do investimento pelo capital privado.

Do ponto de vista do setor público, também é possível perceber a existência de condicionantes para o êxito das PPPs. Nesse sentido, Medeiros e Ribeiro (2019) apontam para a necessidade de um aumento da eficiência dos investimentos em infraestrutura, por meio de um melhor planejamento, capacitação técnica dos funcionários, definição de projetos prioritários, estabelecimento de cronogramas críveis, análises de custo-benefício ex-ante e demais estudos técnicos de viabilidade e adequabilidade dos projetos, além de maior transparência.

Outrossim, destacam como sendo fundamental para a eficiência desses investimentos a realização de um planejamento estratégico setorial efetivo de longo prazo, que seja ao mesmo tempo maleável às mudanças político-institucionais na estrutura dos projetos e setores, de modo a permitir a continuidade de projetos em diversos governos. Ambas são condicionantes essenciais para tornar os investimentos em infraestrutura mais efetivos do ponto de vista do setor público.

Em conclusão, o êxito das PPPs está associado à existência de determinadas condicionantes tanto da perspectiva do setor privado quanto do setor público. Da perspectiva do setor privado, enquanto principal investidor, mencionou-se como condicionantes essenciais a existência de um ambiente político, econômico e institucional previsível e pró-mercado capaz de reduzir as incertezas e maximizar o retorno desses investimentos. Já da perspectiva do setor público, citaram-se, entre outras, a necessidade de um planejamento estratégico dos investimentos setoriais visando mitigar as desigualdades regionais e a capacidade técnica dos funcionários públicos para estruturarem projetos que sejam socioeconomicamente viáveis.

## 5 AS PPPS NO BRASIL

No Brasil, o estabelecimento das parcerias entre os setores público e privado para os investimentos em projetos de infraestrutura ganhou impulso a partir do contexto de privatizações e concessões que marca a agenda pública na década de 1990, conforme visto anteriormente no capítulo 3. Entretanto, as PPPs, em sentido estrito, surgiram apenas uma década depois, a partir da Lei Federal nº 11.079/04, que regulamentou as PPPs no âmbito da administração pública federal.

Segundo Di Pietro (2008), as justificativas para a adoção das PPPs no Brasil constam na mensagem que acompanhou o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional para a sua aprovação. A primeira justificativa apontada pela autora diz respeito ao fato de que as PPPs teriam logrado êxito em diversos países enquanto sistema de contratação pela administração pública frente à indisponibilidade orçamentária e aos ganhos de eficiência advindos da gestão do setor privado. A segunda se refere ao fato de que, no país, as PPPs representariam uma alternativa importante para o crescimento econômico, uma vez que permitiriam a colaboração entre os setores público e privado visando mitigar suas enormes carências sociais e econômicas. A terceira concerne ao fato de que as PPPs permitem uma grande diversidade de investimentos, contemplando tanto áreas de infraestrutura social e urbana, como segurança pública e saneamento básico, quanto de infraestrutura econômica, como transporte e energia elétrica.

É válido salientar que, embora as PPPs tenham sido regulamentadas pela lei supracitada, a qual veicula normas gerais, vinculantes de todas as esferas federadas, isso não significa que os entes subnacionais (estados e municípios) não possam editar suas leis específicas sobre o assunto, de tal sorte que essa suplementação pode se dar a partir da edição de leis estaduais ou municipais, bem como através de atos infralegais (regulamentos e outros atos normativos infralegais) que especifiquem o regime jurídico regional ou local para o funcionamento desse instrumento.

Por conseguinte, se pode afirmar que as PPPs vêm sendo adotadas no Brasil desde 2004 como modelo de contratação de bens e serviços públicos de infraestrutura, visando se configurar como uma alternativa de financiamento de investimentos setoriais frente às restrições orçamentárias do setor público e à necessidade de ganhos de eficiência, de modo a promover, ulteriormente, o

desenvolvimento nacional. Após essa breve introdução das justificativas e das bases legais para a adoção das PPPs no país, é realizada uma descrição das principais características do modelo brasileiro de PPP, seguida de uma análise descritiva das condicionantes para o êxito das PPPs considerando as especificidades brasileiras. Já no próximo capítulo, são explorados dados das PPPs no Brasil.

### **5.1 A lei nº 11.079/04 e o modelo brasileiro de PPP**

A Lei nº 11.079/04, aprovada em 30 de dezembro de 2004, regulamenta a PPP no Brasil. De acordo com a referida lei, a PPP pode ocorrer a partir de duas modalidades específicas de concessão de serviço público: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Nos termos do art. 2º, parágrafos 1º e 2º, da lei supracitada:

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).

A principal diferença entre essas duas modalidades refere-se à forma de remuneração ao parceiro privado. Na concessão patrocinada, ele é remunerado tanto por uma tarifa cobrada dos usuários quanto por uma contraprestação pública. Já na concessão administrativa, ele é remunerado somente pela contraprestação pública.

Um exemplo de concessão patrocinada é o caso de uma rodovia em que a cobrança de tarifa módica do usuário não é suficiente para remunerar o capital investido pelo parceiro privado, sendo necessária uma complementação por meio do pagamento de uma contraprestação pública para tornar o empreendimento viável financeiramente (BRITO; SILVEIRA, 2005). Já um exemplo de concessão administrativa é o caso de construção, manutenção e gestão de um hospital e/ou de uma escola pública, em que a administração pública contrata o serviço visando a sua disponibilização gratuita ao cidadão, não havendo cobrança de tarifa do usuário, mas

somente o pagamento de contraprestação pública como forma de remuneração ao parceiro privado (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Ambas as modalidades supramencionadas, por sua vez, distinguem-se das concessões comuns, regulamentadas pela Lei Federal nº 8.987/95. De acordo com a referida lei, as concessões comuns podem ocorrer em duas modalidades: concessão de serviço público e concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. Nos termos do art. 2º, incisos II e III, da referida lei:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...] II - **concessão de serviço público**: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - **concessão de serviço público precedida da execução de obra pública**: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (BRASIL, 1995).

A partir das legislações supramencionadas, percebe-se que a principal distinção entre as modalidades de PPPs e as denominadas Concessões Comuns consiste também na forma de remuneração ao parceiro privado. Nas concessões comuns, essa remuneração se dá, exclusivamente, por meio das tarifas cobradas pelos usuários. Já nas PPPs, ela é feita necessariamente mediante pagamento de contraprestação pela administração pública ao parceiro privado, podendo ocorrer com ou sem cobrança de tarifas de usuários, conforme visto anteriormente.

Essa diferença se mostra relevante especialmente para a implementação de projetos de infraestrutura que tenham viabilidade econômica<sup>15</sup>, mas não financeira<sup>16</sup>. Nesses casos, a administração pública pode realizar uma PPP, se comprometendo a pagar uma parcela da remuneração do parceiro privado por meio de uma contraprestação, sem que o ônus recaia inteiramente sob o usuário na forma

---

<sup>15</sup> A viabilidade econômica leva em conta, além das receitas e custos financeiros, os benefícios e custos sociais decorrentes do projeto (MENDES, 2011, p. 3).

<sup>16</sup> Um projeto tem viabilidade financeira quando, estimados todos os seus custos e receitas, o resultado é um lucro que seja suficiente para atrair uma empresa privada para operar o negócio (MENDES, 2011, p. 3).

de cobrança de tarifas. Já projetos que tenham viabilidade econômica e financeira podem ser licitados como concessões comuns, sendo remunerados exclusivamente por meio de tarifas cobradas dos usuários, sem a necessidade do pagamento de uma contraprestação pública.

A título de exemplo, Mendes (2011, p. 4) cita o caso de construção de uma rodovia em que seria interessante a utilização de uma PPP em detrimento de uma concessão comum:

Por exemplo, pode ser importante para o desenvolvimento econômico de uma região do país a construção de uma nova estrada. Porém, o fluxo previsto de veículos nos primeiros anos pode ser baixo, e há um risco considerável de esse fluxo não aumentar nos anos seguintes em decorrência de eventual insucesso do plano de desenvolvimento. Eventuais tarifas cobradas, portanto, seriam insuficientes para remunerar o setor privado, tanto pelo capital investido, como pelo risco incorrido. Nesse caso, o governo pode arcar com parte dos custos do negócio. Seriam várias as opções: pagar parte do custo de construção, pagar um valor mensal ao parceiro privado durante a operação da estrada, conceder ao parceiro privado um financiamento subsidiado para custear a construção, etc. Com esse subsídio, a construção de uma infraestrutura que gere mais benefícios que custos para a sociedade passa a ser viável. (MENDES, 2011).

O quadro 4 distingue os tipos de concessão de acordo com a remuneração ao parceiro privado consoante a legislação brasileira:

**Quadro 4** - Tipos de concessão e remuneração do parceiro privado de acordo com a legislação brasileira

|             | Concessão comum             | Concessão patrocinada                                 | Concessão administrativa |
|-------------|-----------------------------|---|--------------------------|
| Lei Federal | 8.987/95                    | 11.079/04   | 11.079/04                |
| Remuneração | Tarifas cobradas do usuário | Tarifas cobradas do usuário + Contraprestação pública | Contraprestação pública  |

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, observou-se nesta seção que as parcerias público-privadas foram regulamentadas pela lei nº 11.079/04, podendo ocorrer em duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Já a concessão comum foi regulamentada pela lei nº 8.987/95. Esses três tipos de concessão presentes na legislação brasileira se distinguem principalmente de acordo com a remuneração ao parceiro privado. Na concessão comum, essa remuneração é feita exclusivamente por meio de tarifas cobradas do usuário. Já na concessão patrocinada, além das tarifas cobradas do usuário, essa remuneração envolve o pagamento de contraprestação pública. Por fim, na concessão administrativa, essa remuneração é feita exclusivamente por meio do pagamento de contraprestação pública.

## **5.2 Características gerais do modelo brasileiro de PPPs**

Conforme visto na seção 4.2, as PPPs constituem uma forma de contratação de bens e serviços públicos de infraestrutura distinta do método tradicional de licitação. Nessa perspectiva, são características gerais das PPPs no modelo brasileiro que as distinguem do método tradicional de licitação, regulamentado pela lei nº 8.666/93, segundo a lei nº 11.079/04: valor superior a R\$ 10.000.000,00; contratos de longo prazo; conjunção das responsabilidades de construir e manter a infraestrutura; compartilhamento de riscos entre a administração pública e o parceiro privado; vinculação do pagamento da contraprestação pública à disponibilização do serviço; pagamento de remuneração variável ao parceiro privado vinculada ao seu desempenho; limitação de % sobre a RCL.

Em primeiro lugar, a referida lei estipula um valor mínimo de contrato de R\$10.000.000,00, conforme art. 2º, parágrafo 4, inciso I:

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017). (BRASIL, 2004).

Segundo Brito e Silveira (2005), a estipulação de um valor mínimo visa diminuir as chances de que serviços que possuem baixo valor contratual e que costumam ser contratados pelo método tradicional de licitação, regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, venham a ser contratados como PPPs. Para os autores, os

contratos de PPPs, por possuírem estrutura contratual complexa e elevados custos de transação, não são adequados para projetos e serviços de pequena escala, em que os ganhos de eficiência potenciais são menores do que os custos de transação associados.

Em segundo lugar, a lei nº 11.079/04 define contratos de longo prazo de parceria entre os setores público e privado, conforme art. 5º, inciso I:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação; (BRASIL, 2004).

A definição de contratos de longo prazo em detrimento dos contratos de curto-prazo observados no método tradicional de licitação permite diversas vantagens, tais como alocação de riscos de modo mais eficiente, estruturas de financiamento mais sofisticadas e incentivos para propor uma prestação de serviços com mais inovação e mais eficientes por parte do setor privado (APMG International, 2016).

Em terceiro lugar, a lei em questão conjuga as responsabilidades de construir e manter a infraestrutura, conforme art. 2º, parágrafo 4, inciso III:

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

(...)

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. (BRASIL, 2004).

Sobre a vantagem de se conjugar as responsabilidades de construir e manter a infraestrutura em contratos de PPPs em relação ao modelo tradicional de licitação, no qual a administração pública contrata uma empresa para a construção da infraestrutura e depois mantém ela própria o serviço oferecido por essa infraestrutura, Mendes (2011, p. 3) argumenta:

A vantagem é que, ao se contratar uma mesma empresa para construir (ou reformar/ampliar) uma infraestrutura e, em seguida, passar a operá-la, essa empresa terá incentivos para fazer uma construção (reforma/ampliação) de boa qualidade. Isso porque uma

infraestrutura bem construída vai reduzir os custos de manutenção e reparo ao longo do contrato de operação, bem como vai permitir a prestação de um serviço de maior qualidade (viabilizando ganhos financeiros quando a tarifa estiver atrelada à qualidade do serviço prestado).

Em outras palavras, a conjunção dessas responsabilidades traz como principal vantagem a promoção de incentivos para que a construção seja realizada de modo mais eficiente, eficaz e efetiva, com insumos de maior qualidade.

Em quarto lugar, a lei nº 11.079/04, conforme art. 4º, inciso IV, inclui a alocação objetiva de riscos entre a administração pública e o parceiro privado como diretriz a ser observada na contratação de PPPs:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; (BRASIL; 2004).

A mesma ideia consta no art. 5º, inciso III, que dispõe sobre a repartição de riscos entre as partes em contratos de PPPs:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

(...)

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; (BRASIL, 2004).

De um modo geral, a repartição de riscos entre as partes representa uma inovação na contratação de bens e serviços de infraestrutura no direito administrativo brasileiro tanto em relação ao método tradicional de licitação, no qual o poder público arca com a maior parte dos riscos, quanto em relação às concessões comuns, nas quais a maior parte dos riscos fica ao encargo do setor privado – questão que será abordada mais detalhadamente na próxima seção.

Em quinto lugar, a Lei de que se faz menção institui a vinculação do pagamento da contraprestação pública à disponibilização do serviço, conforme art. 7º:

Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada. (BRASIL, 2004).

Em outras palavras, esse dispositivo tinha por finalidade evitar o desperdício de recursos públicos, na medida em que a obrigação pecuniária contraída pelo poder público com o parceiro privado somente iria se fazer cumprir quando a obra e/ou serviço de infraestrutura já estivesse em execução.

Não obstante, a lei nº 12.766 alterou esse dispositivo, ao dar a possibilidade de pagamento da contraprestação por parte do poder público durante a etapa de construção na forma de aportes, conforme art 6º, parágrafo 2º:

Art. 6º

§ 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012) (BRASIL, 2004).

A justificativa dada para realizar essa alteração foi a de que era necessário reduzir o custo financeiro total da obra e/ou serviço de infraestrutura prestado pelo parceiro privado, de forma a evitar a necessidade de uma maior contraprestação por parte do poder público para compensar o investimento inicial. Nesse sentido, a antecipação das contraprestações permitiria reduzir o montante final gasto com a operação, tendo em vista que o tempo de maturação entre o início da construção e o início da operação é muito longo, inviabilizando o aferimento de receitas nesse período que poderiam ser utilizadas para amortizar o investimento inicial.

Em sexto lugar, a Lei supracitada ainda institui o pagamento de remuneração variável ao parceiro privado vinculada ao seu desempenho, conforme art. 6º, parágrafo 1º:

Art. 6º

§ 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012) (BRASIL, 2004).

Consoante Brito e Silveira (2005), esse mecanismo é fundamental para promover o incentivo à eficiência na gestão dos contratos de parceria, na medida em

que gera incentivos aos comportamentos do ente privado, visando a prestação de um serviço que seja ao mesmo tempo eficiente e de qualidade para os usuários.

Em sétimo lugar, visando mitigar os impactos fiscais da adoção de PPPs, a lei nº 11.079/04 deve estar em conformidade com a LRF, de modo que os desembolsos do orçamento público federal com projetos de PPP deverão se limitar à no máximo 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, conforme se observa no art. 22 da referida lei:

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (BRASIL, 2004).

Vale ressaltar que para estados e municípios esse limite é de no máximo 5%, de modo que aqueles que deixarem de cumpri-lo não receberão as transferências voluntárias da União (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008), conforme art. 28 da lei em questão:

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012) (BRASIL, 2004).

Outro ponto importante na adoção das PPPs em detrimento do método tradicional de licitação na contratação de bens e serviços públicos de infraestrutura diz respeito à análise de ganhos de eficiência, por meio da metodologia VFM, abordada na seção 4.3. Nessa perspectiva, a lei nº 11.079/04 corrobora a importância fundamental do VFM para a contratação de PPPs em detrimento do método tradicional de licitação, ao subordiná-la à necessidade de estudo técnico que comprove a conveniência e a oportunidade de sua contratação, conforme disposto no art. 10:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo

competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; (BRASIL, 2004).

Ademais, com o objetivo de evitar dificuldades para honrar os compromissos associados aos contratos de PPPs, como ocorrido em Portugal, conforme visto anteriormente na seção 4.3, o referido art. 10 ainda estabelece como critérios a serem adotados para o estudo técnico supracitado:

Art. 10.

(...)

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; (BRASIL, 2004).

Dessa forma, buscou-se verificar nesta seção características gerais das PPPs de acordo com a Lei nº 11.079/04, que são inovadoras em relação ao método de licitação tradicional, regulamentado pela Lei nº 8.666/93. Essas características são fundamentais para garantir a quantidade e a qualidade dos investimentos em infraestrutura no Brasil, uma vez que elas promovem um alinhamento de incentivos aos comportamentos dos setores público e privado, fazendo convergir o interesse público e os objetivos da concessionária.

### 5.3 Compartilhamento de riscos no modelo brasileiro de PPPs

Conforme visto na seção 4.4, o compartilhamento de riscos entre os setores público e privado é uma das principais vantagens das PPPs em relação ao método licitatório tradicional de contratação de bens e serviços públicos de infraestrutura. Isso ocorre, na medida em que, diferentemente da licitação tradicional, na qual os riscos ficam integralmente ao encargo do setor público, nas PPPs, alguns desses riscos podem ser compartilhados com o parceiro privado. Nessa perspectiva, o compartilhamento de riscos entre os setores público e privado previsto no modelo brasileiro de PPPs expressa uma inovação trazida pela lei nº 11.079/04 no que diz respeito à contratação de bens e serviços de infraestrutura pelo método tradicional de licitação, regulamentado pela lei nº 8.666/93.

Sendo assim, conforme verificado na seção anterior, a lei nº 11.079/04 dispõe sobre a alocação objetiva de riscos entre a administração pública e o parceiro privado como diretriz a ser observada na contratação de PPP, conforme art. 4º, inciso IV:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; (BRASIL; 2004).

A mesma ideia consta no art. 5º, inciso III, que dispõe sobre a repartição de riscos entre as partes em contratos de PPPs:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

(...)

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; (BRASIL, 2004).

De acordo com Brito e Silveira (2005), esses dispositivos representam uma inovação em relação ao método tradicional de licitação, regulamentado pela Lei nº 8.666/93, na qual a administração pública arca com o ônus integral desses riscos,

exceto o de álea econômica extraordinária<sup>17</sup>, que permanece ao encargo do setor privado.

Segundo Di Pietro (2008), contudo, há controvérsias no que diz respeito à repartição de riscos prevista no dispositivo do art. 5º, inciso III, supracitado. Para a autora, essa repartição de riscos só é válida no tocante a situações de caso fortuito ou força maior e álea econômica extraordinária, em que o desequilíbrio econômico-financeiro é suscitado por fatos alheios e imprevisíveis à vontade de ambas as partes, as quais deverão, por essa razão, dividir os prejuízos.

Já no que se refere a casos de fato do príncipe<sup>18</sup> ou fato da administração<sup>19</sup>, em que o desequilíbrio econômico-financeiro é suscitado por ato ou fato da administração pública, essa repartição de riscos é inaceitável (DI PIETRO, 2008). Isso porque, nesses casos, não seria razoável nem proporcional imputar ao setor privado o ônus de arcar com os prejuízos causados pela administração pública (DI PIETRO, 2008). Nessa perspectiva, Di Pietro (2008, p. 263) fundamenta:

No caso de fato do príncipe, a responsabilidade do Estado encontra fundamento na regra contida no art. 37, § 6º, da Constituição, que não pode ser afastada por lei ordinária. No caso de fato da Administração, trata-se de responsabilidade contratual por inadimplemento, não podendo o parceiro privado arcar com os prejuízos, nem mesmo para dividi-los com o parceiro público. Trata-se de mera aplicação do princípio geral de direito, consagrado no art. 186 do Código Civil, segundo o qual aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo.

Em conclusão, segundo Di Pietro (2008), o disposto no art. 5º, III, da Lei nº 11.079/04 sobre repartição de riscos em contratos de PPPs aplicar-se-á somente quando o desequilíbrio econômico-financeiro ocorrer em virtude de fatos alheios e imprevisíveis à vontade de ambas as partes, como em casos de caso fortuito ou força maior e de álea econômica extraordinária, excetuando-se, portanto, fatos ou atos

---

<sup>17</sup> álea econômica, que corresponde a circunstâncias externas ao contrato, estranhas à vontade das partes, imprevisíveis, excepcionais, inevitáveis, que causam desequilíbrio muito grande no contrato, dando lugar à aplicação da teoria da imprevisão. (DI PIETRO, 2008, p. 361).

<sup>18</sup> fato do príncipe, que seria um ato de autoridade, não diretamente relacionado com o contrato, mas que repercute indiretamente sobre ele; nesse caso, a Administração também responde pelo restabelecimento do equilíbrio rompido. (DI PIETRO, 2008, p. 360)

<sup>19</sup> fato da Administração, entendido como “toda ação ou omissão do Poder Público que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda, agrava ou impede a sua execução.”. (MEIRELLES, 2003:233 apud DI PIETRO, 2008, p. 360-361).

provocados pela administração pública, como em casos de fato do príncipe ou fato da administração.

Vale ressaltar que a lei nº 11.079/04 não especifica como será feita essa repartição de riscos entre as partes, indicando apenas que cabe ao contrato administrativo estipulá-la considerando as particularidades de cada projeto (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Ainda, pode-se afirmar que a lei nº 11.079/04 representa uma inovação em relação às concessões comuns, uma vez que, conforme a lei nº 8.987/95, os riscos ficam todos ao encargo do setor privado, conforme art. 2º, inciso II:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:  
II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação (...) à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco... (BRASIL, 1995).

Em suma, constatou-se nesta seção que a lei nº 11.079/04 inova no que tange ao aspecto do compartilhamento de riscos entre os setores público e privado em contratação de bens e serviços de infraestrutura tanto em relação ao método tradicional de licitação, no qual o poder público arca com a maior parte dos riscos, quanto em relação às concessões comuns, nas quais a maior parte dos riscos fica ao encargo do setor privado.

#### **5.4 Estrutura de financiamento no modelo brasileiro de PPPs**

Conforme visto na seção 4.5, a estrutura de financiamento de uma PPP usualmente se dá através do Project Finance. Nessa perspectiva, são características do modelo brasileiro de PPPs previstas na lei nº 11.079/04 que convergem para a adoção do Project Finance: preocupação com a sustentabilidade financeira; constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE); e alocação objetiva de riscos.

Em primeiro lugar, observa-se que a referida lei dispõe sobre a sustentabilidade financeira como diretriz a ser observada na contratação de PPPs, conforme art. 4º, inciso VII:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (BRASIL, 2004).

A sustentabilidade financeira é uma característica importante para a adoção do Project Finance, na medida em que essa estrutura de financiamento se mostra adequada para atividades com retorno financeiro viável. Isso se dá, uma vez que nela a principal fonte de retorno do capital investido reside na receita a ser gerada pelo projeto. Todavia, é válido reiterar que as PPPs devem levar em conta não somente o retorno financeiro viável, mas também os benefícios socioeconômicos, o que é incluído como uma das diretrizes a serem observadas na sua contratação, conforme se observa no referido art. 4º, inciso VII.

Em segundo lugar, percebe-se que a lei supracitada prevê a necessidade de se constituir uma SPE como primeiro passo para o estabelecimento da parceria entre os setores público e privado, conforme art. 9º:

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. (BRASIL, 2004).

A SPE permite restringir as responsabilidades dos patrocinadores e investidores aos capitais do projeto em si, isolando-as dos ativos e obrigações do balanço dos acionistas. Isso favorece a estruturação de financiamentos na modalidade Project Finance, em que as garantias de retorno do capital investido estão lastreadas no fluxo de caixa do projeto em detrimento de garantias corporativas, como, por exemplo, o patrimônio dos acionistas.

Além disso, a referida lei traz como inovação a possibilidade de transferência do controle ou da administração temporária da SPE aos patrocinadores e investidores para promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, conforme art. 27, parágrafo 2º, inciso I:

Art. 27

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I - 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, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ; (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015). (BRASIL, 2004).

Esse mecanismo chamado de “step in rights” consiste no direito que o financiador possui de intervir no controle da SPE, em casos de falta de descumprimento dos contratos de financiamento ou de queda do retorno esperado a níveis que comprometam o cumprimento de obrigações futuras (BRITO; SILVEIRA, 2005). Importante ressaltar que esse dispositivo, contudo, não interfere na prerrogativa da administração pública de intervir na SPE para assegurar a continuidade de prestação dos serviços (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Em terceiro lugar, a lei em questão dispõe sobre a alocação objetiva de riscos entre a administração pública e o parceiro privado como diretriz a ser observada na contratação de PPP, conforme art. 4º, inciso VI:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:  
(...)  
VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; (BRASIL; 2004).

A alocação objetiva de riscos é um aspecto fundamental para a estruturação do Project Finance, em que a identificação, alocação e diluição dos riscos são diretrizes a serem observadas na sua estruturação, a qual envolve uma ampla gama de participantes.

Apesar dessas características do modelo brasileiro de PPPs favoráveis à adoção do Project Finance, verifica-se que existem dificultadores à adoção da modalidade “non-recourse” enquanto única forma de financiamento de projetos de infraestrutura no país. Isso se deve principalmente ao fato de que ainda não há um desenvolvimento efetivo de fontes de financiamento adequadas que sejam capazes de suprir a demanda por recursos para investimento em projetos de infraestrutura, tais como o mercado de capitais, os fundos de investimento de longo prazo e os fundos de pensão. Dito de outra forma, a estrutura de financiamento de PPPs no Brasil apresenta riscos maiores, necessitando, assim, de garantias adicionais para viabilizar financiamentos de longo prazo em projetos de PPPs.

Nesse sentido, um ponto importante da estrutura de financiamento das PPPs previsto pela lei nº 11.079/04 são as formas de garantias de pagamento das obrigações pecuniárias contraídas pelo poder público ao setor privado, conforme art. 8º:

Art. 8º 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 ;

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. (BRASIL, 2004).

Essas formas de garantias buscam proteger o parceiro privado contra o risco de a administração pública não conseguir cumprir com suas obrigações de transferência de recursos prevista no contrato. Além disso, entre os fundos garantidores criados para essa finalidade descritos no inciso V da referida lei, destaca-se o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP), conforme dispõe o art. 16 da Lei Federal nº 11.079/04:

Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em

virtude das parcerias de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012). (BRASIL, 2004).

Com base na legislação supracitada, Brito e Silveira (2005, p. 9) destacam como características desse fundo:

O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, o que afasta a possibilidade de contingenciamento e execução em regime de precatórios. A integralização de suas cotas poderá ser feita em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao montante necessário à manutenção de seu controle pela União. A criação, administração e gestão do FGP serão feitas por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União.

Dessa forma, percebeu-se nesta seção que, apesar de o modelo brasileiro de PPPs trazer diversas características previstas na lei nº 11.079/04 que favorecem à adoção da estrutura de financiamento de Project Finance, existem dificultadores relacionados ao grau de maturidade das fontes de financiamento para projetos de PPPs no Brasil, que não permitem que essa seja a única forma de financiamento adotada, tendo sido necessária a estipulação de garantias adicionais de forma a viabilizar financiamentos de longo prazo no país.

## **5.5 Condicionantes para o êxito das PPPs no Brasil**

Finalmente, outro aspecto fundamental a ser discutido são as condicionantes para o êxito das PPPs no Brasil. Conforme visto anteriormente na seção 4.6, Moreira e Carneiro (1994), apontam duas condições fundamentais para que as PPPs ocorram, quais sejam: o entendimento de que novos investimentos em infraestrutura não podem ser sustentados exclusivamente pelo setor público ou pelo setor privado; a definição por parte do setor público acerca de quais setores de infraestrutura devem envolver maior interação com capital privado e de quais devem envolver maior participação do investimento público. Desse ponto de vista, essas duas questões merecem ser observadas no caso brasileiro.

Em relação à primeira condição mencionada pelos autores, verificou-se na segunda e na terceira seção que, apesar de os investimentos em infraestrutura

possuírem importância estratégica para o desenvolvimento econômico e social do país, o contexto de crise financeira do Estado desde a década de 1970 impôs limitações à concretização de tais investimentos, os quais foram diminuindo progressivamente, devido à restrição orçamentária governamental, o que dá margem para justificar a necessidade complementar de participação do setor privado no financiamento desse setor no Brasil, entre outras formas, por meio da adoção das PPPs.

Já no que diz respeito à segunda condição mencionada pelos autores, há que se considerar a questão acerca da delimitação de funções entre a administração pública e a iniciativa privada no que concerne à adoção das PPPs no Brasil. Embora o papel estratégico da administração pública na definição dos investimentos setoriais a serem realizados pelo setor privado seja uma condicionante desejável a ser levada em conta para o êxito das PPPs, Juruá (2004) externa uma dificuldade em acreditar que as parcerias possam ser utilizadas pela administração pública, com o intuito de direcionar esses investimentos no país. Segundo o autor, o mais provável é que o setor privado seja o responsável por decidir onde serão feitos os investimentos setoriais, a partir de critérios como o poder de mercado e de maximização de lucros.

Nessa perspectiva, Medeiros e Ribeiro (2019) ressaltam a necessidade de se incluir a questão sobre uma possível divergência entre a rentabilidade dos projetos e a universalização dos serviços de infraestrutura na discussão acerca da adoção das PPPs no Brasil. Para os autores, o investimento privado preconiza a rentabilidade, a qual é facilitada em localidades mais ricas e urbanizadas em detrimento de localidades mais pobres e menos urbanizadas, devido à maior capacidade daquelas em gerar maiores níveis e fluxos de recursos. Por conseguinte, populações mais pobres permaneceriam com acesso restrito a serviços de infraestrutura essenciais para a expansão de oportunidades produtivas, como serviços básicos de saneamento, telecomunicações e transportes, contribuindo para um ciclo vicioso de concentração de renda e pobreza (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

Dessa forma, reforça-se a importância fundamental do planejamento estratégico estatal no que se refere à coordenação dos investimentos públicos e privados em infraestrutura, visando dirimir as desigualdades regionais no país, as quais são latentes e complexas (IPEA, 2012). Isso se dá tendo em vista que, quando a decisão de investir é relegada apenas às forças de mercado, a expansão do

investimento em infraestrutura tende a se localizar em espaços já com ampla densidade, aprofundando, assim, essas desigualdades regionais (IPEA, 2012).

Ademais, conforme visto na seção 4.6, segundo Giambiagi e Além (2008), são condições para viabilizar a atração do capital privado com o intuito de financiar projetos de infraestrutura: a estabilidade macroeconômica; a credibilidade do governo e do país perante os credores; a existência de um marco regulatório claro e consistente; fontes de financiamento adequadas; e mercado de seguros sofisticado. Essas questões também merecem ser discutidas aplicadas ao caso brasileiro.

Nessa perspectiva, conforme visto anteriormente na seção 3, a busca pela estabilidade macroeconômica é uma experiência recente no Brasil. Após os desequilíbrios macroeconômicos enfrentados pelo país em decorrência do contexto de crise financeira do Estado nos anos finais da década de 1970, a busca pela estabilização no período seguinte a partir de meados da década de 1990 foi marcada por uma série de reformas econômicas, que visavam, de um lado, controlar o déficit público, por meio da adoção de uma política fiscal contracionista, e, de outro, diminuir o escopo de atuação do setor público na economia, por meio das reformas administrativas.

Embora essas reformas tenham possibilitado a flexibilização da política fiscal a partir de meados da década de 2000, a crise econômica de 2014 interrompeu esse processo de estabilização ao conduzir à deterioração dos principais indicadores fiscais do país, notadamente no que se refere ao aumento do endividamento público. Ainda que o forte ajuste fiscal e as medidas reformistas do período posterior tenham buscado atenuar a situação fiscal negativa do país, os resultados concretos ainda são incipientes para afirmar que há uma estabilidade macroeconômica sustentável no Brasil.

Em vista disso, pode-se afirmar que, possivelmente, a credibilidade do governo e do Brasil perante os credores ficou comprometida, dificultando a atração do capital privado para o financiamento de projetos de infraestrutura após 2014, segundo apontaram os estudos sobre os investimentos em infraestrutura no período recente também apresentados no capítulo 3.

Além disso, percebe-se que a existência de um marco regulatório claro e consistente ainda carece de avanços no país. Ainda que a lei nº 11.079/04 tenha disciplinado os aspectos fundamentais concernentes às PPPs, verifica-se que a definição de outros aspectos, como a alocação de riscos, os mecanismos de

incentivos, as metas e os padrões de desempenho, foram deixadas para serem definidas em cada contrato (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Sendo assim, embora a referida lei tenha dado um primeiro passo importante no que diz respeito à consolidação das PPPs no Brasil enquanto um arranjo institucional capaz de viabilizar os investimentos em infraestrutura de que o país tanto precisa, observa-se que ela ainda se mostra incipiente em alguns pontos relacionados aos critérios a serem definidos pelas partes nos contratos, os quais são fundamentais para o êxito das parcerias.

Ademais, são apontadas como condicionantes para o êxito das PPPs a existência de fontes de financiamento adequadas e a de um mercado de seguros sofisticado para mitigação de riscos. Ambos, entretanto, não são suficientemente desenvolvidos no Brasil. O desenvolvimento do mercado de capitais e do sistema financeiro para financiamento de projetos de PPPs enfrenta alguns desafios no caso brasileiro.

Wajnberg e Capistrano (2016) enfatizam que a quantidade de investidores em instrumentos financeiros que visam financiar investimentos em infraestrutura, como, por exemplo, as debêntures, ainda é muito limitada e pouco diversificada, sendo composta predominantemente por pessoas físicas de maior poder aquisitivo. Dessa forma, esses autores argumentam que a viabilidade desses instrumentos financeiros perpassa também pela ampliação de sua captação mediante a atração de investidores de menor poder aquisitivo. Todavia, no caso da economia brasileira, características como a forte concentração de renda coloca restrições à expansão do uso desses instrumentos financeiros para financiar investimentos em infraestrutura (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

Medeiros e Ribeiro (2019) afirmam que o financiamento dos investimentos em infraestrutura tanto no Brasil quanto nos países desenvolvidos é composto pelo setor bancário enquanto principal financiador, cabendo ao mercado de capitais um papel complementar. Wajnberg e Capistrano (2016), ao analisarem os dados sobre o financiamento dos investimentos em infraestrutura no Brasil em 2015, corroboram essa afirmação, ao identificarem que a participação das debêntures alcançou cerca de 9% desse financiamento, enquanto que o financiamento bancário foi de 55%.

Segundo os autores, a diferença do Brasil para os países desenvolvidos é que, enquanto nos países desenvolvidos o financiamento bancário ocorre através da participação de vários bancos privados, no Brasil ele se dá predominantemente

através de um banco público, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dessa forma, é chamada a atenção para a necessidade de se ampliar a participação dos bancos privados no financiamento da infraestrutura no Brasil, o que perpassa pela redução das incertezas jurídicas e institucionais, bem como pelo aumento da concorrência bancária e maior oferta de crédito através de medidas governamentais (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

Apesar de julgarem importante a necessidade de aumentar a oferta de crédito dos bancos privados para projetos de infraestrutura, Medeiros e Ribeiro (2019) salientam que o caráter pró-cíclico dessa oferta de crédito faz com que a continuidade do financiamento se torne incerta em períodos de recessão, haja vista que os agentes privados têm uma tendência de optar por ativos de maior liquidez nesses períodos. Além disso, ressaltam que essa oferta de crédito tende a visar principalmente o retorno do agente privado, de modo que a problemática já colocada sobre o preterimento dos investimentos em infraestrutura em regiões mais pobres e menos urbanizadas que apresentam menores rentabilidades para projetos de PPPs também se aplica aqui.

Assim, os autores argumentam que, em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, é essencial a existência de uma fonte de financiamento pública capaz de atuar em uma perspectiva anticíclica e socialmente justa, sobretudo em períodos de recessão econômica em que se denota uma escassez de financiamento privado, com o intuito de garantir o financiamento de projetos de infraestrutura.

Finalmente, reforçam a necessidade de se aperfeiçoar a estrutura de seguros e garantias no Brasil, visando assegurar maior cobertura para riscos não previstos e/ou gerenciáveis, a fim de tornar o financiamento dos investimentos em infraestrutura mais atraente para o capital privado.

Nesse sentido, um importante passo foi dado com a lei nº 11.079/04 na direção de viabilizar uma estrutura de seguros e garantias ao financiamento de projetos de PPPs de infraestrutura no Brasil, ao criar medidas de garantias reais, como aquelas asseguradas pelas formas de garantias de pagamento das obrigações pecuniárias e pelo FGP, já mencionadas na seção anterior.

Por fim, conforme visto na seção 4.6, de acordo com Medeiros e Ribeiro (2019), são condicionantes fundamentais para o êxito das PPPs da perspectiva do setor público: melhor planejamento, capacitação técnica dos funcionários, definição de projetos prioritários, estabelecimento de cronogramas críveis, análises de custo-

benefício ex-ante e demais estudos técnicos de viabilidade e adequabilidade dos projetos, além de maior transparência.

Desse modo, um importante avanço da capacidade técnico-institucional para a adoção de PPPs foi dado com a lei nº 11.079/04, que prevê, por meio de um decreto, a instituição de um órgão gestor de parcerias público-privadas federais com as seguintes competências, conforme art. 14:

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: (Vide Decreto nº 5.385, de 2005)

I – Definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II – Disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV – Apreciar os relatórios de execução dos contratos.

(BRASIL, 2004).

Segundo Giambiagi e Além (2008, p. 449), a criação desse órgão se baseia nas recomendações de experiências internacionais bem-sucedidas com PPPs, tendo como objetivos “coordenar a implementação dos projetos, desenvolver expertise em parcerias público-privadas e disseminá-la pelos órgãos da administração pública”.

Nesse sentido, o decreto nº 5.385/05 instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), que possui entre as suas competências, conforme art. 3º: “i) fixar procedimentos para contratação das parcerias; ii) selecionar projetos considerados prioritários; e iii) autorizar a abertura de processo licitatório para contratação de PPP.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p.449).

São integrantes que compõe o CGP, conforme art. 2º:

Art. 2º O CGP será integrado por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

I - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará;

II - Ministério da Fazenda;

III - Casa Civil da Presidência da República. (BRASIL, 2005).

Sobre o embasamento das decisões do CGP, Giambiagi e Além (2008, p. 450) argumentam:

A decisão CGP do órgão gestor sobre um projeto de PPP deverá estar baseada em pronunciamento do MP sobre o mérito do projeto e do MF sobre a viabilidade e forma de concessão de garantias, relativamente aos riscos fiscais e ao cumprimento do limite de despesa com contratos de PPP.

Diante disso, fica evidente o papel estratégico do CGP no que concerne ao desenvolvimento de condicionantes fundamentais para o êxito das PPPs da perspectiva do setor público supracitadas. Tal mecanismo, entretanto, foi revogado pelo Decreto nº 9.784/19, o que pode representar um retrocesso no que diz respeito ao avanço da capacidade técnico-institucional da administração pública brasileira em relação às PPPs.

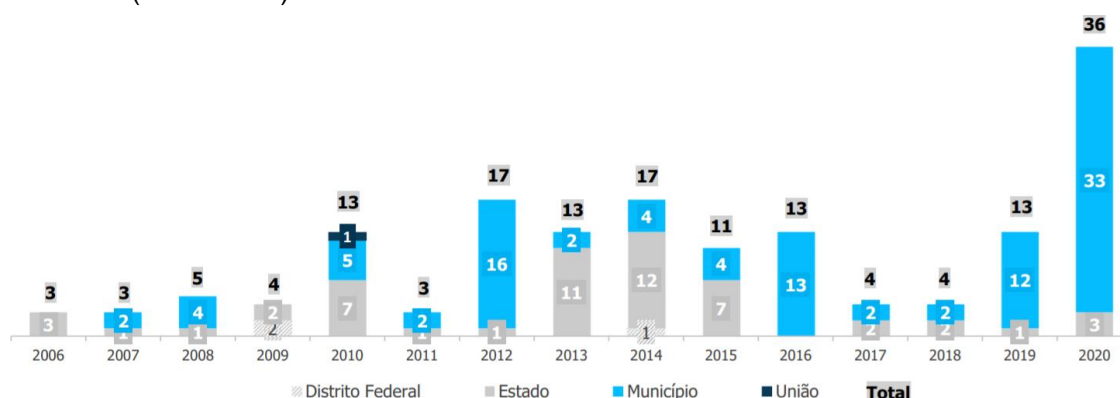
Em relação ao âmbito estadual, é válido salientar as denominadas Unidades de PPPs (UPPPs) enquanto instâncias deliberativas sobre concessões e PPPs que contribuem efetivamente para o desenvolvimento de capacidade técnico-institucional nesses entes subnacionais. Segundo levantamento feito pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) e pelo BNDES (2020), em 78% dos estados há unidades administrativas voltadas exclusivamente para essa atuação. No entanto, aproximadamente 8 em cada 10 dessas unidades administrativas relatam dificuldades para a realização das suas atividades. Entre as principais dificuldades enfrentadas, estão: o déficit de pessoal; a falta de experiência e qualificação técnica da equipe; a limitação orçamentária e financeira; a ausência de padronização de relatórios para acompanhamento dos contratos; e a falta de definição e priorização por parte do Governo.

Por conseguinte, verificou-se nesta seção que as condicionantes para o êxito das PPPs no Brasil indicam, de um lado, a necessidade de se aprimorar o ambiente institucional, visando reduzir os riscos e as incertezas, de modo a favorecer a atração do capital privado para o investimento em projetos de infraestrutura e, de outro, as capacidades político-institucionais da administração pública para tornar esses investimentos mais eficientes e socialmente justos. Vale ressaltar novamente que essas condicionantes não precisam estar todas presentes simultaneamente e em plenitude para que o êxito das PPPs seja possível. Dessa forma, o próximo capítulo busca realizar uma exploração de dados das PPPs no Brasil de modo a verificar a sua aplicação no país, notadamente no que diz respeito aos investimentos estimados a partir desse instrumento.

## 6 EXPLORANDO DADOS DAS PPPS NO BRASIL

Desde a aprovação da lei nº 11.079/04 até o ano de 2020, foram assinados 159 contratos de projetos de PPPs no Brasil. Desses 159 contratos, 101 foram celebrados em âmbito municipal, 52 em âmbito estadual, três no Distrito Federal e apenas um pela União, conforme se pode observar no gráfico 12.

**Gráfico 12** – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil (2004-2020)



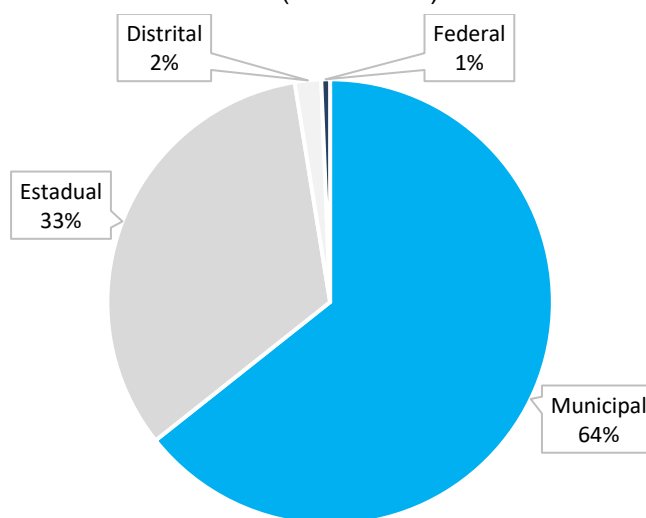
Fonte: Radar PPP (2020).

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

A partir do gráfico 12, observa-se que os primeiros projetos de PPPs foram assinados somente em 2006, de modo que a quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil foi pouco expressiva até 2011, excetuando-se 2010, mudando de patamar a partir de 2012 até 2016, mas retornando ao nível dos anos iniciais em 2017 e 2018, e voltando a crescer em 2019, alcançando o maior patamar em 2020.

A distribuição dos contratos de PPP pelos entes federados pode ser visualizada no gráfico 13.

**Gráfico 13** - Percentual de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil de acordo com o ente federativo (2004-2020)



Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Embora tenha sido responsável pela normatização do instrumento, a União limita-se a um único contrato de PPP (1% do total), celebrado em 2010. Não se trata, contudo, de uma questão atinente à inexistência de projetos setoriais passíveis de contratação, como evidenciado pelo PAC e PPI. A explicação para esse resultado, no entanto, extravasa o propósito deste trabalho, uma vez que, para fins de responder à pergunta de pesquisa e atender ao objetivo geral, optou-se por centrar a análise dos dados no que concerne aos contratos de PPPs celebrados no Brasil e aos investimentos totais estimados a partir desses contratos.

Por sua vez, o maior quantitativo de contratos de PPPs nos entes subnacionais pode ser relacionado ao fato de eles serem relativamente numerosos, respectivamente 5.570 municípios e 27 estados, além do Distrito Federal. Para além desse aspecto, outros dois fatores podem ser aventados na explicação do resultado. O primeiro tem a ver com a menor autonomia fiscal e financeira que eles possuem para o desenvolvimento de projetos em infraestrutura em relação à União<sup>20</sup>. O

<sup>20</sup> A composição da arrecadação brasileira revela com clareza a concentração de receitas na União e a importância do sistema de transferências: o governo federal arrecada quase 70% da carga tributária, os Estados, um pouco mais de 25% e os Municípios, um pouco mais de 6%. Após as transferências, a

segundo remete às maiores dificuldades de frontadas pelos entes subnacionais, especialmente pelos municípios, na contratação de empréstimos junto ao mercado financeiro<sup>21</sup>.

Ou seja, diante da maior limitação dos orçamentos públicos municipais e estaduais, cresce a atratividade da celebração de contratos de PPPs, na medida em que esse instrumento pode ser visto como uma forma indireta de contrair financiamento pelo ente público, por intermédio do parceiro privado, em que se pressupõem um pagamento público diluído no tempo, de modo que os governos não precisam dispor de caixa no curtíssimo prazo. Dessa forma, quando bem planejadas e geridas, as PPPs podem se configurar como uma alternativa de financiamento de investimentos em infraestrutura interessante especialmente para os municípios e estados.

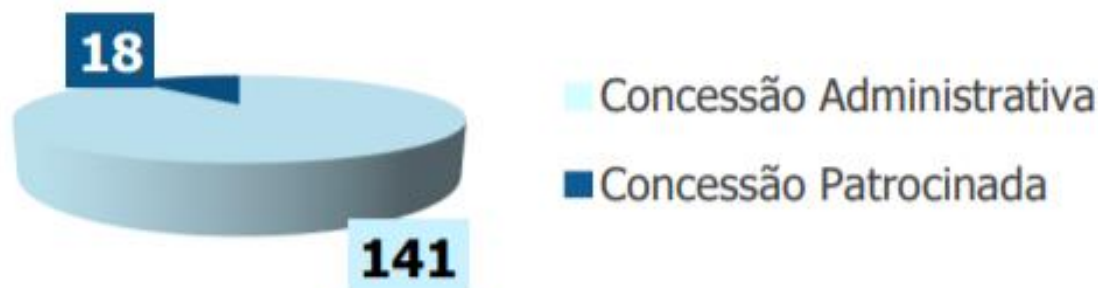
Entre os 159 contratos celebrados, há a clara predominância de contratos na modalidade concessão administrativa, 141, sendo apenas 18 concessão patrocinada, conforme pode ser visto no gráfico 14.

---

União fica com 58%, Estados com 25% e municípios com 18% (LIMA, 2020). Ver anexo A para maiores informações sobre Repartição da Arrecadação Tributária na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB e Receita Disponível na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB.

<sup>21</sup> Estados, DF e Municípios podem contratar operações de crédito com instituições financeiras nacionais ou internacionais, devendo enviar ao Ministério da Economia, previamente à contratação, um Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), nos termos do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das Resoluções do Senado Federal 40/2001 e 43/2001. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realiza a análise do PVL e emite um parecer de deferimento, caso o ente se enquadre nos limites e condições legais cuja análise é de sua competência. (STN, 2021a). A LRF, em seu art. 40, parágrafo 1º, determina que, para a concessão de garantias sejam exigidas contragarantias, ou seja, contrapartidas oferecidas pelo ente federativo que irá receber uma garantia. Essa contragarantia deve possuir valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida para abranger o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura de eventual inadimplemento. Nesse caso, o ente entra como garantidor de uma dívida e, caso não seja honrada pelo tomador do empréstimo, o garantidor deverá honrar essa dívida. (STN, 2021b).

**Gráfico 14** – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por modalidade de Concessão Administrativa ou Patrocinada (2004-2020)



Fonte: Radar PPP (2020).

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

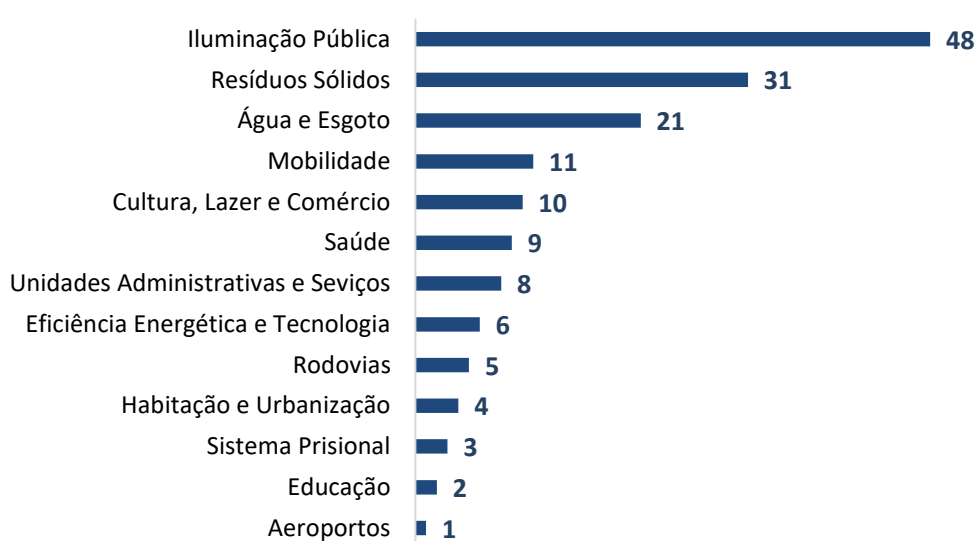
Dois justificativas podem ser levantadas para explicar a preponderância de contratos na modalidade administrativa em detrimento da patrocinada. A primeira diz respeito ao fato de não existirem muitos projetos com atratividade econômica, isto é, passíveis de cobrança de tarifa do usuário, nos entes subnacionais, em especial nos municípios, cujos projetos de PPPs contratados concentram-se nos setores de iluminação pública e resíduos sólidos (ver apêndice A). Entre os projetos com atratividade econômica nos entes subnacionais, em especial nos estados, que foram contratados na modalidade patrocinada, destacam-se aqueles que usualmente são objetos de concessão comum, como rodovias e mobilidade urbana (ver apêndice A).

Já a segunda se refere à ausência de risco de demanda na modalidade administrativa, uma vez que a remuneração do serviço prestado e dos investimentos realizados pelo setor privado ocorrem por meio do pagamento de contraprestação paga pelo setor público. O risco para o parceiro privado, na modalidade administrativa, radica no descumprimento do contrato pelo parceiro público, especialmente por problemas de ordem financeira ou orçamentária. Nessa perspectiva, é válido salientar a importância de planejar a projeção desses gastos no orçamento futuro de forma a acompanhar o impacto fiscal de longo prazo, sobretudo nos casos dos municípios e estados, os quais possuem menor autonomia fiscal e financeira, conforme já comentado. Desse modo, fica evidente a importância da estruturação de garantias de

pagamento público em contratos de PPPs como forma de mitigação de risco para o parceiro privado, conforme abordado no capítulo 5.

No que tange ao aspecto setorial, os setores que mais apresentaram projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil foram Iluminação Pública (48), Resíduos Sólidos (31) e Água e Esgoto (21), os quais somam juntos mais da metade desses projetos, conforme se observa no gráfico 15.

**Gráfico 15** – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por setor (2004-2020)



Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

O maior quantitativo de contratos de PPPs no setor de Iluminação Pública possivelmente está relacionado à transferência de ativos de iluminação pública para os municípios, por meio da Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL, cujo prazo limite se encerrou no fim de 2014. O segundo maior quantitativo no setor de resíduos sólidos, por sua vez, possivelmente está associado à política nacional de resíduos sólidos instituída pela lei nº 12.305/10, a qual também estabeleceu inicialmente como prazo limite para acabar com os lixões até 2 de agosto de 2014. Não obstante, esse prazo foi postergado conforme disposto no art. 54 da referida lei a partir do novo marco do saneamento básico estipulado pela Lei nº 14.026/2020:

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

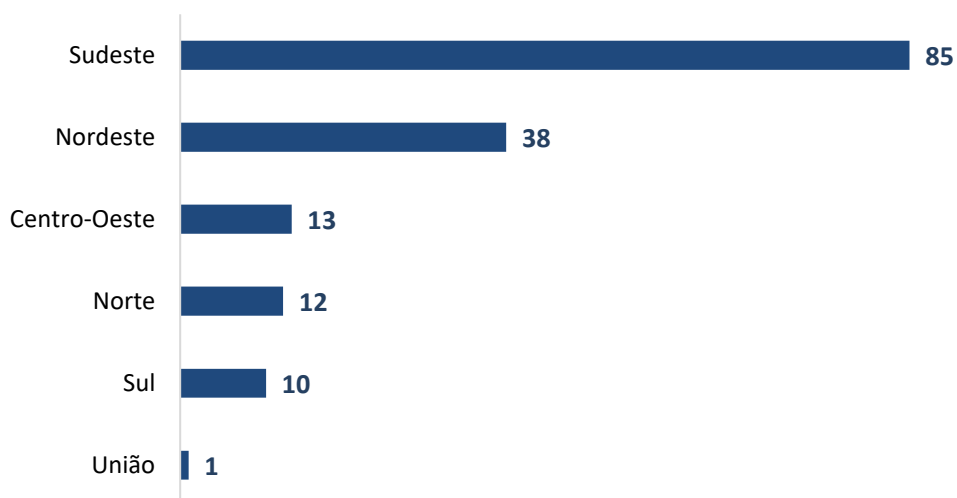
III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - Até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2010).

Essas medidas, somadas à menor autonomia fiscal e financeira dos municípios já comentada neste capítulo, possivelmente acabaram induzindo esses entes subnacionais a recorrerem às PPPs para lidar com tais imposições normativas.

Em uma perspectiva regional, verifica-se que os contratos de projetos de PPPs assinados no Brasil se concentram na região Sudeste (85 ou 53% do total), seguido da região Nordeste (38 ou 24% do total), da região Centro-Oeste (13 ou 8% do total), da região Norte (12 ou 8% do total), da região Sul (10 ou 6% do total), e, por fim, da União (1 ou 1% do total). A lista completa dos projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por região entre os anos de 2004 e 2020 está disposta no apêndice A. Os gráficos 16 e 17 permitem visualizar, respectivamente, a quantidade e o percentual de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por região entre os anos de 2004 e 2020.

**Gráfico 16** – Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por região (2004-2020)

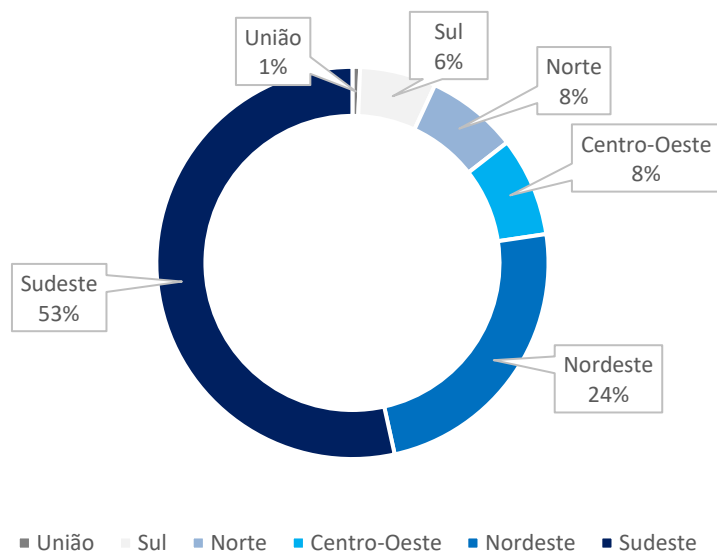


Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

**Gráfico 17** – Percentual de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por região (2004-2020)



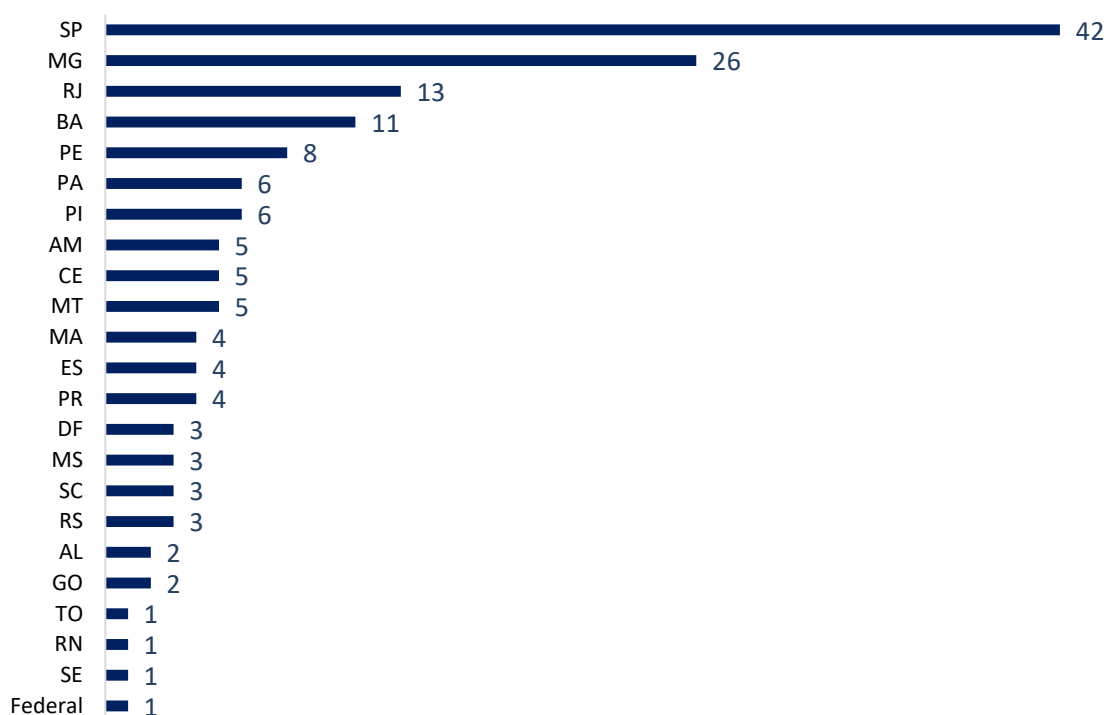
Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Já em uma perspectiva por Unidade Federativa (UF), verifica-se que os contratos de projetos de PPPs assinados no Brasil se concentram nos três estados mais ricos da federação, quais sejam São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), e Minas Gerais (MG), os quais somam, em conjunto, mais da metade desses contratos, conforme se pode observar no gráfico 18.

**Gráfico 18** - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil por UF (2004-2020)



Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

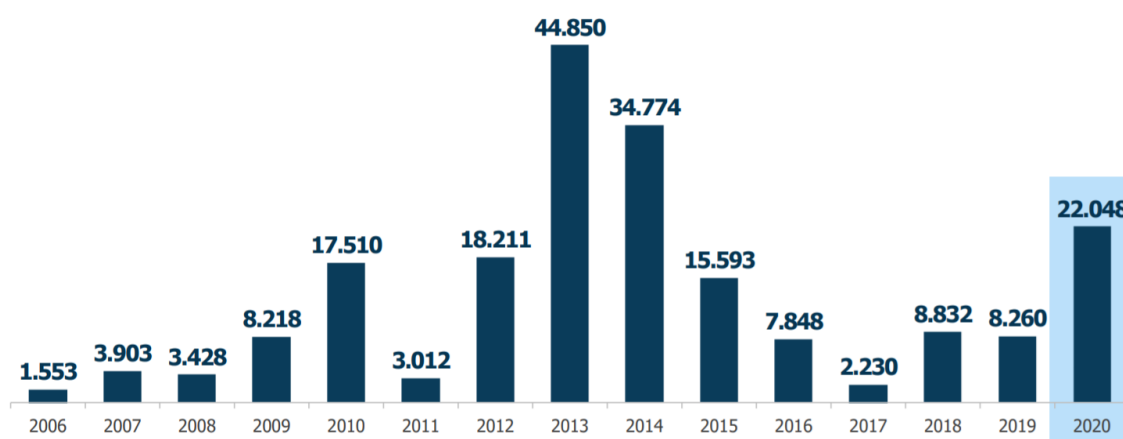
Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Verifica-se, portanto, uma quantidade expressiva de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil em regiões mais ricas e urbanizadas, como as do Sudeste, em detrimento das demais. Isso possivelmente se deve à maior capacidade dessas localidades em gerar maiores níveis e fluxos de recursos financeiros, favorecendo a rentabilidade dos investidores privados, conforme já comentado. Por outro lado, regiões mais pobres e menos urbanizadas permanecem com acesso mais restrito à expansão dos serviços de infraestrutura por meio de

parcerias com o setor privado. Desse ponto de vista, as PPPs não estariam contribuindo efetivamente para a redução das desigualdades regionais no tocante à viabilização de investimentos setoriais. Assim, reforça-se a importância fundamental do planejamento estratégico estatal no que se refere à coordenação dos investimentos públicos e privados setoriais, visando dirimir as desigualdades regionais no que se refere ao desenvolvimento da infraestrutura do país.

No tocante ao valor de contrato de PPPs já assinados no Brasil, observa-se que, de 2004 até 2020, foram obtidos mais de R\$ 200 bilhões, segundo levantamento da Radar PPP (2020), conforme se verifica no gráfico 19.

**Gráfico 19** – Evolução do valor de contratos de PPPs já assinados no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020)



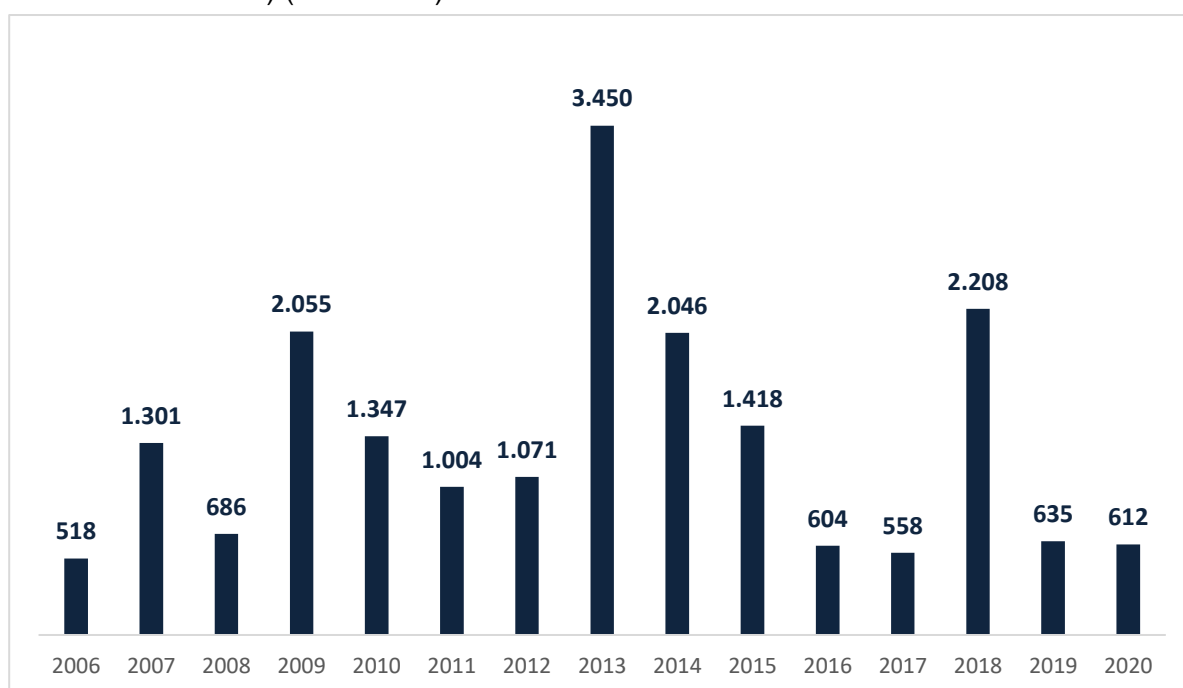
Fonte: Radar PPP (2020).

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

A partir dos dados do gráfico 19, observa-se que o valor de contratos de PPPs já assinados no Brasil, em consonância com o comportamento do quantitativo de projetos contratados (gráfico 12), mostram-se bastante variados ao longo do período 2006-2020, sem uma tendência clara de crescimento. Tais valores mantêm-se pouco expressivos até 2011, excetuando-se 2009 e 2010 quando foram um pouco maiores, mudando de patamar nos anos de 2012 a 2014, mas voltando a cair a partir de 2015, para se retomarem o crescimento a partir de 2018, com uma leve inflexão em 2019, mas voltando a subir e alcançando cerca R\$22 bilhões em 2020.

O gráfico 20 apresenta a evolução do valor médio de contratos de PPPs já assinados no Brasil, entre 2004 e 2020, indicando que, em todos os anos, esse valor supera, em muito, o mínimo de R\$10.000.000,00 estipulado pelo art. 2º, parágrafo 4, inciso I da lei nº 11.079/04, do qual se faz menção no capítulo 5.

**Gráfico 20** - Evolução do valor médio de contratos de PPPs já assinados no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020)



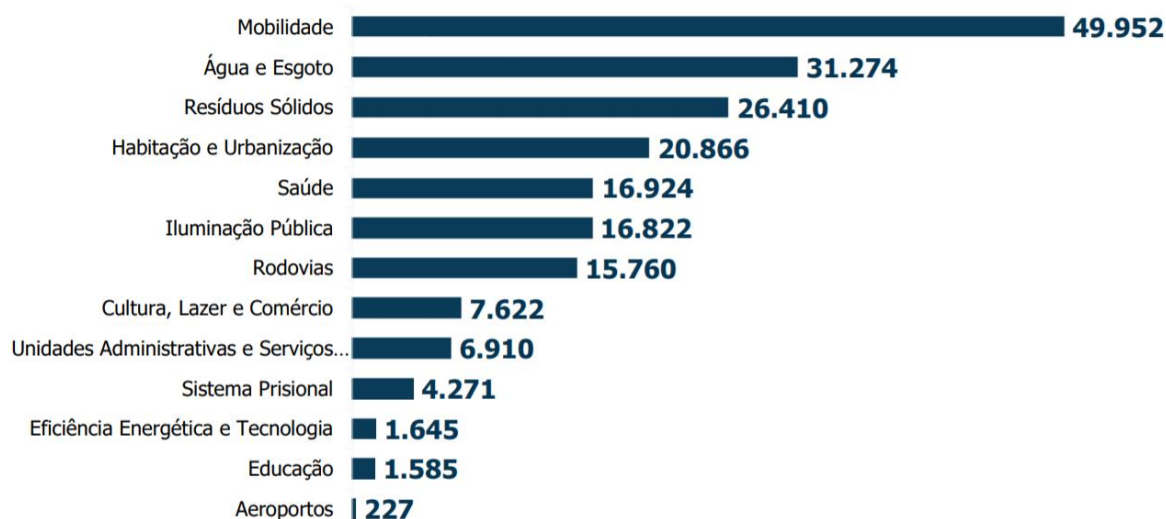
Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Por seu turno, no que compete ao aspecto setorial, o setor que apresentou maior valor de contrato de PPPs assinados no Brasil foi o de Mobilidade, sendo responsável por R\$ 49.952 milhões, segundo levantamento feito pela Radar PPP (2020), conforme pode ser visto no gráfico 21.

**Gráfico 21** - Evolução do valor de contratos de PPPs já assinados no Brasil por setor (em R\$ milhões) (2004-2020)



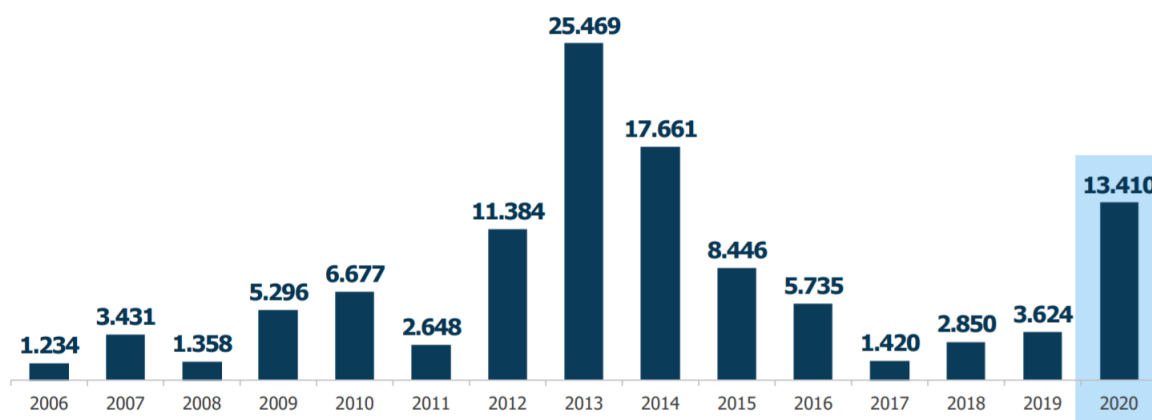
Fonte: Radar PPP (2020).

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

De uma maneira geral, percebe-se que o valor de contratos de PPPs já assinados no Brasil entre os anos de 2004 e 2020 são expressivos e se estendem a diversos setores, tendo havido contratos tanto em setores de infraestrutura econômica, como mobilidade, rodovias, eficiência energética e tecnologia e aeroportos, quanto em setores de infraestrutura social e urbana, como resíduos sólidos, água e esgoto, saúde, iluminação pública, habitação e urbanização, sistema prisional, educação, entre outros.

Por último, no que diz respeito estritamente ao valor dos investimentos estimados por meio de contratos de PPPs assinados, observa-se que, de 2004 até 2020, foram obtidos mais de R\$110 bilhões, segundo levantamento da Radar PPP (2020), conforme se observa no gráfico 22.

**Gráfico 22** - Evolução dos investimentos estimados a partir de contratos de PPPs assinados no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020)



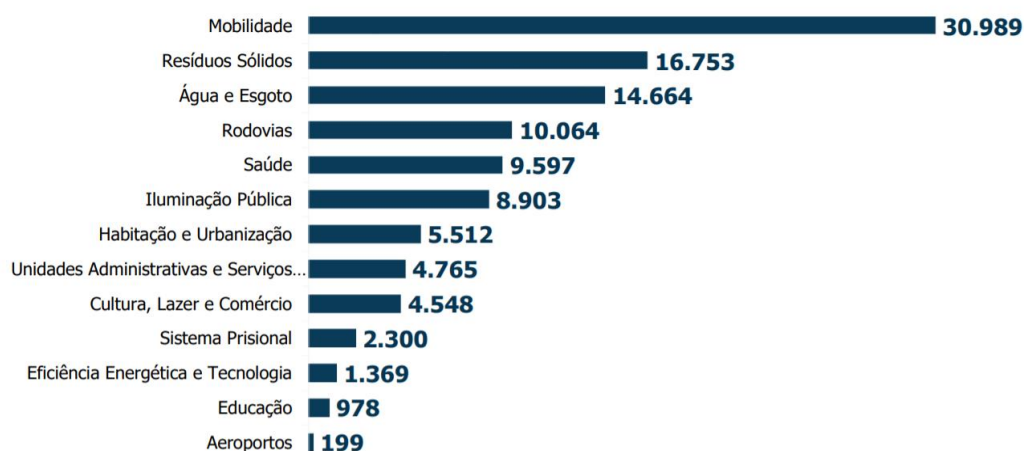
Fonte: Radar PPP (2020).

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

A partir dos dados do gráfico 22, observa-se que os investimentos estimados com base em contratos de PPPs assinados no Brasil, em consonância com o comportamento do quantitativo de projetos contratados (gráfico 12), mostram-se bastante variados ao longo do período 2006-2020, sem uma tendência clara de crescimento. Tais investimentos mantêm-se pouco expressivos até 2011, excetuando-se 2009 e 2010 quando foram um pouco maiores, mudando de patamar nos anos de 2012 a 2014, mas voltando a cair a partir de 2015, para se retomarem o crescimento a partir de 2018, alcançando cerca R\$13,4 bilhões em 2020.

Já no que tange ao aspecto setorial, o setor que apresentou maior investimento estimado a partir de contratos de PPPs assinados no Brasil foi o de Mobilidade, sendo responsável por R\$ 30.989 milhões, segundo levantamento feito pela Radar PPP (2020), conforme pode ser visto no gráfico 23.

**Gráfico 23** - Investimentos estimados a partir de contratos de PPPs assinados por setor no Brasil (em R\$ milhões) (2004-2020)



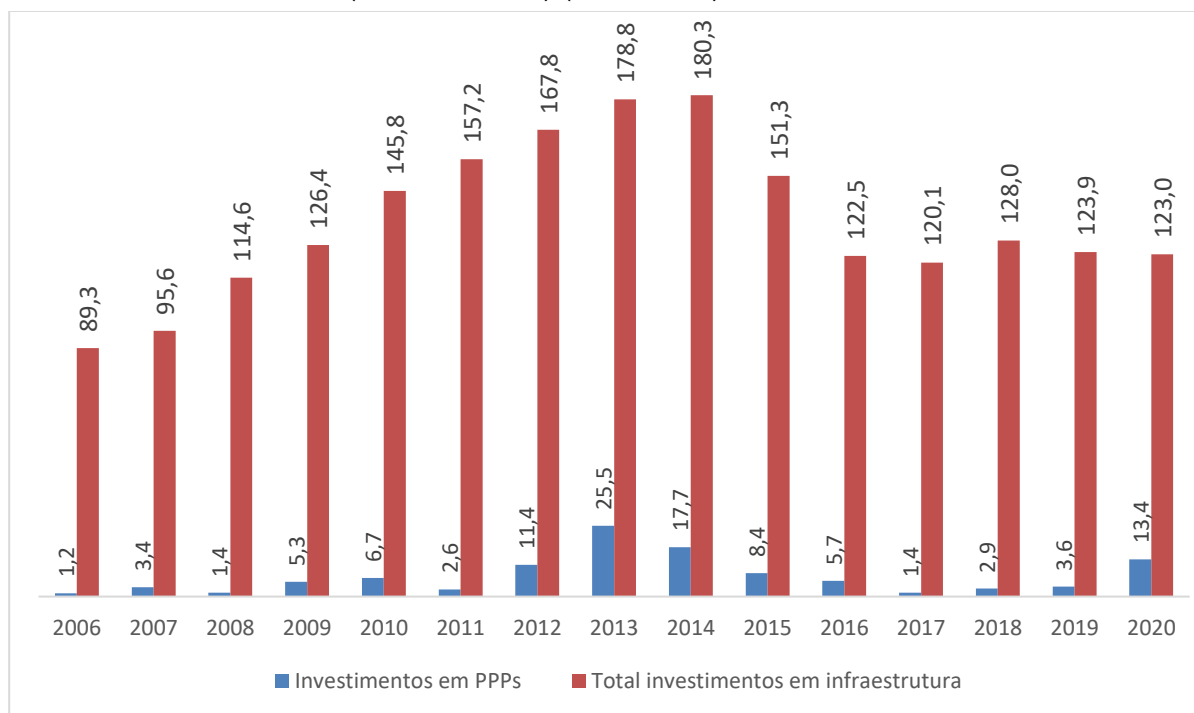
Fonte: Radar PPP (2020).

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

De um modo geral, nota-se que os investimentos estimados a partir de contratos de PPPs assinados no Brasil entre os anos de 2004 e 2020 são expressivos e se estendem a diversos setores, tendo havido investimentos tanto em setores de infraestrutura econômica, como mobilidade, rodovias, eficiência energética e tecnologia e aeroportos, quanto em setores de infraestrutura social e urbana, como resíduos sólidos, água e esgoto, saúde, iluminação pública, habitação e urbanização, sistema prisional, educação, entre outros.

O gráfico 24, por sua vez, contrasta os dados dos estudos do IEDI (2021) e da Radar PPP (2020), já anteriormente mencionados, a fim de mostrar a participação dos investimentos em PPPs no total de investimentos em infraestrutura, em valores correntes de 2020.

**Gráfico 24** – Participação dos investimentos em PPPs no total de investimentos em infraestrutura (em R\$ bilhões) (2006-2020)



Fonte: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIA DE BASE (2020) & Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. O papel da infraestrutura para a retomada da economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2021.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

A partir do gráfico 24, observa-se que a participação dos investimentos em PPPs no total de investimentos em infraestrutura, em consonância com o comportamento quantitativo de projetos contratados (gráfico 12) e dos investimentos estimados a partir desses projetos (gráfico 19), mostram-se sem uma tendência clara de crescimento. Tais investimentos, de um modo geral, indicam que, excetuando-se os anos 2013 (14% do total), 2014 (10% do total) e 2020 (11% do total), as PPPs representaram uma parcela pouco expressiva do total dos investimentos em infraestrutura. Uma possível explicação para esse fato é que, conforme visto no capítulo 5, tradicionalmente, os projetos contratados como PPPs são aqueles que envolvem viabilidade econômica, mas não financeira, enquanto que projetos que possuem viabilidade econômica e financeira são licitados como concessões comuns,

as quais tendem, portanto, a alavancar mais recursos para os investimentos em infraestrutura em relação às PPPs<sup>22</sup>.

Sendo assim, adverte-se que as PPPs não devem ser consideradas como panaceia para que sejam realizados os investimentos em infraestrutura necessários ao desenvolvimento do país, mas que também não se deve descartar a utilidade desse instrumento, pois observa-se que ele tem se apresentado efetivamente como uma das alternativas para alavancar o financiamento de projetos setoriais relevantes nas áreas econômica, social e urbana (gráficos 22 e 23).

Portanto, os dados analisados neste capítulo sinalizam que tem havido uma disseminação, ainda que desigual ou heterogênea, dos contratos de PPPs pelo território nacional e pelos diferentes setores de infraestrutura, o que pode representar um indício de que, dentro de determinados limites, o instrumento vem sendo mais bem compreendido e, por conseguinte, aceito e implementado no país como forma efetiva de financiamento de investimentos em infraestrutura, principalmente no âmbito municipal e estadual.

---

<sup>22</sup> O valor de investimento estimado por meio dos contratos de concessão monitorados pela Radar PPP e assinados em 2020 supera R\$ 35 bilhões, sendo que R\$ 13 bilhões (37%) na modalidade de concessão administrativa ou patrocinada e R\$ 22 bilhões (63%) na modalidade convencional. (RADAR PPP, 2020).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se iniciou o trabalho de pesquisa, constatou-se que as PPPs vêm sendo adotadas no Brasil desde 2004 como modelo de contratação de bens e serviços públicos de infraestrutura, visando se configurar como uma das alternativas de financiamento de investimentos setoriais frente às restrições orçamentárias do setor público e à necessidade de ganhos de eficiência presumidamente advindos da gestão do setor privado, de modo a contribuir para o desenvolvimento nacional. Diante disso, a pesquisa teve como objetivo geral discutir se as PPPs têm se constituído como uma alternativa efetiva de financiamento de investimentos em infraestrutura no Brasil, o qual buscou ser alcançado a partir de cinco objetivos específicos.

O primeiro objetivo específico consistia em descrever a importância dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento nacional, o qual foi tratado no capítulo 2, em que se observou que tais investimentos são importantes para o desenvolvimento, uma vez que contribuem diretamente para o crescimento econômico, bem como para a redução das desigualdades, o que representa um fator importante de redução da pobreza.

O segundo objetivo específico consistia em compreender a evolução histórica dos investimentos em infraestrutura no Brasil, o qual foi discutido no capítulo 3. Nele, verificou-se que, inicialmente, o Brasil buscou conduzir a expansão de sua infraestrutura por meio do Estado enquanto principal investidor e indutor do processo de desenvolvimento, sendo observados elevados níveis de investimentos públicos setoriais. Não obstante, o contexto mundial de crise financeira do Estado desde os anos finais da década de 1970 agravado, mais recentemente, pela crise econômica brasileira de 2014 e pelos efeitos globais da pandemia da Covid-19, impôs limitações expressivas à concretização de tais investimentos no país, devido às restrições orçamentárias governamentais, o que vai de encontro à necessidade de superar os gargalos da infraestrutura, visando contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional.

O terceiro objetivo específico consistia em identificar a origem e a evolução das Parcerias Público-Privadas, em sentido amplo, bem como as suas principais definições e conceitos, as justificativas que embasam a sua utilização, as suas principais características e as condicionantes para o seu êxito, o qual foi abordado no capítulo 4. Da pesquisa realizada apreendeu-se que, frente à limitação fiscal do setor

público e à necessidade de se ampliar os investimentos em infraestrutura, as PPPs, dentro de determinadas condicionantes, vêm se constituindo como uma alternativa possível para garantir parte desses investimentos em diversos países, uma vez que suas características favorecem a atração de recursos privados para financiar projetos de infraestrutura.

O quarto objetivo específico consistia em contextualizar as Parcerias Público-Privadas, em sentido estrito, delimitadas na legislação federal brasileira pela lei nº 11.079/04, cuja discussão se deu no capítulo 5. Essa discussão permitiu perceber que as PPPs vêm sendo adotados no Brasil desde 2004 como modelo alternativo de contratação e serviços públicos de infraestrutura em relação à licitação tradicional e às concessões comuns, regulamentadas pelas leis nº 8.666/93 e 8.987/95, respectivamente, visando se configurar como uma alternativa de financiamento de investimentos setoriais frente às restrições orçamentária do setor público e à necessidade de ganhos de eficiência advindos da gestão do setor privado.

O quinto objetivo específico consistia em verificar como tem se dado a celebração dos contratos de PPPs e os investimentos estimados a partir desses contratos pelos entes federados, com o intuito de contrastá-los à evolução dos investimentos em infraestrutura no Brasil, o que se fez no capítulo 6. Observou-se, então, que tem havido uma disseminação, ainda que desigual ou heterogênea, dos contratos de PPPs pelo território nacional e pelos diferentes setores de infraestrutura, o que pode representar um indício de que, dentro de determinados limites, o instrumento vem sendo mais bem compreendido e, por conseguinte, aceito e implementado no país como forma efetiva de financiamento de investimentos em infraestrutura, principalmente no âmbito municipal e estadual.

Cabe ressaltar que, dentre os limites mais relevantes para o êxito das PPPs no país, observaram-se a manutenção das desigualdades regionais no tocante à realização de projetos de infraestrutura nessa modalidade e a necessidade de se aprimorar a autonomia fiscal e financeira dos estados e municípios, visando ampliar o acesso ao mercado de capitais e a capacidade de planejamento orçamentário de longo prazo, para que esses entes possam fazer frente às obrigações pecuniárias contraídas para a realização dos projetos.

Como limitação da pesquisa que, vale reafirmar, tem cunho exploratório, percebeu-se que poderia ter sido feita uma coleta de dados a respeito dos investimentos estimados a partir de contratos celebrados de PPPs por região, da

autonomia fiscal e financeira dos estados e municípios ou até mesmo dos ganhos de eficiência advindos dos contratos de PPPs celebrados no Brasil. Entretanto, para o propósito deste trabalho, e diante da limitação de tempo e de recursos disponíveis, optou-se por centrar a análise dos dados no que concerne aos contratos de PPPs celebrados no Brasil e aos investimentos totais estimados a partir desses contratos.

Dessa forma, recomenda-se como objeto de novos estudos: discutir como as PPPs podem se constituir como uma alternativa de financiamento de investimentos em infraestrutura atrelado à redução das desigualdades regionais; descrever os impactos do federalismo brasileiro nos processos de adoção de PPPs em nível subnacional; analisar os ganhos de eficiência advindos dos contratos de PPPs celebrados no Brasil.

Por último, vale advertir novamente que as PPPs não devem ser consideradas como panaceia para que sejam realizados os investimentos em infraestrutura necessários ao desenvolvimento do país, mas que também não se deve descartar a utilidade desse instrumento, pois observou-se que, dentro de determinados limites, ele tem se apresentado efetivamente como uma das alternativas para alavancar o financiamento de projetos setoriais relevantes nas áreas econômica, social e urbana.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. **A crise fiscal brasileira e suas armadilhas**. EcoDebate, [S.l.], Ed. 3201, 10 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2019/05/10/a-crise-fiscalbrasileira-e-suas-armadilhas-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

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. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 set. 2021. Acesso em: 05 nov. 2021.

APMG International. **Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) da APMG**. Washington, DC: World Bank, 2016. Disponível em: <https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/Cap%C3%ADtulo%201%20-%20Parceria%20P%C3%ABlico-Privada%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20e%20Perspectiva%20Geral%20-%20Aug%202019.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de Araújo. As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infraestrutura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n.2, p. 169-190, abr./jun. 2006. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/195>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BATISTA, J. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 7, n. 2, abril-junho de 1987. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/26-4.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

BORGES, L. F. X.; FARIA, V. C. S. **Project finance**: considerações sobre a aplicação em infra-estrutura no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, dez 2002. Disponível em:

[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1808.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1808.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

BORGES, L. F. X.; NEVES, C. das. Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-117, jun. 2005. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8175/2/RB%2023%20Parceria%20P%3%bablico->

[Privada\\_Riscos%20e%20Mitiga%3%a7%3%a3o%20de%20Riscos%20em%20Opera%3%a7%3%b5es%20Estruturadas%20de%20Infra-Estrutura\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8175/2/RB%2023%20Parceria%20P%3%bablico-Privada_Riscos%20e%20Mitiga%3%a7%3%a3o%20de%20Riscos%20em%20Opera%3%a7%3%b5es%20Estruturadas%20de%20Infra-Estrutura_P_BD.pdf).

Acesso em: 15 out. 2021.

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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 de mar. de 2005. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5385.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 de dez. de

2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 ago. de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015**. Altera a lei nº 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 a transferência de concessão ou do controle societário da concessionária. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jan. de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017**. Altera a lei nº 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 a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 dez. de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 jun. de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 de

abr. de 2021. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 de jun. de 1993. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de fev. de 1995. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012**. Altera a lei nº 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, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 dez. de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12766.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Operações de crédito de Estados e Municípios**. Brasília: STN, 2021a. Disponível em: Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília: STN, 2021b. Disponível em: Acesso em: 09 nov. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: FGV, 2006. (Texto para Discussão EESP/FGV 157).

Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/38/49>. Acesso em: 15 out. 2021.

BUCCINI, Aline Rabelo Assis; PAIVA, Danuza Aparecida de; ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Value for money**: as PPPs trazem eficiência? uma análise do projeto das unidades de atendimento integrado do Governo de Minas Gerais. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8, 26-28 mai. 2015, Brasília/DF. Disponível em: [http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII\\_Consad/082.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/082.pdf). Acesso em: 13 out. 2021.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. **The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution**. World Bank, 2004. (Policy Research Working Paper n. 3400). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14136/WPS3400.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO;  
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.

**Diagnóstico de Concessões e PPPs nas Unidades Federativas**. Brasília:

CONSAD; BNDES, 2020. Disponível em:

[https://mcusercontent.com/d460dd1bcf9ba0ae040e1fc0f/files/62f1849b-5d6a-4c3d-a5a8-9f3c92470de2/DIAGN\\_c3\\_93STICO\\_20DE\\_20CONCESS\\_c3\\_95ES\\_20E\\_20PPPS\\_20NAS\\_20UNIDADES\\_20FEDERATIVAS.pdf](https://mcusercontent.com/d460dd1bcf9ba0ae040e1fc0f/files/62f1849b-5d6a-4c3d-a5a8-9f3c92470de2/DIAGN_c3_93STICO_20DE_20CONCESS_c3_95ES_20E_20PPPS_20NAS_20UNIDADES_20FEDERATIVAS.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

Di Pietro, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, P. C; MALLIAGROS, T. Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil: 1950-1995. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 28, n. 2, p. 315-338, ago.

1998. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/708/648>. Acesso em: 31 ago. 2021.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **O papel da infraestrutura para a retomada da economia brasileira**. São Paulo: IEDI, 2021. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20210625\\_infraestrutura.pdf](https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20210625_infraestrutura.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura e Planejamento no Brasil: Coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do desenvolvimento – o caso do setor elétrico**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17240>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. Livro 6, v. I. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3210/1/Livro6\\_InfraestruturaSocial\\_vol1.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3210/1/Livro6_InfraestruturaSocial_vol1.pdf). Acesso em 24 ago. 2021.

LCA Consultores. **Raio-X do setor de infraestrutura brasileiro**. São Paulo: LCA Consultores, 2021. Disponível em: <https://www.sinicon.org.br/files/SINICON---Estudo-Raio-X1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Desequilíbrios no federalismo fiscal brasileiro. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v.22, n.122, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38543>. Acesso em: 15 nov. 2020.

MEDEIROS, Victor; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento. In: MUSSI, C. (org.); CHILIATO-

LEITE, V. M. (org.); GRAMKOW, C (org.). **O futuro do crescimento com igualdade no Brasil**: ensaios vencedores do concurso em comemoração aos 70 anos da CEPAL. Santiago: CEPAL, 2019. p. 21-28. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44524/1/S1900082\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44524/1/S1900082_pt.pdf). Acesso em 17 ago. 2021.

MENDES, M. J. **Por que é importante investir em infraestrutura?** Brasil, Economia e Governo, [S.l.], Ed. 1, 02 set. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/02/09/porque-e-importante-investir-em-infraestrutura/>> Acesso em: 23 set. 2021.

MONTEIRO FILHA, D. C.; CASTRO, M. P. S. Project finance para a indústria: estruturação de financiamento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p.107-124, dez. 2000. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/885/2/RB%2014\\_final.PDF](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/885/2/RB%2014_final.PDF). Acesso em: 15 out. 2021.

MONTES, Gabriel Caldas; REIS, Artur Faria dos. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1, 2016, p. 167-194. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642365>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria C. F. A parceria público-privada na infraestrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.27-46, dez 1994. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5322/1/RB%2002%20A%20Parceria%20P%20c%20bablico-Privada%20na%20Infra-Estrutura%20Econ%20c%20b4mica\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5322/1/RB%2002%20A%20Parceria%20P%20c%20bablico-Privada%20na%20Infra-Estrutura%20Econ%20c%20b4mica_P.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

OLIVEIRA, Alexandre da Silva. Os investimentos em infraestrutura no Brasil no período 1930-1990. **Textos de economia**, v. 18 n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/issue/view/2308>: Acesso em: 07 set. 2021.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. de F. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 3, p. 939–969, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8657079>. Acesso em: 13 set. 2021.

PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. **Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 680). Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0680.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0680.pdf). Acesso em: 15 set. 2021.

Radar PPP. **RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020**. São Paulo: Radar PPP, 2020. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/20210127-radar-de-projetos-retrospectiva-2020-20210127.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

Wajnberg, D. e E. Capistrano. Debêntures de projetos de infraestrutura: uma comparação entre as experiências brasileira e internacional. **Revista do BNDES**, n. 46, dezembro 2016. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10156/1/RB%2046%20Deb%c3%aantures%20de%20projetos%20de%20infraestrutura\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10156/1/RB%2046%20Deb%c3%aantures%20de%20projetos%20de%20infraestrutura_P_BD.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

**APÊNDICE A – LISTA DE PROJETOS QUE TIVERAM CONTRATOS  
ASSINADOS DE PPPS NO BRASIL POR REGIÃO ENTRE OS ANOS DE 2004  
E 2020**

**1. REGIÃO NORTE**

Dos 159 projetos que tiveram contratos assinados de PPPs desde 2004 até 2020, apurou-se que 12 deles foram realizados na região Norte, conforme se vê na tabela 1. Esse número corresponde a 8% do total, sendo a quarta região com maior nº projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil.

**Tabela 1** - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Norte (2004-2020)

| REGIÃO NORTE |           |                |
|--------------|-----------|----------------|
| UF           | PPPs      | %              |
| AM           | 5         | 41,67%         |
| PA           | 6         | 50,00%         |
| TO           | 1         | 8,33%          |
| <b>TOTAL</b> | <b>12</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Entre os projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Norte, lista-se:

1. Central de Material Esterilizado (Amazonas)
2. Complexo Penitenciário (Amazonas)
3. Hospital da Zona Norte (Amazonas)
4. Sistema de Iluminação Pública (Manaus)
5. Unidades Básicas de Saúde da Família (Manaus)
6. Cidade Inteligente (Almeirim)
7. Iluminação Pública (Dom Eliseu)
8. Iluminação Pública (Goianésia do Pará)
9. Iluminação Pública (Marabá)

10. Iluminação Pública (Tomé-Açu)
11. Resíduos Sólidos (Belém)
12. Resíduos Sólidos (Porto Nacional)

Dos 12 projetos supracitados, verifica-se que a maior parte deles se enquadra no setor de Iluminação Pública (6), seguido de Saúde (3), Resíduos Sólidos (2) e Sistema Prisional (1).

## 2. REGIÃO NORDESTE

Dos 159 projetos que tiveram contratos assinados de PPPs desde 2004 até 2020, apurou-se que 38 deles foram realizados na região Nordeste, conforme se vê na tabela 2. Esse número corresponde a 24% do total, sendo a segunda região com maior nº de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil.

**Tabela 2** - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Nordeste (2004-2020)

| REGIÃO NORDESTE |           |                |
|-----------------|-----------|----------------|
| UF              | PPPs      | %              |
| AL              | 2         | 5,26%          |
| BA              | 11        | 28,95%         |
| CE              | 5         | 13,16%         |
| MA              | 4         | 10,53%         |
| PE              | 8         | 21,05%         |
| PI              | 6         | 15,79%         |
| RN              | 1         | 2,63%          |
| SE              | 1         | 2,63%          |
| <b>TOTAL</b>    | <b>38</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Entre os projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Norte, lista-se:

1. Esgotamento Sanitário da Parte Alta de Maceió (Alagoas)
2. Sistema Adutor do Agreste (Alagoas)
3. Arena Fonte Nova (Bahia)
4. Diagnóstico por Imagem (Bahia)
5. Hospital do Subúrbio (Bahia)
6. Iluminação Pública (Santo Amaro)
7. Instituto Couto Maia (Bahia)
8. Resíduos Sólidos (Cruz das Almas)

9. Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (Bahia)
10. Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Bahia)
11. Sistema Viário BA-052 - Estrada do Feijão (Bahia)
12. Sistema Viário do Oeste-Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (Bahia)
13. Veículo Leve sobre Trilhos (Bahia)
14. Estádio Castelão (Ceará)
15. Hospital Regional Metropolitano - HRM (Ceará)
16. Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó (Ceará)
17. Resíduos Sólidos (Caucaia)
18. Vapt Vupt (Ceará)
19. Iluminação Pública (Açailândia)
20. Iluminação Pública (Barra do Corda)
21. Iluminação Pública (Presidente Dutra)
22. Iluminação Pública (São José de Ribamar)
23. Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos (São Luís)
24. Resíduos Sólidos (Barreirinhas)
25. Arena de Pernambuco - Primeira Concessão (Pernambuco)
26. Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga (Pernambuco)
27. Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (Paulista)
28. Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana (Pernambuco)
29. Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva (Pernambuco)
30. Usina de Geração Fotovoltaica (Petrolina)
31. Iluminação Pública (Água Branca)
32. Iluminação Pública (Campo Maior)
33. Iluminação Pública (Porto)
34. Iluminação Pública (Teresina)
35. Mini-usinas de Energia Solar (Piauí)
36. Rede IP Multiserviços (Piauí)
37. Estádio das Dunas (Rio Grande do Norte)
38. Iluminação Pública (Aracaju)

Dos 38 projetos supracitados, verifica-se que a maior parte deles se enquadra no setor de Iluminação Pública (10), seguido de Mobilidade (6), Resíduos Sólidos (5), Saúde (4), Água e Esgoto (4), Arenas Esportivas (4), Eficiência Energética e Tecnologia (3), Sistema Prisional (1), Unidades Administrativas e Serviços (1).

### 3. REGIÃO CENTRO-OESTE

Dos 159 projetos que tiveram contratos assinados de PPPs desde 2004 até o 2020, apurou-se que 12 deles foram realizados na região Norte, conforme se vê na tabela 3. Esse número corresponde a 8% do total, sendo a terceira região com maior nº de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs no Brasil.

**Tabela 3** - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Centro-Oeste (2004-2020)

| REGIÃO CENTRO-OESTE |           |                |
|---------------------|-----------|----------------|
| UF                  | PPPs      | %              |
| DF                  | 3         | 23,08%         |
| MT                  | 5         | 38,46%         |
| MS                  | 3         | 23,08%         |
| GO                  | 2         | 15,38%         |
| <b>TOTAL</b>        | <b>13</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Entre os projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Norte, lista-se:

1. Centro Administrativo (Distrito Federal)
2. Centro de Gestão Integrada (Distrito Federal)
3. Programas Habitacionais - Projeto Jardins Mangueiral (Distrito Federal)
4. Aterro Sanitário de Resíduos Sólidos (Guarantã do Norte)
5. Ganha Tempo (Mato Grosso)
6. Iluminação Pública (Água Boa)
7. Iluminação Pública (Barra do Garças)
8. Iluminação Pública (Cuiabá)
9. Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Campo Grande)
10. Resíduos Sólidos (Chapadão do Sul)
11. Resíduos Sólidos (Naviraí)

12. Usina de Gaseificação (Planaltina)

13. Veículo Leve sobre Trilhos no Eixo Anhanguera (Goiás)

Dos 13 projetos supracitados, verifica-se que a maior parte deles se enquadra no setor de Resíduos Sólidos (4), seguido de Iluminação Pública (3), Unidades Administrativas e Serviços (3), Eficiência Energética e Tecnologia (1), Mobilidade (1), Habitação e Urbanização (1).

#### 4. REGIÃO SUDESTE

Dos 159 projetos que tiveram contratos assinados de PPPs desde 2004 até o ano de 2020, apurou-se que 85 deles foram realizados na região Sudeste, conforme se vê na tabela 4. Esse número corresponde a 54% do total, sendo a região com maior nº de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs.

**Tabela 4** - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Sudeste (2004-2020)

| REGIÃO SUDESTE |           |                |
|----------------|-----------|----------------|
| UF             | PPPs      | %              |
| ES             | 4         | 4,71%          |
| RJ             | 13        | 15,29%         |
| MG             | 26        | 30,59%         |
| SP             | 42        | 49,41%         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>85</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Entre os projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Norte, lista-se:

1. Esgotamento Sanitário do Município de Serra (Espírito Santo)
2. Esgotamento Sanitário do Município de Vila Velha (Espírito Santo)
3. Iluminação Pública (Vila Velha)
4. Unidades de Atendimento Faça Fácil (Espírito Santo)
5. Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (Paraty)
6. Esgotamento Sanitário (Macaé)
7. Estádio Maracanã (Estado do Rio de Janeiro)
8. Iluminação Pública (Angra dos Reis)
9. Iluminação Pública (Barra do Piraí)
10. Iluminação Pública (Miguel Pereira)
11. Iluminação Pública (Município do Rio de Janeiro)

12. Iluminação Pública (São João de Meriti)
13. Parque Olímpico (Município do Rio de Janeiro)
14. Porto Maravilha (Município do Rio de Janeiro)
15. Sistema de Esgotamento Sanitário (Rio das Ostras)
16. Sistema de Limpeza Pública (Niterói)
17. Veículo Leve sobre Trilhos (Município do Rio de Janeiro)
18. Aeroporto Regional da Zona da Mata (Minas Gerais)
19. Aterro Sanitário (Dom Cavati)
20. Aterro Sanitário (Governador Valadares)
21. Complexo do Mineirão (Minas Gerais)
22. Complexo Penal (Minas Gerais)
23. Eficiência Energética (Uberaba)
24. Hospital Metropolitano de Belo Horizonte (Belo Horizonte)
25. Iluminação Pública (Belo Horizonte)
26. Iluminação Pública (Carmo do Cajuru)
27. Iluminação Pública (Ibirité)
28. Iluminação Pública (Ouro Preto)
29. Iluminação Pública (Ribeirão das Neves)
30. Iluminação Pública (Uberaba)
31. Iluminação Pública (Uberlândia)
32. Rede de Atenção Primária à Saúde (Belo Horizonte)
33. Resíduos Sólidos (Alfenas)
34. Resíduos Sólidos (Belo Horizonte)
35. Rodovia MG-050 (Minas Gerais)
36. Sistema de Esgotamento Sanitário - SES Divinópolis (Minas Gerais)
37. Sistema Produtor Rio Manso (Minas Gerais)
38. Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos na RMBH (Minas Gerais)
39. Unidade de Atendimento Integrado - Fase 2 (Minas Gerais)
40. Unidade de Atendimento Integrado - Municípios (Minas Gerais)
41. Unidade de Atendimento Integrado - UAI da Praça Sete (Minas Gerais)
42. Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica - UMEI (Belo Horizonte)
43. Unidades Escolares (Contagem)
44. Abastecimento de Água (Mauá)

45. Casa Paulista (Estado de São Paulo)
46. Complexos Hospitalares (Estado de São Paulo)
47. Esgotamento Sanitário (Atibaia)
48. Esgotamento Sanitário (Guaratinguetá)
49. Esgotamento Sanitário (Piracicaba)
50. Esgotamento Sanitário (Rio Claro)
51. Esgotamento Sanitário da Área Urbana (Guarulhos)
52. Frota da Linha 8 Diamante (Estado de São Paulo)
53. Gestão do Parque de Iluminação Pública (Caraguatatuba)
54. Iluminação Pública - Primeira Concessão (Município de São Paulo)
55. Iluminação Pública (Caieiras)
56. Iluminação Pública (Franco da Rocha)
57. Iluminação Pública (Hortolândia)
58. Iluminação Pública (Mauá)
59. Iluminação Pública (Pederneiras)
60. Iluminação Pública (Socorro)
61. Iluminação Pública (Urânia)
62. Limpeza Pública (Osasco)
63. Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos (Piracicaba)
64. Limpeza Urbana (São Carlos)
65. Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Campos do Jordão)
66. Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Embu das Artes)
67. Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Itu)
68. Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Jacareí)
69. Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Salto)
70. Metrô de São Paulo - Linha 18 Bronze (Estado de São Paulo)
71. Metrô de São Paulo - Linha 4 Amarela (Estado de São Paulo)
72. Metrô de São Paulo - Linha 6 Laranja (Estado de São Paulo)
73. Nova Fábrica de Produção da FURP (Estado de São Paulo)
74. Polo Cinematográfico e Cultural (Paulínia)
75. PPP Habitacional (Município de São Paulo)
76. Resíduos Sólidos (Cotia)
77. Resíduos Sólidos (Itaquaquecetuba)
78. Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana (Cabreúva)

79. Rodovia dos Tamoios (Estado de São Paulo)
80. Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Taubaté)
81. SIM da RMBS (Estado de São Paulo)
82. Sistema Integrado de Manejo e Gestão de Resíduos Sólidos (São Bernardo do Campo)
83. Sistema Produtor do Alto Tietê (Estado de São Paulo)
84. Sistema Produtor São Lourenço (Estado de São Paulo)
85. Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (Barueri)

Dos 85 projetos supracitados, verifica-se que a maior parte deles se enquadra no setor de Iluminação Pública (22), seguido de Resíduos Sólidos (19), Água e Esgoto (17), Mobilidade (8), Saúde (4), Unidades Administrativas e Serviços (4), Habitação e Urbanização (3), Arenas Esportivas (3), Educação (2), Aeroportos (1), Sistema Prisional (1), Eficiência Energética e Tecnológica (1).

## 5. REGIÃO SUL

Dos 159 projetos que tiveram contratos assinados de PPPs desde 2004 até 2020, apurou-se que 10 deles foram realizados na região Sul, sendo a região que menos teve contratos de PPPs assinados no país, conforme se vê na tabela 5. Esse número corresponde a 6% do total.

**Tabela 5** - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Sul (2004-2020)

| REGIÃO SUL   |           |                |
|--------------|-----------|----------------|
| UF           | PPPs      | %              |
| PR           | 4         | 40,00%         |
| SC           | 3         | 30,00%         |
| RS           | 3         | 30,00%         |
| <b>TOTAL</b> | <b>10</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Entre os projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Sul, lista-se:

1. Corredor da PR-323, PRC-487 e PRC-272 (Paraná)
2. Iluminação Pública (Guaratuba)
3. Iluminação Pública (União da Vitória)
4. Parque de Iluminação Pública Inteligente (Guarapuava)
5. Iluminação Pública (Içara)
6. Iluminação Pública (Palhoça)
7. Iluminação Pública (Timbó)
8. Iluminação Pública (Porto Alegre)
9. Saneamento Básico CORSAN (Rio Grande do Sul)
10. Shopping Popular e Manutenção de Praça (Pelotas)

Dos 10 projetos supracitados, verifica-se que a maior parte deles se enquadra no setor de Iluminação Pública (7), seguido de Água e Esgoto (1), Mobilidade (1) e Cultura, Lazer e Comércio (1).

## 6. UNIÃO

Dos 159 projetos que tiveram contratos assinados de PPPs desde 2004 até 2020, apurou-se que apenas 1 deles foi realizado na União, conforme se vê na tabela 6. Conforme observado na seção anterior, esse número corresponde a 1% do total.

**Tabela 6** - Quantidade de projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na União (2004-2020)

| UNIÃO        |          |                |
|--------------|----------|----------------|
| UF           | PPPs     | %              |
| União        | 1        | 100,00%        |
| <b>TOTAL</b> | <b>1</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Radar PPP (2020).

Elaboração própria.

Radar PPP. RETROSPECTIVA RADAR DE PROJETOS 2020. São Paulo: Radar PPP, 2020.

Entre os projetos que tiveram contratos assinados de PPPs na Região Norte, lista-se:

### 1. Complexo Datacenter (União)

O projeto supracitado pertence ao setor de Tecnologia (1).

## ANEXO A – DISTRIBUIÇÃO VERTICAL

**Tabela 7** - Repartição da Arrecadação Tributária na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB

| Ano  | Governo Federal | Estados     | Municípios | Total       |
|------|-----------------|-------------|------------|-------------|
| 1960 | 64 (11,4)       | 31,3 (5,45) | 4,7 (0,82) | 100 (17,67) |
| 1970 | 66,7 (17,33)    | 30,6 (7,95) | 2,7 (0,70) | 100 (25,98) |
| 1988 | 71,7 (16,08)    | 25,6 (5,74) | 2,7 (0,61) | 100 (22,43) |
| 2006 | 69,2 (23,04)    | 25,7 (8,56) | 5,1 (1,69) | 100 (33,31) |
| 2010 | 68,9 (22,32)    | 25,5 (8,26) | 5,5 (1,78) | 100 (32,44) |
| 2015 | 68,2 (22,29)    | 25,4 (8,28) | 6,4 (2,08) | 100 (32,66) |
| 2018 | 67,5 (22,46)    | 25,9 (8,61) | 6,6 (2,19) | 100 (33,26) |

Fonte: Lima (2020). Obs.: Percentual do PIB entre parêntese.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Desequilíbrios no federalismo fiscal brasileiro. Interesse Público. Belo Horizonte, v.22, n.122, jul./ago. 2020.

**Tabela 8** - Receita Disponível na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB

| Ano  | Governo Federal | Estados     | Municípios  | Total       |
|------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| 1960 | 59,5 (10,37)    | 34,1 (5,94) | 6,4 (1,11)  | 100 (17,42) |
| 1970 | 60,8 (15,79)    | 29,2 (7,59) | 10 (2,60)   | 100 (25,98) |
| 1988 | 60,1 (13,48)    | 26,6 (5,97) | 13,3 (2,98) | 100 (22,43) |
| 2010 | 56,5 (18,76)    | 25,1 (8,34) | 18,4 (6,13) | 100 (33,23) |
| 2015 | 55,7 (18,60)    | 25,0 (8,35) | 19,3 (6,47) | 100 (33,66) |
| 2018 | 55,2 (18,6)     | 25,5 (8,68) | 19,5 (6,58) | 100 (33,26) |

Fonte: Lima (2020). Obs.: Percentual do PIB entre parêntese.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Desequilíbrios no federalismo fiscal brasileiro. Interesse Público. Belo Horizonte, v.22, n.122, jul./ago. 2020.