

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: UM CAMINHO PARA O SANEAMENTO BÁSICO?

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: A SOLUTION TO SANITATION IN BRAZIL?

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.13059/RACEF.V14I4.1167](http://dx.doi.org/10.13059/RACEF.V14I4.1167)

Amaury Patrick Gremaud

agremaud@usp.br

FEARP - USP

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo

alexandre.figueiredo@usp.br

PROLAM/USP

Data de envio do artigo: 13 de Agosto de 2023.

Data de aceite: 15 de Setembro de 2023.

Resumo: Esse artigo apresenta o cenário atual das Parcerias Público Privadas (PPP) no Brasil e as formas pelas quais elas poderiam colaborar na universalização do saneamento no Brasil. É apresentado a importância do investimento em saneamento básico e as contribuições que as PPP podem trazer neste sentido. Aborda-se os problemas enfrentados pelas PPPs e as medidas de fomento adotadas recentemente, bem como a necessidade de incrementos nas modelagens contratuais, a fim de garantir a viabilidade dos contratos e a supremacia do interesse público.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Saneamento; Financiamento; Modelagem Contratual.

Abstract: *This article presents the current scenario of Public Private Partnerships (PPP) in Brazil and the ways in which they could collaborate in the universalization of sanitation in Brazil. They present the importance of investment in basic sanitation and the contributions that PPPs can bring in this regard. It addresses the problems faced by PPPs and the development measures recently adopted, as well as the need for increases in contractual modelling, in order to ensure the viability of contracts and the supremacy of the public interest.*

Keywords: *Public Private Partnerships; Sanitation; Financing; Contractual Modelling.*

1 INTRODUÇÃO

Difundidas por todo o mundo, as parcerias público-privadas (PPPs) eram praticadas no Brasil por meio dos contratos de concessão que, embora existam no país desde o período colonial, receberam uma regulação nacional unificada apenas na década de 1990. Já no início do século, em 2004, as antigas concessões foram ampliadas para incluir novos tipos contratuais que receberam o nome de PPPs. Com isso, acompanhando uma tendência mundial, o país pretendia ampliar consideravelmente o volume de investimentos na prestação e construção de infraestrutura necessária aos serviços públicos.

As PPP são hoje consideradas como um importante instrumento para a gestão pública, especialmente para os agentes locais.

O número de PPPs cresceu bastante nos últimos anos, mas muitos investimentos pretendidos seguindo esta modalidade ficaram pelo caminho e/ou sofreram fortes contestações. Nesse contexto, cabe indagar se as PPPs e as antigas concessões são instrumentos jurídico e econômicos adequados para a superação dos desafios colocados ao desenvolvimento de infraestrutura e serviços públicos no país. As PPPs podem ser uma alternativa importante para esse desenvolvimento, mas elas não são uma panaceia. Mesmo possibilitando soluções privadas e possíveis ganhos de eficiência, isto não ocorre de per se uma vez que é necessária forte capacidade institucional dos titulares públicos dos serviços, um processo de planejamento e mecanismos de distribuição de riscos, além de estruturas regulatórias que, como os casos concretos tem demonstrado, não são óbvios.

Especificamente no setor do saneamento básico, as PPPs experimentam uma expansão na sua utilização (TONETO Jr. et al. 2022). Contudo, o volume de investimentos feitos por meio destas modalidades está aquém das expectativas, o que demonstra que o instrumento não é tão simples de ser utilizado. Problemas existem, mas PPPs com certeza se constituem uma possibilidade importante para o setor de saneamento, extrapolando os limites da dicotomia “público x privado. O quadro atual desses serviços no país demonstra a necessidade de grande volume de recursos para garanti-los efetivamente à toda a população. A necessidade de mais alternativas deriva do fato de que, muito embora a cobertura dos serviços de saneamento tenha avançado nas últimas décadas, o país ainda apresenta elevados déficits, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), na média nacional 15,9% da população não tem acesso à água potável, com percentuais que chegam a 41,1% na região Norte e a 25,1% no Nordeste. Por sua vez, a população não atendida pelo serviço de esgotamento sanitário é ainda maior: 45% na média nacional, sendo 86,9% no

Norte e 69,7% no Nordeste. Tais índices ainda se agravam porque, o déficit se concentra nas cidades pequenas e de baixa renda, ou seja, exatamente aquelas que tem mais dificuldade em conseguir investimentos para ampliação de sua rede de atendimento.

A Lei 14.026 de 2020 incorporou as metas que já estavam consagradas no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Agora, com força de lei, a universalização dos serviços de água e esgoto deveria ser alcançada até 2033, com no mínimo 99% da população urbana tendo acesso à água potável e ao menos 90% aos serviços de esgotamento sanitário. Dentre as consequências dessa determinação encontra-se, mais uma vez, a necessária busca de alternativas que viabilizem os investimentos necessários. Embora a utilização de PPPs se dissemine, ainda há espaço para crescimento, mas as dificuldades para a própria proliferação das PPPs mostram que cuidados e aperfeiçoamentos institucionais podem ser necessários.

Esse artigo pretende apresentar o cenário atual das Parcerias no Brasil e as formas pelas quais elas poderiam colaborar na universalização do saneamento. No tópico I, é apresentado o debate sobre a importância da infraestrutura para o conjunto da economia, além do impacto positivo do investimento em saneamento básico. Já o tópico II é dedicado à descrição das PPPs tal como instituídas pela legislação brasileira, enquanto o terceiro tópico apresenta os números atuais referentes a esses contratos. Por fim, o tópico IV aborda problemas enfrentados pelas PPPs e as medidas de fomento às Parcerias adotadas pelo Governo Federal em 2023, bem como a necessidade de modelagens inovadoras para esses contratos, a exemplo das PPPs da Cagece, no Ceará. Por fim, nossas considerações finais reforçam tanto a importância desse instrumento para a gestão pública como a necessidade de uma modelagem adequada e qualificada desde a fase dos estudos iniciais até a licitação, a fim de garantir a viabilidade dos contratos e a supremacia do interesse público.

2 INFRAESTRUTURA, SANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO

A relação entre o desenvolvimento e a infraestrutura é tema de amplo debate em economia, com uma conclusão quase consensual: tanto o desenvolvimento econômico como o social dependem de investimentos em infraestrutura uma vez que suas atividades (tradicionalmente transportes, energia elétrica, telecomunicações e saneamento) são basilares para todas as demais. Especialmente considerando os países em desenvolvimento, a infraestrutura tende a induzir um maior crescimento econômico no longo prazo e a elevar a produtividade dos outros fatores de produção (ROCHA; RIBEIRO, 2022, p. 25-27). Dessa forma,

“Mesmo se levarmos em consideração os efeitos adversos decorrentes do financiamento dos gastos via aumento dos impostos, em países em desenvolvimento e com alta carência na cobertura de serviços de infraestrutura – como no caso do Brasil –, os efeitos positivos diretos e indiretos dos gastos em infraestrutura sobre o crescimento podem mais que compensar os efeitos negativos do aumento de impostos correntes e futuros” (ROCHA; RIBEIRO, 2022, p. 27).

Em apoio a essa tese, projeções do Banco Mundial demonstram que se um país elevar de forma constante seus investimentos em infraestrutura em 1%, em 10 anos poderá aumentar a taxa de crescimento na ordem 1,5% a 3%. Considerando um prazo mais longo, de 30 anos, o ganho passa a ser de 4% a 8% (SILVA FILHO; POMPERMAYER, 2022, p. 159-160). Mais que crescimento econômico, o investimento em infraestrutura tem relação direta com a redução da pobreza. Embora verticalizado na análise do caso da Indonésia, um estudo recente demonstrou – com conclusões que extrapolam o seu objeto específico – o impacto social positivo vinda da construção de redes de transporte, eletricidade e saneamento na qualidade de vida, geração de empregos e barateamento de gêneros essenciais (SURJONO, et al., 2016, p. 23-26). A mesma conclusão foi

obtida em estudo que analisou o caso da Nigéria, especialmente apontando que se o investimento diminui a pobreza, o mesmo investimento em infraestrutura a reduz ainda mais (OGUN, 2010, p. 14).

Para a América latina, trabalho recente do BID afirma:

“A infraestrutura econômica e social desempenha um papel fundamental nos níveis de crescimento e igualdade das economias da América Latina e do Caribe. No entanto, embora a região tenha feito um grande esforço de investimento nas últimas décadas, a lacuna de infraestrutura continua sendo um freio ao desenvolvimento e os serviços públicos de infraestrutura não atendem aos níveis de oferta, qualidade e competitividade que correspondem à população da região e às suas economias. As famílias de baixa renda gastam 15% de sua renda para pagar por serviços como água e transporte público, o que é quase 5% a mais do que na Ásia emergente. Se a região não investir mais e melhor no desenvolvimento e manutenção da infraestrutura, poderá perder até 15% do crescimento potencial do PIB nos próximos 10 anos.” (BID, 2021, p. 9).

Se o investimento em infraestrutura é, por si só, um indutor do desenvolvimento, o investimento em saneamento apresenta um enorme potencial de redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida dada a série de externalidades positivas que ele é capaz de gerar. São muitos os benefícios desse setor para o conjunto da economia e da sociedade, podendo-se destacar, por exemplo, os grandes ganhos para a saúde pública (SAIANI; AZEVEDO, 2018) e a educação (SCRIPTORE; AZZONI; MENEZES FILHO, 2018), tais como:

“i) queda no número de internações, gerando uma economia de R\$ 27,3 milhões anuais; ii) redução de 15,5% na mortalidade por infecções gastrointestinais; iii) redução do número de afastamentos do trabalho, evitando uma perda de R\$ 258 milhões por ano; iv) ganho na massa salarial, resultando em crescimento da folha de pagamentos de R\$ 105,5 bilhões anuais; v) aumento no longo prazo da massa salarial em torno

de R\$ 31,6 bilhões anuais, em decorrência de melhoria na produtividade, devido à diminuição no atraso na educação; vi) valorização dos imóveis em torno de R\$ 178,3 bilhões; e vii) elevação do número de trabalhadores no setor de turismo, gerando R\$ 7,2 bilhões por ano em salários (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018, p. 167).

Um estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) mostra também o impacto dos investimentos em saneamento. Conforme os dados analisados, há 116 milhões de pessoas sem acesso à água potável fornecida com segurança e qualidade em toda a região. Para universalizar a cobertura até 2030 seria necessário um investimento anual de na ordem de 1,3% do PIB de toda a América Latina e Caribe. Pelos cálculos da CEPAL, o cumprimento dessa meta teria impacto econômico positivo, uma vez que a relação custo-benefício por cada dólar investido seria de U\$ 2,4 para a água potável e de U\$ 7,3 para esgotamento sanitário. Além das outras externalidades positivas, a Comissão ainda estima em 3,6 milhões o número de postos de trabalho abertos graças a esse investimento (CEPAL, 2021, p. 34).

Dessa forma, a importância de ampliar o acesso ao saneamento decorre tanto da essencialidade dos serviços, como das suas diversas externalidades. Se há evidente vantagem na aplicação de recursos em saneamento, o obstáculo passa a estar então nas fontes para o financiamento, além da própria formatação do uso destes recursos. A América Latina e o Caribe têm sido tradicionalmente ineficientes no desenvolvimento de sua infraestrutura segundo outra avaliação do BID (2019):

“... evidencia-se como um em cada dois dólares de recursos públicos alocados para o desenvolvimento de ativos de infraestrutura é desperdiçado – em comparação com os níveis de eficiência das economias avançadas, que em média conseguem aproveitar com eficiência 90% de seus recursos. Dados os volumes necessários para investir no setor, esse desperdício de cinquenta por cento representa uma grande quantidade de recursos públicos, sempre (e atualmente infelizmente ainda mais) escassos. A falta

de planejamento adequado, refletida em má manutenção, elevados custos excessivos atrasos ou renegociações, afeta muito os ativos que acabam sendo desenvolvidos e os que não o são.” (BID, 2021, p. 9).

Em um contexto em que o investimento público enfrenta as dificuldades fiscais para atingir a escala necessária da universalização dos serviços, surge como alternativa uma composição híbrida que comporte tanto recursos públicos como privados. Além do que melhorar a efetividade e a eficiência desta alocação de recursos também se faz necessário.

Recentemente, no Brasil, a Lei 14.026/2020 abriu um modelo institucional no qual a prestação desses serviços de saneamento poderá ser executada por diferentes atores: os municípios (em prestação direta), as companhias estaduais de saneamento e companhias privadas em regimes de concessão comum ou Parcerias Público-Privadas. Além disso, existem outras diversas formas de participação privada em interação com as empresas públicas, tais como locação de ativos, contratos de performance, dentre outros, cujas possibilidades foram ampliadas com edição do Decreto 11.467 de abril de 2023¹.

Historicamente, o Estado brasileiro foi o principal agente na construção de infraestrutura. Muito embora no século XIX a rede ferroviária tenha começado a se desenvolver em contratos de concessão (conforme a legislação da época), ou seja, em parceria com empresas privadas e, sobretudo para aquele contexto, estrangeiras, esse modelo foi alterado no século XX. Especialmente a partir das consequências da I Guerra Mundial e da Depressão da década de 1930, o próprio Estado brasileiro se expandiu e assumiu para si a prerrogativa de indutor de um projeto de desenvolvimento no qual a infraestrutura era elemento fundamental. Tendo como três grandes marcos desse modelo os governos de Getúlio Vargas (1930-45; 1951-54), o Plano de Metas do governo Juscelino

Kubitscheck (1956-61) e o II PND de Ernesto Geisel (1974-79). Esse modelo seria alterado apenas na década de 1990, com a reforma do Estado e, no que toca às reflexões desse texto, com a edição da Lei 8.987 de 1995, regulando as concessões.

O setor do saneamento não fugiu à essa regra, tendo seu investimento concentrado no setor público e em prestadores estatais (seja na prestação direta, seja por meio de uma empresa pública). Características do setor como a tendência ao monopólio natural, a demanda pouco elástica, as mudanças lentas no padrão tecnológico e os baixos ganhos de eficiência reforçam ainda hoje a necessidade da atuação pública. Porém, o volume de investimentos necessário para se alcançar a universalização – estimado em R\$ 893,3 bilhões (KPMG & ABCON, 2022) – não é suprido pelo Estado e nem pelos atuais níveis de provisão privada. Para se atingir os objetivos firmados, é necessária a construção de um modelo que, sem abandonar a experiência histórica do país, conceba formas de interações público-privadas eficientes e capazes de expandir os investimentos em saneamento na escala necessária. É nesse sentido que as PPPs surgem com potencial de expansão no país.

3 AS PPPS NO BRASIL: LEGISLAÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) podem ser definidas, em termos gerais, como contratos estabelecidos entre o Estado e uma empresa ou consórcio de empresas, por longo prazo, no qual o ente particular assume a obrigação e o risco na construção e/ou responsabilidade pela operação de um serviço público, tendo sua remuneração baseada no desempenho (WORLD BANK, 2017). Em geral, trata-se de uma parceria entre o setor público e o setor privado no intuito de atender ao interesse público. Mas, não há óbice, na legislação brasileira, à celebração de PPPs também com empresas públicas ou de economia mista, desde que demonstrem sua capacidade para a realização dos serviços e vençam a licitação. Vale observar que a Lei 8.987/95, que regula o

¹Especialmente com a exclusão do instituto da PPP do conceito de subdelegação dos serviços, fazendo com que as PPPs sejam liberadas do limite de 25% imposto às subdelegações

regime de concessões e permissões de serviços públicos no Brasil dispõe, no inciso II do art. 2º, que a concessão pode ser delegada a “pessoa jurídica ou consórcio de empresas”, não estabelecendo uma restrição à participação de empresas públicas.

É importante distinguir as PPPs da privatização. Nesta última, o Estado transfere a titularidade de um serviço ou a propriedade de um bem público à iniciativa privada. Nas PPPs, a execução e gestão do serviço é repassada para o setor privado, mas não a sua titularidade ou a base material na qual ele é prestado (o bem público ou a infraestrutura), que continuam em poder do Estado, que tem a incumbência de fiscalizar a atividade do ente privado (NAKAMURA, 2019).

No Brasil, esse conceito ganhou elementos próprios, mas é possível dizer que se trata de uma modalidade de contratação em expansão em todo o mundo. Entende-se que o sucesso das PPPs deriva do fato de serem elas uma solução possível e adequada para a obtenção de investimentos em infraestrutura e serviços públicos quando o Estado tem dificuldade em obter o crédito necessário para a sua realização. Por outro lado, são também setores que apresentam elevados riscos e, muitas vezes, dificuldade para se tornarem autossustentáveis, o que poderia afastar o interesse da iniciativa privada nestes serviços. Conforme estudo do Banco Mundial, problemas recorrentes como a falta de recursos, o planejamento inadequado, a ineficiência e a mensuração incorreta dos custos de manutenção de um serviço, levando à deterioração, podem ser solucionados com as PPPs à medida em que elas aportam recursos, trazem inovações, permitem que o Estado se valha da expertise do setor privado e introduzem uma dimensão de longo prazo no planejamento (WORLD BANK, 2017, p. 19).

Assim, as PPPs inovam ao oferecer a possibilidade de ampliação da disposição de recursos para os investimentos, além de permitir maior segurança e mitigação dos riscos, abrindo novos caminhos para a realização de obras e prestação de mais e melhores serviços em setores essenciais nos quais o Estado tem enfrentado desafios. A figura abaixo ilustra essas necessidades e desafios além de apresentar as formas pelas quais as PPPs podem contribuir para fazer frente a esses problemas.

Figura 01 – Como as PPPs podem ajudar a superar os desafios da provisão de serviços públicos



Fonte: Adaptado de: WORLD BANK (2017).

No Brasil, a Constituição Federal (art. 175) determina que os serviços públicos são competência do Estado, mas abre a possibilidade de eles sejam prestados por meio de concessão ou permissão, sempre de acordo com a Lei e respeitando o procedimento licitatório adequado. Em uma concessão, o Poder Público (Município, Estado, DF ou União) delega, por prazo determinado, a prestação de um

serviço público a um “parceiro” que assume os riscos da atividade. Em contrapartida, a empresa concessionária (ou consórcio de empresas) tem o direito de explorar economicamente o serviço, principalmente por meio da cobrança de tarifas. Os valores e a política estabelecida para reajustes regulares devem estar definidos já no procedimento licitatório.

A regulação das concessões no país pretendia estabelecer a cooperação entre Estado e iniciativa privada na intenção tanto de melhorar a qualidade dos serviços como de conseguir sua expansão. Contudo, tendo em vista que certas atividades envolvem custos e riscos muito elevados, além de baixo potencial para se tornarem autossustentáveis, esse objetivo não foi atingido a contento. Obras e operação do saneamento básico, por exemplo, em regiões mais pobres do país ou das periferias das grandes cidades na prática não foram viáveis por meio dos contratos de concessão porque não eram capazes de gerar renda suficiente para garantir ao investidor privado a recuperação do capital, os custos de operação e o rendimento. Isso vale também para rodovias em regiões mais pobres ou distantes dos grandes centros, com baixa demanda e pouca perspectiva de geração de receitas com a cobrança pelos serviços, dentre outros exemplos possíveis.

É importante ressaltar que setores de infraestrutura são particularmente complexos quando o tema é investimento. Uma extensão da rede de saneamento, por exemplo, exige um grande volume inicial de recursos, parte dos quais irrecuperáveis (os chamados “sunk costs”). O retorno só ocorre no longo prazo, o que potencializa o risco, uma vez que a imprevisibilidade é maior quanto mais se projeta o futuro. Além disso, os custos fixos operacionais são também elevados enquanto os custos variáveis são mais baixos. Contudo, apesar dessas dificuldades inerentes, como já foi dito o setor de infraestrutura é fundamental e tem relação direta com o crescimento econômico e várias outras externalidades positivas. Por isso, quando o Estado não tem recursos suficientes para arcar com os investimentos necessários e os busca nas parcerias público-privadas, precisa

criar um ambiente regulatório seguro.

O modelo de concessões estabelecido na década de 1990 foi um passo importante, mas revelou-se insuficiente para a escala desejada. Visando solucionar esse problema, em 2004, o Congresso Nacional aprovou a Lei 11.079, que introduziu no Brasil uma nova forma de concessão que recebeu aqui o nome de “Parceria Público-Privada”, já utilizada em sentido mais geral em vários países. Por isso, fala-se em “PPPs em sentido geral”, compreendendo toda forma de colaboração entre o setor privado e o público, e “PPPs em sentido estrito”, que segue especificamente a definição desse tipo de contrato na legislação brasileira. No que as PPPs, em sentido estrito, são diferentes das antigas concessões comuns? Em uma PPP, o contrato prevê a existência de contraprestações públicas, estimadas no valor necessário para a autossuficiência do projeto. Assim, na concessão, no sentido mais geral, o investidor assumiria o risco contando quase exclusivamente com a receita auferida pela cobrança de tarifas, em uma PPP no sentido estrito dado pela legislação brasileira, ele também receberá recursos do Poder Público, uma vez que se considera que apenas a cobrança dos usuários não é o suficiente para compensar o investimento. Ou seja, o investidor realizará os investimentos previstos e será remunerado por uma contraprestação do governo ao longo do prazo da PPP ou por essa contraprestação somada ao recebimento de tarifas cobradas dos usuários. O financiamento desta contraprestação é uma questão para as escolhas políticas do ente público que pode, inclusive, estabelecer uma taxa para o recebimento deste recurso. Essa taxa, ao contrário da tarifa, é de responsabilidade, administração e risco do Poder Público. Adiante, essas especificações serão novamente abordadas.

As PPPs introduzidas no início do século XXI trouxeram condições mais favoráveis que, na verdade, viabilizaram o aporte de recursos privados em áreas essenciais para a sociedade. Nesse novo modelo o ente privado assume a responsabilidade pelo financiamento enquanto o Estado paga uma contrapartida, no longo prazo

do contrato, garantindo a segurança do investimento, na proporção necessária para a viabilidade do projeto. No Brasil, há então três espécies de concessões: a comum, derivada da Lei 8.987/95, a “patrocinada” e a “administrativa”, sendo essas duas últimas instituídas pela Lei das PPPs. Na modalidade de PPP “patrocinada”, a mais usual, vê-se as características já descritas acima: o parceiro privado é remunerado por meio da cobrança de tarifas pelo uso do serviço e da contraprestação paga pelo Poder Público. Por sua vez, na PPP “administrativa” o valor é pago totalmente pelo Estado, sem tarifas a terceiros usuários, muito embora possa haver o estabelecimento de uma taxa, como dito anteriormente.

Figura 2 - As três modalidades de concessões existentes no Brasil

	Concessão comum	“PPP” - Concessão patrocinada	PPP – Concessão administrativa
Remuneração do parceiro privado	Cobrança de tarifas	Cobrança de tarifas + Contraprestação do Estado	Contraprestação do Estado
Risco do empreendimento	Agente privado	Agente privado e público	Agente privado e público

Fonte: elaboração dos autores

A escolha da modalidade passa pelas especificidades de cada ente público. Por exemplo, a construção e futura operação de uma rede de esgoto de certa região que não disponha do serviço pode ser executada tanto por meio de uma concessão comum como por meio de uma PPP. Mas, para que a concessão comum seja viável é preciso que se demonstre, nos estudos prévios, que o futuro pagamento dos usuários do serviço será suficiente para a recuperação do valor investido na construção, custos de operação e remuneração do parceiro privado. Agora, caso esse valor seja insuficiente, como pode ocorrer em obras e serviços desse porte, a forma de viabilizar a parceria é a opção pela PPP, com o complemento pelo Estado daquele valor necessário. Dessa forma, são as condições econômicas concretas de cada projeto que determinam a opção por esse ou aquele modelo, quando o Poder Público decidir pelo estabelecimento de uma parceria desse gênero.

Uma observação importante é o fato de que se as PPP podem viabilizar o financiamento de certos projetos de infraestrutura de titularidade pública especialmente quando os governos têm restrições creditícias para fazê-lo, isto não significa que os custos, inclusive de despesas de capital, foram eliminados para o setor público titular do serviço. Segundo Nakamura (2019, p 143) as PPPs deveriam basear-se em outras razões, principalmente os ganhos de eficiência associados à construção, manutenção e operações de agrupamento, e não nas suas supostas vantagens financeiras correntes para o setor público. Afinal, as Parcerias afetam o orçamento público corrente: com uma PPP, o governo economiza em despesas de investimento, porém renuncia à tarifa cobrada de usuários futuros (se a PPP for financiada com tarifas sobre usuários) ou a receitas fiscais futuras (se ela for financiada com valores de orçamento público). O aumento da disponibilidade de fundos para investimentos ocorre em condições especiais. Deve-se observar que os custos de crédito não foram abolidos, estão implícitos nos contratos de PPP, e estão bem representados nas tarifas ou nos aportes que o setor público deverá fazer à concessionária, mesmo que o setor público não tenha que realizar a operação de financiamento em si. Portanto, um especial cuidado no cômputo deste tipo de despesas (financeiras e de capital) no plano de negócios por trás das PPPs se faz necessário.

Assim, as PPPs possuem impactos sobre as despesas correntes dos entes governamentais titulares que não podem ser menosprezados uma vez que podem vir a gerar problemas futuros

a estes entes públicos. É comum e necessário que a legislação busque limitar estes impactos no orçamento dos poderes concedentes. Contudo, tais limitações muitas vezes podem ser exageradas, limitando a própria estruturação das PPPs.

4 NÚMEROS DAS PARCERIAS NO BRASIL

O Brasil possui atualmente (junho de 2023) 718 projetos ou contratos de PPPs, considerando todos os setores². Deles, 209 já estão iniciados enquanto outros 155 encontram-se em algum momento das fases que antecedem a assinatura, desde o anúncio da intenção pública até a licitação, passando eventualmente por um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Há ainda 196 contratos paralisados e mais 126 cancelados, enquanto outros 32 já chegaram ao seu término contratual. O elevado número de cancelamentos e interrupções (quase 45%) indica que uma PPP é um instrumento também complexo, para o qual é necessária uma modelagem eficaz sob risco de fracasso do projeto. Quanto à unidade da federação que celebra a parceria na condição de Poder Concedente, predominam os municípios: 147 contratos são municipais, 58 são estaduais, restando ainda um da União, mais um do Distrito Federal e dois celebrados por consórcios públicos. Já quanto à modalidade, prevalecem as PPPs na modalidade “concessão administrativa”, com 186 contratos assinados, sendo as demais 23 “concessões patrocinadas”.

Partindo da divisão setorial, os contratos já iniciados se concentram em cinco principais setores, com 78% desses contratos: iluminação pública (83 contratos); resíduos sólidos (32 contratos); água e esgoto (20 contratos); eficiência energética e tecnologia (17 contratos); mobilidade (12 contratos). Assim, o setor de saneamento nesse tópico chega a quase 25% das PPPs iniciadas, com predomínio de resíduos

sólidos, seguido por parcerias para serviços de água e esgoto. Aqui, o predomínio das concessões administrativas é ainda maior: 50 contra apenas duas concessões patrocinadas.

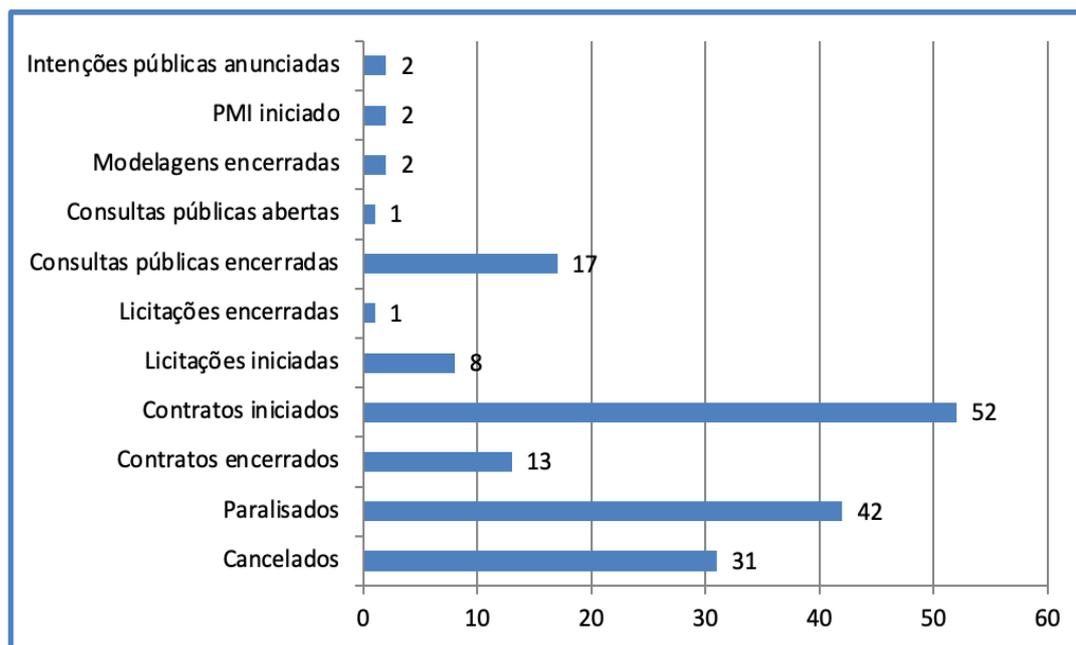
É relevante também analisar os setores em que há projetos de PPP em fases pré-contratuais, uma vez que eles são indicativos das tendências futuras. Tomando em conta novamente os cinco principais setores (que correspondem a 77% do total), dos 155 projetos, 52 são de iluminação pública evidenciando também aqui o quanto as PPPs nesse setor estão consolidadas. Na sequência, mantém-se as parcerias em resíduos sólidos, com 31 projetadas, consolidando esse segmento do saneamento como o mais afeito a PPPs. Uma hipótese possível é o fato de grande parte dos municípios do país já operar o manejo de resíduos com empresas privadas, optando pelas Parcerias para incrementar os investimentos necessários para ter uma destinação ambientalmente adequada. Em terceiro vem o setor de eficiência energética e tecnológica, com 18 projetos, seguido pela Saúde, com 10, e Educação, com 9³.

Hoje, no total existem 171 projetos de Parcerias no setor de saneamento básico no país, sendo 132 para resíduos sólidos (o que demonstra mais uma vez o caminho de afirmação dessa solução) e apenas 39 para água e esgoto. Contudo, 73 deles (quase 43%) encontram paralisados ou cancelados, em nova indicação da dificuldade de estruturar essas iniciativas.

²Tanto esses dados como os próximos a serem mencionados sobre os números das Parcerias Público-Privadas no Brasil tem como fonte o Radar PPP: <https://radarppp.com/>

³Chama a atenção ao número de projetos que se iniciam em Educação visto que em andamento há apenas 3 PPPs (Saúde tem 11 contratos iniciados).

Gráfico 1 - Brasil: Projetos de PPPs de saneamento (2023)



Fonte: Radar PPP, dados de junho de 2023.

Observando os 20 projetos iniciados em água e esgoto, verifica-se que 14 deles são estaduais enquanto apenas 6 são municipais. Dentre os estados, três são do Espírito Santo, duas de São Paulo, duas do Ceará e duas de Alagoas. Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rio Grande do Sul tem uma PPP cada. Por sua vez, os municípios com contratos de Parcerias iniciados são Atibaia-SP, Macaé-RJ, Paraty-RJ, Piracicaba-SP, Rio Claro-SP, Rio das Ostras-RJ, todos no Sudeste. Nos estados do Norte do país, onde há o maior déficit de cobertura, ainda não há nenhuma PPP em andamento.

Os números são indicativos de duas conclusões, para os fins desse artigo. Primeiro, há ainda poucas PPPs em andamento no país, o que indica que esse instrumento tem espaço para se ampliar. E há sobretudo poucas Parcerias voltadas a água e esgoto. Esse é um setor prioritário e que, possui metas de expansão determinadas pela legislação. Assim, há potencial inexplorado para PPPs como solução para o problema do financiamento da universalização, em um formato alternativo à privatização. O déficit da cobertura, como também se disse anteriormente, concentra-se em municípios com maiores dificuldades para acessar recursos em qualquer modalidade, sejam os não onerosos, seja os onerosos. Trata-se, então, de um mercado pouco atrativo ao investimento privado por si só, uma vez que os custos e os riscos são elevados. Nesse cenário, a expansão do estabelecimento de PPPs pode ser uma forma de viabilizar investimentos nesse setor e regiões mais necessitadas.

A segunda conclusão diz respeito ao número de PPPs com contratos pendentes, alguns em fase de preparação e muitos que acabaram por não se concretizar. O que mostra que as PPPs enfrentam problemas e não são algo simples de serem executados. Não se trata de um problema exclusivo do setor do saneamento, já que o número é elevado de forma generalizada. Contudo, não se pode ignorar que as PPPs do saneamento lidam com os problemas específicos dada a complexidade econômico-financeira do setor, com uma cadeia que vai desde a captação de água para distribuição até a destinação ambientalmente adequada de esgoto e resíduos, além das especificidades locais de cada região do país.

5 COMO AMPLIAR AS PPPS?: MAIS GARANTIAS E NOVOS MODELOS

Os dados indicam, então, evidentes obstáculos à difusão das Parcerias em geral. No setor de saneamento, especialmente água e esgoto, o potencial das PPPs para se atingir a universalização ainda não foi utilizado. Ressalte-se que a Lei 14.026/20 tacitamente indicou vários caminhos para a participação do setor privado nesses serviços, desde as concessões comuns até as privatizações. Contudo, por sua natureza jurídica as Parcerias Público-Privadas podem ser a forma mais adequada para se garantir o equilíbrio entre a manutenção da supremacia do interesse público e a atração de investimentos que, evidentemente, precisam ser remunerados.

Mas, dificuldades e problemas com PPPs tem sido destacados e alertas para que os procedimentos de planejamento, a elaboração dos editais e a constituição dos marcos normativos dos procedimento de concessão e licitação, normativos regulatórios e fiscalizatórios sejam bem demarcados e estáveis se difundem na literatura.

Em análise sobre o funcionamento das PPPs na América Latina, relatório de 2017 do BID conclui:

“... os mecanismos de parceria público-privada não estão isentos de riscos e suscitam preocupações que têm de ser abordadas. Em primeiro lugar, as parcerias público-privadas enfrentam riscos de gestão fiscal que devem ser cuidadosamente tratados e geridos. A possibilidade de ter investimentos em infraestruturas, evitando simultaneamente encargos fiscais imediatamente visíveis (se os compromissos de parceria público-privada forem tratados como rubricas extrapatrimoniais) torna essas parcerias uma alternativa atrativa para os governos, permitindo-lhes colher os benefícios políticos de ter a infraestrutura em funcionamento, ao mesmo tempo que distribuem o custo pelos futuros contribuintes. Além disso, as parcerias público-privadas envolvem complexidades em todas as fases do ciclo do projeto (preparação, aquisição e contratação, financiamento e gestão de

contratos) e exigem uma ampla gama de habilidades, algumas das quais podem ser novas para o setor público ou difíceis de atrair e reter no setor público. Por exemplo, licitações ineficientes ou corruptas são frequentemente a fonte de problemas futuros em projetos de parceria público-privada. Finalmente, como a maioria dessas parcerias envolve uma grande quantidade de financiamento privado, elas enfrentam custos de capital mais altos do que projetos exclusivamente financiados com recursos públicos. Assim, o postulado do valor do financiamento em favor de parcerias público-privadas exige que o setor privado atinja eficiências de custos e melhore a qualidade do serviço ao longo da vida do projeto, a fim de compensar os custos financeiros mais elevados. Dada a natureza de longo prazo dos contratos de parceria público-privada, são necessários mecanismos eficazes de gestão de contratos para que essas parcerias continuem a gerar valor dados os recursos investidos. (BID, 2017, p.4, 5).

A União Europeia tem mostrado algumas reservas quanto à possibilidade das PPPs serem efetivamente a solução para todos os problemas de financiamento da expansão da infraestrutura e também afirma a necessidade de uma capacidade administrativa considerável para que os projetos de PPP sejam executados com êxito, ressaltando que quadros institucionais e jurídicos adequados não são simples de se construir. Relatório do TCE -Tribunal de Contas Europeu - de 2018 reconhece que as PPPs permitiram que as autoridades públicas adjudicassem importantes projetos de infraestrutura e que o nível dos serviços entregues tem de forma geral se mostrado adequado. Porém, segundo o Tribunal, muitos dos projetos auditados, a opção PPP foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia com opções alternativas demonstrando que a PPP era a melhor para otimizar os recursos e proteger os interesses públicos. Por outro lado, adverte para algumas dificuldades que foram observadas e indica que maiores cuidados devem ser tomadas com as Parcerias e os processos licitatórios associados. Dentre esses problemas, foram destacados (TCE, 2018, p 9 -11):

1. O risco de concorrência insuficiente e o enfraquecimento da posição de negociação das autoridades adjudicantes;
2. A necessidade de planejamento adequado. Recorrer à contratação através de PPP implica negociar aspectos que não fazem normalmente parte da contratação tradicional, exigindo por isso mais tempo e maior diligência do que os projetos tradicionais, dado o vasto âmbito, o custo elevado e a longa duração que habitualmente caracterizam as PPP. Muitas vezes ocorre a insuficiente preparação dos projetos pelo parceiro público, tendo levado à celebração de contratos prematuros e pouco eficazes com os concessionários privados. O Tribunal constatou que as análises prévias se basearam, por exemplo, em cenários demasiado otimistas quanto à futura procura e utilização das infraestruturas planeadas, dando origem a baixas taxas de utilização dos projetos e necessidade de revisões e aportes;
3. O problema da repartição dos riscos e ganhos. À semelhança dos projetos tradicionais, as PPPs também enfrentaram consideráveis ineficiências sob a forma de atrasos na construção e grandes aumentos dos custos. Porém a repartição dos riscos entre os parceiros públicos e privados é, com frequência, inadequada, incoerente e ineficaz, ao mesmo tempo que as elevadas taxas de remuneração do capital de risco do parceiro privado nem sempre refletiram os riscos suportados pelos agentes. Os contratos podem estar desbalanceados.

Problemas semelhantes aos enunciados anteriormente pelo BID ou pelo TCE também afetam as PPP brasileiras, junto com outros elementos. Como então contornar as dificuldades e criar cenários mais propícios à essa modalidade? O Governo Federal anunciou medidas, em 2023, que tem esse objetivo, indicando uma opção política pelo fomento às PPPs.

Uma alteração que pode impactar abrindo novas possibilidades para a contratação de Parcerias foi a retirada do limite que era imposto à sua celebração por empresas estatais de saneamento básico. Hoje, a atual estrutura

de provisão tem o predomínio das companhias estaduais de saneamento, ao lado da prestação direta pelos municípios. Essas companhias são detentoras de contratos para a prestação de serviços e tiveram que comprovar sua capacidade econômico-financeira para atender as metas de universalização trazidas pela nova legislação. Como instrumento à sua disposição nesse sentido, elas foram autorizadas por lei a subdelegar suas operações, conforme o disposto no art. 11-A da Lei 14.026/20. Isso implica em uma abertura para as PPPs que construam a colaboração entre essas companhias estatais e outras empresas, evitando a solução da privatização pura e simples que em algumas situações pode não ser a mais viável.

Contudo, a Lei estabelecia um limite baixo para aquela subdelegação: até 25% do valor do contrato ou do faturamento anual. Diante da mensuração dos recursos necessários para a expansão dos serviços, esse limite constrange os investimentos. Como se viu, há regiões do país em que é necessário construir infraestrutura de saneamento para mais de 50% da população. Logo, limitar uma PPP a 25% do atual contrato da companhia estadual seria impedir a chegada de investimentos na proporção necessária para que o serviço fosse ampliado. Uma PPP tem como objetivo justamente solucionar a dificuldade em se investir com os atuais recursos à disposição. Por isso, o Governo Federal editou o Decreto 11.467 de abril de 2023, mantendo o limite de 25% para as subdelegações, mas excluindo as PPPs desse cômputo:

Art. 5º As subdelegações celebradas a partir da data de publicação da Lei nº 14.026, de 2020, deverão obedecer ao limite de vinte e cinco por cento do valor do contrato cujo objeto será subdelegado.

(...)

§ 4º Nos termos do disposto no caput do art. 11-A da Lei nº 11.445, de 2007, o limite de vinte e cinco por cento previsto no caput deste artigo não se aplica a parcerias público-privadas, realizadas nos termos do disposto na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, em qualquer das modalidades admitidas, ainda que sejam contratadas por prestador delegatário ou

concessionário de serviços, desde que os ganhos de eficiência decorrentes da contratação sejam compartilhados com o usuário dos serviços.

Com essa disposição, as companhias estaduais de saneamento, maiores provedores desses serviços no cenário atual, poderão celebrar parcerias com empresas privadas aproveitando a experiência de ambas na construção de um modelo que leve à universalização, permitindo uma forma nova e mais ampla de utilização das PPPs.

Em outra medida que pode trazer impacto positivo, o Governo federal também anunciou garantias da União às PPPs de municípios e estados, o que pode elevar a segurança jurídica das Parcerias. Afinal, a maior parte delas se dá na modalidade de “concessão administrativa”, em que toda a remuneração do parceiro privado vem do pagamento de contraprestações pelo Poder Público. A garantia da União tende a contornar o temor diante de alterações políticas e econômicas que comprometam os pagamentos nesses contratos de longo prazo.

Para os municípios, além das garantias da União que, certamente, facilitam a atração de investimentos privados nas cidades mais pobres e com maior déficit de cobertura, há ainda outra medida de abril de 2023 que colabora para a ampliação de utilização de PPPs. A Portaria STN/MF nº 138 alterou as regras de cômputo do valor dispendido com Parcerias a título de mensuração do impacto na Receita Corrente Líquida (RCL) dos entes federados. Conforme disposição do art. 28 da Lei 11.079/04, o ente que ultrapassar o limite de 5% de comprometimento de sua RCL com PPPs perde acesso a garantias e transferências de recursos da União. Como esses repasses são essenciais na composição do orçamento dos estados e, principalmente, dos municípios, na prática essa disposição é um veto tácito a Parcerias que ultrapassem esse teto de 5%. Em consequência, há uma limitação a contratos que visem a instalações e serviços que necessitam de investimentos vultosos, como é o caso de uma rede de esgotamento sanitário, por exemplo.

Mesmo sem derrubar esse limite (necessário, a fim de resguardar o orçamento público para outras atividades essenciais), a Portaria ampliou o volume de recursos que podem ser empregados nas Parcerias ao determinar que não devem ser computados, para o fim de verificação do comprometimento da RCL, nem as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens concedidos que serão objeto da Parceria Público-Privada e nem o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis. Ou seja, coerentemente, as despesas que já eram praticadas com os serviços objeto de um contrato de PPP não devem ser incluídas no cálculo, computando-se apenas o que for despesa continuada nova. Além disso, investimentos na construção de bens que serão revertidos à Administração Pública ao final do contrato, exatamente devido à sua reversibilidade, também não podem ser computados. Dessa forma, há um espaço maior da receita que poderá, na prática, ser utilizada para novas Parcerias, o que tende a levar ao aumento dos projetos de PPP no futuro próximo.

Pode-se concluir que está em gestação no país um novo ambiente normativo que tende a criar condições favoráveis para ampliar as Parcerias, principalmente no setor do saneamento, que demanda investimentos e ainda utiliza pouco esse instrumento. Contudo, há ainda um problema relativo ao elevado índice de cancelamentos e paralizações, que atinge quase metade dos projetos. Não é o objetivo deste artigo analisar as razões específicas dessas PPPs que fracassam, mas é possível dizer que são necessárias modelagens alternativas, que explorem novas possibilidades e garantam a sustentação dos seus contratos.

Nesse sentido, destaca-se a experiência do Ceará. A Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) estruturou dois projetos de PPPs (na modalidade de “concessão administrativa”) voltados para a universalização da rede de esgoto (coleta e tratamento) em blocos regionalizados que incorporam as regiões metropolitanas de Fortaleza e o Cariri. O volume de investimentos assumidos pela empresa vencedora dos leilões,

a Aegea, chega ao valor de R\$ 6,2 bilhões pelo prazo de 30 anos. Trata-se da primeira PPP após a edição da Lei 14.026/2020 e também a primeira com a utilização do conceito de “subdelegação” por uma companhia estadual.

O modelo das PPPs da Cagece inova e avança na proteção do interesse público. Em primeiro lugar, o critério de julgamento adotado na licitação para a escolha da empresa parceira foi o do menor preço unitário por m³ de esgoto coletado e tratado. Neste caso, entendeu-se que era essa um critério mais adequado porque estava de acordo com o objetivo de garantir tarifas com preços mais baixos, uma vez que experiências anteriores que utilizaram como critério o maior valor de outorga poderiam gerar preços mais altos, já que o valor é repassado aos usuários.

Evidentemente, isso não implica na inadequação do critério do maior valor de outorga para todo e qualquer contrato de PPP. Afinal, cada ente público tem suas características próprias e o sucesso de uma parceria público-privada também depende da correta compreensão dessas especificidades. Em muitos casos, a adoção desse critério pode ser a que atende melhor ao interesse público. No caso da Cagece, com sua opção pelo critério do menor preço unitário, fica a demonstração de que a modelagem de uma PPP deve justamente partir de um estudo intenso e qualificado da realidade para a qual se destina e das opções existentes para o Poder Público.

Um outro aspecto inovador concebido para as PPPs da Cagece foi a adoção de um Plano de Negócios referencial que orientará os casos futuros de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Sempre que a Administração Pública exerce sua prerrogativa de alterar unilateralmente alguma das condições contratuais, ou sempre que ocorra um fato com consequências para o que foi pactuado, impedindo que o agente privado cumpra sua obrigação nos termos iniciais, é necessário restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Essa necessidade de equilibrar a balança do contrato está consolidada no Direito brasileiro

e é prevista nas duas normas que regulam as contratações pelo Estado: Lei 8.666/93 e Lei 14.133/21, a nova lei de licitações. A questão está nos parâmetros desse necessário reequilíbrio. As PPPs da Cagece, ao estabelecerem o Plano de Negócios referencial, trazem essa previsão a partir das informações e projeções de fluxo de caixa apresentadas pelas empresas concorrentes já no ato da licitação. Assim, há um parâmetro transparente e acordado para o reequilíbrio, evitando que as balizas sejam buscadas no mercado, o que poderia no futuro onerar os usuários. Como afirmam consultores que participaram da estruturação das PPPs da Cagece, um reequilíbrio econômico-financeiro que constrói o fluxo de caixa a partir das premissas do mercado

“É uma ameaça ao interesse público, porque se desconsideram os preços ofertados pelo licitante em sua proposta comercial, sendo que a variação destes seria risco que a concessionária deveria assumir na execução do contrato. Ao buscar valores de mercado para construir o fluxo de caixa pode-se violar a alocação de riscos pactuada originalmente” (TONETO JR., RIBEIRO, LEDO, 2022).

Portanto, o novo modelo de PPP que vem dos leilões da Cagece pode trazer mais segurança e transparência, resguardando o interesse público, minimizando o risco de conflitos jurídicos futuros. Problemas que poderiam advir de uma modelagem de contrato inadequada, como a elevação dos custos em um reequilíbrio econômico-financeiro futuro, estão parcialmente contornados. Trata-se de inovações na estruturação das PPPs que, inclusive, já tem impacto em projetos semelhantes em fase de elaboração pela Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar).

Somando as iniciativas regulatórias em curso, que estabelecem melhores condições para as Parcerias, com novos modelos, mais seguros e condizente com o interesse público, é possível concluir que há condições para expansão das PPPs, principalmente em setores como os de saneamento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As PPPs são hoje um instrumento de gestão cada vez mais difundido pelo país, dada a consciência das suas vantagens para atrair investimentos em serviços públicos essenciais. Tanto os contratos ativos como os projetos de PPPs em curso demonstram que a administração pública se vale das parcerias para atingir seu objetivo. Contudo, o elevado número de PPPs que se encontram canceladas ou paralisadas – cerca de 50% do total de projetos iniciados – demonstra que a complexidade desse tipo de contrato exige expertise e qualificação em todas as suas etapas. Além disso, sua utilização no setor do saneamento, embora consolidada no caso da gestão de resíduos, é ainda muito incipiente para água e esgoto, havendo espaço para ampliação. Medidas adotadas pelo Governo Federal em 2023 como o estabelecimento de garantias da União para parcerias de estados e municípios, a ampliação do rol de setores que podem valer-se de debêntures incentivadas, o fim do limite de 25% para PPPs de empresas estatais de saneamento e a nova forma de se computar o impacto das Parcerias na RCL de estados e municípios forma um cenário que tende a elevar o número desses projetos.

Além disso, novos modelos que surgem mostram-se mais afeitos ao interesse público e seguros para o investidor privado. Afinal, trata-se de modelagens contratuais que vão além das questões mais restritas a uma concessão comum. O longo prazo de duração (que pode chegar a 35 anos), os riscos envolvidos no transcurso do tempo, a necessidade de garantias tanto para o concessionário como para o Poder Público, elevam a complexidade do contrato. É necessário cuidado tanto na fase dos estudos prévios como na modelagem definindo com segurança a matriz de riscos, o plano de negócios referencial, o critério de licitação mais adequado em cada caso, além das bases de um futuro reequilíbrio econômico-financeiro. A correta compreensão e projeção no tempo dos aspectos econômico-financeiros, jurídicos e técnicos são essenciais para o sucesso de uma PPP e a minimização dos riscos futuros.

No que toca ao saneamento básico, elas são vistas como a forma se efetivar o cumprimento das metas de universalização, de redução de perdas e de melhoria da eficiência dos serviços incorporadas na legislação pela Lei 14.026/2020. Também aqui cumpre observar que a dedicação do poder concedente em estabelecer bons procedimentos licitatórios, dando a devida atenção a como esta concessão está sendo estabelecida e como será fiscalizada e regulada durante a vigência do contrato é fundamental para que os efeitos positivos esperados de uma boa provisão dos serviços possam florescer.

Em síntese, as Parcerias Público-Privadas oferecem possibilidades novas para se atingir objetivos que o Poder Público, por si só, ou não atingiria ou o faria ao longo de muitos anos. Os incentivos do Governo Federal indicam uma opção política no intuito de fortalecer a atuação privada em parceria com o interesse público. Contudo, para evitar o insucesso do projeto é necessário que sua elaboração seja cuidadosa e realizada com a máxima qualificação em todas as suas etapas. O modelo estabelecido nas PPPs da Cagece é um exemplo das possibilidades abertas e também das vantagens advindas de uma modelagem realizada com expertise e extensos e cuidadosos estudos de preparação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Flávia; BERTUSSI, Geovana. Saneamento básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação. **Planejamento e Políticas Públicas**, n° 51, jul./dez 2018.

BID. Planejamento e priorização no desenvolvimento da infraestrutura e o papel das parcerias público privadas. **Textos para Debate nº IDB-DP-00867**, junho 2021.

BID. “El financiamiento de la infraestructura: cómo cerrar las brechas” In: **Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019**. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_macroeconomico_de_America_Latina_y_el_Caribe_2019_Construir_oportunidades_para_crecer_en_un_mundo_desafiante.pdf

BID. **Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura**. BID – Oficina de Evaluación Temática, marzo 2017

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

BRASIL. **Lei 14.133, de 01 de abril de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

BRASIL. **Decreto 11.467, de 05 de abril de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm

BRASIL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**. 2021. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>

KPMG; ABCON (2020). **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** 2020. Disponível em: <https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2020/06/quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.html>

KPMG & ABCON. **Atualização dos valores de investimentos para a universalização dos serviços de saneamento**. 2022. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/analises-conjunturais/atualizacao-dos-valores-de-investimentos-para-a-universizacao-dos-servicos-de-saneamento>

CEPAL. **Informe Especial COVID-19, nº 11. La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales**. Santiago do Chile: CEPAL, 2021.

OGUN, T. **Infrastructure and poverty reduction: implications for urban development in Nigeria**. Helsinki: United Nations University World Institute for Development, 2010.

NAKAMURA, A. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, 278, n. 2, p. 131-147, maio/ago. 2019.

SAIANI, C.; AZEVEDO, P. Is privatization of sanitation services good for health? **Utilities Policy**, 52,

27–36, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2018.03.003>

SCRIPTORE, J.; AZZONI, C.; MENEZES FILHO, N. **Os impactos do saneamento básico sobre a educação: Usando a privatização o como variável instrumental**. In ANPEC - 46o Encontro Nacional de Economia, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_i/i10-8a330b78c09d0b456ce116d1d893df4d.pdf.

SILVA FILHO, Edson; POMPERMAYER, Fabiano. **Reconstrução do Planejamento Integrado de Infraestrutura no Brasil: a experiência recente da SDI/ME**. In: SILVA, Mauro (org.) Concessões e Parcerias Público-Privadas – políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília: IPEA, 2022, p. 159-169.

SURJONO, S. *et al.* The linkages between hard infrastructure, poverty reduction, and rice prices. **International Journal of Sustainable Future for Human Security**, v. 4 (1), p. 23-26, 2016.

TONETO JR., Rudinei; RIBEIRO, Wladimir; LEDO, Bruno. **A hora e a vez das PPPs do saneamento básico**. Portal da Infra, 16/09/2022. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-a-hora-e-a-vez-das-ppps-no-saneamento-basico/>

WORLD BANK. **Public-Private Partnerships – Reference Guide 3.0**. 2017. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version>