

# Para Além das Privatizações: Proposição de um Modelo para Mobilidade Urbana sob a Perspectiva da Escola Austríaca de Economia

*Adriano Paranaíba\**

**Resumo:** O objetivo deste artigo é propor um modelo de financiamento e gestão da mobilidade urbana que privilegie a participação da iniciativa privada em detrimento à ação governamental, que vem, no Brasil, se demonstrando ineficiente. Para tanto, escolheu-se a análise da Escola Austríaca de Economia sobre regulação de bens públicos para servir de fundamento para propor uma modalidade que supere as concessões e parcerias público-privadas. O modelo propõe um maior envolvimento dos proprietários dos imóveis podendo contribuir para ganhos na valorização dos imóveis, amparando para geração de receitas para a manutenção do sistema.

**Palavras-chave:** Mobilidade Urbana, Financiamento, Escola Austríaca.

## Beyond Privatizations: Proposal of a Model to Urban Mobility under the Perspective of the Austrian School of Economics

**Abstract:** The aim of this paper is to propose a funding model and management of urban mobility that gives priority to the participation of the private sector rather of government action, which comes in Brazil, demonstrating inefficient. To do so, has chosen up the analysis of the Austrian school of economics concerning regulation of public goods to serve as a basis to propose a method that overcomes the concessions and public-private partnerships. The model proposes greater involvement of property owners can contribute to gains in real estate values, supporting for revenue generation for system maintenance.

**Keywords:** Urban mobility, Funding, Austrian School.

**Classificação JEL:** B53, O18, R42.

---

\* **Adriano Paranaíba** é economista, mestre em *Agribusiness*, na área de concentração em Sustentabilidade e Competitividade de Sistemas Agroindustriais (UFG). Doutorando em Transportes (UnB) discutindo Financiamento Privado de Projetos de Infraestrutura e Mobilidade Urbana. Professor do quadro permanente do Instituto Federal de Goiás (IFG), onde atua com professor de Economia e Gestão Financeira e coordena projetos de pesquisa. Membro da International Transportation Economics Association (ITEA). Já coordenou cursos de Pós Graduação em Planejamento Tributário e Perícia Fiscal. Foi membro do Instituto ProEconomia, onde exerceu a função de Diretor-Presidente durante 3 anos. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia dos Transportes, atuando principalmente nos seguintes temas: Conjuntura Econômica, Economia dos Transportes, Mobilidade Urbana e Escola Austríaca de Economia.  
E-mail: adr.paranaiba@gmail.com

## I - INTRODUÇÃO

A experiência brasileira remete a uma forte dependência de *funding* público, que, mesmo demonstrando grandes avanços nas estruturas financeiras vem apresentar-se insuficientes para atender a demanda de investimentos em infraestrutura, entre estes os voltados à mobilidade urbana<sup>1</sup>.

Na busca de financiamento necessário para prover investimentos em mobilidade urbana, seja na construção ou operação do transporte público, é possível elencar as formas de financiamento como: subsídios, empréstimos, impostos destinados e ganhos de valores de propriedades. Em sua grande maioria são utilizados em diversos países, bem como no Brasil, como mecanismos de viabilizar a participação de parceiros privados, conforme apontamento de Olsen e Fearnley<sup>2</sup>. Estas alternativas são praticadas quando os recursos orçamentários ordinários dos cofres públicos são insuficientes. Também, é possível que alternativas sejam associadas, a depender do modelo definido pelas autoridades governamentais.

O objetivo deste artigo está apoiado na necessidade de uma revisão na forma da participação dos governos com investimento público, bem como rever a condução das parcerias públicas privadas no Brasil, especificamente para obras e investimentos em mobilidade urbana, no tocante do financiamento dos mesmos.

Para tanto, foi proposto um modelo conceitual de financiamento para investimentos com uma maior atração de capital privado para infraestruturas que atendam a mobili-

dade urbana. Este modelo pretende trazer fundamentos da engenharia econômica, tornando possível a participação mais efetiva do setor privado no financiamento dos projetos dos Planos de Mobilidade Urbana dos municípios brasileiros, atraindo capital privado para financiamento de calçadas, ciclovias, bicicletários e demais equipamentos. Além disso, busca-se utilizar a teoria econômica da Escola Austríaca de Economia, que remete à uma valorização dos indivíduos na tomada de decisão em detrimento às estruturas governamentais.

## II – CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA DA RELAÇÃO ESTADO E INICIATIVA PRIVADA

### 2.1 – Pressupostos históricos

Em um cenário marcado por sucessivos choques na oferta de petróleo, em 1973 e 1979, as finanças públicas mundiais foram arrastadas para um crescimento exponencial dos déficits e dívidas públicas<sup>3</sup>. Estes exorbitantes volumes deficitários na economia global foram construídos ao longo das décadas de 1930 a 1970, justificadas pelo modelo *Welfare State* (Estado do Bem-Estar social), que defendia um aumento da intervenção estatal, principalmente no investimento em setores estratégicos das economias nacionais, em reação à crise econômica de 1929.

A condução da construção do modelo de um Estado Provedor do Bem-Estar foi embasada na teoria de John Maynard Keynes (1883-1943), descrita em sua principal obra *General Theory of Employment, Interest and Money*, publicada em 1936, fundamentado em incentivos ao aquecimento da demanda agregada.

O raciocínio é o de que um aumento da demanda efetiva poderia, em última instância,

<sup>1</sup> OLIVEIRA FILHO, L. C. Financiamento de Longo Prazo e Mercado de Capitais em Investimentos de infraestrutura: novas concessões e parcerias público-privadas. In: OLIVEIRA, G. & OLIVEIRA FILHO, L. C. (Orgs). **Parcerias Público Privadas: Desafios, Experiências e Propostas**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2013.

<sup>2</sup> OLSEN, S. & FEARNLEY, N. Policy transfer of public transport funding schemes: The case of Norway. **Research in Transportation Economics**. 2014.

<sup>3</sup> FERREIRA, E. P. & Rebelo, M. O Novo Regime Jurídico das Parcerias Público Privadas em Portugal. In: NPF. **Manual Prático de Parcerias Público Privadas**. Departamento de Publicações NPF, 2004.

dar origem a um aumento do rendimento e, logo, pretensamente, da poupança e, assim, o alongamento artificial baseado na expansão de crédito poderia se manter de forma continuada<sup>4</sup>.

Este modelo encerra em si a necessidade de um planejamento central e administração estatal da macroeconomia. Especificamente no Brasil, durante o período de 1930-80, a assimilação da Revolução Keynesiana foi motivada pelo nacionalismo econômico, corroborando para a concentração de poder econômico sob administração do governo federal. Entre 1971 e 1976 foram criadas 131 empresas estatais, e em 1979 já seriam mais de 300 empresas estatais federais<sup>5</sup>.

Contudo, com as crises durante a década de 1970, causando a escassez dos financiamentos e investimentos externos, tornando insustentável a expansão das contas públicas, coube aos países reverem o papel provedor do Estado na economia, principalmente em setores que demandavam vultuosos investimentos, entre estes os investimentos em infraestrutura. Na Inglaterra, durante a era Thatcher, o lema *rolling back the State* foi adotado, reduzindo o tamanho da máquina estatal que “além das privatizações, foram disseminados contratos de desempenho para os prestadores de serviços de infraestrutura ou de utilidade pública”<sup>6</sup>. Este mesmo procedimento fora adotado entre diversos países, entre estes Estados Unidos, Nova Zelândia, Canadá, entre outros.

No Brasil, Araújo aponta o processo de redução da máquina sendo realizado em três etapas: (i) Década de 1980, com o saneamento da carteira do BNDES; (ii) de 1990 a 1995, com

o lançamento do Plano Nacional de Desestatização, e; (iii) a partir de 1995, com a aprovação da Lei das Concessões.

De acordo com Matos Filho e Oliveira<sup>7</sup>, na primeira etapa, que convencionou-se chamar de Operação Hospitalar: retorno para a iniciativa privada de empresas que, no passado haviam sido absorvidas pela União por intermédio do BNDES Participações (BNDESPAR). A segunda etapa, que iniciou no Governo Collor, promoveu a privatização de empresas originalmente estatais, vinculadas ao setor produtivo, como por exemplo, a venda da USIMINAS, em 1991. A terceira e última etapa, em um processo de consolidação do processo de privatização, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), promoveu as concessões de serviços públicos à iniciativa privada.

Pode-se perceber, que, o processo de maturação das medidas de privatização iniciou com cortes de gastos, com privatização de empresas públicas e, em um processo mais avançado, com um arcabouço jurídico mais propício, ocorreu a delegação de serviços públicos à iniciativa privada, estabelecendo o firmamento das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil.

## 2.2 – As teorias econômicas sobre a relação público-privado

Visto que, quando o modelo Keynesiano com sua “teoria do equilíbrio geral dá sinais de esgotamento, os excessos do formalismo descolam a teoria dos problemas reais, abrindo espaço para todo tipo de abordagens alternativas”<sup>8</sup>, diversos modelos teóricos irão surgir, ou ressurgir, para criar caminhos em busca de sanar os problemas das economias ao redor do mundo. Entre estes, destacam-se: os Teóricos do

<sup>4</sup> HUERTA DE SOTO, J. **Moeda, Crédito Bancário e Ciclos Econômicos**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012. p. 443.

<sup>5</sup> ARAÚJO, W. F. G. As Estatais e as PPPs: O Project Finance como Estratégia de Garantia de Investimentos em Infraestrutura. **Revista do Serviço Público**, Vol. 57, No. 2 (2014): 169-190.

<sup>6</sup> Idem. *Ibidem*, p. 171.

<sup>7</sup> MATOS FILHO, J. C. & OLIVEIRA, C. W. A. **O processo de privatização das empresas brasileiras**. Texto para Discussão No. 422. Brasília, DF: IPEA, 1996.

<sup>8</sup> BARBIERI, F. O ressurgimento da Escola Austríaca e a Teoria de processo de Mercado. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, Vol. 10, No. 2 (2008): 215-235. Cit. p. 216.

*Public Choice*; os Teóricos do *Public Finance*; os Teóricos da Economia Institucional (Custos de Transações); os Teóricos do *Market Fundamentalism* (Escola de Economia de Chicago), e; a Escola Austríaca de Economia. Especificamente, sobre a perspectiva a respeito dos bens e serviços públicos, por maiores que sejam as divergências, a participação da iniciativa privada encontra-se como cerne da solução dos problemas, contudo com graus de regulação e controle diversos, e até mesmo, inexistentes.

Os economistas e cientistas ligados à *Public Choice*, ou também conhecida como Escola da Escolha Pública, especificamente James Buchanan<sup>9</sup> (1919-2013), a discussão parte do princípio de como as escolhas para agregar as preferências, que representem a ‘escolha pública’, devem seguir uma série de regras para limitar o exercício do poder. Neste sentido, essa escola contratualista defende que políticas regulatórias são capazes de amenizar e evitar a *logrolling* (mercado de troca de votos para manutenção ou conquista do poder) e o *rent-seeking* (venda de privilégios legais pelos burocratas) melhorando a alocação dos recursos públicos, bem como a tomada de decisão dos agentes públicos<sup>10</sup>.

No âmbito de melhorar os mecanismos dos agentes públicos em garantir a eficiência do serviço prestado, os teóricos da Economia Institucional, ou Nova Economia Institucional (NEI), também compartilham da disciplinaridade nos contratos celebrados. As proposições de Ronald Coase (1910-2013)<sup>11</sup> e Williamson<sup>12</sup> são de que a escolha dos mecanismos de governança fosse feita com base nos custos de transação, caracterizado como Teoria dos

Custos de Transação. Eles admitem três formas: via mercado, que se dá pelo sistema de preços sem a interferência de terceiros; a hierárquica, na qual a produção é trazida para dentro da organização, e uma combinação entre as duas formas, chamada de híbrida.

Assim, a Teoria dos Custos de Transação pretende explicar como se dá a constante busca do agente público por garantir a eficiência do serviço prestado, a sustentabilidade financeira e a transferência de riscos disciplinados nos contratos celebrados. A teoria está relacionada aos custos de coletar informações, de negociação e do estabelecimento de contratos, ou seja, são custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato, de planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas, ou seja, entre o público e o privado<sup>13</sup>.

Também na esteira da necessidade de regulação, os teóricos do *Public Finance*, consideram que não existem condições para afirmar que o mercado sozinho conseguirá promover alocações eficientes para garantir bem-estar<sup>14</sup>.

O mecanismo de preço de mercado assegura uma alocação ótima de recursos desde que sejam satisfeitas certas condições. Estas são razoavelmente satisfeitas em vastas áreas da atividade econômica, de modo que o grosso da função de alocação pode ser deixado às forças do mercado. Nestas áreas, a política governamental não precisa preocupar-se com questões de alocação. Entretanto, há ocasiões em que as forças de mercado não conseguem assegurar resultados ótimos. Apresenta-se-nos, então, o problema de como a política do governo pode intervir, a

<sup>9</sup> BUCHANAN, J. M. The pure theory of government finance: a suggested approach. *Journal of Political Economy*, Vol. 57 (1949): 496-506.

<sup>10</sup> DIAS, M. A. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. *Revista Estratégica*, Vol. 9, No. 8 (2013): 32-45.

<sup>11</sup> COASE, R. The nature of the firm. *Economica*, No. 4 (1937): 386-405.

<sup>12</sup> WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. Simon and Schuster, 1985.

<sup>13</sup> MELLO, G. R. & SLOMSKI, V. Práticas de Governança Eletrônica: Instrumentos de Controladoria para Tomada de Decisão na Gestão Pública. In: MACHADO, N. et al. (Eds.). *Gestão Baseada em Resultado no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>14</sup> RESENDE, C. C. *Falhas de mercado: uma análise comparativa da escola do setor público tradicional e da escola austríaca*. Dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, 2012.

fim de que haja uma alocação de recursos mais eficiente<sup>15</sup>.

Na leitura de Musgrave, bem como de Stiglitz<sup>16</sup>, além de bens públicos e bens privados existem bens meritórios, ou semi-públicos, que sua satisfação social precise ser suprida com orçamento público, além do que já vem sendo ofertado pela iniciativa privada. Estes autores imputam um papel alocativo do Estado na economia.

Entretanto, o emblemático estudo de Stigler<sup>17</sup>, que parte do mesmo ponto de vista do *Public Choice*, ou seja, da interferência política na economia, segue uma proposição divergente da solução da Escolha Pública: não há justificativa da regulamentação, que transformou falhas de mercado em falhas de governo. Neste sentido, os teóricos do *Market Fundamentalism* (Escola de Economia de Chicago) com uma ampla defesa da síntese neoclássica econômica, apontam para a capacidade do mercado conseguir atingir o equilíbrio do bem-estar social sem a necessidade de intervenções, discurso adotado no processo de desregulamentação após os choques de petróleo da década de 70. É importante notar que, antes da crise do petróleo, os trabalhos de Milton Friedman (1912-2006) em 1958<sup>18</sup> e de Edmund Phelps em 1967<sup>19</sup> demonstram

seus receios principalmente sobre a evolução das variáveis reais, identificando uma ilusão monetária do crescimento econômico.

Entre os autores da Escola Austríaca de Economia que apontam para um cenário com redução da ação estatal na economia está Murray N. Rothbard<sup>20</sup> (1926-1995) que identifica que o melhor sinal que representa a falácia estatal está no caso *Watergate*, levando os cidadãos americanos à perderem à confiança no governo e em qualquer outro funcionário público, retomando a mesma desconfiança que tratavam os colonos à coroa britânica. Ademais, Friedrich A. Hayek (1899-1992)<sup>21</sup> aponta a necessidade de uma sociedade movida pela racionalidade dos indivíduos, com a ação mínima do Estado na economia, visto que sua interferência econômica desassocia a noção real de preços, impedindo uma ação racional dos agentes econômicos.

A questão crucial para as comparações governo-mercado deve dizer respeito à capacidade de cada um dos dois sistemas de levar as oportunidades disponíveis à atenção dos tomadores de decisões. Mesmo se os custos para o governo de realocar os recursos fossem zero, e mesmo se isso incluísse os custos de adquirir informação, não decorreria daí que, numa economia dirigida pelo governo, os recursos estariam, inevitavelmente, otimamente alocados. Para que essa conclusão fosse válida, teríamos de pressupor, não somente que o governo poderia adquirir informação gratuitamente, como que o governo já seria onisciente<sup>22</sup>.

Admitindo-se que o Estado não detém todas as informações, mesmo porque as decisões estatais são feitas por pessoas físicas, e, o conhecimento é amplamente disperso por

<sup>15</sup> MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas. Um Estudo de Economia Governamental**. 2a. ed. Editora Atlas, 1976.

<sup>16</sup> STIGLITZ, J. E. **Rethinking the Economic Role of the State: Publicly Provided Private Goods**. Palestra ministrada na Universitat Pompeu Fabra, Barcelona em 15 de novembro de 1992.

<sup>17</sup> STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economic and Management Science**, Vol. 2, No. 1 (1971): 1-21.

<sup>18</sup> FRIEDMAN, Milton & MEISELMAN, David. **The relative stability of monetary velocity and the investment multiplier in the United States, 1897-1958**. Department of Economics. University of Chicago, 1958.

<sup>19</sup> PHELPS, Edmund S. Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time. **Economica** (1967): 254-281.

<sup>20</sup> ROTHBARD, M. N. **A ética da liberdade**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

<sup>21</sup> HAYEK, F. A. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política**. São Paulo: Editora Visão, 1985.

<sup>22</sup> KIRZNER, I. M. **Competição e atividade empresarial**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012. Cit. p. 198.

indivíduos, o custo de coordenação é infinitamente alto<sup>23</sup>. Outrossim, os riscos, inevitáveis em projetos de longo prazo, podem ser identificados como um fator causador do “estado de alerta” (*alertness*) presente na tomada de decisão empresarial que Kirzner aponta como vital para adequação de investimentos, age como uma força equilibradora, como reação às incertezas. Para Gianturco<sup>24</sup>, este estado de alerta possui “uma concepção subjetivista das oportunidades: é a percepção individual que interpreta e define algo como oportunidade”.

Quem está alerta (*alertness*) prevê oportunidades que outros não preveem. Isso não é um conhecimento sobre o passado, mas sim uma capacidade apurada de conjecturar valorizações futuras no mercado<sup>25</sup>.

Mais do que o papel Schumpeteriano de prover inovações ao mercado, o setor privado, na pessoa do empresário, possibilita que o processo de mercado funcione nos mais diversos contextos, e em especial, em contexto envolvido em riscos de investimentos.

O empresário que forma uma expectativa está fazendo precisamente o que um cientista faz quando ele formula uma hipótese funcional. Ambas, hipóteses empresariais e científicas servem ao mesmo propósito; ambas refletem uma tentativa de cognição e orientação num mundo imperfeitamente conhecido, ambas incorporam conhecimento imperfeito que será testado e aperfeiçoado pela experiência posterior<sup>26</sup>.

Embora grande parte da teoria dos jogos implica que os indivíduos calculam a melhor estratégia em cada interação, muitas vezes, é racional para os indivíduos adotar regras que

<sup>23</sup> HAYEK, F. A. Economics and Knowledge. *Economica*, Vol. 4 (1937): 33-54.

<sup>24</sup> GIANTURCO, A. *O empreendedorismo de Israel Kirzner*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014. Cit. p. 39.

<sup>25</sup> ZANOTTI, G. J. *El método de la economía política*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2004. Cit. p. 82.

<sup>26</sup> LACHMANN, L. M. *Capital and its Structure*. Auburn: Ludwig von Mises Institute. 1956. Cit. p. 5.

orientam o seu comportamento sob diversas circunstâncias, a fim de reduzir os custos de decisão<sup>27</sup>.

Neste contexto, o setor privado se destaca frente a racionalidade de como realizar investimentos, em comparação com o setor público, visto que seu condicionamento a vivência dos riscos, em seu cotidiano, permite que sua tomada de decisão sobre determinado investimento possua maior chance de lograr sucesso, em comparação com o mesmo processo de decisão tomado por agentes governamentais. Falhas de mercado tornam-se oportunidades ao olho clínico empreendedor do empresário, que tem no seu cotidiano que conviver com incertezas que podem comprometer sua existência. Enquanto isso, por outro lado, os gestores governamentais não são afetados com o fracasso de suas políticas públicas, apenas avaliam-se os resultados para a decisão em implementar novas políticas públicas que sanem as distorções causadas pelas suas antecessoras.

Sendo assim, os investimentos privados podem se demonstrar menos suscetíveis aos riscos de *logrolling* e do *rent-seeking*, dada que a efetivação de retorno financeiro, bem como sua maximização de resultados só será possível caso o investimento for bem-sucedido.

### 2.3 – A Escola Austríaca de Economia e as ruas das cidades

Para a Escola Austríaca de Economia “o mercado é um processo de permanentes descobertas, de tentativas e erros, o qual, ao amortecer as incertezas, tende sistematicamente a coordenar os planos formulados pelos agentes econômicos”<sup>28</sup>. Neste tocante, é a

<sup>27</sup> HAYEK, F. A. *Law, Legislation, and Liberty*, Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press, 1973; BENSON, B. L. *Are Roads Public Goods, Club Goods, Private Goods, or Common Pools?* Association of Private Enterprise Education meetings in Cancun, Mexico, 2002.

<sup>28</sup> IORIO, U. J. *Ação, tempo e conhecimento: A Escola Austríaca de economia*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2011. Cit. p. 76.

Escola do Pensamento econômico mais apropriada para apontar os caminhos teóricos para a construção de um Modelo constituído por agentes econômicos envolvidos entre um conhecimento disperso. Enquanto as demais escolas de pensamento econômico acreditam em uma busca de intervenção estatal em proporções suficientes para levar a economia ao Equilíbrio Geral, os economistas Austríacos objetivam estudar e compreender o processo de mercado entendendo que este resulta de atos e escolhas dos indivíduos que participam neste<sup>29</sup>.

Economistas da Escola Austríaca de Economia estenderam suas pesquisas além da economia aplicada, ou pura, por assim dizer, e avançaram para diversas áreas, entre estas a pesquisa em economia dos transportes, podendo ser possível verificar como essa corrente do pensamento econômico aborda.

Fundamentados na propriedade privada, autores como Nelson<sup>30</sup> e Block<sup>31</sup> argumentam sobre como as ruas, avenidas e calçadas podem ter sua construção e gestão direcionados à iniciativa privada, tal qual um processo de privatização das ruas, o ponto de partida de análise de Block que provoca uma reflexão sobre a condução da gestão dos bens públicos: *"If socialism cannot work in Cuba, North Korea, East Germany or the U.S.S.R., why should it be supposed it would function adequately on any nation's roads or its city's streets?"*<sup>32</sup>.

Uma saída para os cidadãos seria identificar a parcela que cada um possui do sistema de ruas e avenidas, e assumir sua parcela na manutenção do sistema. Isso abre a possibilidade de uma organização de indivíduos em uma cooperação não-governamental, em que

os cidadãos de determinada região poderiam definir como manter suas ruas.

Quando abordamos a questão de organização de indivíduos Nelson aponta a associação de vizinhança, ou associação de bairros, como uma alternativa de gestão dos bens públicos dentro da área desta vizinhança, ou bairro. Moroni<sup>33</sup> propõe um conceito de "comunidade contratual" na formação de associações de proprietários, conceito que vem sendo discutido há 20 anos nos EUA.

Muito embora essa perspectiva da Escola Austríaca, de uma ação dos indivíduos sem intervenção governamental, possa transmitir insegurança na manutenção de uma civilidade ordeira, e, as regras mais óbvias podem ser leis positivas criadas por legislação, existem muitos outros tipos de regras que podem realmente ser guias mais importantes para a maior parte do comportamento<sup>34</sup>. Na verdade, dentro de grupos unidos, regras tendem a surgir como costumes ou normas que não exigem codificação explícita ou ameaças coercivas<sup>35</sup>.

### III – MODELOS DE PPP E OPÇÕES DE FINANCIAMENTO URBANO

#### 3.1 – Modelos das parcerias público-privadas

Para Ribeiro<sup>36</sup>, as formas mais comuns como o setor privado envolve-se com os serviços públicos geralmente ocorre sob a forma de concessões, permissões ou autorizações.

<sup>29</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>30</sup> NELSON, Robert H. **Privatizing the Neighborhood. The voluntary city: choice, community, and civil society**. University of Michigan, 2002, p. 307.

<sup>31</sup> BLOCK, W. **The Privatization of Roads and Highways: Human and Economic Factors**. Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 2009.

<sup>32</sup> Idem. *Ibidem*, p. 238.

<sup>33</sup> MORONI, S. Towards a general theory of contractual communities: Neither necessarily gated, nor a form of privatization. **Cities and private planning property rights, entrepreneurship and transaction costs**, 2014, p. 38-65.

<sup>34</sup> ELLICKSON, R. C. **Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

<sup>35</sup> BENSON. **Are Roads Public Goods, Club Goods, Private Goods, or Common Pools?**

<sup>36</sup> RIBEIRO, M.P. **Concessões e PPPs: Melhores Práticas em Licitações e Contratos**. São Paulo: Ed. Atlas, 2011.

Tipo de PPP	Descrição
<i>Outsourcing or Service Contracts</i>	Contratos que o setor privado oferece serviços ao setor público.
Desing & Build Contracts (DB)	O operador privado planeja e constrói a infraestrutura conforme especificações definidas pela entidade pública ( <i>turn-key project</i> ).
Desing, Build & Operate Contracts (DBO)	O operador privado tem a liberdade de planejar e construir e operar durante período pré definido.
Desing, Build, Finance & Operate Contracts (DBFO)	Tipo mais completo de PPP: a iniciativa privada é responsável por todo o processo - planejamento, construção, gestão e financiamento. O Estado apenas supervisa e regula.
Joint Ventures	Fornecimento de bens e serviços que não são bens e serviços públicos no sentido estrito do termo.

**Tabela 1: Modelos de Parcerias Público Privado**

Fonte: Amaro (2004), adaptado pelos autores.

Alguns destes modelos de concessões se enquadram como Concessões Administrativas ou Patrocinadas, que no caso do Brasil são consideradas Parcerias Público Privadas, diferenciando-se das Concessões Comuns.

Os contratos de concessões envolvem investimentos do parceiro privado na infraestrutura pública, para a prestação de serviços, sendo que o retorno do investimento ocorre por meio de tarifas cobradas do usuário, ou pagamento da administração pública<sup>37</sup>. Os tipos de projetos de Concessão são elencados, conforme aponta Moreira<sup>38</sup>:

- BT - *Build and Transfer*: O proponente financia e constrói o empreendimento que, uma vez terminado, é transferido;
- BLT - *Build, Lease and Transfer*: O empreendimento, após concluído, é entregue ao Governo em operação de leasing.
- BOT - *Build, Operate and Transfer*: O Empreendedor constrói, opera e, após um prazo previsto, transfere ao poder concedente.

- BOO - *Build, Own and Operate*: O empreendedor financia, constrói e toma posse do empreendimento.
- BTO - *Build, Transfer and Operate*: O empreendedor financia, constrói e transfere e, após, contrata os serviços de operação.
- CAO - *Contract Add and Operate*: O empreendedor é contratado para expansão de uma unidade já existente e explora esta atividade.
- MOT/O - *Modernize, Operate, Transfer or Own*: O empreendedor moderniza instalações existentes, opera e transfere ou não.
- BOTT - *Build, Operate, Train and Transfer*: Idêntico ao BOT, acrescentando-se o treinamento. Empreendimentos com necessidade de transferência de tecnologia.

Como as PPPs são apenas um tipo de Concessão, especificamente Concessões Administrativas ou Patrocinadas, estas, por sua vez, podem ser caracterizadas conforme classificação de Amaro<sup>39</sup>.

Então conseqüentemente, as PPPs promovem um acréscimo de vantagens frente às

<sup>37</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>38</sup> MOREIRA, H. C. **Project finance**. Palestra ministrada para os alunos do Curso de Avaliação de Empresas e Projetos da EPGE/FGV-RIO. BNDES, 1999.

<sup>39</sup> AMARO, J.P. Modelos de Parceria Público Privada. In: NPF. **Manual Prático de Parcerias Público Privadas**. Departamento de Publicações NPF. 2004.

concessões comuns – uma melhora considerável de *accountability*, incentivos para a eficiência, com possibilidade de criação adicional de rendimento, porquanto, uma melhoria do retorno dos impostos pagos pelos contribuintes, melhorando o *Value for Money*<sup>40</sup>.

### 3.2 – Operações urbanas consorciadas

Uma ferramenta de financiamento, de origem urbanística, que pode ser contextualizada para o financiamento de investimentos em mobilidade urbana, é a Operação Urbana Consorciada. O seu principal objetivo é “*requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas, por meio de Intervenções, em áreas da cidade onde haja interesse imobiliário com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística*”<sup>41</sup>.

Nesta modalidade, o setor público, ao definir o zoneamento urbano estabelece no Plano Diretor a relação entre área edificável e a área do terreno. Esse quociente é chamado de coeficiente de aproveitamento básico (CAB). Sobre o coeficiente de aproveitamento é oferecida a possibilidade de edificar acima do CAB, constituindo um potencial adicional construtivo, mediante a contrapartida, que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A Operação Urbana Consorciada utiliza a Outorga Onerosa do Direito de Construir, tal qual um potencial adicional construtivo, e é convertido em títulos mobiliários, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), utilizados como contrapartida para a Outorga de Direito Urbanístico Adicional<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>41</sup> CDURP. **Registro de Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**. Código ISIN nº. BRMCRJCPA003. BMFBovespa, 2014. Cit. p. 28.

<sup>42</sup> PESSOA, L. C. R. & BÓGUS, L. M. M. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espreiada. **Cadernos Metrópole**, No. 20 (2008): 125-139; CRUZ, R. O. M. **Uma proposta de estrutura governamental para regular as relações contratuais multilaterais no investimento em infraestrutura de transportes**. (Tese de doutorado) Departamento

Esses Cepacs são vendidos em leilões ou licitações públicas, sendo fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Para Neto<sup>43</sup>, após alienados em leilão ou licitação pública, esses títulos podem ser negociados no mercado secundário. A baixa liquidez destes títulos no mercado secundário demonstrou que, nas ofertas destes títulos, a compra destes vem sendo feita exclusivamente por incorporadoras e empresas imobiliárias que vislumbram empreender no local. Isso já demonstra uma utilização empreendedora, e não especulativa na experiência nacional.

Partindo para uma leitura histórica, o primeiro empreendimento que utilizou a Operação Urbana Consorciada foi a revitalização da região portuária de Londres, conhecida como *Docklands*:

Trata-se de um projeto pioneiro, de orientação declaradamente liberal, conduzido pelo governo de Margaret Thatcher durante as décadas de 1980 e 1990<sup>44</sup>.

Uma agência executiva autônoma ao poder público foi criada, a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) para conduzir o empreendimento sem relação hierárquica com as autoridades locais. Os resultados apontados no Relatório Anual de 1998, da LDDC demonstram quão exitoso foi o projeto:

- £1,86 bilhões de investimento público;
- £7,7 bilhões de investimento privado;
- 431 hectares de terrenos vendidos;
- 144 km de vias novas e recuperadas;

de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

<sup>43</sup> NETO, A. As Cepacs deram certo? **Revista Infraestrutura Urbana**. Edição 33, São Paulo. Editora PINI, 2013.

<sup>44</sup> MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Cit. p. 48.

- Construção da Docklands Light Railway;
- 25 milhões de metros quadrados de plantas comerciais e industriais;
- 24.046 novas habitações; 2700 escritórios;
- Contribuições para cinco novos centros de saúde e renovação de outros seis;
- Investimento em 11 escolas primárias, duas escolas secundárias, três escolas técnicas, 16 faculdades e nove centros de treinamento vocacional;
- 94 prêmios por arquitetura, conservação e paisagem; 85.000 postos de trabalho.

Aproveitando os investimentos em grandes eventos, Barcelona e Lisboa utilizaram o modelo de Operação Urbana Consorciada para promover reabilitação urbana. Com a demanda dos Jogos Olímpicos de 1992, Barcelona criou o projeto *Areas de Nueva Centralidad* (ANC), e, em Lisboa, a EXPO'98 demandou a construção do Parque EXPO, que após a realização do evento a empresa pública responsável pelo Parque capitaneou seus esforços em projetos de requalificação urbana e ambiental.

No Brasil, as Operações Urbanas Consorciadas tiveram seu início como forma de incorporação imobiliária na cidade de São Paulo com as operações Anhangabahu - Centro (1991), Água Branca (1995), Faria Lima (1995), Água Espraiada (2001) e Rio Verde-Jacu-Pêssego (2004), conforme Pessoa e Bógus<sup>45</sup>, que apontam uma divergência na proposta de revitalização dos empreendimentos paulistanos, visto que foram operações em áreas já valorizadas. Não que esta evidência deflagre uma incoerência do modelo, mas sim, a postura dos gestores públicos em questão, ou até mesmo motivados por *rent-seeking*.

O projeto mais recente de Operação Urbana Consorciada, em território nacional, tem-se o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, buscando revitalizar uma área portuária de 5 milhões de metros quadrados.

Em 13 de junho de 2011, foram ofertados 6.436.722 de Cepacs, arrematando um valor de

<sup>45</sup> PESSOA & BÓGUS. Operações urbanas—nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada.

R\$ 3,5 bilhões. O Estudo de Viabilidade Econômica do empreendimento precificou o valor mínimo de R\$ 400,00 para cada Cepac, e no Leilão foi arrematado em R\$ 545,00 em lance único da Caixa Econômica Federal. Já em um segundo leilão ocorrido em Outubro de 2012, dos 100 mil títulos oferecidos, foram negociados pouco mais de 26 mil Cepacs, totalizando R\$ 29,998 milhões. Fica evidente que, no caso do Porto Maravilha contrapõe-se ao modelo londrino do Docklands pelo excesso de intervenção estatal – tanto na gestão como no financiamento.

### 3.3 – Ganho em valores das propriedades (*Land Value Capture*)

Na vanguarda da proposição de políticas que atraem à iniciativa privada, o Reino Unido desenvolveu mecanismos de financiamento, via impostos de propriedade. Estes modelos demonstraram eficiência e lograram sucesso em outros países que adotaram estes mecanismos. Conforme Medda<sup>46</sup>, o objetivo central do ganho em valores das propriedades é recuperar o custo de capital do investimento no transporte, capturando o incremento no valor da terra resultante de investimentos em transportes. Estes são semelhantes aos impostos sobre a propriedade, mas são considerados os valores que derivam benefício financeiro com a oferta local de serviços públicos, seja melhorando acessibilidade, ou a construção de uma linha de metrô, por exemplo<sup>47</sup>.

Medda e Modelewska<sup>48</sup> apontam 3 mecanismos para adquirir ganhos em valores de propriedades: (i) *Betterment Tax* (taxas de

<sup>46</sup> MEDDA, F. Land value finance: Resources for public transport. In: R. Sietchiping (Ed.). **Innovative land and property taxation**. Nairobi, Kenya: UN Habitat, 2011. p. 42-54.

<sup>47</sup> OLSEN & FEARNLEY. Policy transfer of public transport funding schemes: The case of Norway.

<sup>48</sup> MEDDA, F. R. & MODELEWSKA, M. Land Value Capture as a Funding Source for Urban Investment: The Warsaw Metro System. **Better Government Program**. Ernst & Young Poland, 2011.

melhorias); (ii) *Tax Increment Financing* (financiamento do incremento do imposto), e; (iii) *Joint Development Mechanism* (mecanismo de desenvolvimento conjunto).

As taxas de melhorias (*Betterment Tax*) representam a mensuração da melhoria de acessibilidade, redução de congestionamento, cobradas diretamente aos proprietários de imóveis das áreas beneficiadas. A vantagem neste mecanismo está na redução da carga de financiamento para realizar as melhorias.

O financiamento do incremento do imposto (*Tax Increment Financing*) por sua vez, é um mecanismo baseado no uso antecipado de futuros aumentos de receitas fiscais para financiar melhorias de infraestruturas por meio da captura de um aumento das receitas fiscais.

O mecanismo de desenvolvimento conjunto (*Joint Development Mechanism*) é o mais simples dos três, visto que funciona com a cooperação e partilha dos custos entre o ente público e o privado. Trata-se de uma colaboração que pode ocorrer nas diversas esferas do projeto: financiamento, construção, operação ou manutenção.

Exemplos de Captura de Valor da Propriedade são observados na Polônia<sup>49</sup> desde 1920, mas especificamente em Chicago, Washington, Londres e Hong Kong os recursos são direcionados para investimentos e manutenção de transportes.

No tocante à aplicação deste mecanismo em território nacional, foi desenvolvido um estudo por De Cesare *et al.*<sup>50</sup> que propõe a aplicação de Ganhos de Valores de Propriedade na cidade de Porto Alegre demonstrando-se viável sua aplicação. Contudo, tal estudo não aborda a alocação de recursos destinados ao

ganho de valores promovidos pelo transporte, apenas remete a substituição do atual modelo de tributação – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Infelizmente o IPTU possui um caráter social de redistribuição, impedindo que haja uma retribuição aos proprietários e valorização das propriedades, dificultando que atinja suas metas como ferramenta de captação de recursos para investimentos em mobilidade urbana.

#### IV – PROPOSIÇÃO DO MODELO

Para a construção de um Modelo de Financiamento e Gestão pautar-se-á na premissa de prover um ciclo virtuoso de investimentos em mobilidade urbana, considerando o encadeamento entre a captação de recursos – geração de passivo, e surgimento de ativos – geração de *cashflow*. Só assim será possível um aumento de atratividade de investimento privado para a mobilidade urbana.

Haja visto que, cada prefeitura será responsável por seu projeto de financiamento de infraestrutura em mobilidade urbana, e, que, cada um destes projetos existirá particularidades de demandas específicas para cada tipo de infraestrutura para atender a mobilidade urbana prevista – seja em melhorias de calçadas, ciclovias, faixas exclusivas, etc. – propor uma estrutura financeira única incorreria aos sérios riscos de não atender estas demandas devido às vicissitudes de cada projeto. Com o propósito de atender este conjunto de particularidades, a estrutura financeira que contempla esta especificidade é a estrutura *Project Finance*.

Para Finnerty<sup>51</sup>, a característica que diferencia o *project finance* dos demais modelos de financiamento é por ser uma forma de engenharia financeira baseada em ativos. Ou seja, o modelo de financiamento é construído atendendo as especificidades de um ativo es-

<sup>49</sup> GDESZ, M. Regulatory Frameworks for Land Value Taxation in Poland. In: SIETCHIPING, R. (Ed.). **Innovative land and property taxation**. Nairobi, Kenya: UN Habitat. 2011. p. 30-41.

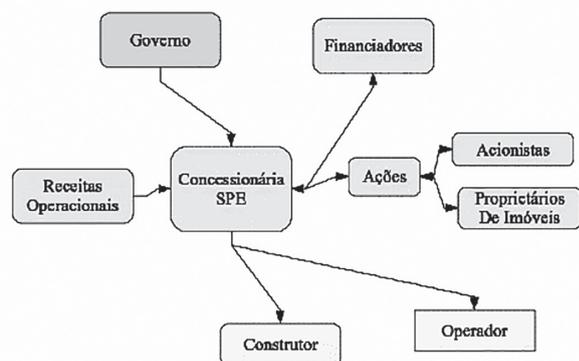
<sup>50</sup> DE CESARE, C. M. ; SILVA FILHO, L. C. P. ; UNE, M. Y. & WENDT, S. C. **Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil**. 2003.

<sup>51</sup> FINNERTY, J. D. **Project Finance: Engenharia Financeira baseada em ativos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

pecífico, onde o fluxo de caixa do projeto entra como garantia, tais como os bens e receitas futuras.

Deste modo, o financiador do projeto terá os mesmos interesses do Poder Concedente, trabalhando em favor do interesse público – no desempenho do parceiro privado, visto que se o serviço não retornar os valores estimados, existirá o risco do não recebimento das parcelas do financiamento<sup>52</sup>. Revela-se uma convergência para um parceiro com a perspectiva empreendedora da Escola Austríaca de Economia: *alertness* contrapondo-se ao *rent-senkig*.

Outrossim, o *Project Finance* assume como uma modalidade de financiamento para captação de recursos baseados na capacidade do projeto atender ao serviço da dívida, amortização e juros, e remunerar o capital através, exclusivamente, do fluxo de caixa esperado do projeto. Além disso, os projetos precisam ser economicamente viáveis e atrativos aos credores, considerando a segregação e alocação de riscos.



**Figura: Modelo proposto**

Fonte: Paranaíba e Sá Fortes (2015)

Dentro do escopo do *Project Finance*, a SPE assumindo o papel de Concessionária, busca financiamento do investimento tanto no mercado financeiro emitindo títulos mobiliários, tanto com a participação de acionistas que integralizam capital no empreendimento,

como ocorrem em projetos de *Project Finance* já aplicados em outros setores – água, energia, petróleo. A novidade está na inserção dos proprietários de imóveis que adquirem quotas para participar do corpo de acionistas da SPE, visto que seus imóveis compõem a área de intervenção do empreendimento. Essa medida possui alguns objetivos: aumento de integralização de capital no negócio; participação da sociedade local, podendo ser representado por uma associação de moradores ou de bairros transformando a gentrificação da condição de problema para uma vertente de oportunidade para proprietários de imóveis da região e investidores<sup>53</sup>.

As emissões de títulos mobiliários garantem a alavancagem financeira necessária para início do projeto, e, à medida que ocorre a implantação das obras, a geração de receitas destas colaboram com a geração de fluxo de caixa. A valorização dos imóveis, advindas da intervenção, pode motivar os proprietários de imóveis a contribuir com uma parcela desta valorização como uma receita para o próprio empreendimento, tal qual um reinvestimento de melhorias - *Betterment Tax* (taxas de melhorias) e *Tax Increment Financing* (financiamento do incremento do imposto). Também é possível uma parceria entre os proprietários de imóveis promovendo *Joint Development Mechanism* (mecanismo de desenvolvimento conjunto).

A participação dos cidadãos como acionistas retomando à eles o poder de tomada de decisão sobre como gerir, e delegando esta tarefa à uma SPE alinhada à iniciativa privada e não a uma empresa pública, pode garantir melhores possibilidades de captação de recursos visto a baixa intervenção estatal. Essa baixa intervenção estatal poderá oferecer uma segurança jurídica aos investidores que não serão acometidos por decisões políticas que possam retroceder ao sabor dos partidos po-

<sup>52</sup> RIBEIRO. *Concessões e PPPs: Melhores Práticas em Licitações e Contratos*.

<sup>53</sup> PARANAIBA, A. C. & SÁ FORTES, J. A. A. *Financing Suggestion for Urban Mobility Plans in Brazilian cities*. Urban Freight and Behavior Change Conference. October, 2015, University of Roma, Italy. 2015.

líticos, e não aos da sociedade na figura dos indivíduos que representa.

## V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi de abordar o panorama histórico recente as Parcerias Público Privadas, apresentar seus modelos e uma breve discussão das abordagens econômicas sobre participação do setor privado em investimentos de bens públicos.

As Parcerias Público privadas se destacam frente às concessões comuns, podendo contribuir para o modelo. Na abordagem

econômica as considerações feitas pela Escola Austríaca de Economia caminham para contribuir à um modelo de empreendimento muito próximo do proposto nas Operações Urbanas Consorciadas, contudo, com a gestão da Empresa responsável pela OUC ser privada, algo próximo do que foi implantado em *Docklands*, Londres. Um maior envolvimento dos proprietários dos imóveis pode contribuir para ganhos na valorização dos imóveis, amparando para geração de receitas. Essa participação dos proprietários de imóveis precisa ser considerada no Modelo proposto para uma gestão local mais assertiva. ∞