

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE TECNOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**PROPOSTA DE ESTRUTURA GOVERNAMENTAL PARA  
REGULAR AS RELAÇÕES CONTRATUAIS  
MULTILATERAIS DE INVESTIMENTOS EM  
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO CONTEXTO DO  
PROGRAMA TERRITORIAL**

**RODRIGO OTAVIO MOREIRA DA CRUZ**

**ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

**TESE DE DOUTORADO EM TRANSPORTES**

**PUBLICAÇÃO: T.D – 004A/2013**

**BRASÍLIA/DF: SETEMBRO/2013**

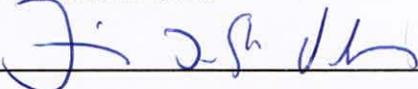
**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE TECNOLOGIA**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL**

**UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA GOVERNAMENTAL PARA  
REGULAR AS RELAÇÕES CONTRATUAIS MULTILATERAIS NO  
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO  
CONTEXTO DO PROGRAMA TERRITORIAL**

**RODRIGO OTAVIO MOREIRA DA CRUZ**

**TESE SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA  
CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS  
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM  
TRANSPORTES.**

**APROVADA POR:**

  
\_\_\_\_\_

**Prof. Joaquim José Guilherme de Aragão, PhD (UnB)**  
**(Orientador)**

  
\_\_\_\_\_

**Yaeko Yamashita, PhD (UnB)**  
**(Examinadora Interna)**

  
\_\_\_\_\_

**Pastor Willy Gonzales Taco, Dr (UnB)**  
**(Examinador Interno)**

  
\_\_\_\_\_

**Rômulo Dante Orrico Filho, Dr (UFRJ)**  
**(Examinador Externo)**

  
\_\_\_\_\_

**Cristiano Farias Almeida, Dr (UFG)**  
**(Examinador Externo)**

**BRASÍLIA/DF, 05 de Setembro de 2013.**

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

CRUZ, RODRIGO OTAVIO MOREIRA DA

Uma proposta de estrutura governamental para regular as relações contratuais multilaterais no investimento em infraestrutura de transportes [Distrito Federal] 2013.

xv, 164p, 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Doutor, Transportes, 2013).

Dissertação de Doutorado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Financiamento de infraestrutura

2. Crescimento econômico

3. Engenharia Territorial

4. Empresa de Desenvolvimento Territorial

I. ENC/FT/UnB

II. Título (série)

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

CRUZ, R. O. M. (2013). UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA GOVERNAMENTAL PARA REGULAR AS RELAÇÕES CONTRATUAIS MULTILATERAIS NO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, Publicação T. D – 004A/2013, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 164p.

## **CESSÃO DE DIREITOS**

AUTOR: Rodrigo Otavio Moreira da Cruz.

TÍTULO: UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA GOVERNAMENTAL PARA REGULAR AS RELAÇÕES CONTRATUAIS MULTILATERAIS NO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES.

GRAU: Doutor

ANO: 2013

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese de doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa tese de doutorado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

---

Rodrigo Otavio Moreira da Cruz  
r.moreiracruz@gmail.com;

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais Francisco e Cristina, que nunca pouparam forças para o meu crescimento pessoal e profissional. Igualmente importante nesta conquista foi minha amada esposa Mariana, que sempre me apoiou com muito carinho e compreendeu meus momentos de ausência para a realização deste trabalho. Não poderia deixar de dedicar este trabalho à família do meu irmão mais velho, Gustavo, Daniele e Rafinha e ao meu irmão mais novo Bruno pela amizade.

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Joaquim José Guilherme de Aragão, meus sinceros agradecimentos, pelo convívio, pelos conhecimentos transmitidos, pela orientação e, especialmente, pela paciência ao longo de todos esses anos. Certamente um modelo de pesquisador a ser seguido.

Devo agradecer imensamente à professora Yaeko Yamashita que pelo seu exemplo de dedicação e trabalho inspira minhas atividades profissionais. Às oportunidades concedidas, confiança, conselhos e ensinamentos, meu muito obrigado.

Agradeço ao professor Pastor Willy Gonzales Taco, ao professor Rômulo Dante Orrico Filho e ao professor e amigo Cristiano Farias Almeida, pelas valiosas contribuições na banca de avaliação deste trabalho.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília, que colaboraram com a minha formação acadêmica e profissional.

Aos amigos da secretaria do PPGT por todo o apoio necessário durante minha estada na Universidade.

Ao meu pai pelo modelo de disciplina (que infelizmente não puxei... Hehehe...). À minha mãe pelo carinho e amor. A minha querida e amada esposa, Mariana, por toda paciência e amor. Aos meus irmãos, Gustavo e Bruno, em conjunto com minhas cunhadas, Daniele e Maria Carolina, por todo o companheirismo. Ao meu querido sobrinho, Rafael, pelos momentos de alegria. A minha sogra Ivone e meu cunhado João por todo o apoio durante essa caminhada.

Agradeço a todos meus familiares pela segurança e conforto oferecidos ao longo desses anos. Incluo aqui as famílias Cruz, Oliveira, Figueiredo e Penaforte. Agradeço a todos sem exceção. Cito, em especial, meus avós Neuza e Vô Chico e, também, Seu João Figueiredo e Dona Eunice pelos exemplos de simplicidade e amor.

Aos amigos da turma do doutorado: Leandro Rodrigues e Silva, Marcelo Pereira Queiroz e Thaís Villela. Aos amigos formados no Programa de Pós Graduação em Transportes Arley

Couto de Mendonça, Luciany Seabra da Silva, Miguel Ângelo Pricinote, André Nunes e Dudu.

Aos pesquisadores e amigos que formei no Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes pelo apoio, discussões e informações de muito valia para a conclusão deste trabalho: Bruna Arruda, Carla Sampaio, Daniel Aldigueri, Heitor Nascimento, Juliana Gularte, LG, Ernesto e Malu Galindo, Thadeu Magalhães, Luís Sérgio e Willer. E aos demais que por ventura não apareceram nesta lista.

A todos os amigos da EGL Engenharia, em especial ao amigo George Teixeira, por toda confiança.

Aos amigos da Secretaria de Aviação Civil por todo o apoio e compreensão.

Por fim, porém não menos importante, gostaria de agradecer a dois grupos de amizades: ao pessoal do Colégio Marista de Brasília; ao pessoal da graduação na UnB – em especial ao Fabinho e ao Gustavo Mendonça.

E a todos aqueles que contribuíram com o desenvolvimento deste trabalho, meus sinceros agradecimentos!

## RESUMO

É conhecida a relação positiva entre infraestrutura de transportes, produtividade e crescimento econômico. Isso, porque, investimentos em infraestrutura de transporte permitem redução nos custos de deslocamento, tanto para o recebimento de insumos, quanto para o escoamento da produção, aumentando a competitividade do setor produtivo afetado pela mencionada infraestrutura. Tal fenômeno poderá levar ao crescimento econômico daquela porção de território influenciada pela infraestrutura de transporte.

Observando o caso do Brasil, verifica-se um cenário crescente de investimentos em infraestrutura de transportes. No entanto, esses aportes, via de regra públicos, ainda não atingem volumes satisfatórios. É preciso investir mais em infraestrutura. Contudo, os custos para implantação, manutenção e operação dessas infraestruturas são elevados e, caso não sejam pensadas como indutoras de novas receitas fiscais, podem ocasionar sérios déficits fiscais.

É nesse contexto que aparecem os ensinamentos da Engenharia Territorial, que se propõe a desenvolver o Programa Territorial, um conjunto de projetos articulados e desafiadores, formulados a partir de investimentos em infraestrutura de transportes que, conjuntamente, induzem investimentos para o setor produtivo local, regional ou nacional (a depender da abrangência necessária) de tal forma que se gere: (i) tráfego para tal infraestrutura e; (ii) novas receitas fiscais. Estas deverão ser contabilizadas para o cálculo de viabilidade financeira da infraestrutura de transporte que, em uma primeira avaliação, não seria viável.

Tal tarefa é complexa, e o Poder Público comumente se depara com dificuldades para a coordenação dos investimentos em infraestrutura de transportes, que envolve interesses públicos e privados. Na maioria dos casos, os recursos públicos são aplicados e são coordenados pela Administração Pública, mas aproveitados por grupos coletivos privados. Acontece que os interesses privados não estão diretamente relacionados com os interesses do governo, qual seja, que os seus investimentos gerem externalidades positivas para os grupos sociais desfavorecidos e impulsionem processos de desenvolvimento dos territórios.

Assim, o desafio central deste estudo está em estabelecer uma estrutura de governança capaz de gerir um Programa Territorial, induzido por investimentos em infraestrutura de transporte, de tal forma que se minimize o confronto de interesses públicos e privados, e se alcancem externalidades positivas para os grupos menos favorecidos. Incorporar-se-ia outra particularidade: espera-se que os investimentos públicos sejam sustentáveis fiscalmente.

O desafio, objeto de estudo desta tese, está em desenvolver uma estrutura governamental para a gestão eficiente da concepção e execução de programa territorial, para qual se lança mão da Teoria dos Custos de Transação, que avalia os custos de cada transação para determinar a estrutura mais eficiente. Ao fim do estudo foi possível detalhar o funcionamento de uma nova estrutura capaz de gerir a concepção e execução do Programa Territorial, denominada de Empresa de Desenvolvimento Territorial.

*Palavras Chaves: Engenharia Territorial. Teoria dos Custos de Transação. Financiamento de infraestrutura de transportes. Empresa de Desenvolvimento Territorial.*

## ABSTRACT

Studies show a positive relationship between transportation infrastructure, productive sectors and economic growth. Investments in transportation infrastructure allow reduction in commuting costs, both for receiving inputs, and for the distribution of the production, increasing the competitiveness of the productive sector affected by the mentioned infrastructure. This could lead to economic growth of the territory influenced by transportation infrastructure.

Observing the case of Brazil, there is a scenario of increasing investment in transport infrastructure. However, these investments did not reach yet satisfactory values. More investment is needed in infrastructure. Nevertheless, the costs for implementation, maintenance and operation of these infrastructures are high and if they are not thought of as inducing new tax revenue, can cause serious fiscal deficits.

Therefore, it is necessary to make use of the approach of Territorial Engineering, that delivers Territorial Program, set of challenging projects designed from investments in transportation infrastructure, which together, induce investments in the productive sector, either local, regional or national (depending on the extent required) so that drives: (i) for such traffic infrastructure, and (ii) new tax revenue. These should be considered in the calculation of the transportation infrastructure financial feasibility.

Such task is arduous and the government commonly encounters difficulties in the coordination of investments in transportation infrastructure, which involves public and private interests. In most cases, public resources are applied and are coordinated and appropriated by private enterprises. It must be said that the private interests are not directly related to the interests of the government, which is, have its investments generating positive externalities for disadvantaged social groups and boost development processes territories.

Thus, the central challenge of this study is to establish a governance structure capable of managing a Territorial Program induced by investments in transportation infrastructure, so that it minimizes the conflict of public and private interests and achieve positive externalities for groups disadvantaged. Another peculiarity is put in this study: it is expected that public investments shall be fiscally sustainable.

The aim of this study is to develop a governance structure for the efficient management of the design and implementation of Territorial Program with the support of transaction costs economics, which evaluates the cost of each transaction to determine the most efficient structure. At the end of the study it was possible to detail the operation of a new governance structure capable of managing the design and implementation of the Territorial Program, named Territorial Development Company.

*Key Words: Engineering of the Territory. Transaction Cost Economics. Transportation Infrastructure Funding. Territorial Enterprise Company*

# SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS .....	XI
LISTA DE FIGURAS .....	XII
LISTA DE SÍMBOLOS, NOMENCLATURAS E ABREVIACÕES .....	XIII
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 CONTEXTO .....	1
1.1.1 <i>A tarefa de governar um Programa Territorial</i> .....	3
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	4
1.3 HIPÓTESE FUNDAMENTAL.....	6
1.4 JUSTIFICATIVA E BENEFÍCIOS ESPERADOS .....	6
1.5 OBJETIVOS .....	7
1.6 METODOLOGIA PARA O ESTUDO .....	8
1.7 ESTRUTURAÇÃO DO ESTUDO.....	10
<b>2 INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES E SUAS FORMAS DE FINANCIAMENTO .....</b>	<b>12</b>
2.1 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	13
2.2 INVESTIMENTOS RECENTES EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE .....	16
2.3 FONTES DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES .....	18
2.3.1 <i>Investimentos e financiamento de rodovias</i> .....	18
2.3.2 <i>Investimentos e financiamento de infraestrutura aeroportuária</i> .....	19
2.3.3 <i>Investimentos e financiamento de ferrovias</i> .....	21
2.3.4 <i>Investimentos e financiamento de infraestrutura portuária</i> .....	23
2.4 IMPORTÂNCIA DA SUSTENTABILIDADE FISCAL NOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES .....	25
2.5 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	28
<b>3 ENSINAMENTOS DA ENGENHARIA TERRITORIAL.....</b>	<b>29</b>
3.1 PROGRAMA TERRITORIAL: DO QUE SE TRATA ESSE CONCEITO?.....	29
3.2 INSERÇÃO EM UMA POLÍTICA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO .....	34
3.3 SUSTENTABILIDADE FISCAL DE PROGRAMAS: QUAL A SUA REAL NECESSIDADE? .....	40
3.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	43
<b>4 APORTES TEÓRICOS DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....</b>	<b>45</b>
4.1 CONCEITOS DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....	45
4.1.1 <i>Pressupostos de Comportamento</i> .....	48
4.2 DIMENSÕES DAS TRANSAÇÕES.....	51
4.2.1 <i>Frequência</i> .....	51
4.2.2 <i>Incertezas</i> .....	51
4.2.3 <i>Ativos Específicos</i> .....	52
4.2.4 <i>ESTRUTURA DE GOVERNANÇA SEGUNDA A ÓTICA DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO</i> 54	
4.3 CONTRATO COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS .....	55
4.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	61
<b>5 REQUISITOS PARA UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA CAPAZ DE GERIR A CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS TERRITORIAIS: TESTE DE INSTITUTOS EXISTENTES.....</b>	<b>63</b>
5.1 CONSOLIDAÇÃO DE MATRIZ PARA AVALIAR ESTRUTURA DE GOVERNANÇA .....	63
5.2 PARCERIAS JÁ CONSOLIDADAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....	65
5.2.1 <i>Gestão associada de serviços públicos por meio de convênios ou de consórcios</i> .....	65
5.2.2 <i>Instituto oriundo do setor privado: Franquia</i> .....	65
5.2.3 <i>Arrendamento de áreas e instalações portuárias</i> .....	66
5.2.4 <i>Prestação de serviços públicos por meio de cooperativas</i> .....	67
5.2.5 <i>Fornecimento de bens materiais à Administração Pública</i> .....	67
5.2.6 <i>Prestação serviços para Administração Pública</i> .....	68

5.2.7	<i>Construção, reforma ou ampliação de obra pública</i> .....	68
5.2.8	<i>Gestão para o controle administrativo de empresas estatais</i> .....	68
5.2.9	<i>Prestação de serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público</i> .....	69
5.2.10	<i>Parceria Público Privada</i> .....	70
5.2.11	<i>Sociedade de Propósito Específico</i> .....	71
5.2.12	<i>Joint Ventures</i> .....	71
5.2.13	<i>Necessidade de estruturas mais complexas</i> .....	75
5.3	<b>EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES: PERSPECTIVAS DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSÓRCIADAS</b> .....	75
5.3.1	<i>OPERAÇÕES URBANAS</i> .....	76
5.3.2	<i>ESPÉCIES DAS OPERAÇÕES URBANAS</i> .....	78
5.3.3	<i>O QUE DIZEM AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS REQUALIFICAÇÃO URBANA DAS CIDADES?</i> .....	81
5.3.4	<i>OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: LEGISLAÇÃO PERTINENTE, CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E DISCUSSÕES</i> .....	86
5.3.5	<i>APLICAÇÃO PARA O PORTO MARAVILHA NO RIO DE JANEIRO</i> .....	90
5.4	<b>TÓPICOS CONCLUSIVOS</b> .....	107
<b>6</b>	<b>PROPOSTA DE UMA EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL</b> .....	<b>109</b>
6.1	<b>PRINCÍPIOS, MISSÃO E OBJETIVOS DA EDT</b> .....	109
6.2	<b>EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DETALHES DO SEU FUNCIONAMENTO</b> .....	113
6.2.1	<i>Atração de investimentos no setor produtivo (negócio principal)</i> .....	116
6.2.2	<i>Atração de investimentos para os negócios auxiliares</i> .....	117
6.2.3	<i>Geração de Tráfego (Forwarding Company)</i> .....	119
6.2.4	<i>Disponibilização de terrenos e edificações (Real State)</i> .....	121
6.2.5	<i>Sociedade Gestora de Participações Sociais (Holding)</i> .....	122
6.3	<b>TÓPICOS CONCLUSIVOS</b> .....	124
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS</b> .....	<b>128</b>
7.1	<b>CONTINUIDADE PARA OS ESTUDOS: PROPOSTA DE UMA AGENDA DE PESQUISA</b> .....	131
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>133</b>
	<b>ANEXO 1. MINUTA DE LEI COMPLEMENTAR DE CRIAÇÃO DE EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL</b> .....	<b>143</b>

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. REQUISITOS FINS PARA ESTRUTURA CAPAZ DE GERIR A CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS TERRITORIAIS.....	43
QUADRO 2. REQUISITOS MEIOS PARA ESTRUTURA CAPAZ DE GERIR A CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS TERRITORIAIS....	61
QUADRO 3. REQUISITOS PARA ESTRUTURA CAPAZ DE GERIR A CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS TERRITORIAIS .....	63
QUADRO 4. RESUMO DA AVALIAÇÃO DOS REQUISITOS PARA AS PARCERIAS JÁ CONSOLIDADAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ....	73
QUADRO 5. PROPOSTAS LONDRINAS DE COMPANHIAS PARA A TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO. ....	84
QUADRO 6. CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DAS EXPERIÊNCIAS ESTUDADAS .....	85
QUADRO 7. OBJETIVOS DAS DIFERENTES ESPÉCIES DE OPERAÇÃO URBANA .....	86
QUADRO 8. AVALIAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS .....	105
QUADRO 9. PRINCÍPIOS DA EDT E A BASE TEÓRICA BASE TEÓRICA QUE LHE DERAM ORIGEM. ....	125

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. RELAÇÃO POSITIVA ENTRE INFRAESTRUTURA, PRODUTIVIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	1
FIGURA 2. ETAPAS ADOTADAS PARA O ESTUDO.....	9
FIGURA 3. INVESTIMENTOS PÚBLICO E PRIVADO EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES.....	16
FIGURA 4. INVESTIMENTOS EM RODOVIAS NO BRASIL (2002-2010).....	19
FIGURA 5. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA PARA O TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL (2003-2010).....	20
FIGURA 6. INVESTIMENTOS EM FERROVIAS NO BRASIL (2002 - 2010).....	22
FIGURA 7. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA NO BRASIL (2002 - 2010).....	24
FIGURA 8. CONJUNTO DE PROJETOS QUE DEFINEM O PROGRAMA TERRITORIAL.....	30
FIGURA 9. LÓGICA BÁSICA DA RECUPERAÇÃO FISCAL DOS INVESTIMENTOS.....	34
FIGURA 10. PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO ENQUANTO PROCESSO CÍCLICO-ESPIRALAR MULTIFÁSICO PARA O SETOR DE TRANSPORTES.....	37
FIGURA 11. ELEMENTOS QUE INDUZEM UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA.....	47
FIGURA 12. DIFERENTES MANIFESTAÇÕES DE OPORTUNISMO.....	48
FIGURA 13. A ESPECIFICIDADE DOS ATIVOS E A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA.....	53
FIGURA 14. ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PROPOSTA POR WILLIAMSON (1985).....	55
FIGURA 15. MODELO SIMPLES DE CONTRATO PROPOSTO POR WILLIAMSON (1985).....	59
FIGURA 16. PILARES DAS OPERAÇÕES URBANAS.....	77
FIGURA 17. FUNCIONAMENTO DA OPERAÇÃO URBANA INTEGRADA.....	79
FIGURA 18. FUNCIONAMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS INTERLIGADAS.....	81
FIGURA 19. PRINCÍPIOS, MISSÃO E VISÃO DA EDT.....	113
FIGURA 20. REDE DE NEGÓCIOS ENVOLVIDOS NA EDT.....	115
FIGURA 21. LINHA DE RACIOCÍNIO SEGUIDA PARA A PESQUISA.....	129

## LISTA DE SÍMBOLOS, NOMENCLATURAS E ABREVIACÕES

**AEIU:** Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro;

**ANC:** Áreas Novas das Centralidades;

**Art.:** Artigo;

**BNDES:** Banco Nacional do Desenvolvimento;

**CDURP:** Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro;

**Cepac:** Certificados de Potencial Adicional de Construção;

**CVM:** Comissão de Valores Mobiliários;

**ECT:** Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

**EDT:** Empresa de Desenvolvimento Territorial;

**FMI:** Fundo Monetário Internacional;

**FNAC:** Fundo Nacional de Aviação Civil;

**Infraero:** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;

**IPEA:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

**IPTU:** Imposto Predial e Territorial Urbano;

**ISS:** Imposto Sobre Serviços;

**ITBI:** Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

**LDDC:** *London Docklands Development Corporation;*

**n.:** Número;

**OCDE:** *Organization for Economic Co-Operation and Development;*

**OU:** Operação Urbana;

**OUC:** Operação Urbana Consorciada;

**OUCPRJ:** Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro;

**PAC:** Programa de Aceleração do Crescimento;

**PADES:** Polos de Atração de Investimentos e Desenvolvimento Sustentável;

**PIB:** Produto Interno Bruto;

**PPP:** Parceria Público-Privada;

**PROPAR-RIO:** Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas;

**SPE:** Sociedade de Propósito Específico;

**TCT:** Teoria dos Custos de Transação;

**UDC:** *Urban Development Corporations*;

**VALEC:** Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.;

**ZAC:** Zonas de Regulamentação Concertada;

**ZE:** Zonas Empresariais.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTO

A relação entre as infraestruturas de transporte e o desenvolvimento territorial é um assunto bastante estudado e discutido no ambiente acadêmico (Banister e Berechman, 2001; OCDE 2003 e Estache e Fay, 2007). No caso brasileiro, diversos foram os estudos (Rigolon e Piccinini 1997; Candido Júnior, 2001; Benitez, 1999; e Banco Mundial, 2007) sobre as relações positivas que se estabelecem quando se analisa a tríade: infraestrutura de transporte; produtividade dos fatores e; crescimento econômico, como ilustrado pela Figura 1:

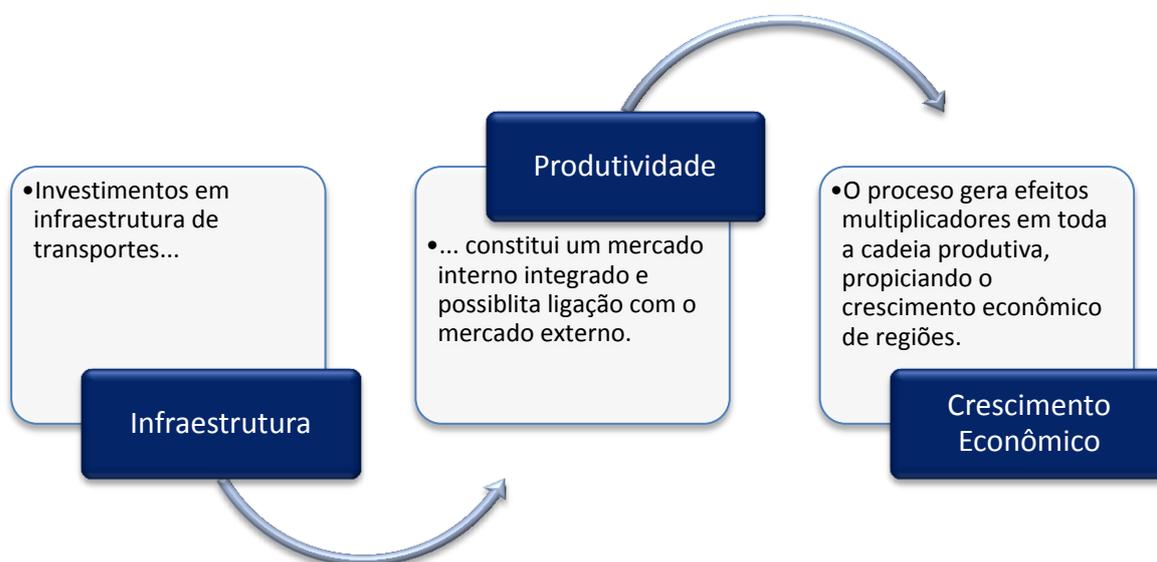


Figura 1. Relação positiva entre infraestrutura, produtividade e crescimento econômico.

Assim, não restam dúvidas que investimentos em infraestrutura de transportes, desde que harmônicos com o planejamento territorial do País, permitem integração do mercado interno e conexão com o mercado externo, portanto, responsável diretamente, pelo aumento da produtividade. Esse processo desencadeia em efeitos multiplicadores ao longo toda a cadeia produtiva, o que propicia o crescimento econômico daquelas regiões que estão dentro da região de influência da infraestrutura de transporte.

Para tanto, é preciso que se aloquem esforços na elaboração de um planejamento integrado, onde as infraestruturas de transportes sejam pensadas de tal forma que se obtenha integração regional. No entanto, Banco Mundial (2013) alerta que o desafio vai muito além do planejamento, é preciso encontrar maneiras inovadoras para o financiamento dessas

infraestruturas, caso contrário ocasionariam sérios déficits públicos. Aragão *et al* (2011) vão além e dizem que, também, é preciso pensar no crescimento econômico ordenado.

O assim a tarefa está em encontrar uma forma inovadora para o financiamento dessas infraestruturas. Igualmente, é preciso pensar em um modelo de crescimento econômico de tal sorte que as famílias que estejam na região de influência da infraestrutura se apoderem de parte desse crescimento. Esse último ponto é importante, vez que nos modelos comumente adotados pelo País, como alertam Aragão *et al* (2011), a iniciativa privada se apropria de todo os benefícios, não impulsionando, assim o desenvolvimento do território.

Nesse contexto, faz-se valer da estrutura da Engenharia Territorial, conceito em construção proposto por Aragão (Aragão, 2008; Aragão *et al* 2007, 2009 e 2011; Aragão e Yamashita 2010a, 2010b e 2010c; Aragão, Morais e Orrico Filho, 2009 e; Aragão, Pricinote e Yamashita, 2010), cujo foco está em propor um modelo de financiamento de infraestrutura de transportes onde o crescimento econômico obtido é suficiente para que a contribuição ao fisco permita gerar um fluxo de caixa com as receitas e desembolsos previstos. Assim, a Engenharia Territorial permite ao tomador decisão critérios técnicos e objetivos, agregando parâmetros fiscais no que diz respeito ao crescimento econômico controlado.

Segundo Aragão *et al* (2011), a Engenharia Territorial tem por artefato o programa territorial, estruturado a partir de um conjunto de projetos que, pelo seu efeito sinérgico, produzem e aceleram o crescimento econômico em dado território do programa (território programático). Os projetos tratam da utilização da infraestrutura proposta e da qualidade intrínseca à construção do espaço na formação da paisagem como elementos que darão uso ao espaço construído, alavancando a proposta em si. Tais projetos podem ser para complementação da infraestrutura produtiva ou processos produtivos em si, como a construção de polos industriais, a formação de *clusters* econômicos.

Assim, a Engenharia Territorial aparece como solução criativa para o financiamento das infraestruturas de transporte prometendo sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos por meio de um crescimento econômico ordenado, inclusive com o apoderamento das famílias, por meio de um conjunto de projetos, que não só o de infraestrutura de transportes, consolidados em um Programa Territorial.

Objetiva-se, portanto, com a integração de todos esses projetos e ações um resultado sinérgico em termos de crescimento da renda que seja suficiente para financiar o

conjunto em médio prazo. Tal integração poderia construir a viabilidade conjunta desses projetos assim como de outros investimentos no setor produtivo que deles se beneficiariam e das ações integrativas.

É neste momento que surge o desafio no qual se concentra esta pesquisa. Como visto, o Programa Territorial é um conjunto de projetos metodologicamente construídos de tal sorte que se obtenha sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos por meio de um crescimento econômico ordenado. Para tanto, é preciso investimentos em projetos que: i) utilizem a infraestrutura proposta; ii) agreguem qualidade à construção do espaço na formação da paisagem como elementos; que darão uso ao espaço construído, alavancando a proposta em si.

Assim, o Programa Territorial demanda relações multilaterais e não bilaterais onde, na maioria dos casos, os capitais públicos são dirigidos a empréstimos “de fundo perdido” às empresas donas dos projetos. Trata-se, portanto, o Programa Territorial de um complexo conjunto de projetos a serem geridos. Logo, o segundo desafio está delineado: desenvolvimento de proposta de estrutura de governança para a gestão do Programa Territorial.

### **1.1.1 A tarefa de governar um Programa Territorial**

O poder público deve coordenar os investimentos em infraestrutura de transportes de tal sorte que os ganhos fiscais sejam suficientes para a sustentabilidade do projeto e, mais que isso, se alcance crescimento econômico controlado onde haja o apoderamento das famílias. Trata-se, contudo, de tarefa árdua. Magalhães e Favareto (s/d) apontam que as políticas de investimentos coordenadas pelo poder público brasileiro, se defrontam com dois importantes problemas de governança: a) falhas de transferência institucional e; b) o confronto de interesses públicos e privados (Magalhães e Favareto, s/d).

Segundo os mesmos autores, no primeiro problema apresentado, a formulação das diretrizes gerais elaboradas pelo poder público até a sua efetiva execução nos territórios brasileiros existe uma série de barreiras que provocam desvios de rumo e limites à efetiva execução dessas políticas. Esse problema acontece, pois, na maioria dos casos, não são estabelecidas regras, compromissos e nem sistemas de avaliação em relação ao cumprimento das diretrizes e metas formuladas pelas políticas. Nesse sentido, ocorre todo tipo de desencontro entre as expectativas iniciais e os resultados práticos.

Já o segundo problema refere-se às falhas na regulação de políticas que atuam na interface entre os objetivos públicos e privados. Esse é especialmente o caso das políticas de investimentos em infraestrutura de transporte. Os recursos públicos são aplicados e, na maioria das vezes são coordenados e aproveitados por grupos coletivos privados. E, a expectativa do governo é que os seus investimentos impulsionem processos de desenvolvimento dos territórios.

Assim, o desafio central deste estudo está em estabelecer uma estrutura de governança capaz de gerir um Programa Territorial, induzido por investimentos em infraestrutura de transporte, de tal forma que se minimizem: a) falhas de transferência institucional e; b) o confronto de interesses públicos e privados. Incorporando-se outra particularidade: espera-se que os investimentos públicos sejam sustentáveis fiscalmente.

A contribuição deste trabalho, portanto, está no esboço de uma estrutura de governança de um Programa Territorial que assegure investimentos privados, a partir de aportes públicos em infraestrutura de transportes, que resultem em crescimento econômico que permita a geração de receitas fiscais a serem contabilizadas nos estudos e cálculos de viabilidade financeira da referida infraestrutura.

Destaca-se, contudo, que a maior contribuição está na proposta (e aprofundamento) de uma agenda de pesquisa para o tema em questão. Os assuntos aqui tratados abrem uma nova frente de pesquisa na área de investimentos em infraestrutura de transportes, e é necessário um processo de amadurecimento acadêmico para que se proponha um modelo robusto para gerir e regular as relações multilaterais formadas entre o poder público e a iniciativa privada nos investimentos em infraestrutura de transportes.

## **1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA**

Verificou-se que infraestruturas de transportes são *inputs* necessários para o aumento da produtividade de uma região, que por sua vez, possibilita um crescimento econômico. Viu-se que o poder público, constantemente, depara-se frente a um cenário em que os investimentos em infraestrutura de transportes são descoordenados com outras iniciativas de uma política integrada.

Nesse sentido questiona-se: Como um dado território alcançará seu desenvolvimento? A resposta é encontrada no conceito, ainda em construção, da Engenharia Territorial por meio de uma complexa rede de projetos, consolidados em um Programa Territorial.

Assim, a coordenação desses investimentos não constitui tarefa simples e, por muitas vezes, o poder público se defronta com problemas relacionados a falhas de transferência institucional e confronto de interesses públicos/privados. A tarefa é encontrar a estrutura de governança capaz de gerir a concepção e execução do Programa Territorial que assegure investimentos privados, a partir de aportes públicos em infraestrutura de transportes, que resultem em crescimento econômico e, igualmente, garantam a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos.

Pelo exposto, sintetiza-se a pergunta guia sobre o problema de pesquisa da seguinte maneira: A partir de investimentos em infraestrutura de transportes, qual a estrutura de governança para a gestão da concepção e execução de um programa territorial que transforma um território por meio de indução de investimentos privados que resultem em crescimento econômico robusto suficiente para gerar receitas fiscais contabilizadas para a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos?

Tal tarefa é complexa e, antes que se chegue à consolidação dessa estrutura de governança, é necessário que se reflita sobre outros tópicos, dentre eles:

- Como tem sido a abordagem institucional na gestão de investimentos em infraestrutura em transportes?
- Quais estruturas e contratos estão disponíveis na legislação brasileira? É necessário criar um novo instituto? Ou as estruturas existentes são suficientes para a gestão de um Programa Territorial?
- Como tratar as hierarquias de obrigações, para que não haja um custoso jogo de transferência de responsabilidades entre os atores, caso o resultado do projeto traga um prejuízo fiscal? E mais, como tratar essas obrigações?
- Quais tipos de oportunismos podem aparecer nas relações multilaterais estabelecidas entre o poder público e a iniciativa privada em um projeto de investimento, fiscalmente sustentável, em infraestrutura de transporte?
- Como criar obrigação de investimento à iniciativa privada, se essa, constitucionalmente, é livre e não compulsória? Uma vez que vivemos em uma economia capitalista e não socialista? Que obrigações de investimento são criadas para a iniciativa privada?
- Com a criação dessas obrigações, que eventuais conflitos emergem daí, e como eles deverão ser regulados?

### **1.3 HIPÓTESE FUNDAMENTAL**

Como já mencionado diversos são os estudos que comprovam a relação positiva entre infraestrutura de transportes, produtividade e crescimento econômico. Os aportes públicos em infraestruturas de transportes ainda são baixos e os investimentos em rodovias, ferrovias, infraestrutura aeroportuária e portuária estão aquém do desejável. Nesse sentido há um espaço a ser preenchido por ações do Poder Público.

Ainda que exista campo pra mais investimentos em infraestrutura é preciso observar o cenário com cautela, vez que os custos de implementação, manutenção e operação dessas infraestruturas são elevados. Nesse sentido, caso não sejam pensadas como indutoras de novas receitas fiscais, essas infraestruturas de transportes podem ocasionar sérios déficits fiscais. Surge, portanto, o primeiro desafio: como induzir novas receitas fiscais a partir de investimentos públicos em infraestrutura de transporte de tal forma que essas novas receitas sejam suficientes para a viabilidade do ambicioso projeto?

Para responder tal pergunta propõe-se a seguinte hipótese de pesquisa: “A partir de ensinamentos da metodologia da Engenharia Territorial e da teoria dos custos de transação é possível propor uma nova opção para gestão da concepção e execução de programas que tenham como objetivo a transformação do território (seja em âmbito regional, nacional ou internacional), a partir de investimentos em infraestrutura de transportes que induzam aportes privados que resultem em crescimento econômico robusto suficiente para gerar receitas fiscais contabilizadas para a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos”.

### **1.4 JUSTIFICATIVA E BENEFÍCIOS ESPERADOS**

Esta pesquisa se insere na agenda de pesquisa estabelecida da Engenharia Territorial. Segundo Aragão (2008), essa Engenharia tem o propósito de garantir a sustentabilidade fiscal de investimentos em infraestrutura (de transporte), por meio de investimentos em outros setores do processo produtivo, que se compõem em um conjunto de projetos, definidos a partir de um plano estratégico e das diretrizes do planejamento (ou ordenamento) territorial vigente.

Aragão *et al* (2009) aponta uma série de estudos a serem realizados para a construção da Engenharia Territorial. Estudos referentes à engenharia financeira, gestão de projetos e tratativa política fazem parte dessa agenda de pesquisa proposta. No entanto, esta pesquisa se insere nos estudos da chamada Engenharia Jurídica, que trata da viabilidade jurídica (e

contratual) das ferramentas utilizadas para a garantia de sustentabilidade fiscal dos investimentos em infraestrutura de transporte.

Outra necessidade da Engenharia Jurídica são estudos que determinem um conjunto de reformas legais relacionadas com as adaptações necessárias das leis existentes, a criação de novos instrumentos fiscais (como certificados territorial, fundos de garantia, sociedade, parcerias) e da entidade promotora. Regras complementares também devem ser definidas para a gestão e de arbitragem dos contratos e dos conflitos que podem surgir ao longo da definição do programa e durante sua execução.

Aragão e Yamashita (2010c) elaboraram um texto para discussão para formalizar uma agenda de pesquisa sob o tema da Engenharia Territorial. São exemplos de metas a serem atingidas:

- desenvolver e instrumentalizar o conceito de Engenharia Territorial como estratégia de financiamento e ação coordenada sobre um território, e a
- construção de um modelo integrado de financiamento de programas territoriais: especificação dos requisitos, desenvolvimento e teste do sistema.

Assim, esta pesquisa contribui com o avanço dos estudos dessa ferramenta, chamada Engenharia Territorial, a fim de que essa possa ser aplicada a cada caso em concreto. Para que os gestores que decidem pelos grandes investimentos em infraestrutura de transportes tenham em mente a preocupação com a sustentabilidade fiscal dos investimentos e desenvolvimento econômico do território em questão.

## **1.5 OBJETIVOS**

Apresenta-se como objetivo principal para esta pesquisa:

- Apresentar uma nova opção de estrutura de governança que induzam aportes privados que resultem em crescimento econômico robusto suficiente para gerar receitas fiscais contabilizadas para a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos, e;
- Consolidar uma nova agenda de pesquisa que trate do tema de financiamento de infraestrutura de transportes e contratos multilaterais.

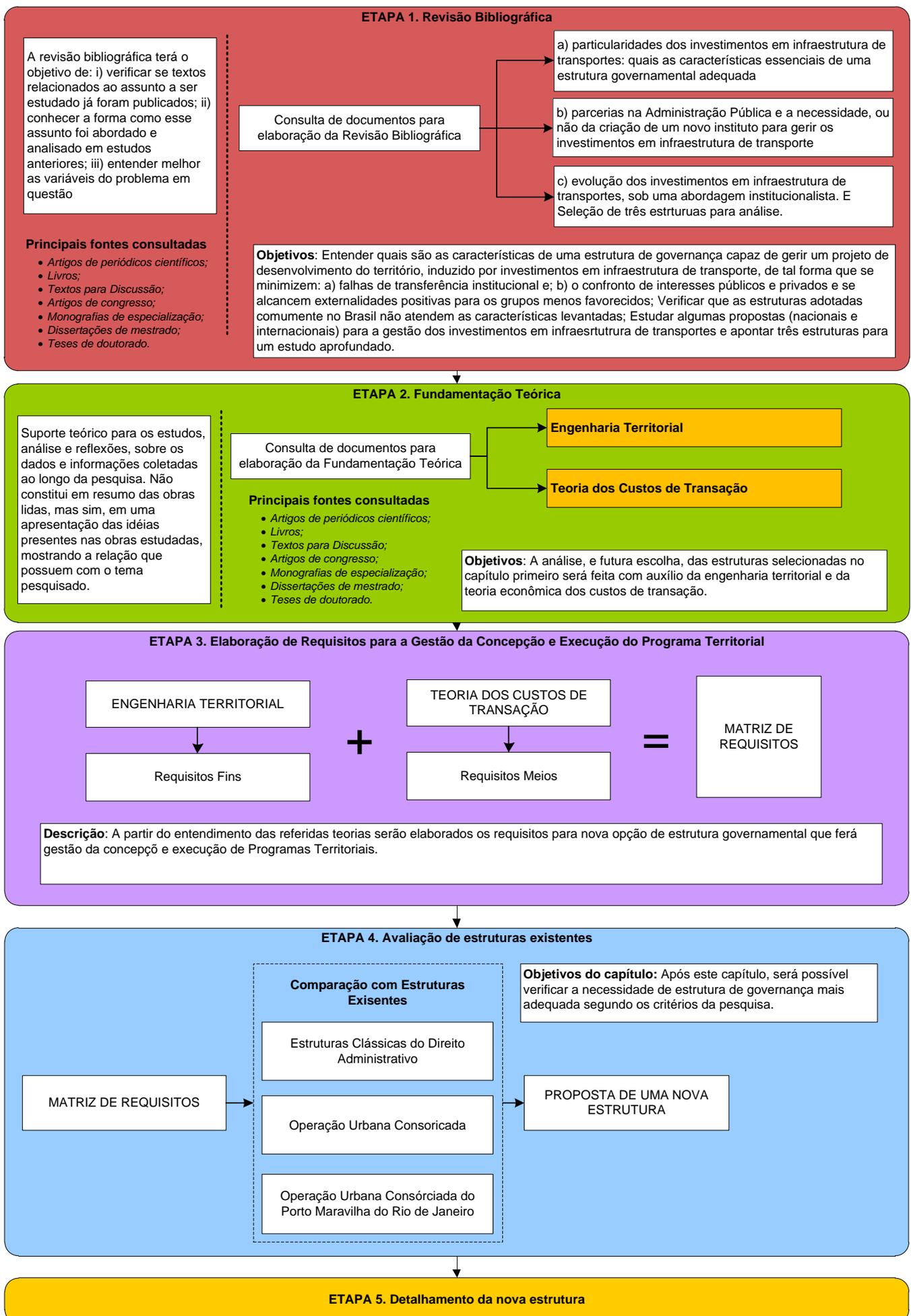
Podem-se colocar como objetivos secundários:

- detalhamento da abordagem institucional na gestão de investimentos em infraestrutura em transportes;

- conhecimento de estruturas e contratos disponíveis na legislação brasileira, e verificação de necessidade de se criar um novo instituto;
- conhecer os tipos de oportunidades que podem aparecer nas relações multilaterais estabelecidas entre o poder público e a iniciativa privada em um projeto de investimento, fiscalmente sustentável, em infraestrutura de transporte, e;
- estudar a possibilidade de obrigações e incentivos de investimento à iniciativa privada, se essa, constitucionalmente, é livre e não compulsória.

## **1.6 METODOLOGIA PARA O ESTUDO**

Para o desenvolvimento do estudo foram necessárias as seguintes etapas, ilustradas na Figura 2:



**Figura 2. Etapas adotadas para o estudo**

## **1.7 ESTRUTURAÇÃO DO ESTUDO**

Seguido deste capítulo introdutório, a pesquisa está estruturada em mais seis capítulos. O segundo capítulo analisa a evolução recente e as perspectivas dos investimentos e financiamento de infraestrutura de transportes. Além disso, avalia o papel da infraestrutura de transporte no crescimento econômico de determinado território, bem como a importância da indução de novas receitas fiscais para garantir a viabilidade financeira dessas infraestruturas, vez que os investimentos para sua implantação, operação e manutenção são elevados.

O terceiro capítulo desta pesquisa tem o objetivo de extrair da metodologia da Engenharia Territorial requisitos para formulação de uma estrutura institucional capaz de gerir de forma eficiente a concepção e a execução do conjunto de projetos formulados a partir dos investimentos públicos em infraestrutura de transportes de tal sorte que se induzam investimentos no setor produtivo que, além de gerar tráfego para a mencionada infraestrutura, contribui para geração de novas receitas fiscais a serem utilizadas para a reposição de fluxo de caixa e custeio de manutenção e operação da infraestrutura de transportes.

Apresentam-se, ainda no capítulo três, os conceitos de: (i) Programa Territorial e (ii) Engenharia Territorial.

O quarto capítulo apresenta os ensinamentos de outra teoria utilizada para a formulação de requisitos para uma estrutura capaz de gerir de forma eficiente a concepção e a execução do programa territorial. Trata-se da Teoria dos Custos de Transação.

O quinto capítulo, em um primeiro momento, consolida os requisitos extraídos da Engenharia Territorial e Teoria dos Custos de Transação, gerando uma matriz com treze requisitos para excelência na gestão da concepção e execução de programas territoriais. Mais a frente, no quinto capítulo, testam-se os instrumentos clássicos já disponíveis na administração pública e as operações urbanas consorciadas em prática no País.

O sexto capítulo apresenta o detalhamento do funcionamento de uma empresa de desenvolvimento territorial. Tal empresa tem a missão de transformar investimentos em infraestrutura de transportes, comercialmente desafiadores e financeiramente arriscados, em uma oportunidade de negócio atrativo a iniciativa privada, que permitirá geração de tráfego para a mencionada infraestrutura e geração de crescimento econômico capaz de

gerar receitas fiscais que possam ser contabilizadas para a viabilidade financeira da infraestrutura de transportes.

O sétimo capítulo apresenta as conclusões da pesquisa bem como as sugestões para estudos complementares.

## **2 INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES E SUAS FORMAS DE FINANCIAMENTO**

Segundo Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira (1999) não há crescimento econômico sustentável sem a existência de infraestrutura eficiente e eficaz, uma vez que esta é responsável pela integração do território nacional por meio de sistemas de transporte e comunicações que interligam as regiões do País. Segundo os mesmos autores, são exemplos de infraestruturas: i) energia elétrica; ii) telecomunicações; iii) serviços de água, esgoto e gás, e a coleta de lixo; iv) as rodovias; v) sistemas de irrigação e drenagem; vi) portos; vii) serviços de transportes ferroviário urbano e interurbano; viii) transporte rodoviário urbano; ix) hidrovias, e; x) os aeroportos.

A crise financeira das décadas de oitenta e noventa tornou o Brasil incapaz de gerar uma poupança para financiar os investimentos necessários em infraestrutura. O declínio dos investimentos estatais ocasionou a decadência dos serviços e do estoque de capital em infraestrutura, o que provocou elevação dos custos gerais da economia e, conseqüentemente perda de competitividade interna e externa. Além disso, como destacam Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira (1999), nessas décadas houve:

- aumento da demanda reprimida;
- insatisfação dos consumidores;
- necessidade de fortalecimento do Programa Nacional de Desestatização (PND), e
- grave restrição ao crescimento econômico.

No entanto, esse cenário de instabilidade financeira se alterou, e o País tornou-se atrativo aos olhos do mercado mundial. Em janeiro de 2007, o Governo Federal instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a estimular o investimento privado e ampliar os investimentos públicos em infraestrutura. Estes últimos, no entanto, não são coordenados para que o crescimento econômico obtido seja suficiente para que a contribuição ao fisco permita gerar um fluxo de caixa com as receitas e desembolsos previstos.

Neste capítulo serão analisadas a evolução recente e as perspectivas dos investimentos e seu financiamento em infraestrutura de transportes no Brasil. O capítulo tem cinco seções, além desta introdução. A segunda seção analisa o papel e a importância da infraestrutura

de transporte no crescimento da economia. A terceira seção estuda a evolução recente dos investimentos em infraestrutura de transporte, além de analisar sua alocação por área. A quarta seção aborda as alternativas disponíveis para o financiamento de infraestrutura de transportes. A quinta seção trata da importância da sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos. Finalmente, na seção seis, apresentam-se as conclusões e sugestões para construção de uma solução criativa para o financiamento, pela Engenharia Territorial.

## **2.1 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

Segundo Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira (1999), a produção de certos bens ou serviços apresenta um elevado risco quanto à sua viabilidade econômica. Isso porque, em alguns casos, o volume de recursos necessários para a viabilização da produção desses bens ou serviços é muito elevado e exige um fluxo constante de financiamento, muitas vezes, viabilizado apenas por fontes especiais, vez que o crédito de longo prazo muitas vezes não é protegido de oscilações da política monetária que podem elevar em demasia as taxas de juros.

Os autores acima citados ponderam que alguns desses bens ou serviços assumem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico do país, devendo, portanto, os governos incentivarem a sua produção, ainda que de forma indireta. As infraestruturas energéticas e as de transportes enquadram-se como exemplos de medidas de incentivo estatal para a produção desses bens e serviços essenciais ao processo de desenvolvimento econômico do País.

Para exemplificar o caso das infraestruturas de transportes, toma-se uma transportadora que deseje dobrar a sua produção, quer seja o transporte de cargas. Os diretores decidem duplicar os caminhões, motoristas e todos os insumos necessários ao transporte de cargas. Existem, no entanto, variáveis exógenas, como as vias de acesso (viadutos, avenidas e ruas), que podem comprometer sua meta. O congestionamento do tráfego urbano será um fator para que a produção dessa empresa não duplique e entre na faixa de retornos decrescentes de escala (Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira, 1999).

Pelo exemplo é possível inferir que melhorias de acesso, melhores estradas e outras infraestruturas de transportes podem influenciar diretamente na viabilidade econômica da produção de bens ou serviços. Assim sendo, a infraestrutura possui impacto significativo

sobre a produtividade geral da economia, o crescimento econômico e o bem-estar da população (OCDE, 2003).

Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira (1999) apresentam estudos recentes que tratam de forma teórica e empírica a relação positiva entre infraestrutura e produtividade. Os citados estudos utilizam uma função do tipo *Cobb-Douglas*<sup>1</sup>:

$$Y = f(K, L, X e Z) \quad (01)$$

Onde:

Y: Produtividade;

K: Estoque de capital público e privado;

L: Estoque de mão de obra;

X: Estoque de infraestrutura (energética, de transportes e etc.)

Z: Estoque de tecnologia.

Utilizando os dados da indústria americana, Nadiri e Mamuneas (1991) calculam a variação do custo de produção da indústria em função de investimentos em infraestrutura e estoque de capital em pesquisa e desenvolvimento. O resultado da pesquisa mostrou que os investimentos em infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento apresentam resultado positivo na redução dos custos de produção da indústria.

Madiri e Mamuneas (1991) mostram que, por exemplo, para a indústria petroquímica, quando os investimentos em infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento crescem na ordem de um por cento, os custos de produção daquela indústria caem cerca de vinte e dois por cento. Os principais valores encontrados pelo referido estudo estão na Tabela 1 (elaborada por Madiri e Mamuneas, 1991):

---

<sup>1</sup> Uma função do tipo *Cobb-Douglas* é amplamente usada em estudos econômicos para representar o relacionamento de uma determinada saída e às diversas entradas.

**Tabela 1. Relação custo da indústria em função de investimentos em infraestrutura e estoque de capital em pesquisa e desenvolvimento**

INDÚSTRIA	DIMINUIÇÃO DOS CUSTOS DE PRODUÇÃO
Petroquímica	22,7%
Química	16,0%
Vidros	15,7%
Papel	15,0%
Plásticos	14,3%
Alimentação	13,3%
<b>Transportes</b>	<b>12,9%</b>
Metalúrgica	12,3%
Metais primários	11,9%
Equipamentos elétricos	11,8%
Instrumentos científicos	11,7%
Maquinaria	10,9%

Além dos já referidos estudos, existem outros que concluem como positiva a relação entre infraestrutura de transportes e o crescimento econômico (Banister e Berechman, 2001; Estache e Fay, 2007; Rigolon e Piccinini 1997; Candido Júnior, 2001; Benitez, 1999; e Banco Mundial, 2007).

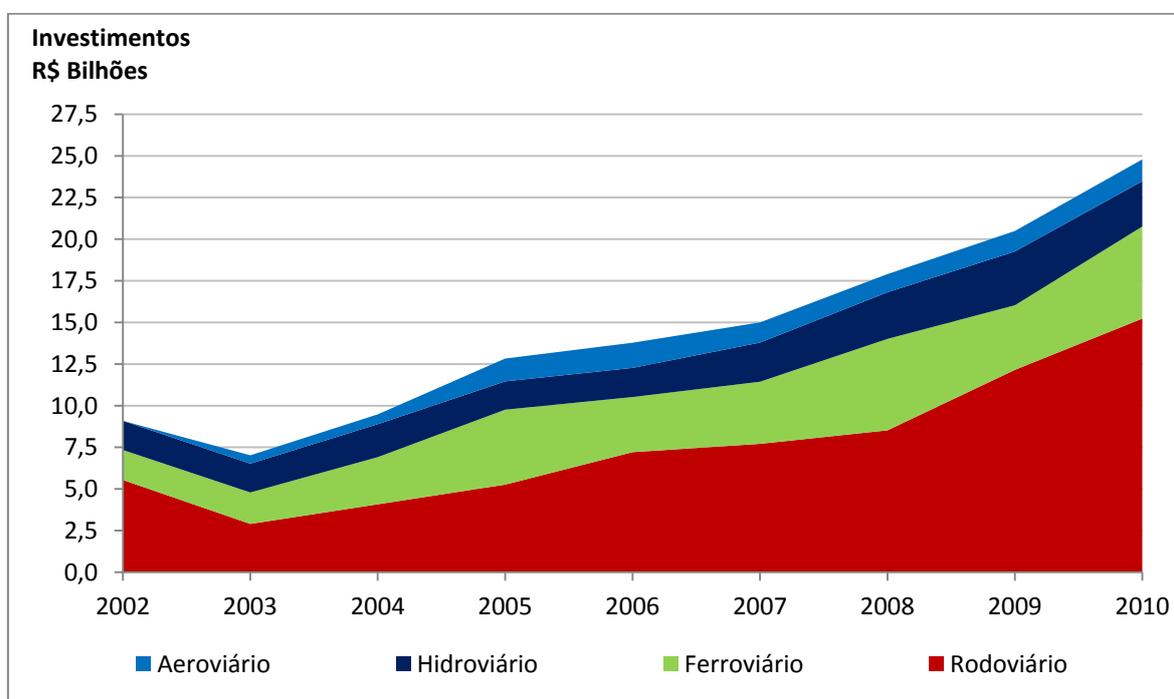
Aragão, Yamashita e Gularte (2013) ponderam, no entanto, que nem sempre a relação entre crescimento e investimento em infraestrutura é positiva. Isso ocorre, por exemplo, quando o projeto de infraestrutura não consegue gerar demanda para o setor produtivo, permanecendo ocioso por sua má localização ou por seu errôneo dimensionamento. Ou ainda, quando a infraestrutura leva ao esvaziamento de outras áreas econômicas, que tinham sido contempladas anteriormente com investimentos públicos, pela nova redistribuição da vantagem locacional, produzindo um resultado líquido geral nulo ou negativo.

Neste estudo considera-se que os investimentos em infraestrutura de transporte, desde que: (i) adequadamente localizada, e (ii) produzam um resultado líquido geral positivo, representam uma das variáveis explicativas das diferenças de crescimento econômico entre os países. A próxima seção trata dos investimentos brasileiros recentes em infraestrutura de transportes.

## 2.2 INVESTIMENTOS RECENTES EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE

Segundo os autores Campos Neto e Moura (2012), o período de 2003 a 2010, os investimentos em infraestrutura de transporte cresceram, em termos reais, mais de duzentos por cento, passando de nove bilhões de reais para cerca de vinte e quatro bilhões de reais em 2010.

Esse acréscimo, deve-se basicamente aos investimentos em rodovias que saltou de cerca de três bilhões de reais em 2003 para quase quatorze bilhões de reais em 2010. A Figura 3 (adaptada de Campos Neto e Mouta, 2012) apresenta os investimentos totais e, segregadas por modo, em infraestrutura de transportes.



**Figura 3. Investimentos público e privado em infraestrutura de transportes.**

De uma maneira geral verifica-se um aumento da inclinação da curva a partir do ano de 2007. Segundo Campos Neto e Moura (2012) isso se deve, basicamente, a dois fatos: (i) os investimentos do governo federal se tornaram mais robustos, principalmente, no modo rodoviário, refletindo os incentivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e; (ii) aumento dos investimentos privados em função das novas concessões de trechos rodoviários, cujos contratos exigiram maior volume de recursos financeiros nos primeiros anos de execução.

Observando isoladamente o setor rodoviário, verifica-se um crescimento de mais de trezentos e setenta por cento no volume de investimentos entre 2003 e 2010, onde naquele ano os investimentos foram na ordem de 2,9 bilhões de reais, enquanto que neste ano o volume investido foi de cerca de 13,8 bilhões de reais. Contudo, esses investimentos, segundo estudo do Ipea (Campos Neto e Moura, 2012) apontam que ainda são insuficientes. Em 2010 os investimentos corresponderam a cerca de 0,42% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto que deveriam corresponder, segundo citado estudo, a no mínimo 2% do valor do PIB.

Os investimentos em aeroportos, até 2010 feitos exclusivamente com recursos públicos, passou de quinhentos milhões de reais, em 2003 para mais de um bilhão em 2010. Destaca-se, contudo que esses investimentos são muito abaixo do necessário, isso porque estudos (Ipea, 2012) apontam a atual saturação da infraestrutura aeroportuária, exigindo, portanto o urgente investimento no setor, que presencia um forte crescimento de demanda. É importante os investimentos em aeroportos deixaram de ter característica exclusivamente pública, uma vez que no ano de 2011 três aeroportos foram concedidos a iniciativa privada e, planeja-se ao fim do 2013, conceder mais dois aeroportos.

Observando o transporte hidroviário, verifica-se que os investimentos públicos e privados anuais somaram, em média, 2,2 bilhões de reais. Destaca-se, contudo, que esses investimentos são muito aquém do que o País necessita para que a infraestrutura não seja considerada como um gargalo no processo produtivo de diversos bens e serviços brasileiros (Campos Neto e Moura, 2012).

De acordo com a Figura 3 elaborada a partir dos dados de Campos Neto e Moura (2012) o modo ferroviário recebeu investimentos, em média, de R\$ 2,9 bilhões por ano. Destaca-se que esses recursos são todos do segmento privado e, somente em 2008, com a decisão de que a expansão da rede ferroviária nacional seria feita pela autarquia pública Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC) é que os desembolsos passaram a ser feitos, também pelo poder público, atingindo R\$ 2,55 bilhões em 2010.

Nesse sentido, o que se percebe é que os investimentos em infraestrutura de transporte de fato cresceram para os quatro modos avaliados: (i) rodoviário; (ii) aeroviário; (iii) hidroviário e; (iv) ferroviário. Ainda que crescentes, os investimentos em infraestrutura de transportes são insuficientes e têm contribuído para reduzir a competitividade dos produtos

e serviços brasileiros. Nesse sentido, é preciso pensar em formas de financiamentos de infraestrutura de transportes, assunto da próxima seção deste capítulo.

## **2.3 FONTES DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES**

Como verificado em seções anteriores, a infraestrutura é um importante condutor do crescimento econômico e, para o caso nacional, as carências em investimentos nos setores rodoviário, ferroviário, portuário e aéreo ainda têm contribuído para reduzir a competitividade dos produtos e serviços, principalmente no âmbito internacional. Pelos dados ilustrados na Figura 3 constata-se, no entanto, um esforço na retomada desses investimentos.

### **2.3.1 Investimentos e financiamento de rodovias**

Segundo Ipea (2012), houve no período de 1985 a 2005 uma queda nos investimentos públicos no setor rodoviário, que aliado a queda da qualidade dos serviços, exigiu grandes volumes de recursos para recuperação, manutenção, operação e ampliação das rodovias brasileiras. Ocorre que a capacidade de poupança do governo no período citado era baixa, assim, o setor privado passou a ser considerado com uma alternativa para elevar os investimentos. Assim, as parcerias entre os setores público e privado, especialmente por meio de concessão da infraestrutura econômica, passaram a ser vistas como uma solução para superar a crise fiscal, aumentar a eficiência dos serviços públicos e universalizá-los.

Existem, de acordo com Ipea (2012) três mecanismos distintos de financiamento para o setor de infraestrutura rodoviária, incluídos os recursos para implantação, recuperação e manutenção: (i) orçamento fiscal, como principal fonte de recursos; (ii) as concessões comuns, alternativa que o governo federal já vem utilizando desde a segunda metade da década de 1990, e (iii) parcerias público-privadas por meio de concessões patrocinadas.

Os volumes de investimentos públicos são, em grande parte dos anos, maiores quando comparados aos investimentos privados. A Figura 4, elaborada com dados de Ipea (2012), representa o citado:

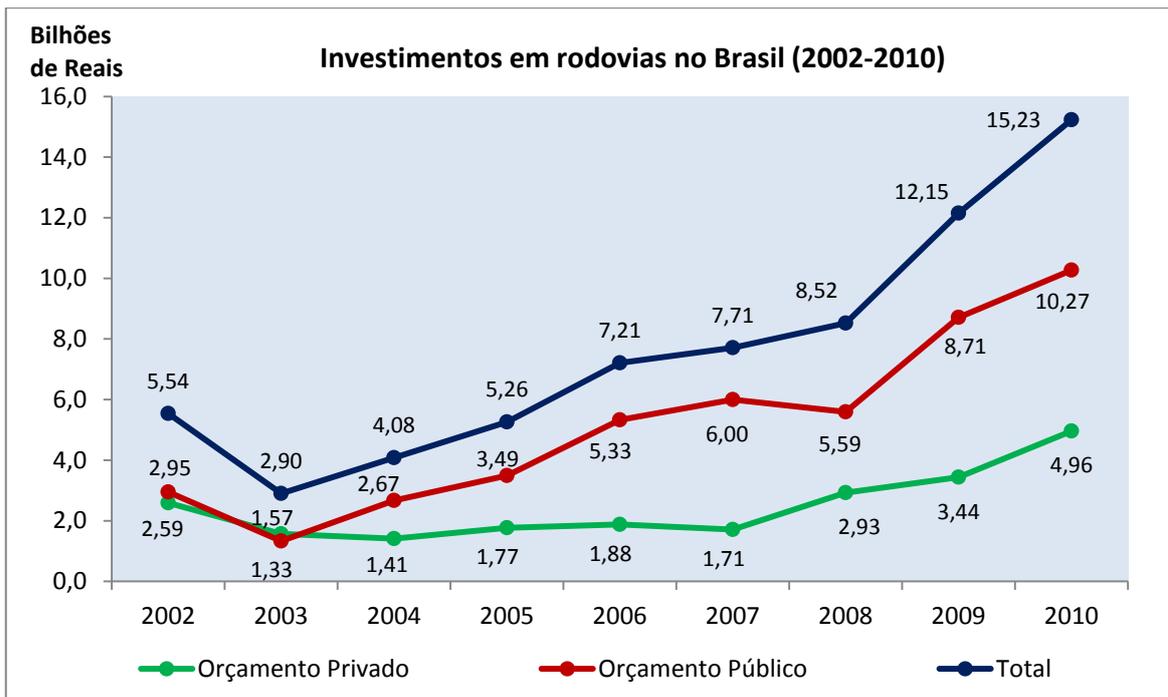


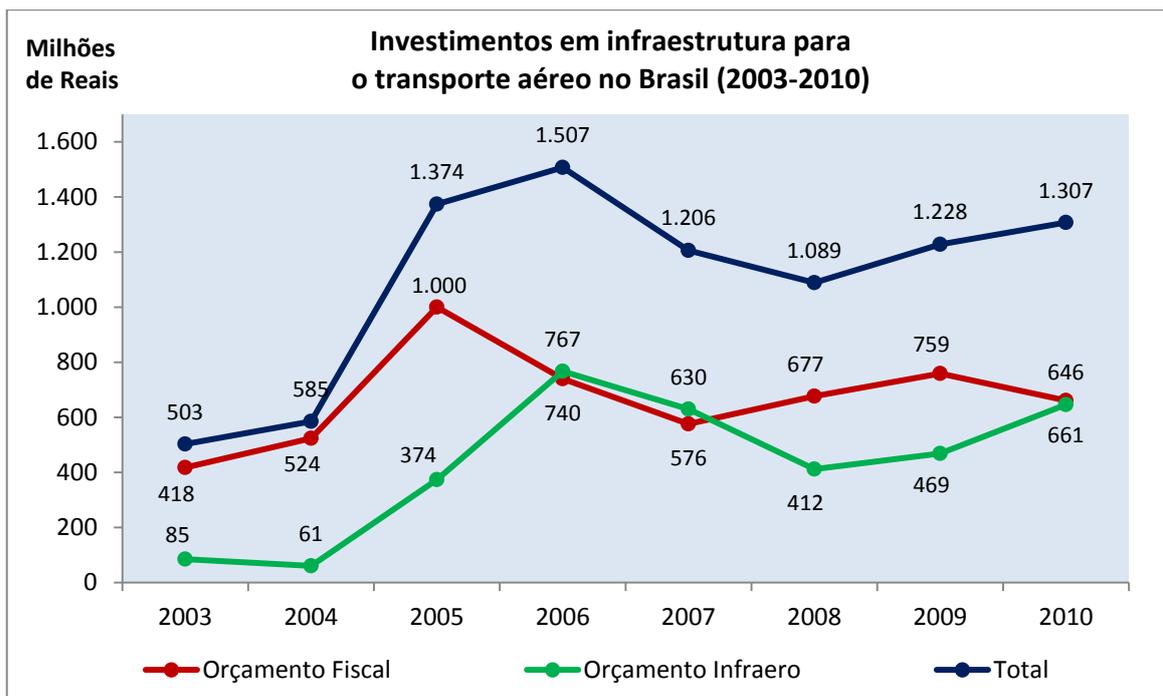
Figura 4. Investimentos em rodovias no Brasil (2002-2010).

### 2.3.2 Investimentos e financiamento de infraestrutura aeroportuária

Como verificado em seção anterior, a demanda, bem como a oferta de serviços de transporte aéreo continuará a crescer e pressionar a infraestrutura existente, o que exigirá mais investimentos no setor. Destaca-se que a competência para a exploração da infraestrutura aeroportuária é da União, como disposto pela Constituição Federal, art 21, inciso XII, alínea c (Brasil, 1988).

Grande parte dos investimentos no setor aéreo era feito pelo Governo Federal e pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que não alcançava a multiplicidade de obras necessárias para atender ao crescimento da demanda, o que é agravado pela forte pressão política por investimentos, acarretando excessiva dispersão de recursos (Ipea, 2012). Merece menção que em meados de 2012 o Governo Federal concedeu à iniciativa privada, sob o regime de concessão, a exploração das infraestruturas aeroportuárias que atendem os municípios de Brasília, Guarulhos e Campinas.

A Figura 5, elaborada a partir de Ipea (2012), ilustra os valores de investimentos de acordo com a fonte: (i) Orçamento Fiscal, e (ii) Orçamento Infraero de financiamento



**Figura 5. Investimentos em infraestrutura para o transporte aéreo no Brasil (2003-2010)**

É importante mencionar, também, a criação do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), vinculado e administrado pela Secretaria de Aviação Civil e mantido principalmente com os recursos do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos, além de outras fontes previstas no Orçamento Geral da União. Os recursos do FNAC serão aplicados no desenvolvimento e fomento das infraestruturas aeroportuárias e de aeronáutica civil.

Assim sendo, observam-se como formas de financiamento para o setor privado: (i) Orçamento da Infraero; (ii) Recursos federais advindos do Fundo Nacional de Aviação Civil, e; (iii) Concessões comuns. Além desses mecanismos, Ipea (2012) sugere como possíveis alternativas de financiamento:

A primeira alternativa consiste na abertura de capital da Infraero para injetar recursos na empresa pública, que assumiria a figura de sociedade anônima com ações negociadas em bolsa de valores. Ipea (2012) alerta, no entanto, que tal alternativa não é de aplicação imediata, visto que a Infraero é uma empresa com poucos ativos, devendo ser regularizada a situação patrimonial antes da abertura do capital em bolsa de valores. Para implantação de tal medida, seriam necessários, ao menos, três anos (Ipea, 2012).

A segunda alternativa proposta trata da concessão em lotes que reunissem aeroportos rentáveis e não rentáveis, com encargos claramente definidos de investimentos em pistas,

pátios, terminais e instalações de apoio. Destaca-se que o lote formado deve ser rentável, o déficit de alguns aeroportos do lote deve ser compensado pelo superávit dos outros.

Outra alternativa está em conceder à exploração privada apenas os poucos aeroportos rentáveis, por meio de concessões específicas, permanecendo com a Infraero a responsabilidade pela administração dos demais aeroportos (Ipea, 2012). De certa forma essa proposta está sendo praticada pelo Governo Federal que concedeu, em 2012, a exploração de três grandes aeroportos e pretende, como publicado em audiência pública, a concessão dos aeroportos do Galeão, no Rio de Janeiro e Confins, em Minas Gerais.

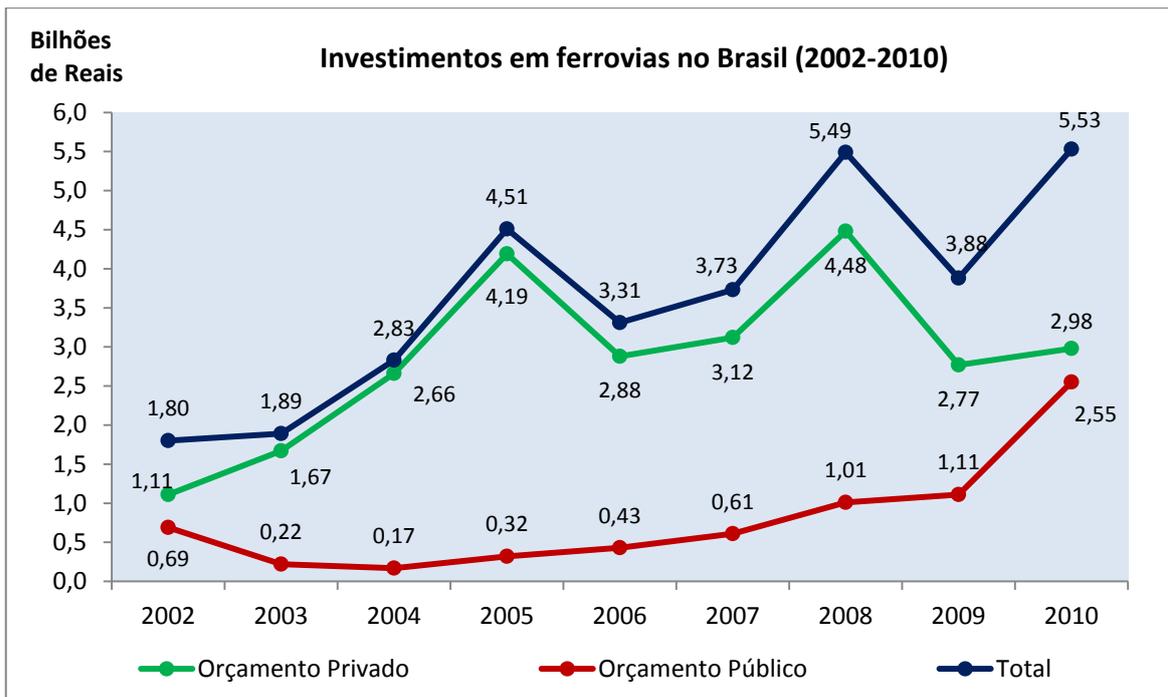
A quarta alternativa consiste na construção de novos terminais nos aeroportos saturados mediante PPP – caso haja necessidade de contraprestação pública – ou concessão simples, em que o ente privado assumiria a construção e a operação do novo edifício por tempo determinado, coexistindo com o terminal operado pela Infraero e retornando ao Estado no final do contrato (Ipea, 2012).

A última alternativa de financiamento proposta por Ipea (2012) trata da construção de novos aeroportos pela iniciativa privada, por meio de PPP ou concessão simples, competindo com a Rede Infraero, em localidades em que há forte demanda reprimida. Formando, assim uma espécie de competição de infraestruturas aeroportuárias.

### **2.3.3 Investimentos e financiamento de ferrovias**

Com a crise fiscal dos anos de 1980 e 1990 os baixos investimentos públicos levou a degradação da malha ferroviária brasileira. No entanto, com a criação da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A os investimentos públicos voltaram a assumir papel importante para o desenvolvimento da malha ferroviária brasileira (Ipea, 2012).

A Figura 6, elaborada a partir de Ipea (2012) apresenta a evolução dos investimentos público e privado em ferrovias, de 2002 a 2010.



**Figura 6. Investimentos em ferrovias no Brasil (2002 - 2010)**

Segundo Ipea (2012) os investimentos públicos têm, em tese, o objetivo de complementar os investimentos privados, principalmente nos casos em que não existam retornos atraentes para o setor privado. Destaca-se, no entanto, que grande parte das ferrovias contempladas em planos do governo federal, como o PAC, por exemplo, atende a regiões caracterizadas pela forte produção agrícola ou mineral. Com isso, é provável que o investidor privado se interesse por estas ferrovias, podendo o recurso público ser aplicado em outros setores. Há, no entanto, duas características do setor que obrigam o investimento público:

- a interconexão das novas linhas com as já existentes e;
- a alta concentração das operações ferroviárias nas mãos de alguns grupos empresariais.

Segundo Ipea (2012) as ferrovias, exemplos de monopólio natural, existentes são controladas, essencialmente, por três grupos empresariais que oferecem condições de negociação desfavorável para diferentes usuários na prestação dos serviços de transporte. Menciona-se que o ideal é que a ferrovia atenda a todos os interessados sem qualquer discriminação, evitando a criação de ferrovias em paralelo. Assim, os investimentos públicos justificam-se no sentido de garantir o acesso universal.

Com essa preocupação, o órgão regulador do setor, a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (*apud* Ipea, 2012) estuda uma regulamentação que permita que usuários

invistam nas malhas ferroviárias existentes, com direito à utilização da capacidade gerada por seus investimentos e, para as novas concessões, a intenção é separar o operador da infraestrutura ferroviária do operador do serviço ferroviário. Nesta proposta para as novas concessões, a infraestrutura ferroviária (linhas, pátios e sistemas de controle de tráfego) seria operada por uma entidade, possivelmente a Valec, que venderia a capacidade de tráfego a diversos prestadores do serviço ferroviário, com intuito de garantir acesso universal à infraestrutura.

Esse modelo apresenta um ponto interessante: diversos prestadores de serviços são responsáveis pela comercialização do serviço. Tal fato faz com que esses prestadores se interessem na geração de tráfego, o que auxilia na viabilidade do empreendimento. O modelo não menciona, entretanto, comprometimento com a sustentabilidade fiscal dos investimentos, mas certamente apresenta um avanço importante, uma vez que existem atores preocupados com a geração do tráfego para a viabilidade da infraestrutura ferroviária.

Nos casos em que o Poder Público não possui orçamento para investimentos no setor, Ipea (2012) propõe uma solução na qual toda ferrovia seria concedida, por meio de concessão tradicional, a um único operador. Com intuito de reduzir a discriminação na comercialização da capacidade de serviços de transporte ferroviário, esse único operador deve constituir duas pessoas jurídicas distintas, uma para cuidar da infraestrutura ferroviária e outra para comercializar os serviços de transporte.

#### **2.3.4 Investimentos e financiamento de infraestrutura portuária**

De acordo com Ipea (2012) a infraestrutura portuária constitui a base para o comércio internacional do Brasil. Os números ratificam tal informação, isso porque, em 2010, passaram pelos portos brasileiros 79%, em valor, de todas as importações e exportações do País, porcentagem essa, que representou cerca de trezentos e oitenta bilhões de reais. Nos últimos anos, a soma dos investimentos públicos e privados ainda é considerada baixa, provocando gargalos no comércio exterior, na navegação de cabotagem e mesmo reduzindo a competitividade dos produtos brasileiros no comércio internacional (Ipea, 2012).

A Figura 7 ilustra a evolução dos investimentos, públicos e privados, nos portos brasileiros de 2002 a 2010. A média anual dos investimentos foi de R\$ 2,18 bilhões, sendo R\$ 1,00

bilhão público e R\$ 1,18 bilhão privado. Observando o gráfico verifica-se um certo equilíbrio entre os investimentos públicos e privados, com exceção do ano de 2009, quando o poder público investiu uma quantia superior em cerca de 80%. Os recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social são as principais fontes dos investimentos públicos, e os recursos do BNDES, dos privados (Ipea, 2012).



**Figura 7. Investimentos em infraestrutura portuária no Brasil (2002 - 2010)**

Antes de apresentar as modalidades utilizadas para o financiamento da infraestrutura portuária, menciona-se que esse setor sofreu importantes modificações regulatórias. Dois regulamentos, em especial, foram responsáveis por tais modificações: i) Lei de Modernização dos Portos, Lei n. 8.630 (Brasil, 1993a), e; ii) Lei n. 12.815 de 2013 (Brasil, 2013). Os citados regulamentos significaram mudanças de rumo para a política do setor, especialmente no que diz respeito ao uso e à administração dos portos.

Segundo a Lei n. 12.815 de 2013 as formas de participação privada na exploração dos portos são: (i) concessão e arrendamento de bem público, sempre precedido de licitação, quando tratar-se de exploração indireto de porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas, e; (ii) autorização, quando a exploração de instalações portuárias estiverem fora da área do porto organizado.

O modelo atual de financiamento da infraestrutura portuária é criticado por Ipea (2012) que diz que o Brasil precisa sair de um modelo de financiamento realizado em grande parte

pelo governo federal e caminhar no sentido de um autofinanciamento portuário, no qual os recursos para investimento tenham origem em empresas privadas e nas tarifas portuárias arrecadadas pela autoridade portuária.

A crítica leva a outra reflexão: o problema central está, de fato, na origem pública do financiamento? Entende-se que o financiamento pode sim ter sua origem nos cofres públicos, desde que pensado em um contexto de sustentabilidade fiscal, uma vez que a relação positiva entre infraestrutura de transporte, produtividade e crescimento econômico é comprovada, como mencionado em seção 2.1. Acredita-se, portanto, que esse é ponto central a ser discutido nos investimentos em infraestrutura de transportes. A próxima seção trata do tema.

#### **2.4 IMPORTÂNCIA DA SUSTENTABILIDADE FISCAL NOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES**

Aragão, Yamashita e Gularte (2013) mencionam que o financiamento público é uma condição essencial para a viabilidade do planejamento estratégico e, conseqüentemente das infraestruturas de transporte, do País. Segundo os citados autores a história recente mostra que sem recursos não há por que se planejar, sendo o principal desafio assegurar os recursos para os investimentos e as ações públicas, que promovem o crescimento econômico e o desenvolvimento social sem que se saia dos trilhos da disciplina fiscal.

A trajetória de investimentos públicos em infraestrutura de transportes demonstrada pelas Figura 4, Figura 5, Figura 6 e Figura 7 apresenta um volume crescente, quase triplicando o valor de investimentos entre os anos de 2002 e 2010. Naquele ano foram investidos cerca de R\$ 5,1 bilhões, enquanto que neste último os investimentos chegaram a cifra de R\$ 14,7 bilhões. Assim, verifica-se uma oneração das finanças públicas em função, não apenas da dívida acumulada, mas também pelos elevados custos de manutenção e operação. Segundo Aragão, Yamashita e Gularte (2013) esse crescimento passivo tem levado muitos países a quebrarem fiscalmente.

Depara-se, então, com um grande desafio, o de manter os investimentos públicos em infraestruturas de transportes, já que são essenciais para o desenvolvimento do País e, ao mesmo tempo, não comprometer as finanças públicas. Aragão e Yamahista (2010a, 2010b e 2010c) sugerem que o ponto de partida para esse desafio seja o crescimento econômico regional ou local que produza a base do financiamento público, em razão do aumento da

capacidade de arrecadação fiscal. Depreende-se daí outra questão: quais mecanismos ou ferramentas, aplicadas atualmente, podem ser utilizadas como propulsor do crescimento econômico regional ou local para consolidar uma base de financiamento público?

Esse tipo de relação, de acordo com Aragão, Yamashita e Gularte (2013), não é considerada nos estudos de viabilidade econômico de infraestruturas de transporte, onde, rotineiramente, os custos dos projetos são contrapostos a benefícios financeiros e não financeiros, traduzidos para dimensões monetárias por técnicas hipotéticas. Segundo os citados autores, o projeto aprovado independentemente do impacto fiscal, motivado em grande parte por interesses políticos, deixa em aberto a questão do financiamento pelos efeitos do crescimento.

Menciona-se que, há algum tempo, existe um debate sobre a participação mais direta de beneficiários e usuários da infraestrutura em seu financiamento, onde empregadores, investidores e proprietários de imóveis são forçados a contribuir de forma específica para os investimentos públicos. Os exemplos mais comuns são: (i) contribuição de melhoria; (ii) taxas de serviço público; (iii) venda de direitos de propriedade pelo Governo, dentre outros. Destaca-se, contudo, que esses instrumentos são soluções ainda limitadas, vez que os ganhos não são suficientes para um retorno fiscal robusto (Aragão e Yamashita, 2010c).

Essas soluções não abrangem os benefícios que estão difusos pela sociedade, como, por exemplo, o crescimento econômico. Alguns retornos, segundo Aragão e Yamashita (2010b) são relativamente instáveis, como os ganhos do investimento imobiliário, que dependem da conjuntura econômica e do conjunto de projetos urbanos que concorrem por esse investimento: muitos projetos que usaram a captura de valor não conseguiram atrair os investimentos necessários em função desse buscar outras praças na mesma cidade.

De acordo com Aragão, Yamashita e Gularte (2013) a busca de relacionar o investimento em infraestrutura com os efeitos de crescimento produzidos está em discussão no Brasil, onde determinados investimentos potencialmente propiciadores de crescimento econômico seriam retirados do cálculo do superávit fiscal.

Todas essas considerações canalizam a busca de solução para o seguinte conjunto de teses (Aragão, Yamashita e Gularte, 2013):

- a) O financiamento público de infraestruturas tem de se basear em um estudo de fluxo de caixa fiscal futuro, e não do capital fiscal já acumulado.
- b) Na medida em que a infraestrutura, por si só, não é fonte suficiente de agregação de valor na economia e da necessária arrecadação fiscal, seu investimento tem de estar mais fortemente vinculado a efeitos catalíticos na economia regional.
- c) Portanto, há de se associar o investimento público mais diretamente ao processo de agregação de valor, que é em medida maior gerado no setor produtivo, ao longo das complexas cadeias produtivas em que se inserem suas unidades de produção.
- d) O investimento em infraestrutura tem de ser desenhado de forma a aumentar a eficiência do setor produtivo e seu potencial de agregação de valor, lhe conferindo ganhos de eficiência e produtividade nas plantas e cadeias e consolidando economias espaciais.
- e) Não de se agregar ao investimento público outras ações públicas que contribuam para o processo de agregação de valor (ações complementares nos campos da educação, saúde, habitação, saneamento e outros serviços urbanos, proteção ambiental, etc.).
- f) Os efeitos catalíticos do investimento público no setor produtivo têm de se integrar ao mesmo, e esse vínculo tem de ser assegurado na concepção e execução do programa territorial.

Conclui-se daí que o foco dos projetos públicos deve ser alterado, ao invés de pensar unicamente na infraestrutura, o projeto deve assumir o papel de um grande programa e deve combinar investimentos em infraestrutura com investimentos no setor produtivo, além de investimentos complementares. Aragão, Yamashita e Gularte (2013) alertam que, para tanto, vários atores confluem numa complexa relação contratualizada para o sucesso do conjunto de ações desse grande projeto.

Nesse sentido, depara-se com um problema central: Como combinar investimentos em infraestrutura com investimentos no setor produtivo, mirando a sustentabilidade fiscal desse grande projeto? Desse problema nascem dois grandes desafios. O primeiro deles diz respeito a proposição de projetos para investimentos nos setores produtivos de tal forma a gerar demanda para a infraestrutura de transporte. Já o segundo desafio trata da sustentabilidade fiscal desse conjunto de projetos.

Preocupados com esse problema central Aragão *et al* (2009) lançam o conceito da Engenharia Territorial que aparece como solução criativa para o financiamento das infraestruturas de transporte prometendo sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos por meio de um crescimento econômico ordenado, por meio de um conjunto de projetos, que não só o de infraestrutura de transportes, consolidados em um Programa Territorial. Esse conceito será melhor explorado no próximo capítulo.

## 2.5 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Com a exposição do capítulo verifica-se que os investimentos em infraestrutura de transportes são variáveis capazes de impulsionar o crescimento econômico de determinado território. No entanto, o Brasil ainda investe pouco nessas infraestruturas e os estudos demonstram que é preciso investir mais. Ocorre que os gastos para implantar as infraestruturas de transportes são elevados e, nem sempre, o orçamento público é suficiente.

Surge, portanto, a necessidade de combinar investimentos públicos com investimentos privados. A experiência nacional recente aponta para soluções como concessões ou parcerias público privadas. Menciona-se, contudo, que nenhuma dessas encara os investimentos públicos em infraestrutura de transportes como importantes indutores de ganhos fiscais, que poderiam ser utilizados para o custeio e manutenção de tal infraestrutura.

É nesse contexto que surge a Engenharia Territorial, um conceito proposto por Aragão (2008), que propõe um método para o financiamento de infraestrutura de transportes que se apropria dos ganhos fiscais obtidos com o crescimento econômico, o que diminui os riscos de déficits fiscais. Nesse sentido, o próximo capítulo desta tese apresenta os pilares deste novo conceito, em constante evolução pelos já citados autores: (i) Aragão, 2008; (ii) Aragão *et al* 2007, 2009 e 2011; (iii) Aragão e Yamashita 2010a, 2010b e 2010c; (iv) Aragão, Morais e Orrico Filho, 2009; (v) Aragão, Pricinote e Yamashita, 2010; e (vi) Aragão, Yamashita e Gularte (2013).

### **3 ENSINAMENTOS DA ENGENHARIA TERRITORIAL**

Como visto em seção 2.4 o Programa Territorial é o conjunto de projetos que combina investimentos em infraestrutura com investimentos do setor produtivo, além de investimentos complementares. Aragão, Yamashita e Gularte (2013) dizem que a Engenharia Territorial é o método utilizado para a construção de tal programa que visa apresentar uma abordagem prática que não substitui o planejamento territorial, mas faz uma ligação entre o nível estratégico e a execução imediata das políticas públicas.

Por meio das técnicas da Engenharia Territorial é possível a melhor integração não apenas entre as pastas setoriais e os diversos níveis da federação, mas também com o setor privado. No campo financeiro, o pilar central é mesclar o impulso do investimento privado, lhe proporcionando a necessária rentabilidade, com as necessidades do financiamento público e equilíbrio fiscal (Aragão, Yamashita e Gularte, 2013).

Menciona-se que não é objetivo do presente capítulo exaurir o assunto. Para um aprofundamento dos conceitos da Engenharia Territorial, sugere-se a leitura do documento produzido por Aragão, Yamashita e Gularte, 2013, em especial o capítulo 3. O que se pretende com este capítulo é destacar as exigências da Engenharia Territorial na formulação de uma estrutura institucional capaz de gerir de forma eficiente a concepção e a execução do Programa Territorial.

Para tanto, seguem mais quatro seções: i) programa territorial e sua propulsão inovadora; ii) inserção em uma política de crescimento econômico; iii) sustentabilidade fiscal do programa territorial, e por fim; iv) os tópicos conclusivos do capítulo.

#### **3.1 PROGRAMA TERRITORIAL: DO QUE SE TRATA ESSE CONCEITO?**

O segundo capítulo da pesquisa apresentou alguns dos desafios das ações públicas sobre investimentos em infraestrutura de transportes e concluiu que esses investimentos devam ser concebidos de forma mais coesa com os investimentos produtivos que se realizam no território, de forma a garantir a sustentabilidade fiscal, mas também a cooperação efetiva entre vários atores públicos e privados ali presentes. Aragão e Yamashita (2010a) dão o nome de Programa Territorial a esse novo tipo de ações e projetos. É o objetivo dessa seção, detalhar e discutir esse conceito.

Como já mencionado, o programa territorial se compõe de um conjunto integrado de projetos de iniciativa pública e privada em um determinado território que envolve investimentos em plantas produtivas e em infraestruturas. Aragão *et al* (2011) apresentam a Figura 8 (modificada) que sintetiza os projetos que compõem o Programa Territorial:



**Figura 8. Conjunto de Projetos que definem o Programa Territorial**

- a) Projetos produtivos motores: esses os diretamente responsáveis pela agregação de valor econômico, portanto, suportando a sustentabilidade fiscal em função dos diversos impactos econômicos que geram não apenas diretamente, mas também ao longo de toda a cadeia produtiva em que se inserem.
- b) Projetos produtivos complementares: projetos de produção de bens ou serviços relacionados com os primeiros, portanto, pertencentes à respectiva cadeia produtiva, seja no seu lado montante, seja no lado jusante, e que são inseridos já diretamente no programa, de forma a reforçar a agregação de valor do território do mesmo;
- c) Projetos integrativos: esses não pertencem diretamente às cadeias produtivas dos mesmos, mas que catalisam sua agregação de valor e o processo de crescimento geral, abrangendo o incentivo ao empreendedorismo, a educação e capacitação, à saúde, a habitação, a vida cultural, desportiva e lazer, a segurança, a promoção social e a gestão ambiental;

d) Projetos de infraestrutura: abrangem não apenas o transporte e a logística e demais infraestruturas técnicas, promotoras de ganho de produtividade, mas também a otimização da estrutura espacial e da qualidade ambiental como condição de contorno para os efeitos econômicos desejados;

e) A esses projetos se junta o projeto paisagístico do programa, que abrange todos os projetos aqui listados, pois consiste no arranjo espacial de todos eles, de forma a explorar economias espaciais, mas também cumprir requisitos ambientais, sociais e outros objetivos estratégicos políticos e espaciais.

De acordo com Aragão, Yamashita e Gularte (2013), essas categorias de ações conjugadas foram selecionadas em função de seu papel na promoção do crescimento econômico e os objetivos dessa conjugação de esforços em território determinado são:

- Propiciar ganhos de eficiência no investimento privado e público;
- Garantir a sustentabilidade fiscal dos diversos empenhos públicos envolvidos, e;
- Alcançar metas de políticas públicas mais gerais (sociais, ambientais, estratégicos, etc.) conforme determinadas em políticas públicas e planos estratégicos.

Aragão *et al* (2009) apontam que o objetivo de integrar todas essas ações é gerar um resultado sinérgico para que o crescimento da renda seja suficiente para financiar esse conjunto de ações em médio prazo. Segundo esses autores, essas ações isoladas poderiam parecer inviáveis economicamente se observadas de forma isolada, no entanto a integração poderia construir a viabilidade desses projetos assim como de outros investimentos no setor produtivo que deles se beneficiariam e das ações integrativas.

Esses programas devem mobilizar a sociedade no seu território de tal forma que se produza, não apenas ganhos econômicos, mas fortaleça também a construção da sociedade civil e sua democratização (Aragão e Yamashita, 2010b). Isso porque o programa territorial foca o desenvolvimento do potencial humano no território como mola propulsora para o crescimento econômico.

Mais do que um produto tecnocrático, de acordo com Aragão, Yamashita e Gularte (2013), o programa territorial constitui um processo de construção do espaço e da sua sociedade, onde a concepção e sua implantação passa por uma complexa negociação política em nível

nacional, regional e local por envolver um jogo de poder entre os vários setores de interesse representados pelos seus atores.

Aragão *et al* (2009) apontam que, no que tange as políticas públicas e os planos estratégicos do governo, o mecanismo do programa territorial deve propiciar uma maior efetividade às respectivas ações, que passam a ser desenhadas em função de condições e potenciais concretos do território objeto do programa, introduzindo, nesse, projetos de impacto e promotores de profundas mudanças na sua economia e na sociedade.

Surge então o questionamento: como construir tal programa territorial? Ainda que não seja objeto desta pesquisa, algumas descrições de Aragão, Yamashita e Gularte (2013) serão aqui apresentadas. Segundo os citados autores, a construção e implantação desses programas são guiadas por métodos e seguem os seguintes passos:

1. Reconhecimento de atores da sociedade e construção de aliança entre os mesmos, estimulados pelo Estado;
2. Definição de conjunto de empreendimentos (públicos e privados) e de sua territorialidade;
3. Definição dos objetivos e requisitos do programa, em parte prescritos pelos planos estratégicos e setoriais governamentais pré-existentes e pela legislação, em parte também pelos projetos pautados pelo governo, empresários e pela sociedade mais geral;
4. Construção de ferramentas para a análise e concepção do programa (modelos de simulação e avaliação);
5. Concepção, detalhamento e teste do programa e de seu desenho espacial (projeto paisagístico);
6. Determinação final do programa e sua implantação, mediante a adoção de métodos de gestão de processos, Engenharia Financeira, gestão política e jurídica.

Sobre a coordenação, é dito por Aragão e Yamashita (2010c) que uma entidade promotora, objeto de estudo desta pesquisa, que pode assumir distintos estatutos jurídicos, deve assumir a coordenação e estímulo de todo o processo. Cabe à entidade promotora:

1. Reconhecer e organizar os atores públicos e privados, fazendo confluir ao programa as respectivas propostas de atuação no território;
2. Realizar os levantamentos de dados necessários à elaboração e implantação do programa, mas também dos projetos e programas já em pauta,
3. Conceber, de forma participativa com os atores, o programa, após estabelecer sistematicamente mas de forma igualmente coletiva os respectivos princípios e requisitos;
4. Providenciar as ferramentas técnicas necessárias para o desenho e a análise do programa;
5. Providenciar estudos necessários e/ou previstos na legislação e o licenciamento das ações constituintes do programa;
6. Gerenciar a implantação do programa;
7. Proceder a avaliação do programa no que tange o atendimento dos requisitos estabelecidos, especialmente com relação à sustentabilidade fiscal;
8. Assistir os atores no estabelecimento de relações jurídicas entre si e no cumprimento das condições legais para a efetivação das ações constituintes do programa;
9. Gerenciar a produção, o armazenamento, o tratamento e a disponibilização das informações indispensáveis para a concepção e realização do programa.

Essa entidade promotora, segundo Aragão *et al* (2009), deve usufruir de ampla autonomia operacional e dispor de um quadro de elevada capacidade técnica e de negociação política, desenvolvendo ou subcontratando os estudos e trabalhos técnicos mais especializados. Ela teria um papel central na agilização e na garantia de efetividade de todos os procedimentos, na articulação dos atores envolvidos e na mobilização da sociedade em prol do programa.

Pelo que foi descrito até aqui fica constatado que a concepção e implantação de programas territoriais constituem um processo complexo, exigindo uma nova técnica e conceito de construção de projeto. A essa nova técnica foi dado o nome, por Aragão (2008), de Engenharia Territorial.

Conclui-se assim o breve relato sobre a construção e implantação de programas territoriais. Retomando o raciocínio de que o conjunto de projetos deve ser capaz de gerar crescimento econômico que permita um retorno fiscal capaz de custear a implantação e manutenção de infraestruturas, a próxima seção apresenta a abordagem de crescimento econômico da Engenharia Territorial.

### 3.2 INSERÇÃO EM UMA POLÍTICA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Não é objetivo desenvolver pesquisa detalhada de toda a teoria econômica acerca do crescimento, mas somente discutir a representação do processo de crescimento econômico, enquanto um sistema de funções e ações, com vistas a mapear, diversas ações e projetos que promoveriam o crescimento no contexto de programas territoriais. Toda esta seção tem, essencialmente, como referência o sexto capítulo do documento de Aragão, Yamashita e Gularte (2013).

A lógica básica adotada pela Engenharia Territorial, ilustrada pela Figura 9, é a de que os investimentos em infraestrutura transformam o território, gerando uma dinamização do processo produtivo e da rede consumidora, o que resulta no crescimento econômico, que por sua vez, permite o retorno fiscal dos investimentos públicos.



**Figura 9. Lógica básica da recuperação fiscal dos investimentos.**

Além da lógica básica da obtenção do crescimento econômico que permitirá o retorno fiscal dos investimentos, é essencial dizer que, segundo a ótica da Engenharia Territorial, o crescimento econômico é fruto do esforço de atores no desenvolvimento de projetos propulsores, reforçando assim a importância da variável política na elaboração e execução desse programa. Desse modo, o crescimento merece, enquanto categoria central, uma discussão mais detalhada.

A representação do crescimento, segundo a ótica dos autores mencionados no início da seção, é composta por diversos subsistemas que se influenciam mutuamente, presentes as

dimensões como fator tempo e fator espacial, gerando um processo cíclico espiralar multifásico. É pertinente explorar um pouco mais esse processo de crescimento econômico caracterizado por ser: (i) cíclico, (ii) espiralar, e (iii) multifásico.

Na abordagem da Engenharia Territorial, o crescimento econômico é composto por um ciclo, ilustrado na Figura 10, onde basicamente há o acúmulo de capital e consequente investimento, que gera uma dinamização do processo produtivo e da rede consumidora. Esse processo cíclico não deve ser confundido com as flutuações da atividade econômica observados pelos economistas.

Sobre as flutuações da atividade econômica, menciona-se que cada ciclo econômico envolve uma alternância de períodos de crescimento relativamente rápido do produto (recuperação e prosperidade), com períodos de relativa estagnação ou declínio (contração ou recessão). De maneira didática, Balbinotto Neto (2009) *apud* Schumpeter (1939) aponta as quatro fases de um ciclo econômico: (i) boom; (ii) recessão; (iii) depressão, e; (iv) recuperação.

Retornando ao conceito de cíclico, menciona-se que embora o processo seja caracterizado por períodos de expansão e contração da atividade econômica, não são, necessariamente, periódicos. Surge daí a segunda característica: (ii) espiralar. Assim, embora apresente características semelhantes a outro período econômico cada ciclo possui uma particularidade que deve ser estudada. Segundo os autores mencionados, vivencia-se hoje a fase, dentre as quatro citadas em parágrafo anterior, de depressão. É preciso, no entanto, uma reflexão mais aprofundada para compreender o período de recuperação que se iniciará.

O processo de crescimento, segundo os citados autores, é também multifásico, uma vez que a sua representação é composta por diversos subsistemas que se influenciam mutuamente. Desse modo, exploram-se alguns requisitos metodológicos que devem ser anunciados antes da apresentação do modelo de crescimento econômico proposto pela Engenharia Territorial:

- Adota-se o princípio da construção de sistemas, onde uma função global é decomposta em um conjunto de subfunções. Tomando como função global o crescimento econômico, as subfunções são representadas pelas diversas fases do crescimento econômico, que se concatenam no processo circular-espiralar;

- A representação deve descrever o processo econômico enquanto sistema complexo das relações entre o homem e a natureza que envolve a totalidade da vida social;
- A representação deve também considerar as contradições que existem no sistema, para que possam se indicar soluções que gerenciam as contradições e os conflitos econômicos, sociais e políticos decorrentes.

Assim, lança-se mão da Figura 10 (retirada de: Aragão, Yamashita e Gularte, 2013) que fornece uma representação gráfica básica do processo circular-espiral multifásico da acumulação do capital, composto por seis grandes blocos: (i) recursos; informações do meio ambiente; projetos (ii) insumos imediatos; (iii) produção; efetividade; (iv) efeitos multiplicadores; (v) resultado sintético e, por fim; (vi) retroalimentação.

Para uma melhor compreensão, a citada figura deve ser observada em sentido horário a partir do primeiro grande bloco: recursos; informações do meio ambiente; projetos. Menciona-se a figura trata do processo de crescimento econômico aplicado ao setor de transportes. Caso seja de interesse do leitor, o Anexo I do documento utilizado como principal referência para esta seção apresenta o ciclo com as particularidades de oito setores selecionados.

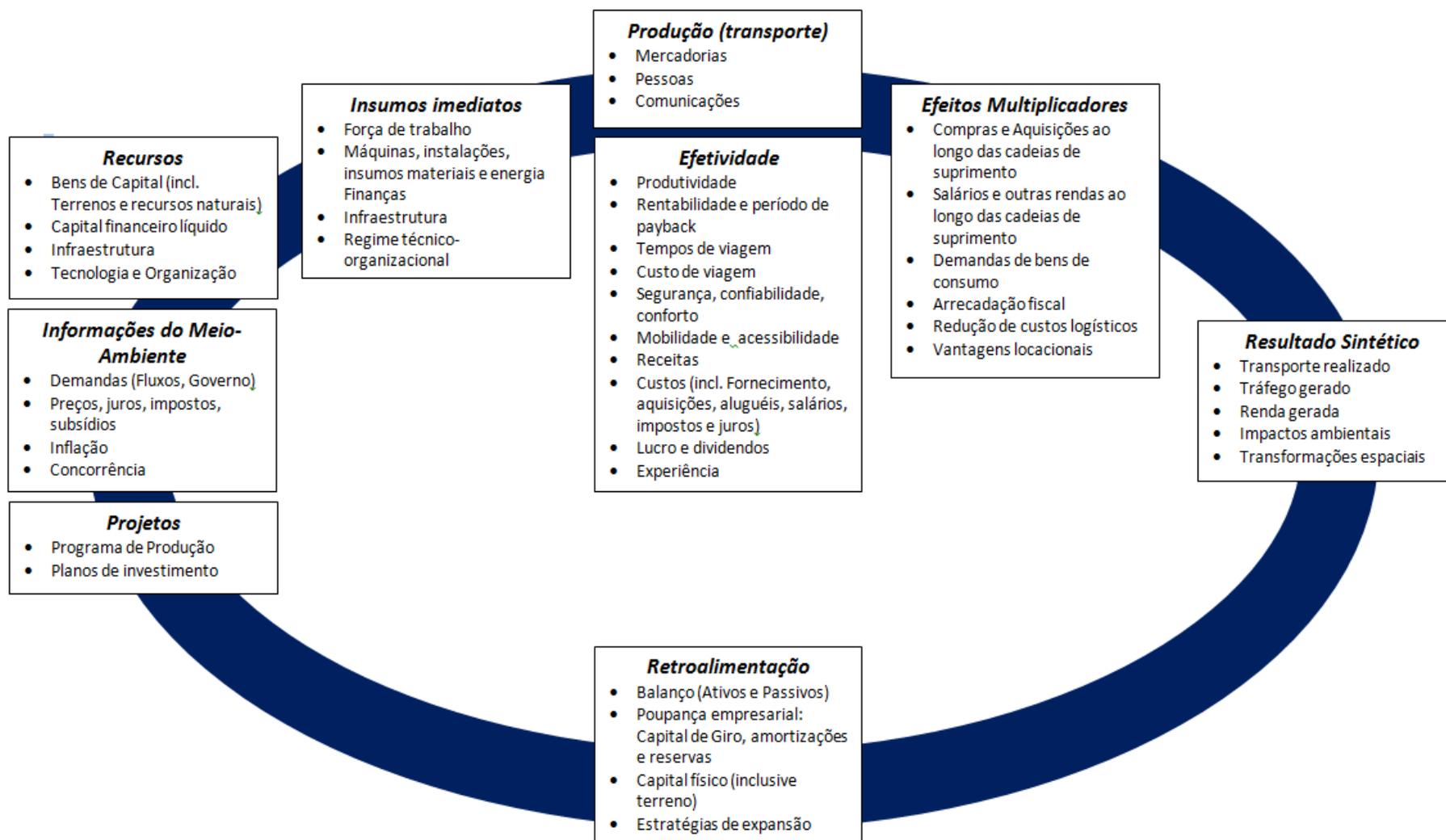


Figura 10. Processo de crescimento econômico enquanto processo cíclico-espiralar multifásico para o setor de transportes.

*a) Bloco 1: Recursos, informações do meio ambiente e projetos*

Esse primeiro bloco de atividades diz respeito aos recursos disponíveis, às informações que os atores possuem sobre o ambiente econômico, e às intenções de ação, expressas em termos de projetos. Com relação aos recursos, verifica-se que não estão restritos aos bens de capital e consumo, mas também aos espaços físicos que lhes são abertos. Com essa noção de recursos mais abrangente é possível abrir novas perspectivas de produção de riqueza.

Merece menção a presença dos atores nesse primeiro bloco de atividades. Do ponto de vista da Engenharia Territorial, conforme exposto por Aragão *et al* (2009), os atores, conhecedores das informações do meio ambiente, são os responsáveis por apresentar as intenções de ação e projetos propulsores, utilizando os recursos disponíveis, capazes de produzir o crescimento econômico necessário para atender aos requisitos do programa. Desse modo, para a referida engenharia, os atores e seus projetos assumem papel essencial no início do funcionamento do processo de crescimento econômico.

*b) Bloco 2: Insumos imediatos*

Após a definição das ações e procedimentos, os recursos são apropriados para a realização da produção, os transformando, assim em insumos imediatos do processo de crescimento. Adota-se uma abordagem mais abrangente, de maneira semelhante aos recursos, para os insumos imediatos. Além de incluir os recursos humanos, materiais e financeiros, organizacionais e técnicos, correntemente listados na Teoria Econômica, Aragão e Yamashita (2010c) lembram que a própria espacialidade (fenômeno mais abrangente do que o terreno alocado para a produção) e o tempo são elementos diretos para a produção.

*c) Bloco 3: Produção e Efetividade*

Chega-se, portanto, ao processo direto de produção, onde os diversos atores produzem o transporte de pessoas ou mercadorias. Ressalta-se que a produção se realiza sob padrões que buscam efetividade. Entre os parâmetros de efetividade estão os custos de viagem, as receitas com o transporte realizado e, como resultado do confronto entre os dois, do valor agregado; o tempo de viagem, a produtividade e a rentabilidade individual para cada unidade de transporte (passageiro ou tonelada) são igualmente fatores que interferem na definição do processo.

#### *d) Bloco 4: Efeitos multiplicadores*

De acordo com Aragão, Yamashita e Gularte, 2013, a produção realizada em cada unidade e seu grau de efetividade impacta direta e indiretamente sobre as mais diversas unidades e atores participantes do processo econômico. Entre esses efeitos multiplicadores listam-se: (i) compras e aquisições ao longo das cadeias de suprimento; (ii) salários e outras rendas ao longo das cadeias de suprimento; (iii) demandas de bens de consumo; (iv) arrecadação fiscal; (v) redução de custos logísticos, e; (vi) vantagens locacionais.

#### *e) Bloco 5: Resultado sintético*

Da mobilização dos setores econômicos e dos atores envolvidos emerge um resultado sintético que afeta todos os atores, independentemente de sua atuação individual no processo produtivo. Trata-se, nesse sentido, conforme Aragão e Yamashita (2010c) do momento de distribuição dos resultados da produção coletiva. Os resultados sintéticos dizem respeito a: (i) transporte realizado; (ii) tráfego gerado; (iii) renda gerada; (iv) impactos ambientais, e (v) transformações espaciais.

#### *f) Bloco 6: Retroalimentação*

O último bloco representa o momento finalístico do processo de produção, que é a realização das necessidades pessoais dos atores para que possam continuar produzindo. Neste estudo consideram-se neste sexto bloco: (i) balanço (Ativos e Passivos); (ii) poupança empresarial: capital de giro, amortizações e reservas; (iii) capital físico (inclusive terreno), e; (iv) estratégias de expansão. Segundo Aragão *et al* (2009), em uma economia mercantil monetarizada a retroalimentação se resume na satisfação das necessidades de recebimento de renda, eventualmente complementada por subsídios governamentais e serviços coletivos.

Sobre este bloco, Aragão e Yamashita (2010c) dizem que os atores irão acumular ativos reais e financeiros que a potencializam, e conjuntamente com o ganho de experiência irão decidir o seu papel no processo produtivo, seja pela continuidade das práticas correntes, seja por uma inserção de novo tipo. Tanto essa inserção como o acúmulo contínuo de ativos reais e financeiros são objeto de novos projetos que condicionarão a ação do indivíduo em cada nova rodada do processo, conforme a classe social a que pertence.

Os autores citados no parágrafo anterior complementam a ideia, apontando que a retroalimentação não diz respeito apenas ao reposicionamento de indivíduos e das respectivas unidades familiares no processo econômico, também as outras categorias de atores (empresas, Estado etc.) possuem necessidades institucionais próprias, e nessa etapa, realizam um balanço de sua situação para situar e decidir as próximas ações.

A sequência de ações para o processo, exposto na Figura 10, é mais complexo, eis que cada etapa é influenciada não apenas pelas precedentes, mas também por outras não imediatamente vizinhas. Especialmente, etapas sucessivas podem influenciar as procedentes, gerando fluxos de concatenação em sentido contrário. Entretanto, o objetivo da seção, de apresentar a abordagem de processo de crescimento, foi cumprido.

Encerra-se, desse modo, a abordagem da Engenharia Territorial para o processo de crescimento econômico. A próxima seção trata de outro conceito central da Engenharia Territorial, que seja a sustentabilidade fiscal de programas territoriais.

### **3.3 SUSTENTABILIDADE FISCAL DE PROGRAMAS: QUAL A SUA REAL NECESSIDADE?**

A seção 2.4 já tratou da importância da sustentabilidade fiscal para a viabilidade de grandes projetos de infraestrutura de transporte que exigem grande volume de investimentos. Esta seção trata do conceito de sustentabilidade fiscal e da necessidade de considerá-la isoladamente para um programa territorial.

Segundo Aragão, Yamashita e Gularte (2013), documento cujo capítulo cinco é utilizado como principal referência para esta seção, o conceito de sustentabilidade fiscal está cada vez mais difundido na literatura da gestão das finanças públicas quanto da gestão macroeconômica. Esse tema é especialmente estudado pelas instituições financeiras que fornecem empréstimos para países em desenvolvimento como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Essas instituições se deparam com dois grandes desafios. O primeiro deles está em avaliar, com base no monitoramento dos déficits e endividamentos públicos, as políticas econômicas correntes e suas capacidades de serem mantidas sem prejuízo para a manutenção da solvência fiscal. O segundo desafio diz respeito à capacidade das finanças públicas em atravessar, sem grandes prejuízos, os períodos de instabilidade econômicas, comuns aos ciclos econômicos, como visto em seção 3.2.

A sustentabilidade fiscal, aos olhos da Engenharia Territorial, deve ser avaliada sob as seguintes categorias:

- a) solvência fiscal, que pode ser medida pelo equilíbrio entre os dispêndios e as receitas fiscais ao longo de um período determinado do programa (equilíbrio do caixa governamental específico do programa);
- b) o controle da liquidez ao longo desse mesmo projeto, controle esse que se desdobra em dois: o controle do endividamento do programa (liquidez interna) e o controle dos efeitos do programa sobre a liquidez geral do fisco (liquidez sistêmica);
- c) robustez ou proteção contra vulnerabilidades, ou seja, a gestão deve ter controle dos riscos que poderão afetar as condições de solvência e liquidez.

Considera-se como sustentável, de acordo com os mencionados autores, a gestão fiscal se as três condições acima listadas são mantidas, sem que grandes correções sejam necessárias, tanto em termos de cortes de gastos ou de aumento forçado da receita, como aumentos não previsto de impostos, taxas ou tarifas, eventos esses que trazem instabilidades (i) econômicas; (ii) sociais, e; (iii) políticas.

Para chegar ao resultado desejado, quer seja a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos, o Estado dispõe de vasto conjunto de instrumentos e ações. No lado dos passivos, devem-se definir os investimentos, gastos públicos, transferências e o endividamento. Observando as receitas, devem-se determinar a receita tributária e de contribuições, mas também outras entradas como a valorização do estoque de capital público e outras receitas extraordinárias. Aragão, Morais e Orrico Filho (2009) acrescentam ainda que o governo pode extrair ganhos de caráter inflacionário e das taxas de juros, ainda que não possuam total controle.

Até aqui se discutiu a noção de sustentabilidade fiscal aplicável à política fiscal e econômica gerais, cabe avaliar o seu uso para um conjunto de projetos, ou ainda, para um programa territorial. Nesse último caso os problemas e espaços de ação dos gestores desse tipo de programa se diferem essencialmente das autoridades fiscais de um governo central. As diferenças são listadas por Aragão, Yamashita e Gularte (2013):

- a) os gestores dos programas territoriais não constituem, necessariamente, uma autoridade pública à parte, e são subordinados aos governos federal, estaduais e municipais. Tais

governos são os responsáveis pela gestão fiscal, gestão essa que se subordina aos limites impostos pela legislação de responsabilidade fiscal, mas também às prioridades governamentais e às obrigações gerais de serviço público.

b) o gestor do programa tem sob sua responsabilidade o desenho e a execução de um programa composto por um conjunto ordenado de projetos de investimentos e ações do setor público e privado, que visa promover o crescimento econômico de um determinado território. A responsabilidade do gestor no campo fiscal é assegurar que o programa gere suficientes receitas para todos os níveis governamentais envolvidos, de forma que a participação de cada nível seja fiscalmente sustentável.

c) uma autoridade fiscal se preocupa em garantir um equilíbrio fiscal permanente e, em termos metodológicos, trabalha com equações que assumem, muitas vezes, horizontes temporais infinitos. Em contraste, o horizonte de um programa territorial é finito, mesmo que ele possa durar duas ou três décadas; nesse horizonte haverá o gestor assegurar um retorno econômico e fiscal necessário para assegurar a sustentabilidade fiscal do programa.

d) Em comparação com os instrumentos que o governo central tem à disposição para garantir o equilíbrio fiscal, que foram descritos acima, o espaço de ação do gestor do programa é bem mais limitado. Por exemplo, ele não poderá manipular a emissão monetária, as taxas de juros e de câmbio; terá ainda dificuldades para pelo menos influenciar a política tributária ou até o orçamento público geral. Por outro lado, essas grandezas que se encontram fora de seu controle poderão afetar fortemente o resultado fiscal do programa.

Uma vez exposta a diferença entre o gestor do programa territorial e a autoridade fiscal surgem os questionamentos: (i) Faz sentido exigir a sustentabilidade dos programas territoriais isoladamente? (ii) O conceito de sustentabilidade fiscal não deveria ser relegado a fluxos fiscais permanentes e intertemporais, restringindo o conceito para “consistência” ou “compatibilidade fiscal” dos programas?

Sobre as questões acima, Aragão, Yamashita e Gularte (2013) ponderam que a sustentabilidade fiscal de um programa se justifica na medida em que serve de alerta para as implicações de grandes investimentos, como é o caso dos investimentos em infraestrutura de transportes, para o equilíbrio fiscal. A importância de tal alerta se intensifica quando se observa que a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos não

constitui preocupação central dos responsáveis pelas políticas e projetos setoriais que, por muitas vezes, preocupam-se apenas com suas próprias metas setoriais, ficando a cargo das autoridades fiscais imporem limites aos investimentos.

Quanto ao conceito específico de sustentabilidade fiscal aplicável aos programas, essa deve ser medida pelo atendimento das seguintes condições, segundo Aragão e Yamashita (2010c):

- a) Os programas deverão ser internamente solventes e líquidos, atendendo as condições algébricas expostas adiante;
- b) O programa não pode deteriorar o balanço fiscal geral dos governos envolvidos; mais especificamente, a dívida pública adicional provocada pelo programa deve obedecer a um conjunto de regras e indicadores de controle válidos para toda a dívida pública;
- c) A gestão fiscal no interior do programa deve assegurar suficiente robustez com relação a diversos fenômenos desestabilizadores como, por exemplo, a flutuação de taxas de juros, câmbio e de crescimento, e outros riscos a serem levantados sistematicamente.

Conclui-se assim, a exposição sobre a sustentabilidade fiscal de programas. Menciona-se que Aragão, Yamashita e Gularte (2013) apresentam o detalhamento da medição, por meio de indicadores selecionados, da sustentabilidade fiscal. No entanto, como não é objetivo desta pesquisa medir a sustentabilidade de programas, tal assunto não será tratado.

### 3.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Para que seja atendido o objetivo do capítulo ainda é necessário que se destaquem as exigências da Engenharia Territorial na formulação de uma estrutura capaz de gerir de forma eficiente a concepção e a execução de um programa territorial. Nesse sentido, destacam-se os requisitos fins de tal estrutura, no Quadro 1:

**Quadro 1. Requisitos fins para estrutura capaz de gerir a concepção e execução de programas territoriais**

Requisito	Descrição
Política de crescimento econômico	Inserção em uma política de crescimento vigoroso e sustentável.
Empoderamento dos atores	Geração de renda auferida, ativos de forma geral, para todos os atores, independentemente de sua atuação

Requisito	Descrição
	individual no processo produtivo.
Conjunto de projetos para construção do programa territorial	Geração de projetos para o setor produtivo, bem como projetos complementares a fim de que se gere demanda para a infraestrutura de transporte.
Sinergia dos projetos	Promoção da sinergia da conjunção de projetos, para que aconteça internalização no programa territorial dos efeitos catalíticos da infraestrutura de transporte, que anteriormente considerados externos à sua contabilidade.
Propulsão inovadora	Elaboração e adição de novos projetos propulsores do crescimento econômico, na medida em que os resultados fiscais ainda não são satisfatórios, até que se atinjam as metas não apenas financeiras, mas também de outras dimensões, como sociais, ambientais, urbanísticos, etc.
Atratividade dos investimentos	Geração de balanço comercial e financeiro positivos com grau de competitividade satisfatório que resulte atratividade para investimentos.
Sustentabilidade fiscal	Concepção de investimentos públicos em infraestrutura de forma coesa com os investimentos produtivos que se realizam no território, de forma a garantir a sustentabilidade fiscal.

Esses são, portanto, os requisitos fins para a estrutura capaz de gerir a concepção e execução de programas territoriais. Os requisitos meios, que, de certa forma, estão relacionados à eficiência na gestão da concepção e execução dos programas, serão extraídos da Teoria dos Custos de Transação, uma teoria econômica que se baseia nos custos das transações para justificar a escolha da melhor estrutura de governança.

Os principais conceitos que nortearão os requisitos meios para definição de melhor estrutura são apresentados em capítulo seguinte.

## **4 APORTES TEÓRICOS DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Na conclusão do terceiro capítulo ficou clara a necessidade de uma base teórica na qual seja possível extrair os requisitos para definição de estrutura capaz de gerir de forma eficiente a concepção e a execução de um programa territorial. Assim, para complementar a fundamentação da escolha de referida estrutura utiliza-se a Teoria dos Custos de Transação, que se baseia nos custos das transações realizadas para justificar a escolha da melhor estrutura de governança.

A referida teoria tem suas origens na década de 30 com os estudos de Coase que, motivado pela insatisfação com a teoria tradicional que tratava o sistema econômico como regulável pelo próprio mercado, desconsiderando a análise das firmas, ou instituições. Com essa mesma motivação Williamson desenvolveu diversos estudos sobre o assunto e se tornou um dos principais responsáveis por difundir os conceitos da Teoria dos Custos de Transação (TCT), que estuda razões das escolhas entre diferentes mecanismos de coordenação da produção (governança): mercados e hierarquias.

Assim, este estudo apoia-se nos ensinamentos da Teoria dos Custos de Transação para determinar estrutura capaz de gerir de forma eficiente a concepção e a execução de um programa territorial. Para tanto, seguido desta breve introdução, este capítulo se divide em outras cinco seções: (i) conceitos da teoria dos custos de transação; (ii) dimensões das transações; (iii) contrato como instrumento de solução de conflitos; (iv) estrutura de governança, e por fim; (v) aplicação dos conceitos da TCT em serviços públicos.

### **4.1 CONCEITOS DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) foi desenvolvida como um complemento à microeconomia neoclássica e seu principal expoente é Williamson (1975; 1985; 1996; 1998 e 1999). Seu objetivo é ir além da análise tradicional, mas não romper com ela. De acordo com o próprio Williamson (1998), a TCT é uma forma de se estudar as organizações em que a transação é a unidade básica de análise e envolve aspectos de economia, direito e economia das organizações, e por isso, é considerada uma abordagem multidisciplinar.

A TCT começou a ser estruturada com os estudos de Coase em 1937 (Williamson, 1985) a partir de sua insatisfação com a teoria tradicional que tratava o sistema econômico como auto-regulável pelo mercado, e conseqüentemente não dava a devida atenção às firmas. Segundo ele, a firma como as conhecemos não foram consideradas pela análise econômica, que se preocupava apenas com os estágios da produção. A firma seria mais do que uma coleção de transformações tecnológicas. Não só transformaria insumos em produtos, mas assim como os mercados, coordenava as ações dos agentes econômicos (Williamson, 1985).

Essa percepção levou alguns pesquisadores a tentar entender de que maneira se dava a escolha entre diferentes mecanismos de coordenação da produção (governança): mercados e hierarquias. A coordenação via mercado se dá pelo sistema de preços, sem a interferência de terceiros. Cada estágio da produção é articulado por meio de contratos. Já a coordenação hierárquica articula a produção dentro de uma organização. Ao invés de contratos, os estágios da produção são subordinados a um controle superior, ou seja, são organizados pelas firmas.

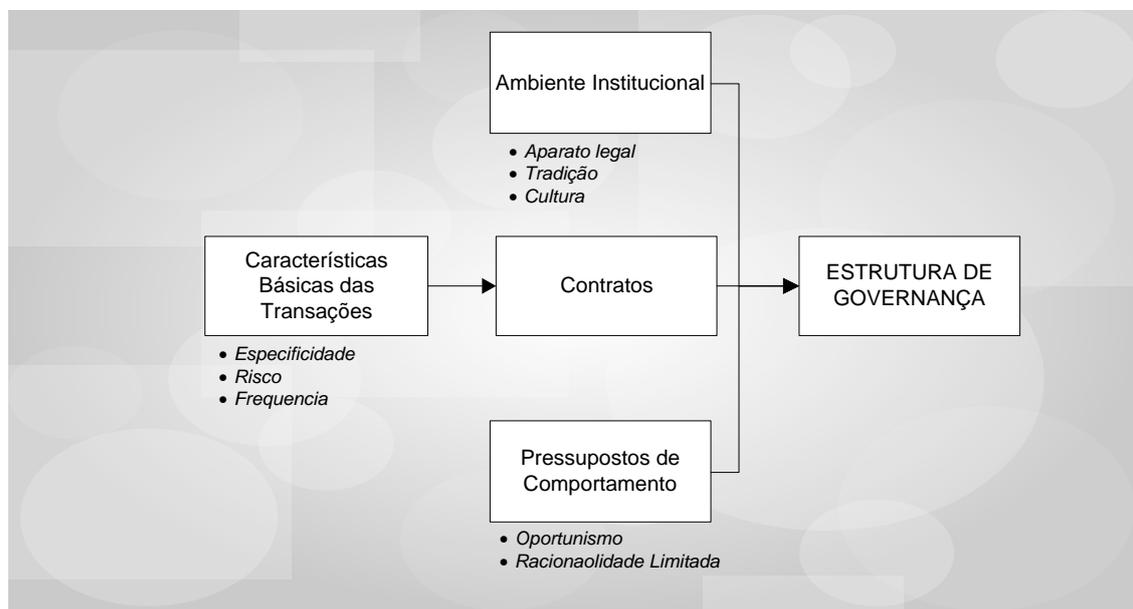
A proposição de Williamson (1999) é que a escolha dos mecanismos de governança seja feita com base nos custos de transação. Quando os custos da articulação via mercado fossem menores, essa seria a alternativa escolhida, e em contrapartida, caso os custos da coordenação via hierarquia se apresentassem menores, a produção aconteceria dentro de organizações. Williamson (1975) admite também uma combinação entre essas três formas, chamada de híbrida.

Para entender melhor como isso funciona é necessário entender o que é a unidade básica de análise proposta pela TCT, a transação. Uma transação ocorre toda vez que um bem ou serviço é transferido para uma interface tecnologicamente separada (Williamson, 1985). Shelaski e Klein (1995) exemplificam os custos de transação ao identificá-los como aqueles incorridos ao localizar outros agentes dispostos a efetivarem a transação, comunicarem-se e trocarem informações que não se resumem aos preços. Enquanto os bens devem ser descritos, inspecionados, pesados e medidos, e muitas vezes é preciso recorrer a um contrato escrito sob a proteção do ordenamento jurídico (ou mesmo privado), em que há custos para sua confecção, como a troca de documentos, a assistência de advogados, a manutenção de registros ou de instituições de reforço e acompanhamento.

Depois de passar pelo conceito de transação, é preciso identificar as bases da teoria. Ela apoia-se em dois pressupostos sobre o comportamento dos agentes econômicos, a racionalidade limitada e o oportunismo. Williamson (1985) aponta que quando os agentes comportam-se de acordo com a racionalidade limitada, não é possível prever todas as alternativas possíveis, sendo necessário que conflitos sejam solucionados por terceiros.

Williamson (1985) considera também distintas formas de busca pelo interesse próprio. A primeira delas, a forma forte, é o oportunismo, pressuposto comportamental que sustenta a TCT. Enquanto a teoria econômica argumenta que os agentes comportam-se de maneira isenta na busca da satisfação de seus interesses, a TCT admite um comportamento que pode prejudicar outros agentes de forma intencional (Rocha, 2011). De acordo com Williamson (1985) a busca pelo interesse próprio poderá prejudicar outros agentes caso uma das partes distorça ou manipule informações necessárias para a execução das transações.

Nesse sentido, a Figura 11, elaborada por Zylbersztajn (1995) ilustra os elementos que condicionam, ou influenciam a escolha de uma estrutura de governança.



**Figura 11. Elementos que induzem uma estrutura de governança**

Em resumo, a TCT diz que a forma hierárquica de governança surge para resolver os problemas causados pela racionalidade limitada e pelo oportunismo em meio a um ambiente incerto e sujeito as características básicas das transações. A decisão em torno da melhor forma de coordenação da produção depende dos custos associados às transações.

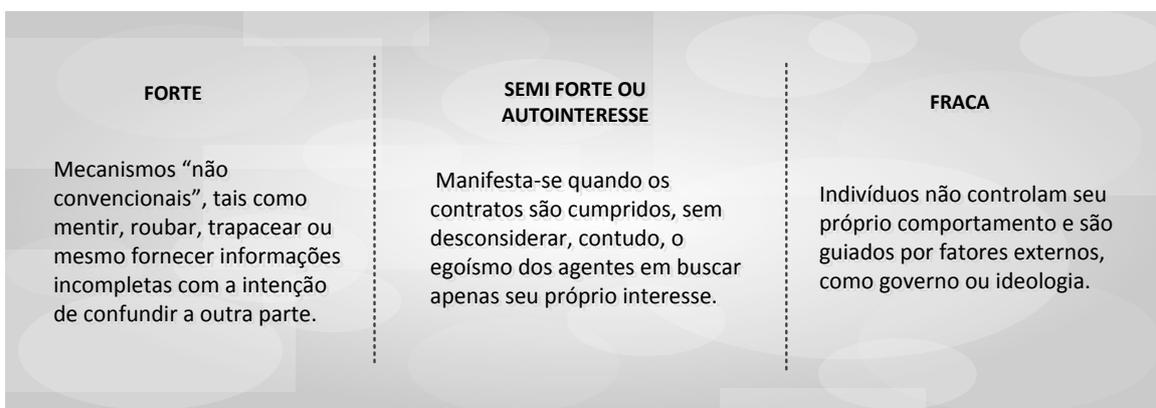
## 4.1.1 Pressupostos de Comportamento

### 4.1.1.1 Oportunismo

Diferentemente de outras teorias neoclássicas, como aponta Schubert (2012), a teoria dos custos de transação considera a complexidade do comportamento humano em seus modelos de análise, contemplando em suas abordagens a natureza humana como ela é, ou ao menos, como ela se comporta frente a determinados comportamentos.

O comportamento oportunista, segundo definição de Williamson (1985), é toda ação intencional em que os agentes econômicos buscam interesses próprios nas transações, agindo em interesse particular aproveitando-se de lacunas, omissões ou brechas contratuais. No entanto, como menciona Williamson (1987), nem sempre os indivíduos agem de forma oportunista situações similares.

Silva e Brito (2013) destacam que o comportamento oportunista se manifesta de três maneiras distintas: forte; semiforte ou autointeresse e; fraca. No primeiro caso o indivíduo utiliza-se de mecanismos “não convencionais”, tais como mentir, roubar, trapacear ou mesmo fornecer informações incompletas com a intenção de confundir a outra parte. Já no segundo caso, o comportamento oportunista manifesta-se quando os contratos são cumpridos, sem desconsiderar, contudo, o egoísmo dos agentes em buscar apenas seu próprio interesse. A forma mais branda do oportunismo acontece quando os indivíduos não controlam seu próprio comportamento e são guiados por fatores externos, como governo ou ideologia. A Figura 12 ilustra as diversas manifestações do oportunismo, segundo a Teoria dos Custos de Transação.



**Figura 12. Diferentes manifestações de oportunismo.**

Segundo Williamson (1985) nem todos os atores são oportunistas, mas basta que um ator apresente tal comportamento que o risco é propagado ao longo dos contratos, redes e

relações, o que gera a necessidade de criação de instrumentos regulatórios cuja finalidade é minimizar os custos advindos desses riscos.

Schubert (2012) destaca que a frequência com que as transações se repetem e os contratos se renovam o comportamento oportunista dos atores tendem a diminuir, uma vez que a necessidade de renovação do vínculo, ou mesmo a proximidade criada entre os atores, inibe ações oportunistas.

Assim, nesta pesquisa será considerado que o comportamento oportunista está presente em todas as transações e relações contratuais, seja manifesto em sua forma forte, semi forte ou fraca. Nesse sentido, como detalhado em capítulo seguinte algumas perguntas serão elaboradas com intuito de captar o nível de oportunismo presente na relação entre a iniciativa privada e poder público em projetos de desenvolvimento do território formulados a partir de infraestrutura de transportes.

#### *4.1.1.2 Racionalidade Limitada*

Como visto, é importante entender o comportamento oportunista dos atores para estudar as transações. Nesse mesmo sentido, torna-se essencial conhecer as suas racionalidades. Williamson (1985) divide a racionalidade em três diferentes níveis, quais sejam: ilimitada; limitada e orgânica. Schubert (2012) assim definiu:

a) racionalidade ilimitada, ou racionalidade maximizadora, é a mais forte forma de expressão da racionalidade, na qual se assume que os atores possuem capacidade plena para obter todas as informações existentes e calcular todas as suas possíveis decisões a serem tomadas, com base em todas as alternativas existentes e alinhadas a um resultado previsto.

b) racionalidade limitada, forma semiforte da racionalidade, se caracteriza pela incompletude de informações existentes e pela incapacidade do agente em processar todas as informações que recebe, de maneira a calcular todas as suas ações e todos os seus possíveis resultados. Essa é a forma designada pela Teoria dos Custos de Transação, por meio da qual se interpreta o comportamento dos atores.

c) a racionalidade orgânica é a forma mais fraca de expressão da racionalidade, segundo Williamson (1985), vindo a ser estudada sob a perspectiva evolucionária moderna, na qual

as expressões do conhecimento se dão sob o viés da construção de padrões coletivos de comportamento.

Nesses termos, a racionalidade que se trabalha é a limitada. Assim, neste estudo, importa mencionar que a racionalidade limitada é um pressuposto a ser considerado. Considera-se que os atores buscam escolhas prudentes em meio à escassez de recursos, optando racionalmente pelos melhores meios para determinados fins, sob a influência de outros atores e do ambiente institucional, muitas vezes, permeado por incertezas (Schubert, 2012).

Dependendo do lugar – local de trabalho, da moradia, de passeio, etc. – e do momento – afetivo, saúde, profissional, familiar, etc. –, haverá um tipo de racionalidade predominante sobre a forma de agir e pensar dos atores.

#### *4.1.1.3 Confiança como variável de análise*

Ainda que não seja um pressuposto da Teoria dos Custos de Transação, a Confiança é variável importante para a sua compreensão. Quanto maior a confiança entre os atores assume-se que menores são os custos dessa transação. E, conseqüentemente, quanto menor a confiança entre os atores, maiores serão os cuidados na elaboração dos contratos vez que os custos de transação tendem a ser mais elevados. Assim, a variável assume papel fundamental neste estudo.

De acordo com Schubert (2012) *apud* Williamson (1996), a confiança pode ser entendida de três formas distintas, quais sejam:

a) Confiança Calculada: a aceitação de um determinado risco implica na existência de uma determinada confiança. Por exemplo, ao confiar em alguém ou alguma coisa, esperamos que algo benéfico aconteça, ou, no mínimo, não prejudicial o bastante que comprometa uma relação de cooperação.

b) Confiança Pessoal: é um tipo de confiança, não calculada, ausente de monitoramento, inclinada ao perdão e descontínua. Esse tipo de confiança faz parte das experiências de vida das pessoas, que envolve, principalmente, sua família, amigos e sentimentos.

c) Confiança Institucional: caracterizada pelo contexto social e organizacional, dentro dos quais, os contratos estão enraizados e os cálculos sempre reaparecem, tendo em vista que as transações fazem parte do contexto.

Menciona-se que quanto maior a confiança de uma transação, menor o seu custo, o que facilita os acordos comerciais, aumentando assim a performance do mercado. Nesse sentido, assim como Schubert (2012), optou-se por considerar a confiança como uma das variáveis chaves que explicam e influenciam a formação das chamadas “estruturas de governança”.

## **4.2 DIMENSÕES DAS TRANSAÇÕES**

Segundo Schubert (2012) as dimensões das transações são três: frequência; incertezas e ativos específicos.

### **4.2.1 Frequência**

A frequência possui papel fundamental na construção de uma relação entre os atores envolvidos na transação. É razoável assumir que quando maior a recorrência (ou frequência) de encontros entre os atores, menores serão as dúvidas e incertezas, construindo, assim, uma reputação entre os atores. Nesse mesmo sentido, Schubert (2012) diz que com a frequência é possível estabelecer informações suficientes ou, ao menos, em maior quantidade, sobre o outro lado com que se está estabelecendo um contrato.

De acordo com Zylbersztajn (1995) a frequência é uma dimensão da transação que diminui o efeito de incompletude contratual e seus custos de execução e monitoramento, impactando diretamente na definição de uma estrutura de governança. Ainda, as transações que envolvem ativos com maior especificidade<sup>2</sup> tendem a ter uma maior frequência, vez que os atores dependem de si.

Verifica-se, portanto, a importância da frequência para a definição de uma estrutura de governança. Neste estudo essa variável será avaliada comparando a frequência com que as relações acontecerão nas estruturas propostas para a análise.

### **4.2.2 Incertezas**

Em um modelo racional, a tomada de decisão dos atores baseia-se em uma estrutura lógica, sequencial, com possibilidade para uma análise exaustiva de todas as alternativas e suas consequências. Sobre o assunto, Saccomandi (1998, *apud* Schubert, 2012) estabelece que para caracterizar o modelo racional, são necessários três requisitos:

---

<sup>2</sup> Os ativos específicos são uma das dimensões das transações. Seu conceito e implicações estão em seção seguinte.

- a) o ator, ou agente econômico, deve ter completo controle sobre suas escolhas e não sofrer influência das escolhas de outros atores ou outras instituições;
- b) o ator deve ser capaz de conhecer todas as alternativas de escolhas, além de ter a habilidade de estabelecer a ordem de suas preferências baseado em todos os resultados possíveis para cada uma dessas escolhas;
- c) o agente deve ter a adequada capacidade de calcular, antecipadamente, cada problema que resultaria de suas escolhas, prevendo as consequências de cada uma de suas escolhas.

Caso o primeiro requisito listado seja removido, aparecem as estratégias dos atores e suas articulações políticas. Se o segundo for removido, os atores atuam sob a condição de incertezas, onde não conhece todas as alternativas possíveis para a sua escolha. Por fim, caso o terceiro requisito seja retirado, o ator não mais procura a maximização de sua escolha, mas procura alguma que o satisfaça. Nesse contexto, caso algum dos requisitos do modelo racional falhe, aparece uma condição de incerteza que deve ser compreendida para a elaboração dos contratos ou mesmo escolha da estrutura de governança adequada.

As incertezas, segundo Williamson (1985), são classificadas como primárias, secundárias e terciárias. As incertezas primárias são aquelas que não se podem prever, Azevedo (2000) cita como exemplo de incertezas primárias as crises econômicas e políticas cambiais. As incertezas classificadas como secundárias são aquelas relacionadas à falta de comunicação entre os contratantes, onde não é possível que uma parte conheça todas as estratégias e plano de ação da outra parte. Já as terciárias ocorrem quando existem comportamentos incertos dos atores, podendo haver informações distorcidas, falsas ou enganosas.

Menciona-se que os ativos específicos<sup>3</sup> possuem forte relação com as incertezas. Quanto maiores forem aqueles, mais relevantes se tornam estes dentro de uma análise dos custos de transação. Assim, busca-se minimizar as incertezas, por meio de maior troca de informações, o que torna o ambiente institucional mais estável (Schubert, 2012).

### **4.2.3 Ativos Específicos**

De acordo com Schubert (2012) a especificidade dos ativos, dentre as dimensões da Teoria dos Custos de Transação, é a que merece maior atenção vez que guarda relação mais

---

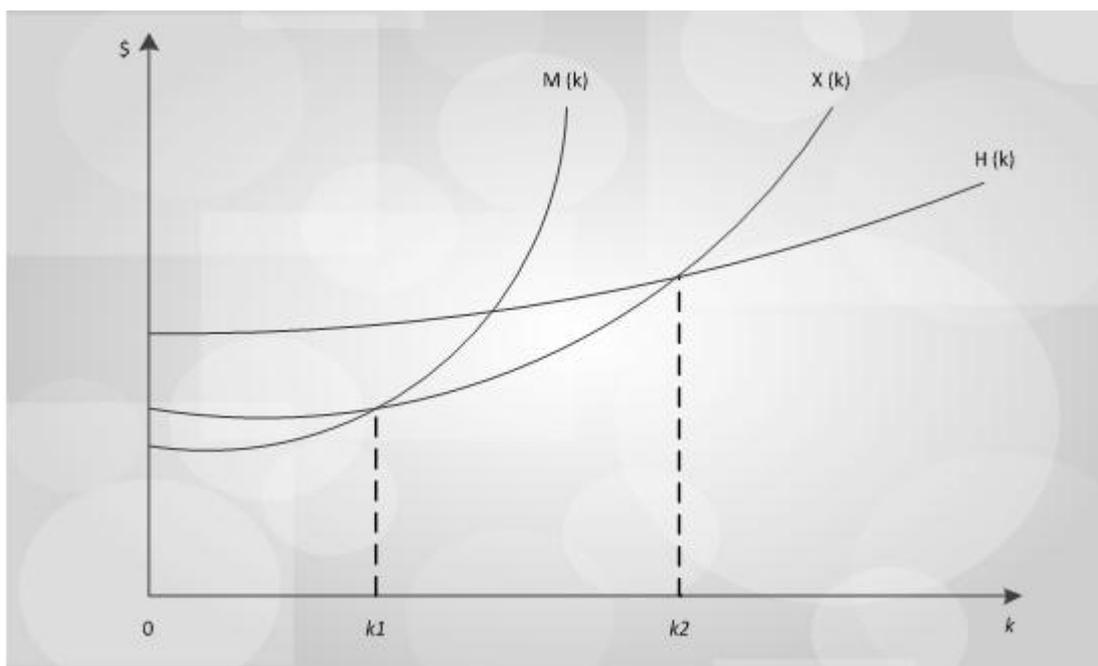
<sup>3</sup> Conceito detalhado em subseção seguinte

próxima com a estrutura da firma, ou seja, o capital que será investido e que envolve os custos diretos. Quando maior a especificidade dos ativos, em geral, maior é a frequência das transações, tendo em vista a condição de utilização, aplicação e/ou estado do ativo. Já as incertezas tendem a ser menores, pois os altos custos envolvidos, sob os quais se estabelecem as transações e os contratos, dependem da necessidade de um determinado grau de estabilidade, que garantirá sua continuidade e o retorno econômico esperado.

Segundo Williamson (1996) os ativos específicos são classificados em seis modos:

- a) especificidade do lugar;
- b) especificidade do capital físico;
- c) especificidade do capital humano;
- d) especificidade da marca;
- e) especificidade temporal.

Assim, a especificidade dos ativos influencia de maneira direta as formas contratuais estabelecidas, tanto nas transações quanto nas estruturas de governança que são formadas. Nesse sentido, Azevedo (2000 *apud* Schubert 2012) propõe a seguinte configuração Figura 13:



**Figura 13. A especificidade dos ativos e a estrutura de governança.**

Na Figura 13, o eixo vertical  $\$$  representa os custos de governança, enquanto que o eixo horizontal  $k$  identifica a especificidade dos ativos, assim,  $k2$  possui maior especificidade que  $k1$ . As funções  $M(k)$ ,  $X(k)$  e  $H(k)$  representam as estruturas de governança<sup>4</sup>, respectivamente, Mercado, Híbridas e Hierárquicas.

Pela figura, quando maior a especificidade, maior a tendência de integração dos contratos, sendo que entre  $0$  e  $k1$ , o mercado responde bem como estrutura de governança, vez que os ativos não possuem alto grau de especificidade. No intervalo de  $k1$  a  $k2$ , a tendência é de que essas relações sejam híbridas, indicando que a firma verticaliza parte de suas relações contratuais e mantém outras diretamente com o mercado. Por fim, entre  $k1$  e  $k2$ , essas relações tendem a ser caracterizadas como hierárquicas.

#### **4.2.4 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA SEGUNDA A ÓTICA DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Como visto em seção 4.1.1, o oportunismo e a racionalidade limitada estão presentes no comportamento dos atores e, isso faz com que buscam, sempre, o resultado que melhor lhes atende em uma transação. Esta, por sua vez é caracterizada, dentre outros, pela especificidade dos ativos que conduzirá a escolha da estrutura de governança mais eficiente<sup>5</sup>.

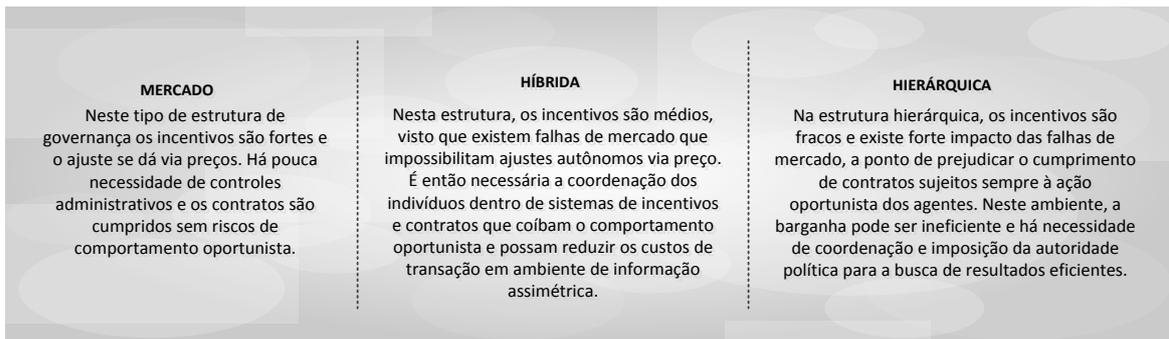
As estruturas de governança apresentam propriedades distintas que as fazem mais, ou menos, aptas para coordenar as diversas transações entre os agentes, minimizando custos de transação e buscando a eficiência dos resultados (Fagundes, 2007). A eficiência desses resultados é obtida por meio de sistemas de incentivos, controle de conduta a flexibilidade de adaptação a novas realidades (Peres, 2007).

Williamson (1985) propõe três tipos de estruturas de governança: (i) a que se dá através do mercado; (ii) a hierárquica, e; (iii) uma forma híbrida entre ambas (contratual). A figura proposta por Peres (2007) apresenta as características das três estruturas de governança:

---

<sup>4</sup> Maiores detalhes sobre as estruturas de governança podem ser obtidos em seção específica deste estudo.

<sup>5</sup> Segundo Peres (2007), não existe *a priori* uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência apoia-se na adequação da estrutura de governança em questão às características da transação específica.



**Figura 14. Estruturas de Governança proposta por Williamson (1985)**

Conclui-se que, dependendo do ambiente econômico e institucional, e da existência de maiores ou menores custos de transação, a estrutura de governança tenderá a ser mais hierárquica do que de mercado ou híbrida (contratual). Essa escolha em si não implica que essa organização será eficiente ou não; a eficiência dependerá de como as falhas de mercado, isto é, a assimetria de informações, as externalidades e o poder de mercado afetam a organização interna e externamente e de como sistemas de incentivo externos podem controlar o comportamento oportunista dos agentes (Peres, 2007).

### **4.3 CONTRATO COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Nesta seção o contrato será analisado sob três perspectivas. A primeira delas trata do contrato como instrumento para regular a relação estabelecida entre o Estado e o particular, onde aquele busca o interesse público e este, o lucro. Mais a frente apresenta-se o contrato sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação que o considera, por natureza, incompleto.

O contrato celebrado entre a Administração Pública e o particular é o instrumento que define o serviço delegado, delimita sua área, determina a forma e o tempo da sua exploração e estabelece o direito e as obrigações das partes e dos usuários (Aragão, 2007). Klein (1998) aponta que nos locais onde as leis relacionadas à delegação de serviços públicos são relativamente novas, os contratos tendem a ser extensos, ao passo que, nos países onde existe uma tradição de delegar serviços ao particular, esses contratos tendem a ser mais enxutos.

De uma forma geral, a literatura (Klein, 1998; Crampes e Estache, 1997) aponta que esses contratos possuem cláusulas relativas à: (i) obrigações e direitos das partes e usuários e; (ii) riscos e incentivos da operação, aqui incluída a política de precificação dos serviços prestados. Klein (1998) vai além e diz que a clareza e precisão dessas cláusulas

determinam a possibilidade de re-negociações entre o poder público e o particular. Nesse sentido, os autores propõem que conste na estrutura do contrato os seguintes itens:

*a) metas a serem atingidas*

As metas a serem cumpridas pelos operadores devem estar previstas de forma clara e não ambígua. No entanto, Klein (1998) aponta que o contrato não deve estabelecer metas para que os operadores atinjam essas metas, pois o instrumento contratual deve deixar certa liberdade para que os operadores apresentem soluções inovadoras e eficientes.

*b) obrigações de investimentos*

Em alguns casos, como apontam Crampes e Estache (1997), o poder público deve estabelecer algumas obrigações de investimento por parte do particular prestador do serviço delegado. Esse item contratual carrega riscos, uma vez que o mercado pode não corresponder ao planejado e os investimentos, em consequência, não alcançarem os retornos inicialmente projetados.

*c) parâmetros de qualidade de difícil mensuração*

Existem situações, de acordo com Klein (1998), em que a mensuração da qualidade do serviço prestado não é possível – ou é muito difícil. Nesses casos, o Estado deve prever no contrato a utilização de algumas soluções técnicas, por exemplo, para garantir um parâmetro mínimo de qualidade. A instalação de filtros em uma usina termoeletrica, por exemplo, pode garantir uma qualidade mínima do ar, uma vez que ficaria inviável a sua constante mensuração.

É importante destacar que essas exigências devem ser feitas apenas quando se tratar de questões de saúde, segurança pública ou meio ambiente, uma vez que o operador é o agente mais adequado para propor soluções inovadoras e eficientes, como descrito nas linhas acima.

*d) obrigações de trabalho*

Klein (1998) destaca, ainda, que em algumas circunstâncias o contrato deve prever a obrigação de tarefas a serem realizadas pelo particular. Isso geralmente ocorre quando não há uma regulação no preço do serviço prestado. Na exploração de determinado curso

d'água, por exemplo, o poder público pode exigir um plano de trabalho para a despoluição do mesmo.

*e) identificar os riscos não controlados pelo operador*

Crampes e Estache (1997) apontam que os riscos que o operador não pode controlar não devem ser a eles alocados. Para tanto é interessante observar os ensinamentos de Partnerships Victoria (2001) para a alocação de riscos. Uma vez identificados os riscos o contrato deve discriminar os responsáveis por cada um dos riscos inerentes a operação do serviço delegado.

*f) estabelecer as regras de incentivos*

As regras sobre os incentivos dos operadores, bem como a divisão de custos entre o particular e o Estado, quando for o caso, devem estar previstos em contrato. Se houverem políticas tarifárias diferenciadas em função do desempenho do operador, isso também deve estar expresso no contrato (Klein, 1998).

*g) parâmetros para a continuidade dos serviços prestados*

Em alguns casos o poder público pode encontrar dificuldades para encontrar outro operador. Nesse sentido, Klein (1998) propõe que seja inserida cláusula no contrato para que operador continue prestando o serviço caso exista alguma renegociação. Tal cláusula também dá maior segurança ao poder público para possíveis ajustes no contrato, uma vez que a ameaça do operador de não prestar o serviço pode ser punida, uma vez que essa obrigação está expressa em contrato.

Até mesmo os contratos cuidadosamente elaborados necessitam de mecanismos de ajustes. É necessário que as regras e princípios de negociações estejam claros para que não seja preciso uma re-contratação, ou uma discussão na esfera judicial para o ajuste desse instrumento (Klein, 1998). Caso esse cuidado não seja tomado alguns dos custos da transação da delegação desses serviços (gastos com a máquina pública e advogados) podem ser muito altos, de acordo com Klein (1998), esses custos podem ser maiores que 10% do valor do projeto.

Sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação os contratos são inevitavelmente incompletos, onde as partes contratantes buscam diferentes estratégias para satisfazer seus

interesses. Segundo Williamson (2002) esses interesses, por muitas vezes, podem ser caracterizados pela busca ávida pelo lucro e, nesse caso, as falhas, erros e omissões contratuais podem acarretar graves problemas para o seu cumprimento.

Segundo Schubert (2012) para a compreensão do processo de formação e consolidação dos contratos é importante entender que existem dois momentos distintos, o primeiro corresponde ao período que antecede a redação dos contratos, chamado período *ex-ante*. É justamente nesse período que a assimetria de informações se mostra presente, o que gera distorções no mercado e, conseqüentemente, nos contratos. Assim, a confiança surge como variável determinante, vez que os contratos serão estruturados conforme o nível de confiança entre as partes<sup>6</sup>. Nesse momento as partes:

- pensam suas estratégias;
- trocam e/ou buscam informações;
- avaliam os incentivos em jogo;
- observam os comportamentos de outros atores;
- calculam seus ganhos;
- estabelecem as conexões sociais e;
- acionam seus repertórios culturais.

Já o segundo momento do processo de formação e consolidação dos contratos é o período *ex post* e remete ao momento de pós formalização dos contratos. Nessa etapa, as partes passam a monitorar a correta execução do contrato. Exatamente nesse período, é que podem aparecer os comportamentos oportunistas – sejam eles fortes, semi-fortes ou fracos. Nesse sentido o reconhecimento da reputação entre as partes contratantes, bem como da história de relações anteriormente realizadas torna-se elemento chave no processo (Schubert, 2012).

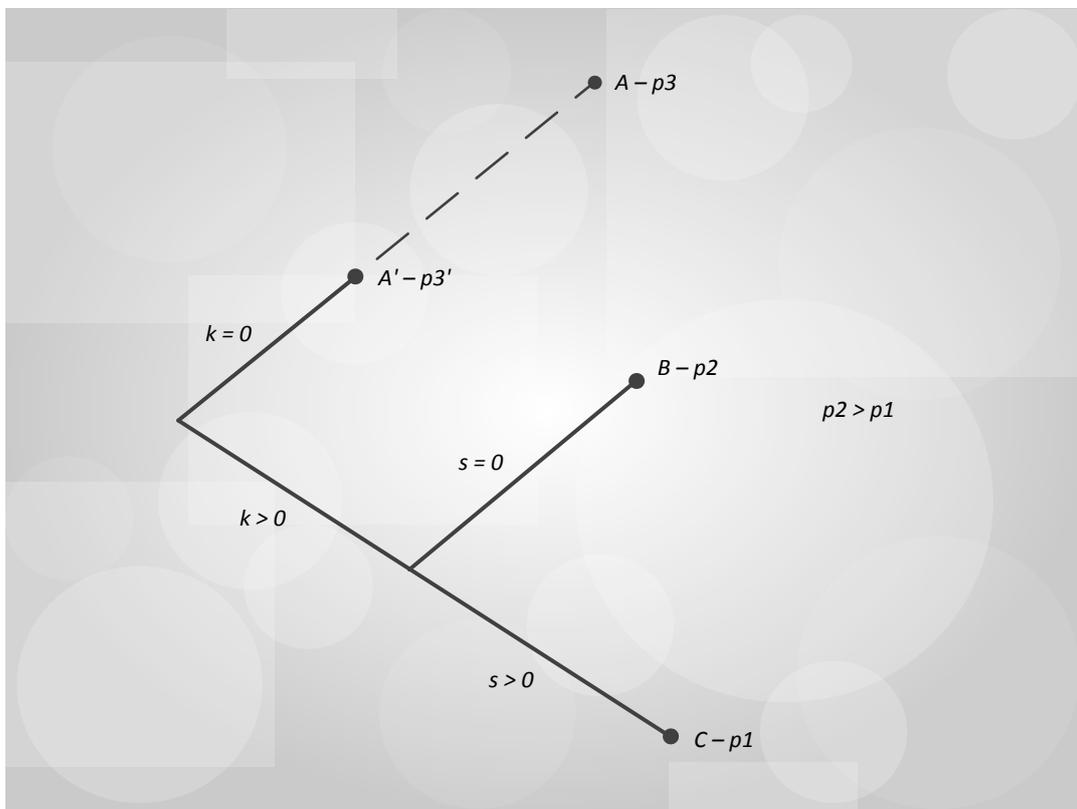
Nesse sentido, Williamson (1985) propõe o modelo simples de contrato, assumindo que os bens e serviços podem ser afetados por: a) uma tecnologia de uso geral e; b) tecnologia de uso específico, que requer investimentos em ativos específicos. Suponha que  $k$  é uma

---

<sup>6</sup> Suponha um contrato de aluguel de imóvel celebrado entre dois irmãos. Certamente esse contrato será estruturado de forma diferente de um contrato de aluguel celebrado entre dois desconhecidos. A falta de confiança desencadeia em uma preocupação maior com o cumprimento do instrumento contratual.

medida de especificidade do ativo envolvido (tecnologia), assim, quando  $k = 0$  a tecnologia é de uso geral e quando  $k > 0$  a tecnologia é de uso específico.

Nesses casos, onde a tecnologia é de uso específico, as partes têm o incentivo em proteger seus interesses, adotando algumas salvaguardas contratuais de tal forma que se vejam protegidos dos riscos de oportunismos. Surge, então outra variável do modelo simples de contrato proposto por Williamson (1985): a salvaguarda ( $s$ ), quando o risco da contratação é nulo  $s = 0$ , já quando existem salvaguardas contratuais para resguardar as partes,  $s > 0$ . Formam-se, assim, três configurações possíveis de contrato, expressas na imagem abaixo (Figura 15):



**Figura 15. Modelo simples de contrato proposto por Williamson (1985)**

Como sugere Siffert Filho (1995) existem três tipos de contratos associados a diferentes preços ( $p$ ), bem como à presença de ativos específicos e/ou salvaguardas ( $s$ ), podendo ser assim caracterizados:

Os pontos  $A$  e  $A'$  representam uma relação na qual se adota a tecnologia geral ( $k = 0$ ), não sendo apoiado por salvaguardas ( $s = 0$ ), ou seja, as relações de mercado são suficientes. Os

preços serão definidos pelo mercado. Se houver competição, espera-se um preço  $p_3'$  menor que  $p_3$ .

Já o ponto B emprega uma tecnologia especial ( $k > 0$ ), sem salvaguardas, o que gera um contrato instável e passível de problemas futuros. Enquanto que o ponto C também emprega tecnologia especial, onde  $k > 0$ , mas com salvaguardas, protegida contra riscos ( $s > 0$ ).

Quando aos preços  $p_2$  e  $p_1$  pode-se dizer que no ponto C, como o contratante fornece garantias contratuais, por meio das salvaguardas, o preço por ele empregado ( $p_1$ ) pode ser menor em relação ao preço empregado no ponto B ( $p_2$ ) uma vez que, neste último caso, a margem de risco, certamente, será incorporada ao preço do produto.

Essa estrutura possibilita entender os quatro tipos de contratos propostos por Williamson (1985):

**a) Planejado:** composto por racionalidade sem limite, oportunismo e ativo específico. Todas, ou grande parte, das questões relevantes são estabelecidas *ex ante*. Caso haja problemas, credita-se ao tribunal a competência para a solução.

**b) Compromisso:** não apresenta oportunismo, mas racionalidade limitada, sendo as transações apoiadas por ativo específico. As partes buscam uma execução eficiente do contrato, sendo afastado o comportamento estratégico.

**c) Competitivo:** há racionalidade limitada, oportunismo, sem utilizar ativos específicos. Nesse caso específico não há identificação das partes, configurando assim os mercados contestáveis.

Um mercado é dito contestável quando a entrada é totalmente livre e não há custos irrecuperáveis - é aquela parte do investimento inicial que seria perdida se o investidor tivesse que sair do mercado. Em outras palavras, não há segredos tecnológicos em mercados perfeitamente contestáveis e as empresas que aí competem podem facilmente sair a qualquer momento (Baumol, Panzar e Willing, 1988).

**d) Governável:** racionalidade limitada, ativo específico e oportunismo. Este é o único dos quatro tipos de contrato que apresenta essas três variáveis. Nos outros alguma delas não

aparece. Este, portanto, é o mundo da governança, onde a execução dos contratos recai sobre as instituições privadas.

#### 4.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Por meio da Teoria dos Custos de Transação é possível determinar os requisitos meios para a estrutura capaz de gerir a concepção e execução de programas territoriais. Esses requisitos podem ser encontrados no Quadro 2:

**Quadro 2. Requisitos meios para estrutura capaz de gerir a concepção e execução de programas territoriais**

Requisito	Descrição
Atendimento de relações bi- e multilaterais	Gestão de relações bilaterais e multilaterais
Racionalidade Limitada e Incertezas	Disponibilização de informações ao parceiro privado que o permitam processá-las e calcular suas ações e possíveis resultados, hierarquizando as suas possíveis escolhas. Essas informações podem dizer respeito a: i) lucratividade de seus negócios; ii) à possibilidade de substituição da atividade por outra mais rentável; iii) quantidade e qualidade de desempenho fiscal de todo o projeto, e iv) investimentos futuros no projeto.
Confiança e Frequência	Construção, por meio da recorrência do encontro entre os atores, de uma relação de confiança que facilitaria os acordos comerciais, aumentando, por sua vez, a performance do mercado.
Oportunismo	Inibição de comportamentos oportunistas do parceiro privado, que pode aproveitar-se de lacunas, omissões ou brechas contratuais fazendo com que este deixe de cumprir com as suas obrigações contratuais. Sugere-se, para tanto que a estrutura permita: i) definição da missão e visualização clara dos benefícios coletivos; ii) incentivos à cooperação; iii) estabelecimento de um código de ética entre os atores, e; iv) procedimentos de controle e sanção.
Ativos Específicos	Previsão e possibilidade de aporte de capital em função das especificidades de: i) lugar; ii) capital físico; iii) capital humano; iv) marca, e; v) temporal.
Abrangência do documento contratual	Elaboração de instrumentos contratuais entre os atores envolvidos com previsões mínimas de: i) metas; ii) obrigações de investimento, de qualidade e complementares; iii) gestão de risco; iv) incentivos; v) gestão de interrupção e continuidade, e; vi) salvaguardas e sanções.

Conclui-se assim o quarto capítulo desta pesquisa com a exposição dos requisitos meios, que aliados aos requisitos fins, permitem a gestão da concepção e execução de programas territoriais de forma eficiente. Desse modo, o próximo capítulo apresenta o resultado do

teste realizado para algumas estruturas já existentes. Serão observadas as parcerias já consolidadas na administração pública pela legislação brasileira e operações urbanas consorciadas em prática no Brasil.

## **5 REQUISITOS PARA UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA CAPAZ DE GERIR A CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS TERRITORIAIS: TESTE DE INSTITUTOS EXISTENTES**

Os tópicos conclusivos do terceiro e quarto capítulos apontam os requisitos para a estrutura de governança capaz de gerir a concepção e execução de programas territoriais. Tais requisitos estão estruturados no Quadro 3, logo abaixo. O objetivo deste capítulo é testar algumas estruturas existentes, com base nos requisitos apontados, para que, se comprovada a necessidade, se proponha um novo instituto.

Em um primeiro momento testam-se os instrumentos clássicos já disponíveis na administração pública. Mais a frente avaliam-se as operações urbanas consorciadas em prática no País. Para tanto, esse capítulo subdivide-se em mais quatro seções. A primeira trata da consolidação da matriz de avaliação. Já a segunda seção apresenta os resultados da avaliação dos instrumentos clássicos disponíveis na administração pública. É objeto da terceira seção a análise das operações urbanas consorciadas. A última seção apresenta os tópicos conclusivos.

### **5.1 CONSOLIDAÇÃO DE MATRIZ PARA AVALIAR ESTRUTURA DE GOVERNANÇA**

A matriz aqui proposta resulta da junção entre o Quadro 1 e o Quadro 2 acima:

**Quadro 3. Requisitos para estrutura capaz de gerir a concepção e execução de programas territoriais**

<b>Requisito</b>	<b>Descrição</b>
Política de crescimento econômico	Inserção em uma política de crescimento vigoroso e sustentável.
Empoderamento dos atores	Geração de renda auferida, ativos de forma geral, para todos os atores, independentemente de sua atuação individual no processo produtivo.
Conjunto de projetos para construção do programa territorial	Geração de projetos para o setor produtivo, bem como projetos complementares a fim de que se gere demanda para a infraestrutura de transporte.
Sinergia dos projetos	Promoção da sinergia da conjunção de projetos, para que aconteça internalização no programa territorial dos efeitos catalíticos da infraestrutura de transporte, que anteriormente considerados externos à sua

Requisito	Descrição
	contabilidade.
Propulsão inovadora	Elaboração e adição de novos projetos propulsores do crescimento econômico, na medida em que os resultados fiscais ainda não são satisfatórios, até que se atinjam as metas não apenas financeiras, mas também de outras dimensões, como sociais, ambientais, urbanísticos, etc.
Atratividade dos investimentos	Geração de balanço comercial e financeiro positivos com grau de competitividade satisfatório que resulte atratividade para investimentos.
Sustentabilidade fiscal	Concepção de investimentos públicos em infraestrutura de forma coesa com os investimentos produtivos que se realizam no território, de forma a garantir a sustentabilidade fiscal.
Atendimento de relações bi- e multilaterais	Gestão de relações bilaterais e multilaterais
Racionalidade Limitada e Incertezas	Disponibilização de informações ao parceiro privado que o permitam processá-las e calcular suas ações e possíveis resultados, hierarquizando as suas possíveis escolhas. Essas informações podem dizer respeito a: i) lucratividade de seus negócios; ii) à possibilidade de substituição da atividade por outra mais rentável; iii) quantidade e qualidade de desempenho fiscal de todo o projeto, e iv) investimentos futuros no projeto.
Confiança e Frequência	Construção, por meio da recorrência do encontro entre os atores, de uma relação de confiança que facilitaria os acordos comerciais, aumentando, por sua vez, a performance do mercado.
Oportunismo	Inibição de comportamentos oportunistas do parceiro privado, que pode aproveitar-se de lacunas, omissões ou brechas contratuais fazendo com que este deixe de cumprir com as suas obrigações contratuais. Sugere-se, para tanto que a estrutura permita: i) definição da missão e visualização clara dos benefícios coletivos; ii) incentivos à cooperação; iii) estabelecimento de um código de ética entre os atores, e; iv) procedimentos de controle e sanção.
Ativos Específicos	Previsão e possibilidade de aporte de capital em função das especificidades de: i) lugar; ii) capital físico; iii) capital humano; iv) marca, e; v) temporal.
Abrangência do documento contratual	Elaboração de instrumentos contratuais entre os atores envolvidos com previsões mínimas de: i) metas; ii) obrigações de investimento, de qualidade e complementares; iii) gestão de risco; iv) incentivos; v) gestão de interrupção e continuidade, e; vi) salvaguardas e sanções.

Desse modo, passa-se a avaliar as parcerias clássicas já consolidadas na administração pública brasileira.

## **5.2 PARCERIAS JÁ CONSOLIDADAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Diversas são as possíveis parcerias entre a administração pública e um particular ou outra entidade pública, como uma empresa de economia mista, ou empresa pública. Nesse estudo consideraram-se as parcerias apontadas por Alexandrino (2010), Carvalho Filho (2011) e Souza (2010).

### **5.2.1 Gestão associada de serviços públicos por meio de convênios ou de consórcios**

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 (Brasil, 1998), dentre outras alterações, deu novo conteúdo ao artigo 241 da Constituição, permitindo que os diversos níveis de governo, União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios estabeleçam, por meio de lei, parcerias criadas por meio de lei. Essas parcerias foram denominadas pelo legislador de consórcios públicos e convênios de cooperação. Com a nova redação normativa, ficou autorizada a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Antes da Emenda n. 19 havia a possibilidade, de acordo com o texto original de 1988 (Brasil, 1988) de cooperação recíproca entre os diversos níveis de governo. O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal dispunha que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Para tornar a pesquisa não muito extensa, esta seção que trata dos convênios e consórcios finaliza com esses dois parágrafos, uma vez que o tipo de parceria procurada no estudo necessita da presença da iniciativa privada e, como os convênios e consórcios regulam apenas as parcerias entre os níveis de governo, conclui-se que, neste momento, não é interessante continuar a pesquisa no tema. Destaca-se, no entanto, que o assunto é amplamente discutido pela doutrina brasileira e, caso seja pertinente, o assunto será tratado mais adiante no estudo.

### **5.2.2 Instituto oriundo do setor privado: Franquia**

A franquia é um instituto amplamente utilizado no meio empresarial, tendo sua origem nos costumes norte-americanos (Grotti, s.d). O contrato de franquia resulta da conjugação de dois outros contratos empresariais: a licença de uso de marca, e a prestação de serviços de

organização de empresa, que segundo Grotti (s.d) se desdobram em três contratos: o *management*, relacionado com os sistemas de controle de estoque, de custos e treinamento de pessoal; o contrato de *engineering*, pertinente à organização do espaço (*layout*) do estabelecimento do franqueado; e o *marketing*, cujo conteúdo se refere às técnicas de colocação do produto ou serviço junto ao consumidor, incluindo a publicidade.

O instituto da Franquia, sob o ponto de vista do franqueador, serve para promover a expansão dos seus negócios, sem os investimentos exigidos na criação de novos estabelecimentos. Sob o ponto de vista do franqueado, viabiliza o investimento em negócios de marca já consolidada junto aos consumidores, e possibilita o aproveitamento da experiência administrativa e empresarial do franqueador e, sob o ponto de vista dos consumidores, podem estes se beneficiar pela expansão e disseminação de um negócio por eles já aprovado (Grotti, s.d.).

A Lei n. 8.955 (Brasil, 1994), que dispõe sobre o contrato de franquia empresarial (*franchising*) e dá outras providências é silente quanto a adoção deste instituto no âmbito da Administração Pública. No entanto, segundo Grotti (s.d), a ausência de legislação específica disciplinadora da matéria não tem sido fator impeditivo da adoção do sistema. A Administração indireta dela vem se utilizando, apesar de inexistir previsão legal a respeito, sendo, no Brasil, os Correios o franqueador público mais conhecido.

Mais uma vez encerra-se a pesquisa sem que tenha se esgotado o assunto, isso porque a franquia não é exatamente o que se busca neste estudo. Merece destaque, no entanto, que nas parcerias de franquia entre o poder público e a iniciativa privada, o investimento privado, além de outros propósitos, tem o objetivo de expandir os negócios do poder público. Nesse contexto, o investimento privado trabalha, também, em favor do poder público.

### **5.2.3 Arrendamento de áreas e instalações portuárias**

A Lei n. 8.630 (Brasil, 1993a), posteriormente alterada pelas Leis n. 9.309 de 1996, 11.314, 2006 e 11.518 de 2007, possibilita o contrato de arrendamento de instalações portuárias – que diferente da concessão do porto organizado, onde a exploração é do todo enquanto unidade organizada (área do porto organizado) – tratam da exploração da instalação portuária, configurando-se como exploração de parte do objeto da concessão.

Esse tipo de parceria não é o que se deseja para este estudo, uma vez que está restrita aos contratos de arrendamento de instalações portuárias.

#### **5.2.4 Prestação de serviços públicos por meio de cooperativas**

Multiplicam-se, tanto no setor público quanto no privado, as contratações de cooperativas para prestação de serviços. Essa contratação, no caso do setor público, deve ser precedida de licitação, como determina a Lei de Concessões (Brasil, 1993b). As cooperativas, segundo Cretella Júnior (1999), são sociedade de pessoas, de cunho econômico, sem fins lucrativos, criada para prestar serviços aos sócios, de acordo com princípios jurídicos próprios e mantendo seus traços distintivos intactos.

Segundo Grotti (s.d), as características que distinguem as cooperativas das demais sociedades são as seguintes: a) adesão voluntária; b) número ilimitado de associados (exceção feita às cooperativas habitacionais); c) capital social variável, representado por quotas-partes; d) limitação do número de quotas-partes para cada associado; e) proibição de cessão de quotas-partes a terceiros estranhos à sociedade; f) singularidade de voto, cabendo a cada associado, independentemente do número de sua quota-parte, um único voto; g) quorum para funcionamento e deliberação da Assembléia Geral, baseado no número de associados e não no capital; h) retorno das sobras líquidas do exercício, na proporção das operações realizadas pelo associado; i) indivisibilidade dos fundos de reserva e de assistência técnica, educacional e social; j) neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social; k) prestação de assistência aos associados e, quando prevista nos estatutos, aos empregados da cooperativa.

Para o desenho desejado de parceria deste estudo é importante que haja uma adesão obrigatória da iniciativa privada. Destaca-se, também, que a iniciativa privada visa, dentre outros, o lucro. Além disso, destaca-se que na parceria desejada nem sempre trata-se de uma delegação de serviços públicos, assim sendo, é preciso continuar com a pesquisa na procura de uma parceria aplicável ao desejado neste estudo.

#### **5.2.5 Fornecimento de bens materiais à Administração Pública**

De acordo com Meirelles (2007), os contratos de fornecimentos são aqueles acordos através dos quais a Administração Pública adquire, por compra, coisas móveis de algum particular, com quem celebra o ajuste. Tais bens podem destinar-se à realização de obras e manutenção de serviços públicos. Como exemplos desses bens estão: materiais de

consumo, produtos industrializados, gêneros alimentícios, dentre outros. Como o intuito desses contratos é apenas comprar o bem móvel, a prática brasileira tem sinalizado para a escolha do pregão como a sua modalidade de licitação.

Essa parceria limita-se ao fornecimento de bens móveis do particular ao poder público, não sendo, neste sentido, aplicável à parceria desejada neste estudo.

### **5.2.6 Prestação serviços para Administração Pública**

Trata-se de acordo celebrado pela Administração Pública com o particular. Esses serviços, de acordo com Mello (2002), são, dentre outros, serviços de demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, manutenção e transporte. Destaca-se que nesses contratos, a Administração Pública recebe do particular o serviço, enquanto que nos contratos de concessão (vistos logo abaixo) a Administração presta o serviço por intermédio de um particular.

Esses serviços são pontuais e não abrangem o desejado nesta pesquisa para o desenho de parceria da iniciativa privada com o poder público.

### **5.2.7 Construção, reforma ou ampliação de obra pública**

Esses contratos são aqueles em que o ajuste levado a efeito pela Administração Pública com um particular, tem por objeto a construção, a reforma ou ampliação de certa obra pública (Mello, 2002). Tais contratos só podem ser realizados com profissionais ou empresa de engenharia, registrados nas entidades de classe. Esses contratos podem, ainda, ser de dois tipos:

- Por empreitada: onde, atribui-se ao particular a execução da obra mediante remuneração previamente ajustada;
- Por tarefa: outorga-se ao particular contratante a execução de pequenas obras ou parte de obra maior, mediante remuneração por preço certo, global ou unitário.

Esses serviços de construção de obra pública são pontuais e não abrangem o desejado nesta pesquisa para o desenho de parceria da iniciativa privada com o poder público.

### **5.2.8 Gestão para o controle administrativo de empresas estatais**

Di Pietro (2005b) diz que os contratos de gestão foram idealizados no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela sobre as suas empresas estatais. No entanto, segundo a mesma autora, esses contratos já eram utilizados como uma forma de se vincular

determinadas empresas privadas, que recebiam algum tipo de auxílio da Administração Pública, a programas governamentais já existentes.

Mais recentemente, esses contratos passaram a ser celebrados com os próprios entes da Administração Direta, onde, por meio dos contratos de gestão, os entes se comprometem a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca, também, de maior autonomia de gestão (Di Pietro, 2005a).

Existe uma crítica da literatura brasileira quanto ao vocábulo “contrato” de gestão. Segundo Di Pietro (2005b), o simples fato do “contrato” ser celebrado com um órgão sem personalidade jurídica (entes da Administração Pública Direta) já demonstra que o vocábulo “contrato” só é empregado, provavelmente, porque não se conseguiu outro melhor, já que, na realidade, não se trata de verdadeiro contrato, que supõe que ambas as partes tenham personalidade jurídica própria.

No direito brasileiro, os contratos de gestão são celebrados com empresas estatais, com o mesmo objetivo visado no direito francês. Esses contratos são celebrados, também, com outro tipo de entidade, incluídas na categoria de entidade paraestatal, do tipo dos serviços sociais autônomos e das organizações sociais.

### **5.2.9 Prestação de serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público**

Segundo Mello (2002), o contrato de concessão ou permissão tem como objeto a transferência da gestão e execução de algum serviço público ao particular, por sua conta e risco. Destaca-se que cabe ao Estado acompanhar a adequada execução do contrato e o atendimento do interesse público. O concessionário irá remunerar-se de uma tarifa módica cobrada dos usuários e fixada de acordo com o projeto de licitação apresentado. Esta tarifa deverá financiar a operação, aprimoramento tecnológico e proporcionar lucro ao concessionário.

As normas gerais sobre as concessões estão previstas na Constituição Federal (art. 175) e Lei n. 8.987 de 13.2.95. É contrato precedido de autorização legislativa.

### **5.2.10 Parceria Público Privada**

As parcerias público-privadas encontram sua definição no texto da Lei n. 11.079 (Brasil, 2004), em seu artigo segundo o referido diploma legal diz que: “é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”. Na literatura esse instrumento é definido como um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo poder público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro (Justen Filho, 2005).

De acordo com a definição legal, existem dois tipos de parceria público-privado: concessão patrocinada e concessão administrativa. A primeira delas é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já o segundo tipo (concessão administrativa), segundo definições da lei é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Uma característica inovadora dos contratos de parceria público-privada e que merece destaque neste estudo é que existe a previsão de repartição de riscos entre as partes, sendo essa repartição fundamental para o sucesso do contrato. Outras determinações da lei são importantes, tais como:

- o valor do contrato deve ser superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- o período de prestação do serviço deve ser superior a 5 (cinco) anos; e
- o objeto não pode ser unicamente o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Assim, a contratação das parcerias tem como finalidade arrecadar investimento privado para setores de infraestrutura pública, o que envolve custos elevados, a prestação dos serviços deve ser de, no mínimo, 5 anos e no máximo 35 anos. Nesse sentido, os contratos de parceria público-privada se destacam pelo compartilhamento dos riscos e pela arrecadação de valores elevados, assumindo fundamental importância nos investimentos em infraestrutura, e, de consequência, no crescimento econômico brasileiro (Mello, 2002).

Ainda existe uma demanda da parceria exigida por este estudo que não é atendida pela parceria público-privada: a necessidade de regular relações multilaterais. Os contratos de PPP são, ainda, bilaterais. No entanto, é importante observar a relação que os doutrinadores fazem entre os investimentos de infraestrutura, parceria público-privada e crescimento econômico brasileiro.

#### **5.2.11 Sociedade de Propósito Específico**

Em princípio, pode-se afirmar que as Sociedades de Propósito Específico (SPE's) não correspondem a um novo tipo de sociedade empresária (Carvalho, 2007). Entretanto, Hentz (2005) acredita que a SPE compreende, sim, nova forma societária, mas de natureza especial. Segundo o autor, com base na experiência internacional, nada obsta a criação por contrato de modelos específicos, desde que sejam obedecidos os requisitos de validade dos negócios jurídicos em geral e que não prejudique direitos de terceiros.

Carvalho (2007) definiu a SPE como uma estrutura negocial que reúne interesses e recursos de três ou mais pessoas para a consecução de empreendimento de objeto específico e determinado, mediante a constituição de uma nova sociedade com personalidade jurídica distinta da de seus integrantes. No Brasil, as SPE's são muito utilizadas nas PPP's, como determina o art 9º da Lei das PPP's (Brasil, 2004): “antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria”.

#### **5.2.12 Joint Ventures**

Segundo Carvalho (2007) as chamadas *joint ventures*, possuem sua origem nos Estados Unidos e, correspondem a uma associação de pessoas que combinam seus bens, dinheiro, esforços, habilidades e conhecimentos com o propósito de executar uma única operação negocial lucrativa, tendo usualmente, embora não necessariamente, curta duração. Já na definição dada por Carvalho (2007) verifica-se uma fragilidade na aplicação desse instituto ao modelo de parceria desejado pela pesquisa, uma vez que, nem sempre, existirá uma única operação negocial lucrativa. A ideia é que, no conjunto, todas as operações sejam sustentáveis fiscalmente, mas é possível que uma operação isolada se justifique apenas pelo cunho social e não meramente pela vantagem pecuniária do aporte financeiro.

Voltando ao assunto de *joint ventures*, a literatura aponta três espécies: a *agreement* e a *corporation*. Esta última, ao contrário da primeira, realiza seu empreendimento mediante a

constituição de nova pessoa jurídica, de objetivo específico e, é com a *joint venture corporation* que a SPE (visto acima) guarda profunda conexão e similitude.

O número mínimo de participantes de uma *joint venture* é, obviamente, 2 (dois), não havendo, por outro lado, uma fixação quanto ao número máximo. Porém, é comum observar que esse instituto não comporta grande número de membros. Estes, por sua vez, podem ser tanto pessoas jurídicas como pessoas físicas. Isto é, o contrato poderá ser estabelecido entre pessoas jurídicas ou entre uma pessoa jurídica e uma física (ou mais de uma). A participação de pessoas físicas não é usual; porém, inexistem impedimentos plausíveis (Guimarães, 2002).

É comum observar a aplicação de uma *joint venture* especialmente em três operações, a saber: (a) expansão em novos mercados não-domésticos, em que, por exemplo, o investidor estrangeiro se alia a um parceiro local, aproveitando-se dos recursos e da experiência deste; (b) exploração de novos produtos, quando, por exemplo, empresas que possuem *know-how* suficiente para fabricar certo produto estabelecem parceria com outras que dominam a técnica publicitária; e, por fim, (c) execução de contrato de propósito específico, a fim de dividir não só a responsabilidade pelo empreendimento, mas também, e principalmente, o seu custo (Carvalho, 2007).

É importante mencionar que as *joint ventures* não compreendem uma forma legal de associação societária prevista na legislação brasileira. Sendo assim, a sua constituição é dada sob o manto de qualquer um dos modelos societários personificáveis, caso de uma sociedade anônima (S/A) ou de uma limitada (Ltda.).

O Quadro 4 sintetiza a avaliação as parcerias até aqui apresentadas. A última coluna, do citado quadro, diz se a parceria atende ou não a totalidade requisitos desenvolvidos para uma estrutura capaz de gerir de forma eficiente a concepção e execução de um programa territorial.

**Quadro 4. Resumo da avaliação dos requisitos para as parcerias já consolidadas na Administração Pública.**

Tipo de Parceria	Relação permitida	Propósito da parceria	Matérias que podem ser reguladas	Características importantes da parceria para este estudo	Benefícios para o Poder Público	Benefícios para o parceiro particular	Benefícios para os demais membros da sociedade	Característica marcante que impede a aplicação à parceria desejada	Aplica-se integralmente aos moldes da parceria desejada
Consórcios ou Convênios	Poder Público vs. Poder Público.	Gestão associada de serviços públicos e transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Ideia de que o Poder Público, caso seja conveniente, pode dividir a gestão de determinados serviços públicos ou transferir, total ou parcialmente, encargos, serviços, pessoa e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.	Melhor gestão dos serviços públicos, uma vez que as atividades são divididas e, quem melhor entende do assunto, ou quem tem melhores recursos para, fica responsável pela gestão das atividades.	Não se aplica	Serviços públicos mais eficientes.	Não possibilita parceria entre Poder Público e iniciativa privada	Não
Franquia	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Promover a expansão de negócios do Poder Público (e.g. ECT).	Expansão dos serviços franqueados pelo Poder Público.	Existência de investimentos da iniciativa privada para expansão dos negócios do Poder Público.	Expansão dos seus negócios sem que haja um aporte financeiro próprio.	Investimentos em negócios já consolidados.	Disseminação de um negócio já aceito pela sociedade.	Restrição quanto a matéria (esta parceria aplica-se apenas a expansão de serviços)	Não
Arrendamento de instalações portuárias	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Arredamento de instalações portuárias, tendo em vista a melhor gestão por parte da iniciativa privada.	Instalações portuárias	Não se aplica	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica e dos aportes financeiros da iniciativa privada.	Oportunidade de ganhos financeiros.	Serviços públicos mais eficientes.	Restrição quanto a matéria (esta parceria aplica-se apenas a arrendamentos portuários)	Não
Cooperativas para prestação de serviços públicos	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Contratação de cooperativa para prestação de serviços públicos.	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Não se aplica	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica da iniciativa privada.	Oportunidade de ganhos financeiros (sem fins lucrativos)	Economicidade do Poder Público e, possibilidade de reinvestir no social.	A adesão nas cooperativas é voluntária. Para a parceria desejada exige-se uma adesão obrigatória	Não
Fornecimento de bens móveis à Administração Pública	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Aquisição pelo Poder Público de bens móveis.	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Não se aplica	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica da iniciativa privada.	Oportunidade de ganhos financeiros.	Economicidade do Poder Público e, possibilidade de reinvestir no social.	Restrição quanto a matéria	Não
Prestação serviços diversos para Administração Pública	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Aquisição pelo Poder Público de serviços diversos.	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Não se aplica	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica da iniciativa privada.	Oportunidade de ganhos financeiros.	Economicidade do Poder Público e, possibilidade de reinvestir no social.	Restrição quanto a matéria	Não
Construção, reforma ou ampliação de obra pública	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Ampliação de prédios públicos.	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Não se aplica	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica da iniciativa privada.	Oportunidade de ganhos financeiros.	Economicidade do Poder Público e, possibilidade de reinvestir no social.	Restrição quanto a matéria	Não

Tipo de Parceria	Relação permitida	Propósito da parceria	Matérias que podem ser reguladas	Características importantes da parceria para este estudo	Benefícios para o Poder Público	Benefícios para o parceiro particular	Benefícios para os demais membros da sociedade	Característica marcante que impede a aplicação à parceria desejada	Aplica-se integralmente aos moldes da parceria desejada
Gestão para o controle de empresas estatais	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Transferência ao particular da gestão para o controle de empresas estatais.	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Ideia de que o Poder Público, caso seja conveniente, pode dividir a gestão de determinados serviços públicos ou transferir, total ou parcialmente, encargos, serviços, pessoa e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica e dos aportes financeiros da iniciativa privada.	Oportunidade de ganhos financeiros.	Economicidade do Poder Público e, possibilidade de reinvestir no social.	Restrição quanto a matéria	Não
Prestação de serviços públicos por meio de concessão e permissão	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Transferência da gestão e execução de algum serviço público ao particular, por sua conta e risco	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Ideia de que o Poder Público, caso seja conveniente, pode dividir a gestão de determinados serviços públicos ou transferir, total ou parcialmente, encargos, serviços, pessoa e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica e dos aportes financeiros da iniciativa privada.	Oportunidade de ganhos financeiros.	Economicidade do Poder Público e, possibilidade de reinvestir no social.	A relação aqui formada é bilateral, exige-se para o estudo uma relação multilateral com obrigações de investimentos pelo particular.	Não
Parceria Público Privada (PPP)	Poder Público vs. Iniciativa Privada.	Atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público	Diversas: saúde, telecomunicações, transportes, educação e etc.	Reconhecimento pelos juristas brasileiros da relação entre investimentos privados em infraestrutura, parceria público privada e crescimento econômico	Aproveitamento por Parte do Poder Público da melhor técnica e dos aportes financeiros da iniciativa privada e, tentativa de crescimento econômico.	Oportunidade de ganhos financeiros.	Serviços públicos mais eficientes e possibilidades de ganhos com grandes investimentos em infraestrutura	A relação aqui formada é bilateral, exige-se para o estudo uma relação multilateral com obrigações de investimentos pelo particular.	Não

### **5.2.13 Necessidade de estruturas mais complexas**

Pelo exposto verifica-se a necessidade de adoção de estrutura mais complexa para a gestão de projetos que envolvam investimentos, sustentáveis fiscalmente, em infraestrutura de transportes. Nesse sentido, são propostas algumas experiências, que aparentam ser capazes de atender as necessidades levantadas no início deste capítulo, sobretudo a de sustentabilidade fiscal. Para tanto, analisam-se as seguintes:

- Experiências internacionais de Operação Urbana;
- Operação Urbana Consorciada (OUC);
- Estrutura proposta para o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, e;

As duas primeiras são estruturas já conhecidas e aplicadas. As operações urbanas consorciadas foram (e ainda são) alvo de estudo (Macedo, 2007; Silva, 2010, e; Montandon, 2009). A segunda proposta, também uma operação urbana consorciada, com algumas inovações interessantes que importam conhecer para este estudo (Rio de Janeiro, 2012).

## **5.3 EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES: PERSPECTIVAS DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSÓRCIADAS**

As operações urbanas surgem como importante instrumento para a proposta de estrutura para gestão de Programas Territoriais. De acordo com Angeli (2011), as Operações Urbanas (OU) são instrumentos de planejamento urbano, que unem os poderes: (i) público e; (ii) privado a fim de revitalizar uma área previamente definida da cidade, contando com o investimento da iniciativa privada que, em troca da adesão às mesmas, recebem permissão de construir área adicional à definida pela legislação vigente, na forma de outorga onerosa do direito de construir.

O Brasil incentivado pelas experiências internacionais, somente na década de 1990, elaborou as primeiras três operações urbanas em forma de lei, promulgadas no período compreendido entre 1990 e 2001. Com a vigência do Estatuto das Cidades, em 2001, as operações urbanas receberam a denominação de Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

Nesse sentido, este capítulo apresenta seis subseções. A primeira trata do conceito de operações urbanas como instrumento de atuação urbanística. Já a segunda seção apresenta as espécies de operação urbana (integrada, controlada e interligada), enquanto que a

terceira seção apresenta as experiências internacionais de parcerias públicas e privadas para o melhoramento do território. A quarta seção avaliar a legislação pertinente, conceitos, natureza jurídica e críticas a Operação Urbana Consorciada (OUC). A quinta seção apresenta a aplicação ao caso do Porto Maravilha no município do Rio de Janeiro e, a última apresenta os tópicos conclusivos do capítulo.

### **5.3.1 OPERAÇÕES URBANAS**

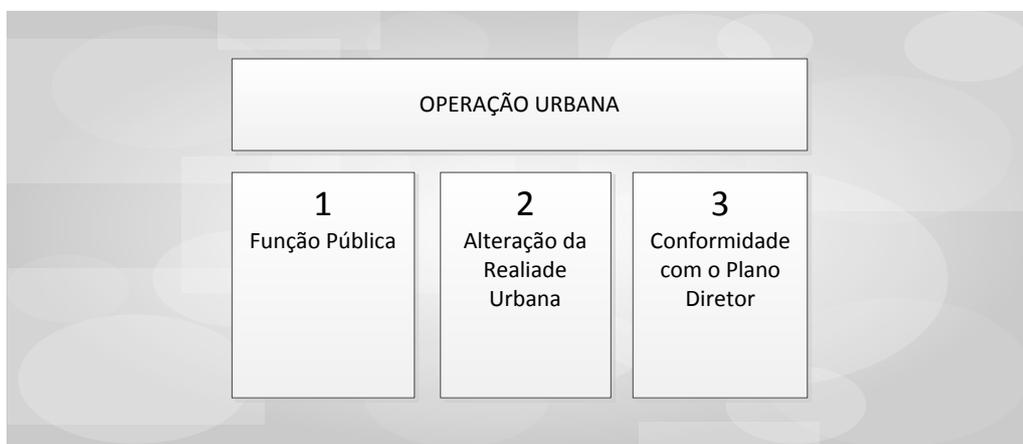
Segundo Silva (2010) as operações urbanas devem ser entendidas como toda a atuação urbanística que envolve alteração da realidade urbana com o objetivo de obter nova configuração da área. Conhecendo esse conceito, Macedo (2007) aponta três pilares fundamentais das operações urbanas: (i) atuação urbanística; (ii) alteração da realidade urbana; (iii) nova configuração da área.

Para entender o primeiro pilar é importante observar que, segundo Silva (2010), o urbanismo tem, dentre outras, uma função pública que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento urbanístico normativo pelo qual o poder público atua no meio social e no meio privado, para ordenar a realidade urbanística. Nesse sentido, o poder público possui a prerrogativa de editar normas, tanto para o meio social, quanto para o meio privado, de tal forma que se adeque o ordenamento urbanístico ao interesse coletivo.

O segundo pilar que, de acordo com Macedo (2007), estrutura as operações urbanas trata da alteração da realidade urbana. Segundo a mesma autora, trata-se de um processo de transformação de áreas que estejam: degradadas, marcadas pelo abandono, pobreza, desorganização e poluição, com intuito de reformular essas áreas para que as mesmas se tornem ambientes saudáveis e planejados. Essas reformulações, segundo Silva (2010), podem ser de duas espécies: (i) devido à ocorrência histórica e; (ii) devido à urbanificação de uma área.

A primeira espécie de reformulação de áreas degradadas diz respeito ao processo histórico de ocupação do espaço, conforme diretrizes e necessidades existentes à época. Já a segunda espécie trata de ações deliberadas para: (i) renovação de zonas (transformar uma zona antiga em moderna, realizada pelo ente público); (ii) renovação pontual (medidas pontuais, tomadas por particulares, com o objetivo de adaptar o imóvel as condições gerais de zoneamento); (iii) renovação de infraestrutura (grande empreendimento, geralmente, ligado ao setor viário).

O último pilar apontado por Macedo (2007): “nova configuração da área” deverá ser construído a partir das diretrizes gerais que constam no Plano Diretor ou na lei específica da Operação Urbana. Trata-se dos objetivos e das metas a serem buscadas pelo poder público. A Figura 16 ilustra os três pilares propostos por Macedo (2007):



**Figura 16. Pilares das Operações Urbanas.**

Ainda sobre o conceito de Operação Urbana, Machuca, Duarte e Moreira (2008) conceituam como: o instrumento utilizado para enfrentar dois desafios: o da reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva, e de mobilização direta de capital privado para transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público.

Segundo Macedo (2007) existe uma tendência do urbanismo a agir mediante projetos isolados, ou seja, atividades concentradas em uma determinada área, de forma a garantir o atendimento dos valores e dos anseios existentes naquele perímetro específico. Destaca-se, no entanto que, segundo a visão da mesma autora, há, por conseguinte, o abandono da planificação total das demais áreas do território urbano. Neste sentido, as Operações Urbanas surgem como uma alternativa eficaz para este novo entendimento, de que se deve pensar na planificação de todo o território urbano e não apenas de uma área isolada.

Angeli (2011) relata que as operações urbanas representam formas alternativas para a obtenção de recursos para a atividade de urbanificação. Para tanto, a autora mencionou os Certificados de Potencial Adicional de Construção (descritos a seguir), com a alienação do potencial construtivo, o poder público financia operações de urbanificação. Ou seja:

proporciona melhorias sociais, sem prejudicar o orçamento público, além de obter vantagens com a valorização urbana.

### **5.3.2 ESPÉCIES DAS OPERAÇÕES URBANAS**

A seguir serão apresentadas três espécies de operações urbanas: (i) integrada; (ii) controlada e; (iii) interligada. Essas espécies foram evoluções até que se chegassem às operações urbanas consorciadas.

#### *5.3.2.1 Operação Urbana Integrada*

As Operações Urbanas Integradas têm o poder público como agente promotor da urbanização de determinado território. Essa ferramenta funciona da seguinte forma (Macedo, 2007):

(i) o Estado determina uma zona de interesse entendida como a área de urbanização desejável;

(ii) Após a seleção da porção de território que receberá a intervenção pública, inicia-se o processo de cadastramento de todas as propriedades dentro dos limites da área de urbanização desejável;

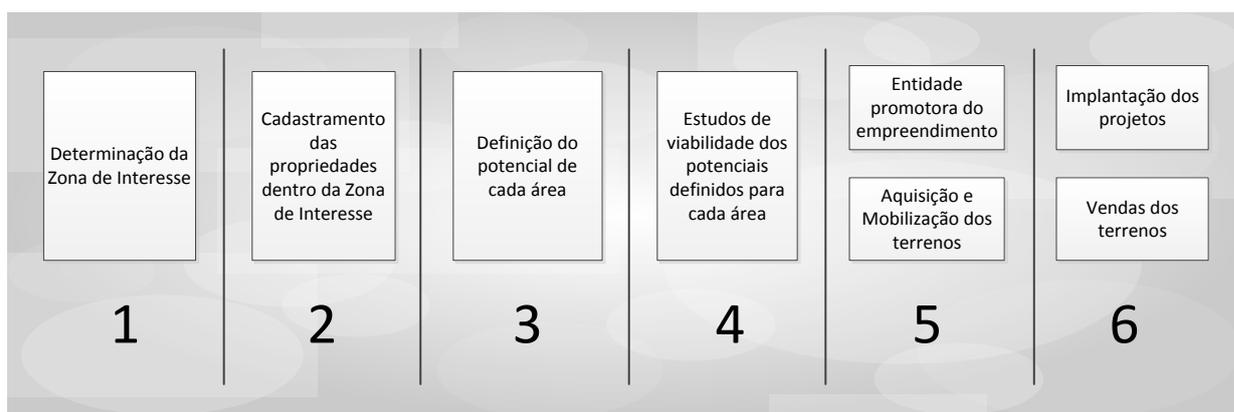
(iii) Feito o cadastramento, o poder público destaca as áreas que estão livres e desocupadas, as quais serão potencialmente beneficiadas com obras públicas não iniciadas ou concluídas;

(iv) A etapa seguinte consiste em desenvolver estudos de viabilidade econômica para as obras públicas vislumbradas em etapa anterior, com a definição prévia de como seria a participação econômica do particular, destacando quais serão os benefícios mínimos a serem produzidos. Neste momento, definem-se também os riscos assumidos pelo parceiro particular, bem como as prerrogativas do poder público;

(v) Define-se, neste momento, qual entidade pública será o órgão promotor dos empreendimentos. Este deverá adquirir os terrenos privados e mobilizar os terrenos públicos;

(vi) Adquiridos e mobilizados os terrenos, inicia-se a introdução de diversos programas tais como de habitação popular e alterações nos índices urbanísticos de utilização do solo. Urbanizada a área, inicia-se a atividade de venda dos imóveis.

A Figura 17 sistematiza o funcionamento da Operação Urbana Integrada:



**Figura 17. Funcionamento da Operação Urbana Integrada**

Macedo (2007) define como simples a linha de funcionamento das operações urbanas integradas. Isso porque os riscos de prejuízo do poder público são baixos, vez que trabalha com a valorização imobiliária, o que, segundo a autora, gera um lucro grande. Duas características são marcantes nesse tipo de parceria: (i) a primeira diz respeito à divisão existente entre as áreas urbanizadas destinadas à população de baixa renda e os terrenos destinados para a obtenção de lucro pelo poder público, e (ii) as operações urbanas integradas devem ser enquadradas dentro do urbanismo flexível, já que a diversidade de localização e a dimensão e as possíveis características do projeto só poderão ser definidas quando da implantação de cada empreendimento.

#### *5.3.2.2 Operação Urbana Controlada*

As Operações Urbanas Controladas possuem um objeto mais amplo que o objeto das Operações Urbanas Integradas. Assim como o objeto, o objetivo daquela espécie de operação urbana também é distinto do objetivo desta. Enquanto o objetivo da Operação Urbana Integrada era promover a urbanização de determinado território com recursos advindos da venda de terrenos, o objetivo da Operação Urbana Controlada é uma tentativa de favorecer o assentamento ou permanência da população de baixa renda nos vazios urbanos (Macedo, 2007).

Nesse sentido, um objetivo da Operação Urbana Controlada é controlar a valorização das áreas beneficiadas pelos grandes empreendimentos, públicos ou privados, de tal forma que a população de baixa renda não seja apenas um reflexo da dinâmica imobiliária (Macedo,

2007). Assim, a população de baixa renda, ao invés de ser expulsa para a periferia da cidade, deve beneficiar-se das melhorias criadas pelos empreendimentos.

Esse conceito é importante para compreender a gestão de Programas Territoriais, uma vez que esses programas não pregam o crescimento econômico desordenado, mas um crescimento ordenado<sup>7</sup> onde há o apoderamento das famílias e o desenvolvimento das forças produtivas (Aragão e Yamashita, 2010b).

### *5.3.2.3 Operação Urbana Interligada*

Em 1986 foi editada, no estado de São Paulo, a lei estadual n. 10.209, que tratava da construção de habitações de interesse social para moradores de habitação abaixo dos níveis aceitáveis, surgiam aí, as Operações Urbanas Interligadas. A referida lei passou por diversas modificações, até que em 1995, foi editada a lei estadual n. 11.773, que embutia à Operação Urbana Interligada o objetivo de obter recursos para a construção de residenciais para aqueles que vivessem em condições subnormais (Macedo, 2007).

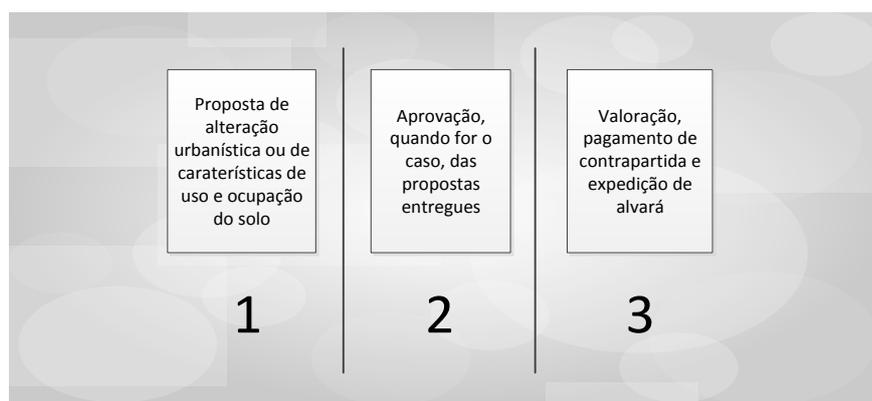
Segundo Macedo (2007), ao contrário das duas espécies apresentadas nas seções 5.3.2.1 e 5.3.2.2, a Administração não teria mais custos de desapropriação de terrenos para a futura venda e, conseqüente, arrecadação de fundos para os projetos já desenvolvidos. Nesta terceira espécie de operação urbana, os recursos privados eram recebidos anteriormente a execução dos projetos, quando a iniciativa privada apresentava proposta de modificações urbanísticas e de características de uso e ocupação do solo. Descreve-se, assim, o funcionamento da Operação Urbana Interligada:

- (i) A iniciativa privada apresenta proposta para o poder público de alteração urbanística ou de características de uso e ocupação do solo;
- (ii) A proposta entregue será avaliada e aprovada, quando for o caso, pelo poder público executivo municipal. É atribuição de uma comissão normativa avaliar, com critérios previamente estabelecidos, os valores das contrapartidas devidas em função das propostas aprovadas;
- (iii) Após a aprovação, o interessado requer o alvará para a implementação do projeto que será assinado pelo poder público.

---

<sup>7</sup> O crescimento econômico sob a perspectiva da Engenharia Territorial é apresentado em seção **Erro! Fonte e referência não encontrada.**

A Figura 18 resume a inovação na arrecadação de recursos por parte do poder público:



**Figura 18. Funcionamento das Operações Urbanas Interligadas**

Macedo (2007) menciona que os valores das contrapartidas não poderiam ser menores que sessenta por cento do valor econômico atribuído ao benefício econômico obtido. O pagamento da contrapartida poderia ser feito em até seis vezes, estando garantido por intermédio de fiança bancária<sup>8</sup>. Ainda no sentido de garantir a contrapartida, a lei estabelecia que a emissão do Certificado de Conclusão do imóvel ficaria condicionada à apresentação do documento comprobatório da quitação total da contrapartida.

Sob o argumento de que a lei era inconstitucional vez que normas urbanísticas não poderiam ser alteradas mediante alvará expedido pela Administração Pública, mas sim mediante autorização legislativa, em 1997, o então Procurador Geral de Justiça do estado de São Paulo ingressou com uma ação declaratória de inconstitucionalidade da Lei n. 11.773/95. O Tribunal de Justiça de São Paulo acolheu todos os argumentos e a lei foi declarada inconstitucional. (Macedo, 2007)

### **5.3.3 O QUE DIZEM AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS REQUALIFICAÇÃO URBANA DAS CIDADES?**

A seguir serão apresentadas três experiências internacionais de parcerias público privadas para requalificação urbana das cidades: Paris, Londres e Barcelona. A primeira foi selecionada porque apresenta um caso de sucesso que é implementado desde a década de 60; Londres foi selecionado para análise, vez que naquela cidade pensou-se em uma empresa de desenvolvimento para pensar na reestruturação urbana (ideia semelhante foi adotada para a OUC do Porto Maravilha no Rio de Janeiro); já a terceira cidade teve a

---

<sup>8</sup> Merece menção que nesta época se tinha a preocupação com a “saúde” financeira do projeto. Aparecem as preocupações com as contratações de seguros. O que é importante para na gestão de Programas Territoriais.

experiência de revitalizar a cidade para o recebimento dos jogos olímpicos no ano de 1992, lançando mão, portanto, de instrumentos de parcerias entre o poder público e iniciativa privada.

#### 5.3.3.1 *Paris, França*

A França mostra sua experiência com programas de requalificação urbana com as chamadas Zonas de Regulamentação Concertada (ZAC), que possuem previsão legal no código de urbanismo francês de 1985, são áreas onde a administração pública decide intervir para a realização de melhorias (Macedo, 2007).

Por meio desse instrumento o estado francês realizou projetos renovação e reabilitação urbana, novos bairros residenciais, implantação de atividades industriais, comerciais, turísticas ou de serviços, instalações de equipamentos coletivos públicos, dentre eles o desenvolvimento do transporte da região (Maleronka, 2010).

Sobre o funcionamento das ZAC's, Maricato e Ferreira (2002) dizem que o Estado (i) adquire os terrenos que deseja “transformar”; (ii) faz melhorias de infraestrutura (incluídas aqui as infraestruturas de transporte); (iii) decide o melhor uso para cada lote resultante de sua intervenção; (iv) vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (ministério da educação para as escolas, da saúde para hospitais, etc.), e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais à iniciativa privada.

O estado francês cobra da iniciativa privada a mais valia produzida pela valorização da intervenção, conseguindo, assim, recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias (Angeli, 2011). No entanto, ainda não se pensava em sustentabilidade fiscal dos investimentos, apenas a amortização dos financiamentos por meio da obtenção de recursos privados com a venda de terrenos, ou projeções, valorizados.

#### 5.3.3.2 *Londres, Reino Unido*

O porto de Londres, que possui destaque na integração dos transportes de cargas dos continentes desde a década de cinquenta, passou por um processo de revitalização na década de oitenta (Angeli, 2011). Segundo Hall (2011), em 1981 foi criada a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) que seria responsável pelas propostas para a revitalização da região das docas de Londres.

De acordo com Angeli (2011) o projeto das docas de Londres consistia em requalificar a área portuária que havia perdido a funcionalidade e estava abandonada. As áreas de intervenção possuíam aproximadamente dois mil e duzentos hectares e se estendiam por doze quilômetros até o centro de Londres. A região das docas foi dividida em quinze zonas, localizadas dos dois lados do rio Tâmis, sendo a maior parte de domínio público (Hall, 2011).

O funcionamento da LDDC era similar ao funcionamento das ZAC's na França, onde a empresa de desenvolvimento: (i) desenvolveria as propostas para a revitalização da região das docas; (ii) adquiria os terrenos que desejava “transformar”; (iii) incorporava melhorias de infraestrutura (incluídas aqui as infraestruturas de transporte); (iv) decidia o melhor uso para cada lote resultante de sua intervenção, e; (v) vendia as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais à iniciativa privada (Angeli, 2011). Contudo, as arrecadações não foram suficientes para custear todo o projeto, nesse sentido o governo inglês se viu obrigado a aportar recursos públicos, o que foi alvo de críticas (Hall, 2011).

Inspiradas pela LDDC foram criadas, também na década de 80, na Inglaterra as *Urban Development Corporations* (UDC), que eram financiadas pelo governo, mas dirigidas por empresários do setor imobiliário e as Zonas Empresariais (ZE), nas quais eram cedidos incentivos fiscais e financeiros para localização de empresas (Angeli, 2011).

As Zonas de Empreendimento eram áreas urbanas decadentes nas quais existiam incentivos para a instalação de determinados tipos de empreendimento através da isenção de impostos e da não necessidade de alvará de construção; enquanto que as *Urban Development Corporations* eram companhias criadas para desapropriar áreas decadentes, destruir construções existentes, instalar infraestrutura e vender as terras a privados. (Angeli, 2011). Estas últimas, segundo Hall (2011), possuíam como objetivo: (i) oferecer terrenos e edifícios para uso efetivo; (ii) encorajar o desenvolvimento de atividades comerciais e industriais novas e existentes; (iii) atrair o investimento privado, e; (iv) prover habitações e equipamentos sociais para estimular a ocupação urbana.

Assim, as experiências londrinas mostram empresas, companhias ou zonas territoriais desenvolvidas para a transformação do território. Avalia-se positivamente a iniciativa de criar uma companhia para a gestão da transformação do território. No entanto, como mencionado, não se pensou na sustentabilidade dos projetos, ficando o poder público

responsável por maior parte dos investimentos, o que não é bom para a sustentabilidade fiscal pregada pela Engenharia Territorial.

O Quadro 5 resume as principais características das três estruturas apresentadas:

**Quadro 5. Propostas londrinas de companhias para a transformação do território.**

<i>London Docklands Development Corporation (LDDC)</i>	<i>Urban Development Corporations (UDC)*</i>	Zonas Empresariais (ZE)
1) Responsável pela revitalização da região das docas; 2) Adquiria terrenos para incorporar melhorias de infraestrutura, com recursos públicos; 3) Decidia sobre o uso dos terrenos melhoradas; 4) Vendia as áreas para a iniciativa privada; 5) Dependeu de investimentos públicos para implementar seus projetos.	1) Adquiria terrenos para incorporar melhorias de infraestrutura, com recursos públicos; 2) Decidia sobre o uso dos terrenos melhoradas; 3) Vendia as áreas para a iniciativa privada; 4) Dependeu de investimentos públicos para implementar seus projetos. *) estrutura muito similar a LDDC, porém seu objeto não estava restrito a região das docas.	1) Concedia incentivos para a instalação de determinados tipos de empreendimento; 2) isenção de impostos; 3) não necessidade de alvará de construção.

### 5.3.3.3 Barcelona, Espanha

Segundo Compans (2004), no ano de 1985, um ano antes de ter sido escolhida pelo Comitê Olímpico Internacional como sede dos jogos olímpicos de 1992, a cidade de Barcelona já havia criado diversas empresas municipais de capital misto a fim de que fossem executados projetos de melhoria da infraestrutura urbana de transporte e telecomunicações, além da inserção da cidade no cenário internacional.

Merece menção que, em 1986, como dito por Compans (2004), foi criado um programa responsável por desenvolver doze projetos em grandes áreas da cidade de Barcelona. Esse programa foi chamado de Áreas Novas das Centralidades (ANC). Nesse sentido, assim como na prática da Engenharia Territorial, os gestores espanhóis acreditaram importante a criação de um programa para gerir os diversos projetos de revitalização urbana para que houvesse uma coordenação e não apenas projetos isolados e descoordenados.

Os recursos para a implantação dos projetos foram divididos da seguinte maneira: (i) terça parte para o governo central; (ii) terça parte para os governos regionais e municipais e, (iii)

terça parte para o setor privado. Ficando, portanto, o poder público responsável por arcar com dois terços dos custos (Compans, 2004).

Segundo Sales (1999), três foram os modelos de operação desenvolvidos para a revitalização da cidade de Barcelona na década de noventa, são eles:

- a) Reabilitação urbana: iniciativas públicas de pequena escala sobre espaços urbanos e espaços verdes;
- b) Reestruturação urbana: estratégias de maior alcance que buscam o reequilíbrio entre fragmentos e áreas da cidade (reorganização viária, áreas de nova centralidade)
- c) Organização morfológica da cidade: intervenção sobre as “chaves” estruturais da cidade segundo estratégia

Quando comparado com planos de revitalização de cidades europeias, o plano de Barcelona aconteceu de forma diferenciada, pois envolveu um projeto mais amplo, não só voltado para a reconversão da sua área portuária, mas também envolvendo projetos pontuais por toda a cidade (Angeli, 2011).

Conclui-se assim, a exposição das experiências internacionais. O Quadro 6 apresenta as características relevantes e que servirão de modelo para a proposta de uma estrutura de gestão para o Programa Territorial.

**Quadro 6. Características relevantes das experiências estudadas**

Paris, França	Londres, Inglaterra	Barcelona, Espanha
O estado francês cobra da iniciativa privada a mais valia produzida pela valorização da intervenção, conseguindo, assim, recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo. Instrumento que sinaliza o pensamento do estado na sustentabilidade fiscal do projeto como um todo.	As companhias foram criadas com a atribuição de revitalizar algumas áreas urbanas inglesas. Não eram apenas executoras, ou gestoras, mas responsáveis por todo o projeto.	Criação de empresas com capital misto para executar os projetos de infraestrutura de transportes.
	Criação de companhias específicas para a gestão dos projetos de adequação do território como: (i) London Docklands Development Corporation; (ii) Urban Development Corporations (UDC); (iii) Zonas Empresariais (ZE).	Criação de Programa, responsável por desenvolver projetos de revitalização urbana.

### 5.3.4 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: LEGISLAÇÃO PERTINENTE, CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E DISCUSSÕES

Segundo Montandon (2009) as operações urbanas consorciadas devem ser compreendidas como um instrumento de transformação estrutural de parte de um território urbano, provido basicamente por meio da parceria entre o poder público, a sociedade civil e o investimento privado. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 32, assim definiu as operações urbanas consorciadas:

“o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Brasil, 2001).

Segundo Macedo (2007), para a correta definição de Operação Urbana Consorciada (OUC) é preciso conhecer seus objetivos que, de acordo com o mesmo autor, é a transformação urbanística estrutural, melhorias sociais e a valorização ambiental. Comparando, o objetivo da OUC com das espécies de operação urbana apresentadas nesse estudo têm-se que (Quadro 7):

**Quadro 7. Objetivos das diferentes espécies de operação urbana**

Operação Urbana Integrada	Operação Urbana Controlada	Operação Urbana Interligada	Operação Urbana Consorciada
Aquisição de áreas para a urbanificação.	Evitar que a população carente fosse expulsa pela valorização da área.	Alteração do índice urbanístico como forma de incentivo a desfavelização.	Transformação urbanística estrutural, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Em síntese, as operações urbanas consorciadas são fatos urbanísticos operacionais, visto que correspondem a um procedimento urbanístico formado a partir das operações materiais de execução. Por outro lado, em certos momentos, as operações urbanas consorciadas podem assumir caráter de contrato bilateral, principalmente, quando há a venda de solo criado (Macedo, 2007).

Neste estudo, o instrumento da operação urbana consorciada será analisado em três subseções: (i) Características gerais; (ii) Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepac e a securitização do direito de construir, e; (iii) Operações urbanas consorciadas em prática.

#### *5.3.4.1 Características gerais*

A primeira característica a se mostra relevante diz respeito a necessidade de existência de uma lei de zoneamento que permita a variação da utilização dos coeficientes de aproveitamento, características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias. A lei de zoneamento, por sua vez, deve ter previsão no plano diretor do município. Logo, para a concretização de uma operação urbana consorciada é essencial a permissão de um plano diretor, o qual, além de determinar os limites exatos da área da Operação, deverá exigir lei específica (Macedo, 2007).

Essa lei específica deverá conter, conforme artigo 33 do Estatuto das Cidades (Brasil 2001): (i) definição da área a ser atingida; (ii) programa básico de ocupação da área; (iii) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; (iv) finalidades da operação; (v) estudo prévio de impacto de vizinhança; (vi) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios, e por fim; (vii) forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Segundo o artigo 32 do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), a OUC poderá prever, entre outras medidas: (i) a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente, e; (ii) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Para as modificações previstas no primeiro item o poder público municipal poderá disponibilizar, segundo artigo 34 do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), que serão alienados em leilão ou utilizados no pagamento das obras necessárias à própria operação. Destaca-se, contudo, que o parágrafo primeiro do referido artigo, limita o direito de construir da Cepac na área de objeto da operação urbana consorciada.

O Estatuto das Cidades flexibiliza as restrições da Lei de Zoneamento permitindo potencial construtivo a maior em determinadas regiões, o que acarreta a valorização de determinados terrenos (Macedo, 2007):

“Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela

legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada” (artigo 34, parágrafo 2º, Brasil, 2001).

Em síntese, a OUC apresenta como características essenciais: (i) existência de lei de zoneamento; (ii) previsão em plano diretor municipal; (iii) previsão de operação urbana consorciada em lei específica e, por fim; (iv) prever em seu escopo apenas o permitido em lei, quer seja:

- a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente, e;
- a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

#### 5.3.4.2 *Certificados de Potencial Adicional de Construção*

Os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac) são valores mobiliários emitidos pelo poder público municipal, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada (Angeli, 2011). Cada Cepac possui um determinado valor de m<sup>2</sup> para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto (Macedo, 2007).

Segundo sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo<sup>9</sup>, as emissões de Cepac são regidas pelas determinações das instruções da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que, regulamenta a emissão dos títulos, as responsabilidades pelo acompanhamento das Operações Urbanas Consorciadas e indica a forma de exercício dos direitos assegurados pelos Cepacs, que uma vez alienados em leilão podem ser negociados livremente no mercado secundário.

Os recursos obtidos com as distribuições públicas de Cepac destinam-se exclusivamente ao pagamento das Intervenções aprovadas pelo poder público municipal. Para o seu correto funcionamento, precisa-se designar responsável pela fiscalização do emprego dos recursos e pelo acompanhamento das intervenções, assegurando a suficiência e veracidade das informações prestadas pelo poder público municipal ao mercado.

---

<sup>9</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/cepac/index.php?p=19456](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456)

### 5.3.4.3 Operações urbanas consorciadas em prática

Nesta subseção serão apresentadas operações urbanas consorciadas em prática no município de São Paulo. As informações abaixo apresentadas possuem como fonte o seguinte endereço eletrônico: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp\\_obras/operacoes\\_urbanas/index.php?p=37057](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057).

#### a) Operação Urbana Água Branca

A Operação Urbana Água Branca abrange parte dos bairros da Água Branca, Perdizes e Barra Funda. Sua maior parte está inserida na várzea natural do Rio Tietê, englobando inclusive antigos meandros. Segundo o sítio eletrônico, é uma área susceptível de inundações naturais, por causa de fatores humanos como desmatamento, impermeabilização do solo, canalização dos córregos contribuintes em galerias fechadas e ocupação inadequada das margens.

A região, objeto da OUC tem boa infraestrutura de transportes, uma vez que se localiza nas proximidades das rodovias Castelo Branco, Anhanguera, Bandeirantes e do terminal metrô-rodô-ferroviário da Barra Funda.

De acordo com o poder público municipal de São Paulo, o objetivo estratégico da Operação Urbana Água Branca é promover o desenvolvimento da região, dando condições para que as potencialidades regionais sejam devidamente efetivadas. Os objetivos específicos desta Operação Urbana são:

- implantar um conjunto de melhoramentos viários visando ligações de longo percurso;
- melhorar os sistemas de macro e microdrenagem para diminuir os problemas de inundação ocasionados pela deficiência das redes e galerias existentes;
- implantar espaços públicos;
- implantar equipamentos de interesse da comunidade.

#### b) Operação Urbana Água Espraiada

De acordo com a prefeitura municipal de São Paulo<sup>10</sup>, a Operação Urbana Água Espreada tem como principal objetivo a revitalização da região com a criação de espaços públicos de lazer e esportes, remoção de famílias de área de risco, construção de novas unidades habitacionais para essas famílias, melhoria no sistema viário da região.

A primeira fase do Complexo Viário Real Parque, que foi aberta aos veículos em 24 de março de 2006, consistiu na entrega de dois viadutos de acesso no sentido Castelo Branco/Interlagos e Avenida Morumbi, sentido Bairro/Centro. As obras do complexo viário prosseguem para a construção das transposições do Rio Pinheiros sobre duas pontes estaiadas.

#### c) Operação Urbana Centro

A Operação Urbana Centro abrange as áreas chamadas de Centro Velho e Centro Novo, e parte de bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia. Essa Operação Urbana foi criada para promover a recuperação da área central de cidade, tornando-a novamente atraente para investimentos imobiliários, comerciais, turísticos e culturais<sup>11</sup>.

Além das três OUC apresentadas destacam-se outras:

- Operação Urbana Faria Lima (São Paulo, SP);
- Operação Urbana Linha Verde (Curitiba, PR), e;
- Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha (Rio de Janeiro, RJ).

#### **5.3.5 APLICAÇÃO PARA O PORTO MARAVILHA NO RIO DE JANEIRO**

De acordo com Rio de Janeiro (2012), a cidade possui um grande potencial de renovação de sua região central, situada em ampla área do tecido urbano na zona plana do setor correspondente ao cais da Gamboa da região portuária, atualmente inadequado para o uso industrial e de armazenagem em razão da modernização das atividades do porto do Rio de Janeiro.

---

<sup>10</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp\\_obras/operacoes\\_urbanas/index.php?p=37059](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37059)

<sup>11</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp\\_obras/operacoes\\_urbanas/index.php?p=37061](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37061)

Aproveitando o potencial de renovação da região central, o poder público municipal, para financiar o plano de requalificação urbana, optou-se pela realização de uma operação urbana consorciada como a alternativa mais adequada para o desenvolvimento de um processo dinâmico e eficiente de requalificação urbana da região portuária (Rio de Janeiro, 2012).

A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro foi instituída pela Lei Complementar n. 101, de 23 de novembro de 2009 (Rio de Janeiro, 2009a), e estabelece como sua finalidade a promoção da reestruturação urbana da Região do Porto do Rio de Janeiro, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região afetada, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região (Rio de Janeiro, 2012).

Segundo documento publicado (Rio de Janeiro, 2012), a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ) tem por objetivos específicos:

- priorizar o transporte coletivo sobre o individual;
- valorizar a paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial;
- assegurar o atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela OUCPRJ;
- promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos, subutilizados ou ociosos;
- integrar a área com a área central da cidade e o estímulo ao uso residencial, possibilitando melhor aproveitamento da estrutura urbana existente;
- garantir a transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil; e
- apoiar a regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social.

As diretrizes urbanísticas da OUCPRJ, dentre outras, são (Rio de Janeiro, 2012):

- estimular a renovação urbana pela adequação gradativa com uso concomitante portuário de cargas e usos residencial, comercial, serviços, cultural e de lazer;
- promover investimentos em infraestrutura e reurbanização;

- implementar melhorias das condições ambientais, mediante ampliação das áreas verdes, da arborização, da capacidade de absorção e escoamento das águas pluviais e da priorização do sistema de transportes com uso de energias limpas;
- integrar a orla marítima do cais da Gamboa à área central do Rio de Janeiro;
- possibilitar a recuperação de imóveis com a importância para proteção do patrimônio cultural e a criação de circuito histórico-cultural, contemplando a devida identificação dos patrimônios material e imaterial, passado e presente, e capacitação técnica na área de turismo e hotelaria, visando promover o circuito;
- implantar sistemas viários e de transportes que permitam a melhor circulação e integração dos diversos meios de transporte coletivo;
- estimular o uso residencial e atividades de ensino;
- estimular a atividade de transporte marítimo de passageiros;
- promover a habitação de interesse social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação;
- propiciar a criação de equipamentos públicos, áreas de lazer e assegurar a circulação segura de pedestres e ciclistas, bem como destinar espaço físico multidisciplinar para apoio de infraestrutura e logística para atividades de grupos culturais e atendimentos das demandas de cidadania da região, de acordo com o calendário anual de eventos da zona portuária;
- realizar melhoramentos nas zonas de especial interesse social e seu entorno, com implantação de infraestrutura e regularização fundiária;
- incentivar a recuperação de imóveis ocupados para a melhoria das condições de moradia da população residente;
- estimular as atividades de geração de trabalho e renda existentes na região;
- promover ações que assegurem a sustentabilidade da população residente;
- promover as ações necessárias para o reconhecimento e a regularização das comunidades tradicionais;
- evitar o desperdício energético e de água, estimular o uso de energias limpas (solar, eólica ou célula combustível) e promover o aproveitamento das condições naturais de iluminação e ventilação, “telhados verdes” ou reflexivos de calor, o reaproveitamento de águas pluviais e servidas, a utilização preferencial de insumos ambientalmente certificados; visando a sustentabilidade ambiental e a redução da emissão de gases de efeito estufa.

Conclui-se assim, uma breve introdução sobre a concepção da OUCPRJ. A próxima subseção apresenta a base legal a ser analisada.

#### *5.3.5.1 Base legal analisada*

Como observado em seção 5.3.4, são características essenciais das operações urbanas consorciadas, a existência de legislação específica sobre o assunto. Os documentos normativos a serem avaliados são os seguintes:

- Lei complementar n. 101 de 23 de novembro de 2009, que modifica o Plano Diretor e autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio (Rio de Janeiro, 2009a).
- Lei complementar n. 102 de 23 de novembro de 2009, que cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP (Rio de Janeiro, 2009b).
- Lei complementar n. 105 de 22 de dezembro de 2009, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PROPAR-RIO (Rio de Janeiro, 2009c).
- Lei complementar n. 111 de 1º de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências (Rio de Janeiro, 2011a).
- Decreto municipal n. 34.044 de 22 de junho de 2011, que dispõe sobre a aquisição de imóveis no âmbito da Operação Urbana Consorciada (Rio de Janeiro, 2011b).
- Decreto municipal n. 33.364 de 19 de janeiro de 2011, que altera o art. 1.º do Decreto n. 32.666, de 11 de agosto de 2010, na forma que menciona (Rio de Janeiro, 2011c).
- Decreto municipal n. 32.666 de 11 de agosto de 2010, que determina a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - Cepac, previstos no art. 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e no art. 36 da Lei Complementar Municipal nº 101, de 23 de novembro de 2009 e dá outras providência (Rio de Janeiro, 2010).

*a) Lei complementar n. 101 de 23 de novembro de 2009*

A Lei Complementar n. 101 (Rio de Janeiro, 2009a) institui a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ), na Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), também instituída nesta Lei Complementar, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

A citada Lei, em seu artigo 2º, vincula o término da Operação Urbana Consorciada a conclusão de todas as intervenções previstas no programa básico de ocupação da área, em prazo que não ultrapassará o período de trinta anos contados da publicação da Lei Complementar (Rio de Janeiro, 2009a).

O parágrafo terceiro do artigo segundo da Lei Complementar de 23 de novembro de 2009 estabelece que a operação urbana consorciada será implantada aplicando-se todos os controles inerentes à atividade da administração pública, e dispondo das seguintes ferramentas, dentre outras:

- instituição de parcerias entre o Poder Público e o setor privado;
- consórcios públicos;
- utilização de instrumentos de mercado de capitais;
- instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro

O capítulo III (arts 8º a 39) da Lei Complementar dispõe sobre o plano de operação urbana consorciada e do programa básico de ocupação da área. O zoneamento e os parâmetros de uso e ocupação do solo aplicáveis à área de abrangência da AEIU estão definidos e detalhados em anexos a Lei Complementar. O Programa Básico de Intervenções a ser implementado, direta ou indiretamente, pelo poder público contempla o conjunto das principais intervenções previstas no Anexo II da Lei Complementar. Já o Anexo III instituí o Sistema Viário Prioritário com o objetivo de adequar a malha viária existente ao novo padrão de ocupação a ser implementado na AEIU.

A Lei Complementar cria, também a zonas de uso misto, que permitem usos residencial I e II, comercial I, II e III, serviços I, II e III e industrial I, que correspondem a:

- uso residencial I— residência unifamiliar ou grupamento de residências unifamiliares;
- uso residencial II— residência unifamiliar ou grupamento de residências unifamiliares; residência multifamiliar ou grupamento de residências multifamiliares, inclusive vilas;
- uso comercial I— comércio varejista, diversificado, de atendimento cotidiano ou vicinal;
- uso comercial II— comércio varejista, diversificado, de atendimento esporádico à população em geral;
- uso comercial III— comércio atacadista ou varejista que exija planejamento específico para sua implantação;
- uso de serviços I— serviços de atendimento cotidiano ou vicinal;
- uso de serviços II — serviços de atendimento esporádico à população em geral;
- uso de serviços III— serviços que exijam planejamento específico para sua implantação;
- uso industrial I — atividades produtivas cujo processo seja compatível com os demais usos urbanos.

A Lei veda, nas áreas tradicionalmente ocupadas por uso residencial, a realização de quaisquer atividades poluentes, bem como aquelas geradoras de ruído ou circulação excessivos, de forma a preservar as características originais e o modo de viver da população local. Já as áreas e atividades de interesse turístico obedecem aos princípios do turismo sustentável, devendo ser observada a capacidade de carga de cada local (Rio de Janeiro, 2009a).

O direito de preempção<sup>12</sup> é concedido em favor do município, posteriormente concedido a CDURP por Decreto, para a aquisição de imóveis situados na AEIU, para ordenação e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, assim como para proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico. Esses imóveis adquiridos poderão ser utilizados na integralização de ações de emissão da CDURP (Rio de Janeiro, 2009a).

---

<sup>12</sup> Direito de Preempção é um instrumento que confere em determinadas situações o direito de preferência para adquirir, mediante compra, um imóvel que esteja sendo vendido pelo proprietário a outra pessoa. O direito visa conferir ao poder público, a preferência para adquirir imóvel urbano em razão das diretrizes da política urbana (Silva, 2010).

A Lei Complementar autoriza, em seu artigo 36, o poder público municipal a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção nas quadras em que o coeficiente de aproveitamento do terreno máximo for distinto do coeficiente de aproveitamento de terreno básico, mediante a incorporação ao lote de direito de construir adicional. A contrapartida onerosa que paga a outorga é realizada por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção CEPAC, que serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na AEIU, desde que atendidas as diretrizes da Operação Urbana Consorciada.

Segundo a Lei, um mínimo de três por cento do valor auferido pela venda de CEPACs será destinado, na forma da regulamentação, à recuperação do Patrimônio, na área da OUC. O estoque de potencial construtivo adicional de construção fica limitado a quatro milhões, oitenta e nove mil quinhentos e dois metros quadrados, comercializado por meio de seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil setecentos e vinte e dois CEPAC. O valor mínimo de emissão dos CEPAC foi de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) cada, valor este alterado por Decreto, descrito em subseção 0 deste estudo.

O quarto capítulo da Lei Complementar cria o conselho consultivo para a implementação e a fiscalização da operação urbana consorciada, com competência para emitir parecer sobre o relatório trimestral da CDURP. Segundo a norma, o conselho consultivo, que não faz jus a qualquer remuneração, tem a seguinte composição:

- um representante da CDURP, como coordenador;
- três representantes do Município;
- três representantes da sociedade civil, que serão escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, com mandato de três anos.

*b) Lei complementar n. 102 de 23 de novembro de 2009*

A Lei Complementar 102, publicada no mesmo dia que a Lei Complementar 101, dispõe sobre a criação de pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, na modalidade sociedade de economia mista, a ser controlada pelo município do Rio de Janeiro. Tal pessoa jurídica, com sede no município do Rio de Janeiro, recebeu a denominação de Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), que possui o fim específico de:

- promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro;
- coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, no âmbito de competência do Município do Rio de Janeiro, a implementação de concessões, em quaisquer das modalidades previstas nas Leis Federais n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões), e n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei das PPPs), ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU, em conformidade com os estudos de viabilidade técnica, legal, ambiental e urbanística aprovados pela CDURP e pelos demais órgãos e autoridades públicas competentes;
- disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a administração pública, direta ou indireta, para concessionários e permissionários de serviço público, ou para outros entes privados, mediante cobrança de adequada contrapartida financeira;
- gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Município ou por seus demais acionistas, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

É facultada ao poder público municipal, pelo parágrafo único do artigo primeira da Lei, a delegação à CDURP, por meio de Decreto, a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal, como paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros, na AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2009b)

A CDURP operará mediante o regime de capital social autorizado, que será composto por ações ordinárias e preferenciais nominativas, sem valor nominal, podendo seus acionistas integralizá-lo em dinheiro, ou em bens e direitos avaliados. Poderão participar do capital da CDURP a União, o Estado do Rio de Janeiro, bem como entidades da Administração Direta e Indireta da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município, ou ainda investidores privados, desde que o Município mantenha, no mínimo, a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto (Rio de Janeiro, 2009b).

A Lei permite ainda que a CDURP assuma a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação em bolsa ou mercado de balcão, desde que resguardado ao município direito de veto em determinadas matérias relevantes de competência do Conselho de Administração ou da Assembleia Geral.

O capital da CDURP poder ser integralizado, conforme determinação do parágrafo quarto do artigo terceiro da Lei Complementar 102, com os seguintes bens e direitos:

- bens imóveis;
- ações ordinárias ou preferenciais de titularidade do Município e de entidades da administração indireta do Município, no capital de sociedades anônimas, que não sejam necessárias para assegurar o exercício do respectivo poder de controle em caráter incondicional;
- títulos da dívida pública, emitidos na forma da legislação aplicável;
- Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), emitidos pelo Município no âmbito da Operação Urbana Consorciada pela Lei Complementar citada no caput deste artigo, e;
- outros bens e direitos de titularidade direta ou indireta do Município, inclusive créditos decorrentes de obrigações tributárias, recursos federais, estaduais ou de outra forma oriundos de suas participações constitucionais, cuja transferência independa de autorização legislativa específica.

Para atingir os seus objetivos, a CDURP poderá, dentre outros, segundo Lei Complementar 102:

- celebrar, de forma isolada ou em conjunto com a Administração Direta e Indireta do Município, do Estado do Rio de Janeiro ou da União Federal, os contratos, convênios ou autorizações<sup>13</sup>.
- participar como quotista de um ou mais fundos de investimento ou fundo garantidor de obrigações pecuniárias, em modalidades consistentes com os objetivos da CDURP, administrados e geridos por entidades profissionais devidamente habilitadas pela Comissão de Valores Mobiliários–CVM.
- contratar com a Administração Direta e Indireta do Município a locação, arrendamento, concessão de direito real de uso, direito de superfície ou outra modalidade, de instalações e equipamentos ou outros bens móveis ou imóveis, localizados ou vinculados à AEIU do Porto;
- contrair empréstimos e emitir títulos, nos termos da legislação em vigor;
- prestar garantias reais, fidejussórias e contratar seguros;
- explorar, gravar e alienar onerosamente os bens integrantes de seu patrimônio;
- promover desapropriações na AEIU do Porto, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária.

---

<sup>13</sup> Apenas os que tenham por objeto:

- a) a elaboração de estudos que contribuam à execução de seu objeto social;
- b) a instituição de concessões, em quaisquer das modalidades previstas nas Leis Federais n. 8.987, de 1995, e n. 11.079, de 2004;
- c) a locação, arrendamento, concessão de direito real de uso, direito de superfície ou outra modalidade, de instalações e equipamentos ou outros bens móveis ou imóveis, localizados ou vinculados à Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto;

*c) Lei complementar n. 105 de 22 de dezembro de 2009*

Esta Lei complementar institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas—PROPAR-RIO, destinado a disciplinar e promover a realização de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública municipal, observadas as normas gerais previstas na Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (norma que trata das PPPs em âmbito Federal).

Assim como no âmbito federal, a Lei que institui o PROPAR-RIO prevê duas espécies de Parceria Público Privada: a patrocinada e a administrativa. A primeira é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a segunda, trata da prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A legislação estadual veda a celebração de contrato de Parceria Público-Privada nos seguintes casos (Rio de Janeiro, 2009c):

- cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- cujo período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos.

São diretrizes a serem respeitadas pelo PROPAR-RIO (Rio de Janeiro, 2009c):

- eficiência no cumprimento das missões do Município e no emprego dos recursos da sociedade, e competitividade na prestação de serviços;
- respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução;
- indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Poder Público Municipal;
- responsabilidade fiscal na celebração e execução dos contratos;
- publicidade e transparência dos procedimentos e das decisões;
- repartição objetiva dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los;
- sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria;
- qualidade e continuidade na prestação dos serviços objeto da parceria;

- remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho;
- estímulo à justa competição na prestação de serviços;
- segurança jurídica;
- vinculação aos planos de desenvolvimento econômico, social e ambiental do Município, e;
- participação popular, mediante consulta pública.

A Lei Complementar apresenta, ainda, a composição do grupo gestor do PROPAR-RIO, composto pelos seguintes membros: (i) Secretário Municipal da Casa Civil; (ii) Secretário Especial da Ordem Pública; (iii) Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário; (iv) Secretário Municipal de Fazenda; (v) Secretário Municipal de Obras; (vi) Secretário Municipal de Urbanismo, e; (vii) Procurador-Geral do Município.

É competência do grupo gestor do PROPAR-RIO elaborar, anualmente, o Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas, que exporá os objetivos, as áreas e os serviços prioritários, definirá as ações de governo no âmbito do Programa e apresentará, justificadamente, os projetos de Parceria Público-Privada a serem licitados e contratados pelo Poder Executivo, dentro do escopo da PPP (Rio de Janeiro, 2009c).

Outros assuntos também são tratados pela Lei Completar, quais sejam: (i) requisitos para que os projetos de PPP sejam inseridos no Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas; (ii) regras e procedimentos para a celebração dos contratos de PPP; (iii) formas de contraprestação da administração pública municipal; (iv) mecanismos de funcionamentos das garantias, bem como a composição do fundo garantidor e como acontece sua gestão, e por fim; (v) fiscalização da PPP.

*d) Lei complementar n. 111 de 1º de fevereiro de 2011*

Esta Lei estabelece a política urbana e ambiental e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, que deverá ser reavaliado a cada ciclo de cinco anos. Segundo Rio de Janeiro (2011a), a política urbana será formulada e implementada com base nos seguintes princípios:

- desenvolvimento sustentável, de forma a promover o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social;
- função social da cidade e da propriedade urbana;

- valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural, cultural, histórico e arqueológico no processo de desenvolvimento da Cidade;
- universalização do acesso à infraestrutura e os serviços urbanos;
- democracia participativa, de forma a se promover ampla participação social;
- universalização do acesso à terra e à moradia regular digna;
- a universalização a acessibilidade para pessoas com deficiência de qualquer natureza;
- planejamento contínuo integrado das ações governamentais, visando a eficácia, a eficiência e a otimização dos serviços públicos, e o controle de gastos, utilizando-se os dados obtidos pela aplicação de uma política de informação;
- garantia de qualidade da ambiência urbana como resultado do processo de planejamento e ordenação do território municipal;
- articulação de políticas públicas de ordenamento, planejamento e gestão territorial municipal;
- integração de políticas públicas municipais entendendo o município como cidade pólo da região metropolitana;
- cooperação entre os governos nas suas diversas instâncias, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização em atendimento ao interesse social.

Sobre o ordenamento territorial, a Lei, em seu artigo oitavo, menciona que o território do município será ordenado em conformidade com os vetores de crescimento da cidade, o macrozoneamento e as diretrizes de uso e ocupação do solo que indicarão os padrões de ocupação urbana a serem adotados no processo de adensamento e de expansão da cidade, as prioridades de investimentos e os instrumentos que serão aplicados no controle do desenvolvimento urbano (Rio de Janeiro, 2011a).

A Lei também cria mecanismos para incentivar o desenvolvimento em determinadas áreas do município. Em seu artigo onze, a lei institui os chamados Polos de Atração de Investimentos e Desenvolvimento Sustentável (PADES), localizados ao longo do anel viário de integração municipal, cujo objetivo é fomentar a atração de investimentos e a valorização ambiental e social das respectivas áreas de influência, com vistas a um desenvolvimento mais homogêneo das diversas regiões da cidade, à redução dos deslocamentos e a valorização das identidades dos bairros e regiões.

*e) Decreto municipal n. 34.044 de 22 de junho de 2011*

Este Decreto concede à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) o poder de exercer o direito de preempção para a aquisição de imóveis situados na área da OUCPRJ. Esse direito será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para ordenação e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, assim como para a proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico (Rio de Janeiro, 2011b).

*f) Decreto municipal n. 33.364 de 19 de janeiro de 2011*

O conteúdo desta norma é relativamente curto. O seu objetivo é apenas alterar o valor das Cepac a serem utilizados como potencial adicional de construção na Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro (AEIU) estabelecido em artigo 1º do Decreto municipal n. 32.666 de 11 de agosto de 2010. Anteriormente o preço estava fixado em R\$ 400,00 (quatrocentos reais), com a redação do Decreto municipal n. 33.364 (Rio de Janeiro 2011c), o preço passou a ser de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais).

Verificando a quantidade de Cepac emitidas, 6.436.722 (seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil setecentos e vinte e dois) e o aumento de preço estabelecido pelo Decreto de 19 de janeiro de 2011, verifica-se um aumento de cerca de R\$ 965 milhões (novecentos e sessenta e cinco milhões de reais) na arrecadação com a comercialização dos certificados.

*g) Decreto municipal n. 32.666 de 11 de agosto de 2010*

Este Decreto (Rio de Janeiro, 2010) é de suma importância para entender o funcionamento da OUCPRJ uma vez que dispõe sobre os procedimentos para emissão de Cepac. De acordo com artigo segundo do Decreto, as Cepac serão integralizadas no capital social da CDURP, que poderá ser objeto de distribuições públicas ou privadas. Quando públicas, as distribuições serão realizadas em bolsa de valores ou em entidades de mercado de balcão organizado, conforme instruções aplicáveis pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

A norma (art. 3º) permite que a CDURP celebre contrato ou, igualmente, convênio com empresa, ou entidade, autorizada a realizar a custódia de títulos e valores mobiliários, bolsa de valores ou entidade de mercado de balcão organizado, para gerenciar a custódia e a

negociação dos CEPAC, bem como para a prática de todos os atos necessários para viabilizar as distribuições privadas e públicas dos CEPAC, inclusive a contratação de instituições financeiras para fiscalização das intervenções, na forma da legislação vigente.

As contratações acima referidas, no entanto, deverão atender aos seguintes requisitos:

- acesso pela CDURP, de forma célere e sem restrições, a todas as informações relativas às distribuições de CEPAC, quantidades e seus detentores;
- registro da utilização dos direitos assegurados pelos CEPAC por seus titulares; prestação de informação aos titulares de CEPAC acerca de suas posições, em tratamento assegurado a titulares de outros títulos e valores mobiliários escriturais mantidos em empresas especializadas de custódia; mercado secundário público e transparente para os CEPAC emitidos.

Pelo fato de gerenciarem as Cepacs, a CDURP recebe o correspondente a 5% (cinco por cento) do valor comercializado. Outra receita, ainda que indireta, mas que merece destaque para este estudo é a concessão em favor da CDURP de benefícios fiscais e tributários constituídos pelo município.

Segundo Resolução da Secretara Municipal da Fazenda n. 29.74 de 20 de julho de 2011, os imóveis transacionados pela empresa terá isenção de ITBI, reduzindo os custos para a transmissão do patrimônio imobiliária da CDURP. Ainda, a Resolução da Secretara Municipal da Fazenda n. 2.676 de 20 de julho de 2011 concede à CDURP isenção de IPTU para os seus imóveis durante o período em que durar a OUC. Menciona-se que não apenas a Companhia recebe os benefícios, mas também, as empresas a ela associadas.

Foi concedida isenção à CDURP e as empresas a ela associadas do ISS da construção na área de intervenções, que são ganhos gerais para toda e qualquer empresa que execute obras na área de invenção, bem como do ISS de atividades hoteleiras, conforme destacado em Resolução da Secretara Municipal da Fazenda n. 2.675 de 20 de julho de 2011.

A concessão de benefícios fiscais à Companhia, bem como as empresas a ela associadas, é uma ação inovadora e que merece destaque. Contudo, deve-se pensar, alternativamente, em outros incentivos de tal forma que o déficit fiscal do projeto seja muito grande. Cria-se assim, uma crítica ao modelo adotado pela OUCRJ de concessão de isenções que, a uma primeira vista, não foi pensado a luz da sustentabilidade fiscal do projeto, o que sinaliza, em grandes déficits fiscais.

Mais dois dispositivos deste Decreto chamam a atenção, são os artigos 4º e 5º. O primeiro vincula a quantidade de oferta pública ou privada de CEPAC ao montante necessário ao custeio da intervenção ou intervenções consideradas em conjunto de acordo com o que for previamente definido pela CDURP. Já o segundo, trata da possibilidade de utilização direta de Cepac para pagamento das desapropriações necessárias as intervenções da Operação Urbana Consorciada dependerá de manifestação expressa de concordância do expropriado em documento próprio, que ficará anexo ao processo administrativo correspondente (Rio de Janeiro, 2010).

O Quadro 8 sintetiza a avaliação das estruturas acima avaliadas.

Quadro 8. Avaliação das Operações Urbanas Consorciadas

REQUISITO	PARCERIAS AVALIADAS		
	Experiências Internacionais de Operação Urbana Consorciadas	Operação Urbana Consorciada	Operação Urbana Consorciada: Porto Maravilha
Política de crescimento econômico	Não permite uma política de crescimento vigoroso e sustentável. Baseia-se em geração de rendas com base em especulação imobiliária	Não permite uma política de crescimento vigoroso e sustentável. Baseia-se em geração de rendas com base em especulação imobiliária	Não permite uma política de crescimento vigoroso e sustentável. Baseia-se em geração de rendas com base em especulação imobiliária
Empoderamento dos atores	Os ativos e rendas são auferidos apenas para alguns atores interessados no processo. Via de regra os recursos financeiros ficam com as empresas construtoras ou as empresas (ou setores) que comercializam os terrenos e edificações.	Os ativos e rendas são auferidos apenas para alguns atores interessados no processo. Via de regra os recursos financeiros ficam com as empresas construtoras ou as empresas (ou setores) que comercializam os terrenos e edificações.	Os ativos e rendas são auferidos apenas para alguns atores interessados no processo. Via de regra os recursos financeiros ficam com as empresas construtoras ou as empresas (ou setores) que comercializam os terrenos e edificações.
Conjunto de projetos para construção do programa territorial	Não existe uma entidade com atribuição de geração de projetos para o setor produtivo, bem como projetos complementares a fim de que se gere demanda para a infraestrutura de transporte.	Não existe uma entidade com atribuição de geração de projetos para o setor produtivo, bem como projetos complementares a fim de que se gere demanda para a infraestrutura de transporte.	A CDUPRJ poderia assumir esse papel
Sinergia dos projetos	Não existe uma entidade preocupada com a promoção da sinergia da conjunção de projetos, para que aconteça internalização no programa territorial dos efeitos catalíticos da infraestrutura de transporte, que anteriormente considerados externos à sua contabilidade.	Não existe uma entidade preocupada com a promoção da sinergia da conjunção de projetos, para que aconteça internalização no programa territorial dos efeitos catalíticos da infraestrutura de transporte, que anteriormente considerados externos à sua contabilidade.	A CDUPRJ poderia assumir esse papel
Propulsão inovadora	Não existe uma entidade para elaboração e adição de novos projetos propulsores do crescimento econômico, na medida em que os resultados fiscais ainda não são satisfatórios, até que se atinjam as metas não apenas financeiras, mas também de outras dimensões, como sociais, ambientais, urbanísticos, etc.	Não existe uma entidade para elaboração e adição de novos projetos propulsores do crescimento econômico, na medida em que os resultados fiscais ainda não são satisfatórios, até que se atinjam as metas não apenas financeiras, mas também de outras dimensões, como sociais, ambientais, urbanísticos, etc.	A CDUPRJ poderia assumir esse papel, porém deveriam desenvolver-se atividades como o monitoramento dessas metas, o que ainda não ocorre.
Atratividade dos investimentos	Há, ainda que precariamente, geração de balanço comercial e financeiro positivos com grau de competitividade satisfatório que resulte atratividade para investimentos.	Há, ainda que precariamente, geração de balanço comercial e financeiro positivos com grau de competitividade satisfatório que resulte atratividade para investimentos.	Há, ainda que precariamente, geração de balanço comercial e financeiro positivos com grau de competitividade satisfatório que resulte atratividade para investimentos.
Sustentabilidade fiscal	Há a concepção de investimentos públicos em infraestrutura de forma coesa com os investimentos produtivos que se realizam no território. No entanto <b>não</b> são pensados de forma a garantir a sustentabilidade fiscal.	Há a concepção de investimentos públicos em infraestrutura de forma coesa com os investimentos produtivos que se realizam no território. No entanto <b>não</b> são pensados de forma a garantir a sustentabilidade fiscal.	Há a concepção de investimentos públicos em infraestrutura de forma coesa com os investimentos produtivos que se realizam no território. No entanto <b>não</b> são pensados de forma a garantir a sustentabilidade fiscal.
Atendimento de relações bi- e multilaterais	De certa forma há gestão de relações bilaterais e multilaterais	De certa forma há gestão de relações bilaterais e multilaterais	De certa forma há gestão de relações bilaterais e multilaterais
Racionalidade Limitada e Incertezas	Pelas informações da pesquisa não é possível chegar a uma conclusão sobre este ponto.	Existe uma preocupação com a divulgação da Operação Urbana Consorciada. Pode-se dizer que esse requisito é atendido.	Existe uma preocupação com a divulgação da Operação Urbana Consorciada. Pode-se dizer que esse requisito é atendido.
Confiança e Frequência	Não há construção, por meio da recorrência do encontro entre os atores, de uma relação de confiança que facilitaria os acordos comerciais, aumentando, por sua vez, a performance do mercado.	Não há construção, por meio da recorrência do encontro entre os atores, de uma relação de confiança que facilitaria os acordos comerciais, aumentando, por sua vez, a performance do mercado.	Não há construção, por meio da recorrência do encontro entre os atores, de uma relação de confiança que facilitaria os acordos comerciais, aumentando, por sua vez, a performance do mercado.
Oportunismo	Não há inibição de comportamentos oportunistas do parceiro privado, que pode aproveitar-se de lacunas, omissões ou brechas contratuais fazendo com que este deixe de cumprir com as suas obrigações contratuais.	Não há inibição de comportamentos oportunistas do parceiro privado, que pode aproveitar-se de lacunas, omissões ou brechas contratuais fazendo com que este deixe de cumprir com as suas obrigações contratuais.	Não há inibição de comportamentos oportunistas do parceiro privado, que pode aproveitar-se de lacunas, omissões ou brechas contratuais fazendo com que este deixe de cumprir com as suas obrigações contratuais.

PARCERIAS AVALIADAS			
REQUISITO	Experiências Internacionais de Operação Urbana Consorciadas	Operação Urbana Consorciada	Operação Urbana Consorciada: Porto Maravilha
Ativos Específicos	A depender de como serão elaborados os contratos esse tópico poderá ser atendido.	A depender de como serão elaborados os contratos esse tópico poderá ser atendido.	A depender de como serão elaborados os contratos esse tópico poderá ser atendido.
Abrangência do documento contratual	A depender de como serão elaborados os contratos esse tópico poderá ser atendido.	A depender de como serão elaborados os contratos esse tópico poderá ser atendido.	A depender de como serão elaborados os contratos esse tópico poderá ser atendido.
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>NÃO ATENDE</b>	<b>NÃO ATENDE</b>	<b>NÃO ATENDE</b>

## 5.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS

A necessidade de criação de uma nova estrutura de governança para a gestão do Programa Territorial de tal forma que se assegurem outros investimentos privados que resultem em crescimento econômico e, igualmente, garantam a sustentabilidade fiscal dos investimentos fica mais evidente após a exposição deste capítulo. Os instrumentos clássicos da administração pública não foram pensados a luz das necessidades da Engenharia Territorial. Já as estruturas da Operação Urbana Consorciada e da OUCPRJ são importantes e inovadoras ferramentas, contudo, não atendem a todos os requisitos propostos.

As Operações Urbanas Consorciadas mostram-se importantes, pois são instrumentos de adequação do território com a participação de recursos da iniciativa privada através da comercialização de certificados, denominados de Cepac, que autorizam a construção de empreendimentos na região objeto da OUC. Os críticos, no entanto, apontam algumas falhas nesse tipo de instrumento.

Isso porque, os modelos de OUC aplicados no País, via de regra, não apresentam propostas para a população menos favorecida que reside na área de influência da OUC. Nesse sentido, as áreas valorizadas pelas intervenções urbanas, “expulsam” os moradores de baixa renda para a periferia da cidade, não proporcionando um crescimento econômico ordenado, aos moldes do crescimento econômico pregado pela Engenharia Territorial<sup>14</sup>, onde todos se apropriam dos ganhos, não apenas os grandes empreendedores.

A OUCPRJ apresenta um importante avanço com a criação de uma companhia, empresa de capital misto, responsável pela gestão de todo o processo. Outro avanço importante na OUC aplicada para a região portuária do Rio de Janeiro é um primeiro exercício de matemática fiscal, entendendo que esse instrumento é essencial para o sucesso do projeto. Contudo, formam propostos apenas benefícios fiscais para a CDURP, sem que se apresentassem os impactos desses benefícios. Assim, a OUCPRJ, tampouco, a OUC apresentam ferramentas que possibilitem a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos.

---

<sup>14</sup> O modelo de crescimento econômico da Engenharia Territorial é discutido em seção específica: **Erro! fonte de referência não encontrada.**

Outra crítica que vale para OUC e OUCPRJ é que os dois modelos se baseiam em propostas de crescimento fracos e extremamente voláteis, que seja: especulação imobiliária, que não relação unívoca com o crescimento econômico e constantemente se apropria de um valor não gerado, vez que se trata de mera especulação.

Nesse sentido, é necessária uma nova estrutura que, igualmente, proporcione um crescimento econômico ordenado e pense na sustentabilidade fiscal do projeto. Para tanto, recorre-se a Empresa de Desenvolvimento Territorial (EDT), fruto do esforço acadêmico de Aragão e Yamashita (2013).

## **6 PROPOSTA DE UMA EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Este sexto capítulo tem como principal objetivo detalhar o funcionamento de uma empresa de desenvolvimento territorial. Tal empresa tem a missão de transformar investimentos em infraestrutura de transportes, comercialmente desafiadores e financeiramente arriscados, em uma oportunidade de negócio atrativo a iniciativa privada, que permitirá geração de tráfego para a mencionada infraestrutura e geração de crescimento econômico capaz de gerar receitas fiscais que possam ser contabilizadas para a viabilidade financeira da infraestrutura de transportes.

O presente capítulo apresenta contribuições do trabalho de pesquisa realizado. Menciona-se, contudo, que parte do conteúdo deste capítulo tem como referência o documento produzido por Aragão e Yamashita (2013).

Desse modo, seguido dessa introdução, este capítulo estrutura-se em três seções. A primeira apresenta os princípios, missão, valores e objetivos da EDT. Já a segunda seção detalha o funcionamento da empresa que possui quatro ramos de negócios distintos administrados por uma empresa holding. A terceira e última seção deste capítulo apresenta os tópicos conclusivos.

### **6.1 PRINCÍPIOS, MISSÃO E OBJETIVOS DA EDT**

Como já detalhado, treze requisitos devem ser atendidos para uma gestão eficiente na elaboração e execução de programas territoriais. Esses requisitos agrupados resultam em nove princípios norteadores da empresa de desenvolvimento territorial, detalhados a seguir:

**1) Inserção em uma política de crescimento econômico.** A EDT deve-se guiar pela lógica de crescimento econômico da Engenharia Territorial, qual seja: investimentos em infraestrutura transformam o território, que gera uma dinamização do processo produtivo e da rede consumidora, o que resulta no crescimento econômico, que por sua vez, permite o retorno fiscal dos investimentos públicos. De acordo com a metodologia da Engenharia Territorial, o crescimento econômico somente será obtido caso os atores tenham liberdade para apresentar suas propostas criativas de ações e projetos. Desse modo, a EDT, além da

constante busca pelo crescimento econômico deve concentrar-se nos atores e suas propostas de ações e projetos.

**2) Empoderamento dos atores:** a EDT deverá proporcionar o acúmulo de ativos reais financeiros por parte, não só das empresas e do Estado, mas também dos indivíduos e suas respectivas famílias. Nesse sentido, é da alçada da EDT acompanhar o acúmulo de capital por parte dos atores, evitando que apenas os grandes empreendedores o acumulem. Igualmente importante é desenvolver políticas de educação financeira para que os atores, principalmente os indivíduos, estejam confortáveis com suas decisões futuras de investimentos.

**3) Geração de projetos sinérgicos e propulsores:** este terceiro princípio é resultado da junção de três requisitos listados no Quadro 3. Considera-se como tarefa da EDT a geração de projetos, além do projeto de infraestrutura de transporte, que incentivem o setor produtivo e gerem demanda para a infraestrutura de transporte. Esses projetos devem ser executados de forma sinérgica, onde os efeitos catalíticos de tal infraestrutura são internalizados pelo programa territorial para o cálculo da sustentabilidade fiscal. Nessa direção, a EDT poderá, caso necessário, propor novos projetos propulsores do crescimento econômico, caso os indicadores financeiros apontem no prejuízo fiscal do programa territorial.

**4) Atratividade dos investimentos:** de acordo com este princípio a EDT deve preocupar-se com o resultado do balanço comercial e financeiro do programa territorial de tal sorte que exista um grau de competitividade satisfatório, implicando a atratividade dos investimentos.

**5) Sustentabilidade fiscal do programa territorial:** Como já verificado, os investimentos para implantação e manutenção de infraestruturas de transporte são, em muitos casos, elevados, o que pode gerar déficits fiscais irrecuperáveis. É nesse contexto que surge a Engenharia Territorial, que promete a entrega de um programa territorial, composto por diversos projetos, sustentável fiscalmente. Ainda que não estejam postos em ordem de importância, pode-se dizer que este é um dos princípios mais importantes que norteiam as atividades da EDT. Com essa preocupação, sugere-se que parte da remuneração da EDT esteja vinculada ao desempenho fiscal do programa territorial.

**6) Atendimento de relações bi-laterais e multilaterais:** outro princípio que norteia a concepção da EDT diz respeito ao atendimento de relações multilaterais. Isso porque as relações formadas no contexto do programa territorial são, em muitos casos, multilaterais, gerando obrigações para diversos atores. Essas obrigações devem ser monitoradas vez que assumem papel fundamental na performance fiscal do programa.

**7) Transparência para redução de incertezas:** é fundamental que a EDT consolide e, disponibilize para consulta, uma base de conhecimento sobre: (i) o território alvo do programa; (ii) projetos propulsores; (iii) desempenho fiscal e financeiros do programa, e; (iv) expectativas de retornos financeiros. Tal base é fundamental para que os diversos atores interessados em investir no programa, sejam eles indivíduos representantes de famílias, empresas ou o próprio Estado nas suas diversas esfera. Com isso, esse princípio, formado a partir da junção de dos requisitos: (i) Racionalidade Limitada e Incertezas, e (ii) Confiança e Frequência, torna-se fundamental para a redução das incertezas e aumento da confiança entre os atores, o que diminui os custos de transação do processo.

**8) Inibição de comportamentos oportunistas:** como visto na teria dos custos de transação, os atores tendem a agir de forma oportunista. Nesse contexto a EDT deve primar pela redução desses comportamentos oportunistas, que elevam os custos de transação. Para tanto, deve primar pela: (i) definição da missão e visualização clara dos benefícios coletivos; (ii) incentivos à cooperação; (iii) estabelecimento de um código de ética entre os atores, e; (iv) procedimentos de controle e sanção.

**9) Complexidade do instrumento contratual:** este princípio é formulado a partir da união de dois requisitos do Quadro 3: ativos específicos, e abrangência do documento contratual. Ainda que não existam contratos perfeitamente completos é importante que esses instrumentos solucionadores de conflitos abordem temas mínimos para evitar elevados custos judiciais em eventuais demandas. Desse modo, os contratos devem abranger, minimamente, os seguintes assuntos: (i) especificidades; (ii) metas; (iii) obrigações de investimento, de qualidade e complementares; (iv) gestão de risco; (v) incentivos; (vi) gestão de disrupção e continuidade, e; (vii) salvaguardas e sanções.

Desses nove princípios pode-se extrair a missão, visão e principais resultados esperados pela EDT. Para este estudo considera-se: (i) missão como o objetivo fundamental de uma organização, traduz a finalidade última da empresa de desenvolvimento territorial e

consiste na definição dos seus fins estratégicos gerais; (ii) que a visão é o estado futuro desejado e alinhado com as aspirações de uma organização, e (iii) os resultados esperados são aqueles resultados essenciais a serem alcançados pela EDT no cumprimento da sua missão e de forma que permitem atingir a visão sempre respeitando os nove princípios postos.

Assim, se estabelece como missão para a EDT: Consolidar capital privado com investimentos públicos em infraestrutura de transportes, por meio de atração de investimentos na economia local, ou regional, dentro da região de influência, com intuito de gerar tráfego para a citada infraestrutura, bem como receita fiscal para o programa territorial que a prevê.

Como visão para a EDT tem-se: Ser reconhecida como solução inovadora na gestão da concepção e execução de programas territoriais, com excelência na atração de capital privado e obtenção de sustentabilidade fiscal para a implantação de infraestrutura de transportes que requeiram grandes investimentos.

Três são os principais resultados esperados da EDT:

- alavancar os potenciais econômicos da área de influência da infraestrutura de transporte a ser implantada, gerando ganhos fiscais que poderão ser utilizados para comprovar a viabilidade de tal infraestrutura;
- gerar tráfego para infraestrutura de transporte, seja induzindo investimentos no setor produtivo, seja atraindo investimentos no sentido de aumentar a demanda pelos bens do setor produtivo;
- colocar a EDT como uma nova opção para gestão da concepção e execução de programas que tenham como objetivo a transformação do território, seja em âmbito regional, nacional ou internacional, a partir de investimentos em infraestrutura de transportes.

A Figura 19 sintetiza os princípios, missão e visão da EDT:



**Figura 19. Princípios, missão e visão da EDT.**

Desse modo, a EDT surge como solução criativa para os desafios no financiamento de grandes infraestruturas de transportes. A próxima seção detalha o funcionamento de tal empresa.

## **6.2 EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DETALHES DO SEU FUNCIONAMENTO**

Pela primeira seção verifica-se que a tarefa da EDT é complexa, possuindo diversos desafios a serem superados para que os seus resultados sejam alcançados. As tarefas a serem desenvolvidas pela mencionada empresa, segundo Aragão e Yamashita (2013), podem ser agrupadas em quatro ramos diferentes:

- a) Geração de tráfego para a infraestrutura de transportes;
- b) Atração de investimentos para setor produtivo (negócio principal) dentro da região de influência da infraestrutura de transportes, preferencialmente para gerar tráfego e dentro da região da influência da mencionada infraestrutura, para alavancar a economia regional;
- c) Entrega direta, ou por intermédio de terceiros, de serviços (negócio auxiliar) que tornem o negócio principal, eficiente e competitivo;
- d) Disponibilização de terrenos e edificações (*real state*) para a implantação e execução dos negócios (principal e auxiliar) atraídos. Cabe aqui mencionar que fica sob a

responsabilidade da EDT o aluguel dos terrenos, ou pelo menos a sua negociação, para a instalação de empresas que prestarão os serviços principais ou auxiliares.

Além do complexo trabalho de cada um dos mencionados ramos, é preciso um esforço para administra-los e coordena-los. Nesse sentido, é necessária a presença de uma empresa *holding* que supervisiona, em conformidade com a missão, valores e princípios listados em seção anterior, as atividades desses quatro ramos.

Por esse trabalho de coordenação esta empresa *holding* seria remunerada por quatro fontes diferentes. Sobre a receita da EDT pode-se dizer que: a primeira fonte de receita viria do Estado, que a remuneraria em função da receita fiscal gerada pelo programa. Recordar-se que um dos resultados esperados da EDT é a alavancagem dos potenciais econômicos da região afetada pelo programa territorial.

A segunda fonte de receita da EDT estaria na venda de serviços auxiliares às empresas que cuidam do negócio principal. A intermediação de tráfego para a infraestrutura de transporte seria uma terceira fonte de remuneração para a EDT, que seria paga pelo operador de transporte. A última possibilidade de remuneração diz respeito aos ganhos com aluguel, ainda que parcialmente, dos terrenos e edifícios disponibilizados para que as empresas desenvolvam suas atividades.

Como verificado, a EDT seria remunerada pelos quatro ramos que administra. É importante mencionar que os valores dessas remunerações devem ser cuidadosamente pensados vez que os quatro ramos são essenciais para os resultados esperados da EDT. Caso algum ramo proporcione um retorno financeiro mais atrativo, é provável que a EDT centralize seus esforços apenas naquele ramo mais rentável, o que não é desejável. É essencial recordar os princípios que norteiam as atividades da EDT para que seja composta uma fórmula para sua remuneração.

Para uma melhor compreensão é importante observar a Figura 20 que contempla o relacionamento entre os quatro ramos do negócio da EDT. Em vermelho são detalhados os fluxos financeiros, enquanto que, em preto, estão os relacionamentos que acontecem entre os quatro ramos listados, a EDT e o Poder Público.

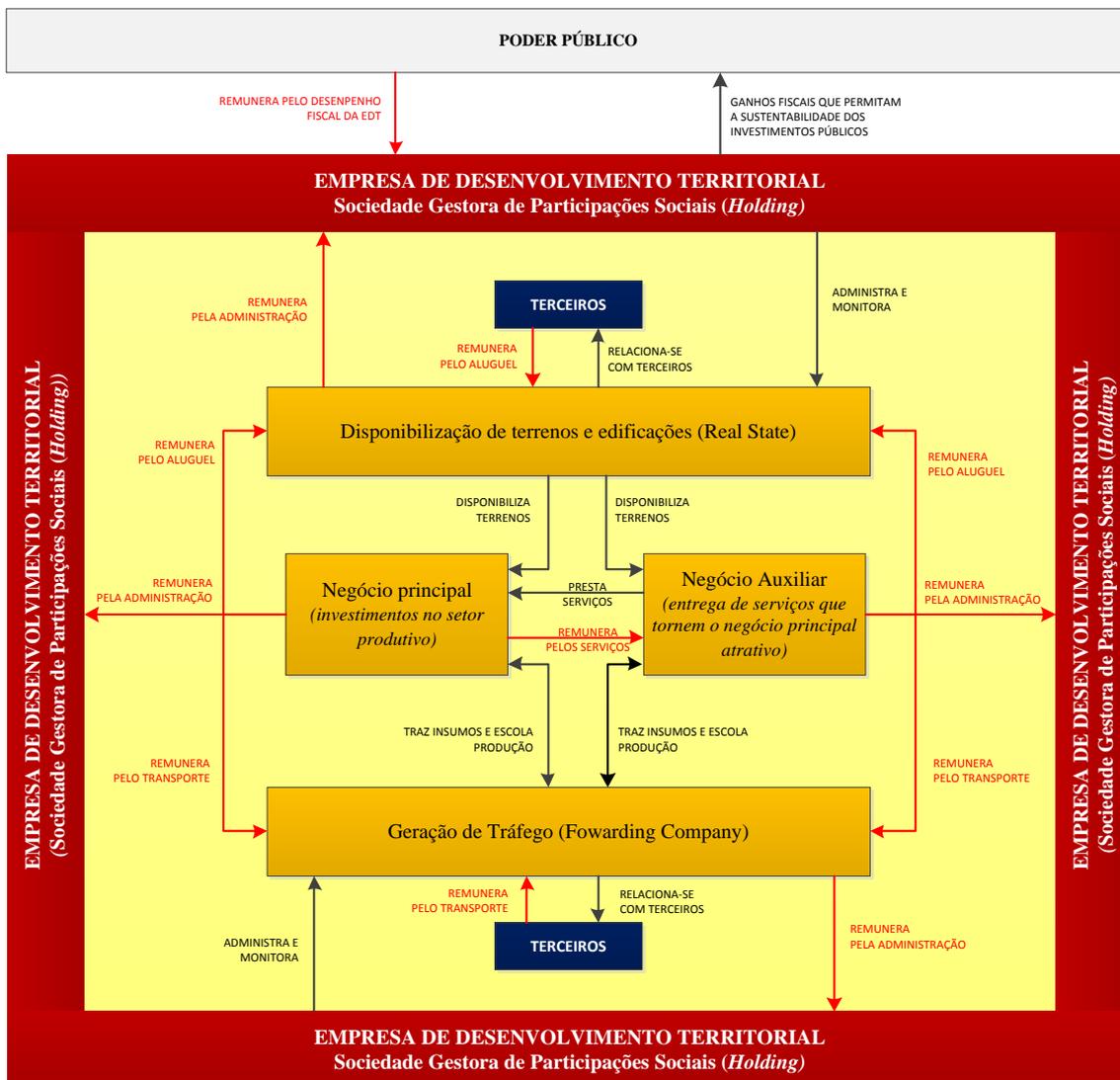


Figura 20. Rede de negócios envolvidos na EDT

Como acima ilustrado, a EDT é composta por uma empresa *holding* e quatro ramos distintos, que a remuneram pela administração de todo o negócio. Além desse relacionamento, a *holding* se reportaria ao Poder Público, entregando-lhe ganhos fiscais com metas previamente estabelecidas. Caso essas metas sejam atingidas o Poder Público remunera a EDT e, caso as metas sejam superadas, prêmios são pagos como instrumento de incentivo.

Um dos quatro ramos merece especial atenção. Trata-se da disponibilização de terrenos. As experiências atuais (2013) apontam para uma alta rentabilidade desse negócio em particular. Como já mencionado, essa rentabilidade, potencializada pela especulação imobiliária que se forma com o anúncio do programa territorial, não resulta em crescimento econômico robusto nos moldes do sugerido pela Engenharia Territorial.

Assim, para que não aconteça um desvio de prioridades dos gestores da EDT, sugerem-se, além dos prêmios por alcance de metas fiscais, mais alguns incentivos financeiros:

a) recompensas pelo operador da infraestrutura de transportes por atingimento de metas de tráfego. Reforça-se que tal operador poderá pedidos de transporte de terceiros que não estão diretamente ligados às atividades do programa territorial.

b) igualmente seriam aplicadas penalidades, como a redução das parcelas pagas a título de administração, caso não se atinja um volume mínimo de tráfego previamente estabelecido.

Assim a *holding* deve ser capaz de criar uma sinergia para que se crie um ambiente onde os quatro ramos, além de atingir seus retornos financeiros esperados, possibilitem crescimento econômico que resultem ganhos fiscais para o Poder Público que os passará a contabilizar em seus estudos de viabilidade na implantação de grandes infraestruturas de transportes.

A seguir serão feitas algumas considerações sobre os quatro ramos que, como negócios, funcionam de forma independente. Além disso, serão detalhadas as atividades da EDT. Por sugestão de Aragão e Yamashita (2013) utiliza-se a lógica da Matriz SCOR, modelo de cadeia de suprimentos construído com base em processos, métricas e casos de sucesso, para especificar as diferentes funções.

### **6.2.1 Atração de investimentos no setor produtivo (negócio principal)**

Este ramo de negócio da EDT auxilia as empresas do setor produtivo, localizadas na região de influência da infraestrutura de transportes, na atração de clientes locais, regionais, nacionais ou mesmo internacionais. Como integrante da EDT, faz parte das atividades deste ramo contribuir para a geração de crescimentos econômicos que permitam ganhos fiscais, além de auxiliar na geração de tráfego para a infraestrutura.

Sobre os objetivos deste ramo de atividades pode-se destacar: (i) fomentar a produção local, auxiliando as empresas locais a projetarem-se no mercado local, regional, nacional ou internacional, a depender do programa territorial; (ii) ajustar os parâmetros quantitativos e qualitativos do produto de modo a inseri-los no mercado competitivo, e; (iii) incentivar a formação de gerentes e líderes locais que contribuam para a geração de renda e crescimento econômico.

As principais atividades deste ramo estão a seguir:

- Incentivar os produtores instalados a aumentarem sua eficiência na produção e os produtores potenciais em se instalarem e começaram a produzir;
- Auxiliar os produtores na adequação de seus produtos a suas performances de produção às expectativas do mercado potencial de clientes;
- Obter clientes para os produtos, e;
- Fomentar atividades que aceleram a geração de receitas fiscais e tráfego para a infraestrutura de transportes.

Em suas atividades de planejamento, este ramo de negócio deverá percorrer os seguintes passos:

- Reconhecer as oportunidades de mercado para a produção de bens e serviços, dando especial atenção aos bens que, seja para o recebimento de insumos ou escoamento de sua produção, utilizarão a infraestrutura de transportes;
- Analisar a contribuição das oportunidades sob a ótica da geração de receitas e tráfego para a infraestrutura;
- Planejar as estratégias de marketing para projetar o setor produtivo no potencial mercado consumidor;
- Prospectar formas de financiamento para implantação e melhoramento do setor produtivo e planejar uma engenharia financeira para que as empresas possam usufruir do crédito disponível;
- Conhecer e planejar a contratação dos serviços auxiliares que apoiarão o negócio principal;
- Planejar a infraestrutura para comunicação entre as empresas, potenciais compradores e operador do transporte, e;
- Elaborar um plano de capacitação da população local para que, ao tempo em que atendem às expectativas dos clientes, gera renda para as famílias locais, o que favorece a obtenção de crescimento econômico aos moldes da Engenharia Territorial.

Encerra-se, portanto, a subseção sobre o ramo de negócios da EDT que lida com a atração de investimentos no setor produtivo. A próxima subseção trata de outro negócio igualmente importante na geração de tráfego para a infraestrutura de transporte e geração de receitas e ganhos fiscais: atração de investimentos para os negócios auxiliares.

### **6.2.2 Atração de investimentos para os negócios auxiliares**

É objetivo deste segundo ramo de negócios da EDT incentivar investimentos que aumentam a eficiência na produção e competitividade das empresas que investem no

negócio principal, objeto da subseção anterior. Faz parte das atividades deste ramo contribuir para a geração de crescimentos econômicos que permitam ganhos fiscais, além de auxiliar na geração de tráfego para a infraestrutura.

O objetivo central deste ramo de negócio fomentar os produtores, compradores, ou potenciais compradores e outros atores envolvidos na cadeia de produção (negócio principal) com diferentes serviços essenciais para a continuidade da produção, bem como elevar os patamares de eficiência e competitividade dessa produção. A seleção desses serviços auxiliares contribuirá também com a geração de tráfego para a infraestrutura de transportes e receitas fiscais.

Dentre outras atividades, destacam-se as seguintes como atribuições deste ramo de negócios:

- Atrair investimentos de empresas independentes, porém competentes, para prestar os serviços auxiliares;
- Reconhecer e satisfazer as necessidades de serviços auxiliares demandadas pelas empresas do negócio principal, clientes, potenciais clientes e outros atores;
- Incentivar a instalação de serviços auxiliares que, além de atender as demandas acima citadas, contribuam com a geração de tráfego e receita fiscal;
- Desenvolver, frequentemente, pesquisas com as empresas do negócio principal para verificar a necessidade de melhoramentos nos serviços auxiliares;
- Fazer dos serviços auxiliares uma espécie de *Business Center* eficiente no auxílio das atividades do dia-a-dia das empresas do setor produtivo (negócio principal) e clientes, e;
- Em caso de descontinuidade na prestação dos serviços auxiliares, contratar empresas para suprir tal falta, ou ainda, prestar as atividades diretamente mantendo os padrões exigidos de qualidade.

Em suas atividades de planejamento, este ramo de negócio deverá percorrer, minimamente, os seguintes passos:

- Reconhecer as oportunidades de mercado para os serviços auxiliares, dando especial atenção aos serviços que, seja para o recebimento de insumos ou escoamento de sua produção, utilizarão a infraestrutura de transportes;
- Analisar a contribuição das oportunidades sob a ótica da geração de receitas e tráfego para a infraestrutura;
- Conhecer a qualidade dos potenciais prestadores de serviços auxiliares;

- Planejar as estratégias de marketing para projetar o conjunto de serviços auxiliares (*business center*) para o setor produtivo e o potencial mercado consumidor;
- Planejar a contratação emergencial, bem como a prestação direta, dos serviços auxiliares em caso de descontinuidade da prestação desses;
- Prospectar formas de financiamento para implantação e melhoramento do *business center* e planejar uma engenharia financeira para que as empresas possam usufruir do crédito disponível;
- Planejar a infraestrutura para comunicação entre as empresas, potenciais compradores e operador do transporte, e;
- Elaborar um plano de capacitação da população local para que, ao tempo em que atendem às expectativas dos clientes, gera renda para as famílias locais, o que favorece a obtenção de crescimento econômico aos moldes da Engenharia Territorial.

Desse modo encerra-se a exposição sobre este segundo ramo de negócios da EDT. O próximo ramo a ser descrito é a Geração de Tráfego, ou *Forwarding Company*, ramo parceiro do operador de transporte na obtenção de tráfego que viabilize os altos custos de implantação e manutenção das infraestruturas.

### **6.2.3 Geração de Tráfego (*Forwarding Company*)**

Este ramo de negócios da Empresa de Desenvolvimento Territorial auxilia o operador de transporte no aumento da utilização de sua infraestrutura. Desse modo, esta terceira empresa contribui para o aumento da competitividade e o sucesso da infraestrutura de transporte. Para tanto, sua principal missão é atrair e manter clientes para a citada infraestrutura, cooperando para o estabelecimento de uma relação de confiança entre os clientes e o operador aeroportuário.

Diante disto, as seguintes atividades devem ser realizadas para que seja atingido o objetivo deste ramo de negócios:

- Auxiliar o operador de transporte na obtenção de novos clientes;
- Cooperar com o relacionamento dos clientes com o operador de transporte para mantê-los fiéis a mencionada infraestrutura;
- Contribuir para a viabilidade econômica da infraestrutura, prestando consultoria financeira para a construtora na obtenção de financiamentos, garantias e seguros;
- Participar da consolidação da notoriedade e competitividade da infraestrutura de transporte, e;

- Desenvolver, com periodicidade adequada, pesquisas de satisfação dos clientes da infraestrutura de transporte e reportar ao operador e o construtor as necessidades de melhoria e/ou manutenção, contribuindo, dessa forma com o aumento da qualidade dos serviços prestados.

As atividades de planejamento desta *Fowarding Company* consistem em:

- Prospectar o mercado atual e potencial de demanda para a infraestrutura de transporte;
- Pensar em estratégias de *marketing* no sentido de promover relações de confiança entre os clientes e o operador de transporte da infraestrutura em questão;
- Preparar plano operacional para o transporte de mercadorias de forma a atender os clientes com qualidade;
- Prospectar no mercado e selecionar, se for o caso, especialistas em logística para trabalho no operador de transporte;
- Elaborar as metas de geração de tráfego que permita um fluxo de caixa que viabilize a infraestrutura de transporte;
- Estabelecer os parâmetros mínimos de competitividade para o operador de transporte;
- Prospectar formas de financiamento para implantação e manutenção da infraestrutura de transporte e, caso solicitada, planejar uma engenharia financeira para que as empresas possam usufruir do crédito disponível;
- Planejar a infraestrutura para comunicação entre as empresas, potenciais compradores e operador do transporte, e;
- Elaborar um plano de capacitação da população local para que, ao tempo em que atendem às expectativas dos clientes, gera renda para as famílias locais, o que favorece a obtenção de crescimento econômico aos moldes da Engenharia Territorial.

Conclui-se assim a exposição sobre este terceiro ramo de negócios da EDT, que será remunerada na medida em que alcance alguns patamares de tráfego para a infraestrutura de transporte. A próxima subseção trata do ramo que talvez seja o mais rentável, o ramo de aluguel e disponibilização de áreas para instalação das empresas.

Merece menção, no entanto, que o crescimento econômico deve fundar-se em critérios robustos, o crescimento baseado em especulação imobiliária é frágil e volátil. Como já mencionado, deve-se cuidar para que a atratividade financeira deste quarto ramo de negócios não desvie o foco principal da EDT, quer seja, crescimento econômico que

permita ganhos fiscais por meio de geração de tráfego que viabilize grandes infraestruturas de transportes.

#### **6.2.4 Disponibilização de terrenos e edificações (Real State)**

Este quarto ramo de atividades da EDT se compromete a entregar uma área ao mesmo tempo funcional e ambientalmente agradável (projetos paisagísticos) para a implantação dos negócios principal e auxiliar. Além disso, deve contribuir para o crescimento econômico e geração de ganhos fiscais, bem como, geração tráfego para a infraestrutura de transportes.

O Poder Público deve delegar à EDT a competência para vender ou alugar os terrenos ou edificações, bem como o poder para exercer o direito de preempção para a aquisição de imóveis situados dentro da região de influência da infraestrutura de transporte, que será exercido sempre que a EDT necessitar de áreas para ordenação e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, assim como para a proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico.

As principais atividades deste ramo de atividades são:

- Fornecer terrenos e infraestrutura com alta qualidade aos prestadores dos negócios principal e auxiliar e ao operador de transporte, terrenos ou edificações para o desempenho de suas atividades;
- Assegurar aplicação de princípios de sustentabilidade ambiental a projetos paisagísticos atrativos;
- Satisfazer as necessidades de áreas e edificações para as empresas do negócio principal e auxiliar e o operador de transporte;
- Proporcionar um ambiente paisagístico atraente a instalação de novas empresas, e;
- Estabelecer ambiente preferencial a instalação de empresas que possam acelerar a geração de receitas e tráfego para a infraestrutura de transportes.

Como atividades de planejamento destacam-se para este quarto ramo de atividades da EDT:

- Prospectar o mercado atual e potencial para demanda de terrenos e edificações para o desenvolvimento das atividades do negócio principal e auxiliar e operador de transporte;

- Desenvolver um plano para proporcionar um ambiente paisagístico atraente e ambientalmente sustentável para a área do programa territorial;
- Pensar em estratégias de *marketing* no sentido de promover as ações deste ramo de negócios;
- Planejar a comercialização, por venda ou aluguel, de áreas e edificações para as empresas que desenvolverão suas atividades na área do programa territorial;
- Planejar a construção de novas edificações para atender as necessidades das empresas que se instalarão na área objeto do programa territorial;
- Prospectar formas de financiamento para implantação, manutenção e melhoramento de edificações;
- Planejar pesquisas de satisfação de clientes (empresas do negócio principal, auxiliar, operador de transportes ou terceiros) para implantar melhorias nas áreas e edificações no sentido de atender suas necessidades;
- Planejar a infraestrutura para comunicação entre as empresas, potenciais compradores e operador do transporte, e;
- Elaborar um plano de capacitação da população local para que, ao tempo em que atendem às expectativas dos clientes, gera renda para as famílias locais, o que favorece a obtenção de crescimento econômico aos moldes da Engenharia Territorial.

Desse modo, encerra-se a exposição sobre este quarto ramo de atividade da EDT. Recordase que, possivelmente, este é o ramo que proporciona maior retorno financeiro, sendo, portanto, necessária coordenação para que os esforços das outras empresas não sejam minimizados. Assim, a próxima seção apresenta a descrição desse trabalho de coordenação desenvolvido por uma de empresa *holding*.

### **6.2.5 Sociedade Gestora de Participações Sociais ( *Holding*)**

Uma sociedade gestora de participações sociais, em inglês *holding*, é uma forma de sociedade criada com o intuito de administrar um grupo de empresas. A empresa *holding* administra e possui maioria das ações ou cotas das empresas componentes de um determinado grupo. É nesse mesmo sentido que se propõe uma sociedade gestora de participações sociais para administrar os quatro ramos de negócios já citados da EDT.

Como já mencionado, a *holding* administra os diversos ramos com intuito de transformar investimentos em infraestrutura de transportes, comercialmente desafiadores e financeiramente arriscados, em uma oportunidade de negócio atrativo a iniciativa privada que permitirá geração de tráfego para a mencionada infraestrutura e geração de

crescimento econômico capaz de gerar receitas fiscais que possam ser contabilizadas para a viabilidade financeira da infraestrutura de transportes.

Assim, o objetivo central da empresa *holding* é administrar as demais empresas com intuito de contribuir para a viabilidade financeira de grandes infraestruturas de transportes e a sustentabilidade fiscal de investimentos públicos por meio de indução do uso da mencionada infraestrutura e geração de receitas por meio de indução de investimentos no setor produtivo, com base em um crescimento econômico sólido obtido de acordo com os princípios da Engenharia Territorial.

As principais atividades da empresa *holding* consistem em:

- Consolidar a EDT como uma solução inovadora para induzir investimentos privados que possibilitem grandes infraestruturas de transportes por meio de geração de receitas fiscais contabilizadas na viabilidade financeira da mencionada infraestrutura;
- Coordenar os quatro ramos de negócios da EDT, já mencionados neste estudo, de tal forma que sejam alcançadas as metas de receitas fiscais e geração de tráfego;
- Assegurar retorno financeiro atrativo aos investidores, criando uma nova opção no mercado de capitais;
- Cooperar com as autoridades no cumprimento de metas das políticas públicas;
- Contribuir para a formação de uma relação positiva entre autoridades públicas, empresas e sociedades com intuito de fomentar o crescimento econômico cíclico-espiral multifásico, em conformidade com os princípios da Engenharia Territorial;
- Auxiliar o operador de transporte na obtenção de excelência na prestação desse serviço, inserindo-o competitivamente no mercado;
- Desenvolver um método eficiente para o monitoramento e controle dos quatro ramos de negócios da EDT de tal forma que se alcance a todas as metas estipuladas de geração de tráfego e receita, e;
- Incentivar e desenvolver: (i) políticas de capacitações gerenciais e; (ii) inovação para atuar na direção das empresas dos quatro ramos de negócios da EDT.

Sobre as atividades de planejamento da empresa *holding* têm-se as seguintes:

- Prospectar as necessidades de infraestrutura, potenciais econômicos e de mercado para os negócios da EDT;

- Conhecer e entender as leis e políticas públicas das diversas esferas de governo: (i) federal; (ii) estadual; (iii) municipal, e (iv) distrital compreendidas na região de influência da infraestrutura;
- Identificar os *stakeholders* que detém influência na região de abrangência da infraestrutura (autoridades, políticos, empresários, sociedades organizadas, imprensa, universidade etc) e construir uma parceria entre os mesmos;
- Fornecer informações e participar ativamente das atividades de planejamento governamentais;
- Construir relações de confiança com os operadores de transporte e contribuir com suas atividades de planejamento e estabelecimento de metas de tráfego;
- Desenvolver o planejamento (estratégico, tático e operacional) bem como os indicadores para o seu monitoramento e controle para administração dos quatro ramos de negócios da EDT;
- Planejar estratégias de marketing direcionadas para os seguintes públicos: investidores; políticos; operadores de transportes; produtores; clientes, e; público em geral (sociedade);
- Planejar o monitoramento, controle e comunicação com os quatro negócios da EDT;
- Planejar a comunicação entre os parceiros públicos e privados da EDT;
- Prospeccionar fontes de financiamento em instituições financeiras nacionais e internacionais, quando for o caso, para que se viabilize o programa territorial, e;
- Planejar programa de capacitação de executivos para a EDT, tanto para a empresa *holding* quanto para os outros ramos de negócios.

Conclui-se assim a exposição sobre a empresa holding que administra os quatro ramos de negócios anteriormente apresentados, que seja: (i) negócio principal; (ii) negócio auxiliar; (iii) disponibilização de terrenos e edificações (*real state*), e; (iv) geração de tráfego (*fowarding company*). A próxima seção apresenta os tópicos conclusivos deste capítulo, que teve como objetivo descrever os detalhes da EDT.

### **6.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS**

Conclui-se, desse modo, o sexto capítulo desta pesquisa. A primeira seção apresentou os nove princípios guiam as atividades da Empresa de Desenvolvimento Territorial. Destaca-se que tais princípios foram retirados dos treze requisitos para uma gestão eficiente na elaboração e execução de programas territoriais. O Quadro 9 apresenta esses nove princípios, bem como a base teórica que lhe deu origem.

**Quadro 9. Princípios da EDT e a base teórica base teórica que lhe deram origem.**

Princípio da EDT	Base teórica de origem
Inserção em uma política de crescimento econômico	Metodologia da Engenharia Territorial
Empoderamento dos atores	Metodologia da Engenharia Territorial
Geração de projetos sinérgicos e propulsores	Metodologia da Engenharia Territorial
Atratividade dos investimentos	Metodologia da Engenharia Territorial
Sustentabilidade fiscal do programa territorial	Metodologia da Engenharia Territorial
Atendimento de relações bi-laterais e multilaterais	Metodologia da Engenharia Territorial
Transparência para redução de incertezas	Metodologia da Engenharia Territorial
Inibição de comportamentos oportunistas	Metodologia da Engenharia Territorial
Complexidade do instrumento contratual	Metodologia da Engenharia Territorial

Além dos nove princípios acima mencionados, a primeira seção tratou da missão, visão e resultados esperados para a EDT. Foram estabelecidos como missão e visão para a EDT:

**Missão:** Consolidar capital privado com investimentos públicos em infraestrutura de transportes, por meio de atração de investimentos na economia local, ou regional, dentro da região de influência, com intuito de gerar tráfego para a citada infraestrutura, bem como receita fiscal para o programa territorial que a prevê.

**Visão:** Ser reconhecida como solução inovadora na gestão da concepção e execução de programas territoriais, com excelência na atração de capital privado e obtenção de sustentabilidade fiscal para a implantação de infraestrutura de transportes que requeiram grandes investimentos.

Destacaram-se três resultados esperados da EDT:

**Resultado esperado 1:** alavancar os potenciais econômicos da área de influência da infraestrutura de transporte a ser implantada, gerando ganhos fiscais que poderão ser utilizados para comprovar a viabilidade de tal infraestrutura;

**Resultado esperado 2:** gerar tráfego para infraestrutura de transporte, seja induzindo investimentos no setor produtivo, seja atraindo investimentos no sentido de aumentar a demanda pelos bens do setor produtivo;

**Resultado esperado 3:** colocar a EDT como uma nova opção para gestão da concepção e execução de programas que tenham como objetivo a transformação do território, seja em âmbito regional, nacional ou internacional, a partir de investimentos em infraestrutura de transportes.

O objeto da segunda seção do capítulo foi o detalhamento do funcionamento da EDT. Segundo demonstrado, a referida empresa é composta de uma sociedade gestora de participações sociais (*holding*), que administra quatro negócios diferentes: (i) atração de investimentos no setor produtivo (negócio principal); (ii) atração de investimentos para os negócios auxiliares; (iii) geração de tráfego (*forwarding company*), e; (iv) disponibilização de terrenos e edificações (*real state*).

Como exposto no capítulo, a tarefa da EDT não é simples. Dentre os principais desafios da empresa estão: (i) geração de tráfego para a infraestrutura de transportes e; (ii) atração de investimentos privados capazes gerarem receita, a ser apropriada pelos diversos atores (poder público, investidores privados, operador de transporte e famílias) possibilitando geração de receita fiscal a ser contabilizada nos estudos de viabilidade da infraestrutura de transporte.

Outro desafio igualmente importante diz respeito a criação fórmula de remuneração de cada uma das atividades de forma a incentivar os gestores de cada um dos distintos ramos de negócios da EDT. Ao tempo em que é importante incentivar a geração de tráfego para que sejam atingidas as metas de tráfego que viabilizem economicamente a infraestrutura, é essencial controlar os ganhos advindos das atividades de disponibilização de terrenos e edificações que, geralmente são elevados, o que pode alterar o foco da EDT.

Com intuito de amadurecer um pouco mais a proposta, o Anexo 1 desta pesquisa apresenta minuta de lei complementar que estabelece a criação de uma EDT ou mesmo um regimento interno, caso entenda-se que a EDT é de natureza privada. Trata-se, contudo de proposta que deverá ser aperfeiçoada. Destaca-se que essa proposta de empresa para a gestão e execução de programas territoriais desperta a necessidade de outros estudos,

detalhados em capítulo seguinte, que apresenta, também as conclusões de todo o trabalho de pesquisa realizado.

## **7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS**

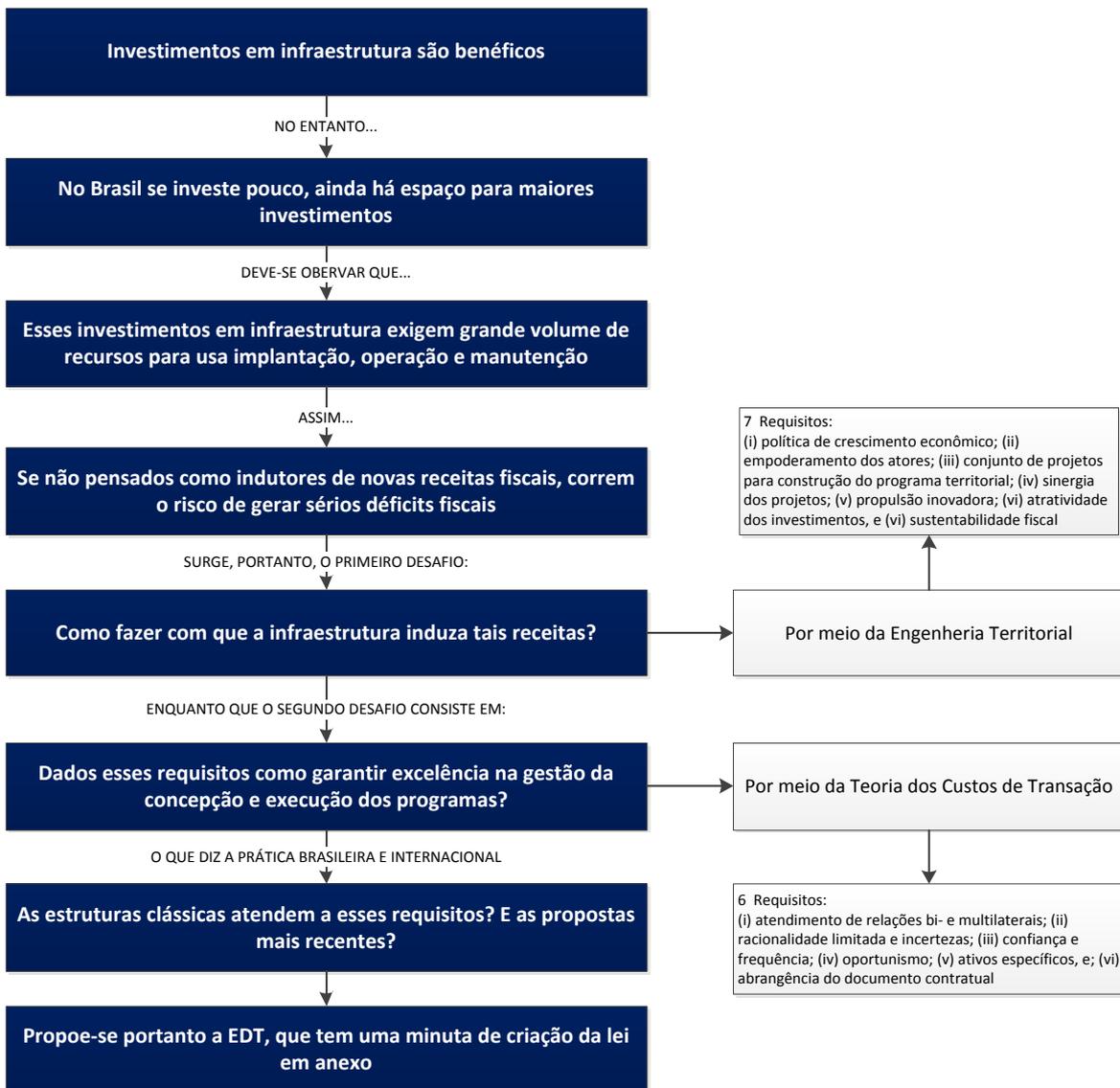
Retomando o primeiro capítulo deste estudo verifica-se o cumprimento de seu objetivo. A Empresa de Desenvolvimento Territorial, moldada com base em duas teorias: (i) Teoria dos Custos de Transação, e; (ii) Metodologia da Engenharia Territorial, surge como solução ao problema de pesquisa proposto, sintetizado pela pergunta guia: A partir de investimentos em infraestrutura de transportes, qual a estrutura de governança para a gestão da concepção e execução de um programa territorial que transforma um território por meio de indução de investimentos privados que resultem em crescimento econômico robusto suficiente para gerar receitas fiscais contabilizadas para a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos?

Mais adiante, no primeiro capítulo deste trabalho, apresenta-se a hipótese de pesquisa, aqui transcrita: “A partir de ensinamentos da metodologia da Engenharia Territorial e da teoria dos custos de transação é possível propor uma nova opção para gestão da concepção e execução de programas que tenham como objetivo a transformação do território (seja em âmbito regional, nacional ou internacional), a partir de investimentos em infraestrutura de transportes que induzam aportes privados que resultem em crescimento econômico robusto suficiente para gerar receitas fiscais contabilizadas para a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos”.

Relendo a hipótese da pesquisa conclui-se pela viabilidade da mesma, vez que o capítulo sexto detalhou o funcionamento de uma nova opção para a gestão da concepção e execução do programa territorial, a Empresa de Desenvolvimento Territorial. Observando, agora, o objetivo da pesquisa, transcrito abaixo, conclui-se também pelo seu pleno atendimento:

“Apresentar uma nova opção de estrutura de governança que induzam aportes privados que resultem em crescimento econômico robusto suficiente para gerar receitas fiscais contabilizadas para a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos”.

Destaca-se que todas as atividades essenciais à conclusão do estudo, previstas em seção intitulada Estrutura do Estudo do primeiro capítulo, foram desenvolvidas e relatadas nos diversos capítulos deste estudo. Desse modo, avalia-se como positivo o esforço para a realização deste trabalho que seguiu a seguinte linha de raciocínio (Figura 21):



**Figura 21. Linha de raciocínio seguida para a pesquisa**

Como demonstrado no segundo capítulo, os investimentos em infraestrutura de transporte são essenciais ao crescimento econômico de determinado território. Diversos são os estudos que comprovam a relação positiva entre infraestrutura de transportes, produtividade e crescimento econômico. Ainda no segundo capítulo, é constatado um amplo espaço no País para investimentos em infraestruturas de transportes, como demonstrado os aportes em rodovias, ferrovias, infraestrutura aeroportuária e portuária ainda estão aquém do desejável.

Ainda que exista campo pra mais investimentos em infraestrutura é preciso observar o cenário com cautela, vez que os custos de implementação, manutenção e operação dessas infraestruturas são elevados. Nesse sentido, caso não sejam pensadas como indutoras de novas receitas fiscais, essas infraestruturas de transportes podem ocasionar sérios déficits

fiscais. Surgiu, portanto, o primeiro desafio: como induzir novas receitas fiscais a partir de investimentos públicos em infraestrutura de transporte de tal forma que essas novas receitas sejam suficientes para a viabilidade do ambicioso projeto.

O terceiro capítulo apresentou o suporte da Engenharia Territorial para vencer esse primeiro desafio. Segundo a proposta de tal teoria os investimentos devem ser concebidos de forma mais coesa com os investimentos produtivos que se realizam no território, de forma a garantir a sustentabilidade fiscal, mas também a cooperação efetiva entre vários atores públicos e privados ali presentes. Aragão e Yamashita (2010a) sugeriram que esses investimentos sejam reunidos em um grande conjunto de projetos denominado de programa territorial. Surgiram da citada teoria sete requisitos para estrutura que fará a gestão da concepção e execução desses programas territoriais.

Os requisitos acima mencionados foram apresentados no capítulo três: (i) política de crescimento econômico; (ii) empoderamento dos atores; (iii) conjunto de projetos para construção do programa territorial; (iv) sinergia dos projetos; (v) propulsão inovadora; (vi) atratividade dos investimentos, e (vii) sustentabilidade fiscal. Ainda que responsáveis por guiar grande parte das atividades dessa nova estrutura de gestão, menciona-se que ainda faltam requisitos que proporcionem eficiência na gestão e concepção de programas territoriais.

Para tanto, lançou-se mão da Teoria dos Custos de Transação, teoria econômica que se baseia nos custos das transações para justificar a escolha da melhor estrutura de governança, detalhada em capítulo quatro. De tal teoria foi possível desenvolver mais seis requisitos: (i) atendimento de relações bi- e multilaterais; (ii) racionalidade limitada e incertezas; (iii) confiança e frequência; (iv) oportunismo; (v) ativos específicos, e; (vi) abrangência do documento contratual.

Dados esses últimos seis requisitos foi possível desenvolver uma matriz com todos os requisitos para que se atenda o objetivo de excelência na gestão da concepção e execução de programas territoriais. Recordar-se que os programas territoriais são construídos com intuito de, a partir de investimentos em infraestruturas de transportes, atrair investimentos privados para o setor produtivo de tal forma que se alcance crescimento econômico para determinado território capaz de gerar novas receitas fiscais a serem contabilizadas para a viabilidade de tal infraestrutura.

De posse dessa matriz de requisitos, iniciou-se no capítulo cinco trabalho de testar estruturas clássicas e propostas mais modernas de gestão para comprar a necessidade de uma nova opção de estrutura. Pelo capítulo foi possível perceber a necessidade de nova estrutura, principalmente porque as estruturas existentes não focam seus esforços para um crescimento econômico robusto que gere novas receitas fiscais. Nesse sentido, o sexto capítulo encerra a pesquisa apresentando o detalhamento de uma empresa de desenvolvimento territorial.

Como já mencionado, o detalhamento de uma EDT desperta a curiosidade para outros assuntos que devem ser estudados. Nesse sentido, a próxima seção trata desses novos estudos.

### **7.1 CONTINUIDADE PARA OS ESTUDOS: PROPOSTA DE UMA AGENDA DE PESQUISA**

Como primeiro complemento ao estudo aqui realizado sugere-se a discussão sobre a natureza jurídica da EDT. Em um primeiro momento acredita-se que a melhor proposta, ao menos para a empresa *holding*, é que a mesma assuma figura de empresa pública, pessoa jurídica de direito privado administrada exclusivamente pelo Poder Público.

No entanto, é preciso amadurecer essa ideia e discutir mais a fundo as possibilidades para natureza jurídica dos diversos ramos da EDT. Seria interessante, que essa discussão envolvesse a estratégia de abertura de capital da EDT ao mercado, onde tais recursos poderiam ser aplicados, em um primeiro momento, para o financiamento da infraestrutura de transportes.

Neste primeiro momento entende-se que poderão participar do capital da EDT o Poder Público Federal, Estadual e Municipal, bem como entidades da Administração Direta e Indireta da União, do Estado e do Município, ou ainda investidores privados, desde que o Município mantenha, no mínimo, a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto. Ainda, a EDT poderia assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação em bolsa ou mercado de balcão, desde que resguardado ao Município direito de veto em determinadas matérias relevantes.

Outro assunto que carece de maiores detalhamentos diz respeito à seleção dos indicadores que auxiliarão no monitoramento do desempenho das atividades dos quatro ramos de atividades da EDT. Além da seleção de indicadores é essencial que se estabeleçam as

metas a serem cumpridas, definindo, inclusive os prêmios a serem pagos caso se supere as expectativas. Esses incentivos, portanto ainda devem ser melhor estudados. Destaca-se que esses indicadores devem ser capazes de monitorar as atividades dos distintos ramos de negócios da EDT. Nesse sentido, devem-se estudar desde indicadores de sustentabilidade fiscal a indicadores que monitorem a geração de tráfego para a infraestrutura de transporte.

A engenharia financeira que calcula a sustentabilidade fiscal dos investimentos públicos é outro tema que merece ser mais bem estudado. Deve-se estudar a um rearranjo da política tributária e contabilização de receitas fiscais. Para tanto se devem percorrer os seguintes assuntos: (i) benefícios do investimento em infraestrutura e sua capturabilidade; (ii) diretrizes para a política fiscal e desenho dos instrumentos tributários; (iii) efeitos do federalismo fiscal; (iv) efeitos da taxação sobre o investimento e comportamentos dos agentes econômicos, e; (v) recuperação fiscal na construção de infraestruturas de transporte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexandrino, A. V. P. (2010). Direito Administrativo descomplicado. 3 ed. São Paulo: Método.
- Angeli, P. A. L. (2011). As operações urbanas consorciadas como instrumentos de planejamento urbano: estudo de caso da cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Urbanismo. Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
- Aragão, A. S. (2007). Direito dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Forense.
- Aragão, J. J. G. (2008). Fundamentos para uma Engenharia Territorial. Texto Para Discussão n. 2. Brasília: CEFTRU, Universidade de Brasília.
- Aragão, J. J. G., *et al* (2007). Transporte-Empreendimento: Um modelo de parcerias sociais para as cidades brasileiras. 1. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2007. v. 1. 176p.
- Aragão, J. J. G., *et al* (2009). *Fundamentals for an Engineering of the Territory*. Texto Para Discussão n. 5. Brasília: CEFTRU, Universidade de Brasília;
- Aragão, J. J. G., *et al* (2011). A construção de um programa territorial: levantamento de informações para o eixo oeste do Distrito Federal. Notas de Aula. Documento não publicado.
- Aragão, J. J. G., Yamashita, Y., Gularte, J. G (2013). Apostila do Minicurso de Extensão “Introdução à Engenharia Territorial”. Brasília: UFPE e órgão responsável.
- Aragão, J. J. G.; Pricinote, M. A.; Yamashita, Y. (2010). Engenharia Territorial: Problemas e Territórios Programáticos. Texto Para Discussão n. 8. Brasília: CEFTRU, Universidade de Brasília.
- Aragão, J. J. G.; Yamashita, Y. (2010a). Requisitos para programas territoriais: o que diz o planejamento nacional? Texto Para Discussão n. 6. Brasília: CEFTRU, Universidade de Brasília.

- Aragão, J. J. G.; Yamashita, Y. (2010b). Montagem de programas territoriais: esboço de uma metodologia. Texto Para Discussão n. 7. Brasília: CEFTRU, Universidade de Brasília.
- Aragão, J. J. G.; Yamashita, Y. (2010c). Análise da sustentabilidade fiscal de investimentos em infraestruturas de transporte: construção de uma agenda de pesquisa. Texto Para Discussão n. 9. Brasília: CEFTRU, Universidade de Brasília.
- Aragão, J. J. G.; Yamashita, Y. (2013). *Territorial Development Company*. Texto não publicado.
- Aragão, J. J. G; Morais, A. C.; Orrico Filho, R. D. (2009). Sustentabilidade Fiscal do Projeto do sistema metroviário de Brasília. Texto Para Discussão n. 3. Brasília: CEFTRU, Universidade de Brasília.
- Azevedo, P. F. (2000). Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.
- Balbinotto Neto, G. (2009). Teoria dos Ciclos Econômicos. Notas de Aula. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/eco02237/teoria-ciclos-economicos.pdf>>. Acesso em 21 de jul. de 2013.
- Banco Mundial (2007). Como Revitalizar os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil: Políticas Públicas para uma Melhor Participação do Setor Privado. Volume I: Relatório Principal. Relatório n. 36624-BR. Washington: Banco Mundial. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Como\\_Revitalizar\\_Investimentos\\_Infra\\_PORv1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Como_Revitalizar_Investimentos_Infra_PORv1.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2011;
- \_\_\_\_\_ (2013). Planning, connecting and financing cities now: priorities for city leaders. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/EXTSDNET/Resources/Urbanization-Planning-Connecting-Financing-2013.pdf>>. Acesso em 29 abr. 2013.
- Banister, D.; Berechman, Y. (2001). Transport Investment and the Promotion of Economic Growth. *Journal of Transport Geography* v. 9, n. 3, p. 209-218;

- Baumol, W. J.; Panzar, J. C.; Willing, R. D. (1988). Contestable markets and theory of industry structure. Revised edition. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers.
- Benitez, R. M. (1999). A Infraestrutura, sua Relação com a Produtividade Total dos Fatores e seu Reflexo sobre o Produto Regional. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/95/93>>. Acesso em 04 fev. 2013.
- Brasil (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12 mar. 2011.
- \_\_\_\_\_ (1993a) Lei n. 8.630, de 25.02.93. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (lei dos portos). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12 mar. 2011.
- \_\_\_\_\_ (1993b) Lei n. 8.666, de 21.06.93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12 mar. 2011.
- \_\_\_\_\_ (1994) Lei n. 8.955, de 15.12.94. Dispõe sobre o contrato de franquia empresarial (franchising) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 10 nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. (2001). Lei n. 10.257, de 10.07.2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12 mar. 2012.
- \_\_\_\_\_. (2004). Lei n. 11.079, de 30.12.2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12 mar. 2011.
- \_\_\_\_\_. (2013). Lei n. 12.815, de 5.06.2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de

novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 06 jul. 2013.

Campos Neto, C. A. S.; Moura, F. S. (2012). Investimentos na infraestrutura econômica: avaliação do desempenho recente. Radar n. 18: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada: Ipea. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120314\\_radar18.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120314_radar18.pdf)>. Acesso em: 9 de jun. de 2013.

Candido Júnior, J. O. (2001). Os gastos públicos no Brasil são produtivos? Texto Para Discussão n. 781. Brasília: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_781.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_781.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2011;

Carvalho Filho, J. S. (2011). Manual de Direito Administrativo. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Carvalho, G. L. (2007). *Sociedade de propósito específico. Natureza e aplicação*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1626, 14 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10756>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

Compans, R. (2004). Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. Disponível em: <<http://theurbanearth.files.wordpress.com/2008/03/08rose-compans.pdf>>. Acesso em 20 de abr. de 2013.

Crampes, C.; Estache, A. (1997). Regulatory trade-offs in the design of the concession contracts. In: World Bank Policy Research Working Paper. Number 1854, August, 1997. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=604982](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=604982)> Acesso em: 23 de jun. 2009.

Crocker, K. J.; Masten, S. (1996). Regulation and administered contracts revisited: lessons from transaction-cost economics for public utility regulation. In: Journal of Regulatory Economics. Volume 9, Issue 1, pp. 5-39, January, 1996.

Cretella Júnior, J. (1999). Direito Administrativo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense.

- Di Pietro, M. S. Z. (2005a). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- Di Pietro, M. S. Z. (2005b). *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas;
- Estache, A.; Fay, M. (2007). *Current Debates on Infrastructure Policy. Policy Research Working Paper n. 4410*. Washington: The World Bank. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/11/21/000158349\\_20071121130457/Rendered/PDF/wps4410.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/11/21/000158349_20071121130457/Rendered/PDF/wps4410.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2011;
- Fagundes, J. (1997). Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 115-135, jul./dez. 1997. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos\\_de\\_transacao\\_e\\_impactos\\_sobre\\_politica\\_de\\_defesa\\_da\\_concorrenca.pdf](http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos_de_transacao_e_impactos_sobre_politica_de_defesa_da_concorrenca.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- Grotti, D. A. M. (s.d.). *Parcerias na Administração Pública*. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/artigos/Parcerias-na-Adm-Publica.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2011.
- Guerra, L. A. (2007). *Licitação: Direito Administrativo: Consórcio Empresarial e Sociedade de Propósito Específico: proteção e segurança jurídica para o poder público*. Biblioteca Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8492>>. Acesso em: 29 ago. 2011.
- Guimarães, L. (2002) A SPE – Sociedade de propósito específico. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, ano 41, n. 125, p. 129-137, jan./mar. 2002;
- Hall, P. (2011). *Cidades do Amanhã: Uma História Intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX*. 2 ed. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Hentz, L. A. S. (2005). *Direito de empresa no Código civil de 2002: teoria geral do novo direito comercial: Lei n. 10.406, de 10.1.2002*. 3 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira.

- Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2012.
- Justen Filho, M. (2005). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva.
- Klein, M. U. (1998). Bidding for concessions. In: World Bank Policy Research Working Paper. Number 1957, August, 1998. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=620608](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620608)> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- Macedo, M. M. (2007). *Operação Urbana Consorciada: uma alternativa para a urbanificação das cidades*. Dissertação de Mestrado em Direito do Estado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.
- Machuca, M. N.; Duarte, F.; Moreira, T. (2008). *Operação Urbana e Aproveitamento de Áreas Infra-estruturadas: Ensaio para sua implantação na Avenida Sete de Setembro em Curitiba – PR*. VIII Seminário Internacional da LARES: Mercados emergentes de Real Estate: novos desafios e oportunidades. Disponível em: <<http://www.lares.org.br/2008/img/Artigo034-Machuca.pdf>>. Acesso: 20 abr. de 2012.
- Maleronka, C. (2010). *Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada a luz da experiência paulistana*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-25092010-175936/pt-br.php>>. Acesso em: 20 de mai. de 2013.
- Magalhães, R. S.; Favareto, A. (s/d). *Contrato de Gestão do Plano Safra Territorial: uma proposta para discussão*. Disponível em: <[www.mda.gov.br/o/3379857](http://www.mda.gov.br/o/3379857)>. Acesso em: 25 mai. 2011;
- Maricato, E.; Ferreira, J. S. W. (2002). *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In Osório, L. M. (Org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. São Paulo: Sergio Antônio Fabris Editor.

- Meirelles, H. L. (2007). *Direito Administrativo Brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Mello, C. A. B. (2002). *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- Mill, D.; Fidalgo, F. (2007). *A internet como suporte técnico para coleta de dados para pesquisas científicas*. Disponível em: <[http://intranet.ufsj.edu.br/rep\\_sysweb/File/vertentes/Vertentes\\_29/mill\\_e\\_fidalgo.pdf](http://intranet.ufsj.edu.br/rep_sysweb/File/vertentes/Vertentes_29/mill_e_fidalgo.pdf)>. Acesso: 3 mai de 2013.
- Montandon, D. T. (2009). *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Nadiri, M. I.; Mamuneas, T. P. (1991). *The effects of public infrastructure and R & D capital on the cost structure and performance of US manufacturing industries*. New York University. Manuscript. New York, 1991. Disponível em: <<http://www.econ.nyu.edu/user/nadiri/pub81.PDF>>. Acesso em: 23 de jun. 2013.
- OCDE – Organization for Economic Co-Operation and Development (2003). *Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development;
- Partnerships Victoria. (2001). *Risk allocation and contractual issues*. Melbourne: Department of Treasury and Finance. Disponível em: <<http://partnerships.vic.gov.au>> Acesso em: 19 nov. 2008.
- Pêgo Filho, B.; Cândido Júnior, J. O.; Pereira, F. (1999). *Investimento e Financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990/2002*. Texto para Discussão n. 680. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0680.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0680.pdf)>. Acesso em: 10 jun. de 2013.
- Peres, U. D. (2007). *Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público*. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, São Paulo, Vol. 9 n. 24, p. 15-30, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://rbgn.fecap.br/seer/index.php/RBGN/article/viewFile/81/204>>. Acesso em 18 de jan. de 2013.

Rigolon, F. J.; Piccinini, M. S. (1997). O Investimento em Infra-estrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado. Texto Para Discussão n. 63. Rio de Janeiro: BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td-63.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td-63.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2011;

Rio de Janeiro (2009a). Lei complementar n. 101, de 23.11.2009. Modifica o Plano Diretor e autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio. Disponível em: <[http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101\\_-\\_23112009.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101_-_23112009.pdf)>. Acesso em 23 de abr. de 2013.

\_\_\_\_\_ (2009b). Lei complementar n. 102, de 23.11.2009. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. Disponível em: <[http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/05/LC102\\_-\\_23112009\\_-\\_CDURP.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/05/LC102_-_23112009_-_CDURP.pdf)>. Acesso em 23 de abr. de 2013.

\_\_\_\_\_ (2009c). Lei complementar n. 105, de 22.12.2009. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PROPAR-RIO. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2011/D34044.pdf>>. Acesso em 23 de abr. de 2013.

\_\_\_\_\_ (2010). Decreto municipal n. 32.666, de 11.08.2010. Determina a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - Cepac, previstos no art. 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e no art. 36 da Lei Complementar Municipal nº 101, de 23 de novembro de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/08/Decreto326662010.pdf>>. Acesso em 23 de abr. de 2013.

\_\_\_\_\_ (2011a). Lei complementar n. 111, de 01.02.2011. dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/LC111.2011.pdf>>. Acesso em 23 de abr. de 2013.

\_\_\_\_\_ (2011b). Decreto municipal n. 34.044, de 22.06.2011. Dispõe sobre a aquisição de imóveis no âmbito da Operação Urbana Consorciada. Disponível em:

<<http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2011/D34044.pdf>>. Acesso em 23 de abr. de 2013.

\_\_\_\_\_ (2011c). Decreto municipal n. 33.364, de 19.01.2011. Altera o art. 1.º do Decreto n. 32.666, de 11 de agosto de 2010, na forma que menciona. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2011/01/DECRETO33364.pdf>>. Acesso em 23 de abr. de 2013.

\_\_\_\_\_ (2012). Registro de Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dimec/opa/dwn/portodorio\\_prospecto.pdf](http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dimec/opa/dwn/portodorio_prospecto.pdf)>. Acesso em 23 de mar. 2013.

Rocha, M. O. M. (2011) Contratos de delegação do serviço de transporte coletivo público: uma abordagem baseada em incentivos. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T. DM – 006A/2011, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 183p.

Sales, P. (1999). Santos: a relação entre o poder e a cidade e sua (re)valorização no território macrometropolitano de São Paulo. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Schubert, M. N. (2012). Análise dos custos de transação nas cooperativas de produção de leite no oeste de Santa Catarina. 244 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Shelanski, H. A.; Klein, P. G (1995). Empirical research in transaction cost economics: a review and assessment. In: Journal of law, economics and organization, Volume 11, Issue 2, pp. 335-361, October, 1995.

Siffert Filho N. F. (1995). A Economia dos Custos de Transação. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 103 a 128 <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev407.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev407.pdf)>. Acesso em 28 de mar. 2013.

Silva, J. A. (2010). Direito Urbanístico Brasileiro. 6 ed. São Paulo: Malheiros.

- Silva, A. A.; Brito, E. P. Z. (2013). Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. *Revista de Administração do Mackenzie*, v. 14, n. 1. São Paulo, SP. jan./fev. 2013. Valmir Emil Hoffmann (ed. seção), Walter Bataglia (ed.), p. 176-201.
- Souza, L. M. (2010). Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: sistematização e regulação. 2010. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27012011-103455/>>. Acesso em: 20 de mai. de 2013.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: The free press.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The free press.
- Williamson, O. E. (1996). Economics and organization: a primer. In: *California management review*. Volume 38, Issue 2, pp. 131-146, Winter, 1996.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction cost economics: How it works; Where it is headed. In: *The economist*. Volume 146, Issue 1, pp. 23-58, April, 1998.
- Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. Disponível em: <<http://jleo.oxfordjournals.org/cgi/reprint/15/1/306>>. Acesso em 15 de jun. de 2009.
- Zylbersztajn, D (1995). Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

# **ANEXO 1. MINUTA DE LEI COMPLEMENTAR DE CRIAÇÃO DE EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

## **LEI COMPLEMENTAR n. [•], de [•] de [•] de [•]**

Cria a Empresa de Desenvolvimento Territorial – EDT para gestão e concepção de Programa Territorial [•] e dá outras providências.

O [•] DA CIDADE [•], faço saber que a [•] decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

### **CAPÍTULO I**

#### **DA EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Art. 1.º Fica o Poder Executivo [•] autorizado a constituir pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, na modalidade sociedade de economia mista, a ser controlada pelo [•] e denominada Empresa de Desenvolvimento Territorial – EDT, para o fim específico de:

I – alavancar os potenciais econômicos da área de influência da infraestrutura de transporte, prevista em Lei Complementar que institui o Programa Territorial [•], gerando ganhos fiscais que poderão ser utilizados para comprovar a viabilidade de tal infraestrutura;

II – gerar tráfego para infraestrutura de transporte, Lei Complementar que institui o Programa Territorial [•], seja induzindo investimentos no setor produtivo, seja atraindo investimentos no sentido de aumentar a demanda pelos bens do setor produtivo.

Art. 2.º A EDT tem como missão, consolidar capital privado com investimentos públicos em infraestrutura de transportes, por meio de atração de investimentos na economia local, ou regional, dentro da região de influência, com intuito de gerar tráfego para a citada infraestrutura, bem como receita fiscal para o programa territorial que a prevê.

Art. 3.º A EDT sede e foro no Município [•].

Art. 4.º A EDT operará mediante o regime de capital social autorizado, que será composto por ações ordinárias e preferenciais nominativas, sem valor nominal, podendo seus acionistas integralizá-lo em dinheiro, ou em bens e direitos avaliados na forma da legislação pertinente e da Lei Complementar que institui o Programa Territorial [•].

§ 1.º Poderão participar do capital da EDT a União, o Estado do [•], bem como entidades da Administração Direta e Indireta da União, do Estado do [•] e do Município, ou ainda investidores privados, desde que o Município mantenha, no mínimo, a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto, observado o disposto no §2.º deste artigo.

§ 2.º A EDT poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação em bolsa ou mercado de balcão, desde que resguardado ao Município direito de veto em determinadas matérias relevantes.

§ 3.º A EDT deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4.º Fica o Poder Executivo autorizado a subscrever e integralizar o capital da EDT com os seguintes bens e direitos, na forma do *caput* deste artigo:

I - bens imóveis;

II - ações ordinárias ou preferenciais de titularidade da Administração e de entidades da administração indireta, no capital de sociedades anônimas, que não sejam necessárias para assegurar o exercício do respectivo poder de controle em caráter incondicional;

III - títulos da dívida pública, emitidos na forma da legislação aplicável;

IV - outros bens e direitos de titularidade direta ou indireta, inclusive créditos decorrentes de obrigações tributárias, recursos federais, estaduais ou de outra forma oriundos de suas participações constitucionais, cuja transferência independa de autorização legislativa específica, na forma da lei.

Art. 5.º A EDT é composta por cinco ramos de negócios distintos:

I – atração de investimentos no setor produtivo (negócio principal);

- II – atração de investimentos para os negócios auxiliares;
- III – geração de tráfego (forwarding company);
- IV – disponibilização de terrenos e edificações (real state);
- V – sociedade gestora de participações sociais (holding).

*Seção I - Atração de investimentos no setor produtivo (negócio principal)*

Art. 6.º Atração de investimentos no setor produtivo (negócio principal) é o ramo de negócio da EDT auxilia as empresas do setor produtivo, localizadas na região de influência da infraestrutura de transportes, na atração de clientes locais, regionais, nacionais ou mesmo internacionais.

Art. 7.º São objetivos deste ramo de atividades:

- I – fomentar a produção local, auxiliando as empresas locais a projetarem-se no mercado local, regional, nacional ou internacional, a depender do programa territorial;
- II – ajustar os parâmetros quantitativos e qualitativos do produto de modo a inseri-los no mercado competitivo;
- III – incentivar a formação de gerentes e líderes locais que contribuam para a geração de renda e crescimento econômico.

Art. 8.º Esta empresa é remunerada de acordo com metas previstas em regulamento específico de quantidade de investimentos atraídos no setor produtivo.

Art. 9.º A empresa do ramo de atração de investimentos no setor produtivo deverá remunerar, em valor percentual de seu lucro, a empresa Sociedade Gestora de Participações Sociais (Holding).

*Seção II - Atração de investimentos para os negócios auxiliares*

Art. 10.º É objetivo deste segundo ramo de negócios da EDT incentivar investimentos que aumentam a eficiência na produção e competitividade das empresas que investem no negócio principal.

Art. 11.º São atribuições deste ramo de negócios:

I – atrair investimentos de empresas independentes, porém competentes, para prestar os serviços auxiliares;

II – reconhecer e satisfazer as necessidades de serviços auxiliares demandadas pelas empresas do negócio principal, clientes, potenciais clientes e outros atores;

III – incentivar a instalação de serviços auxiliares que, além de atender as demandas acima citadas, contribuam com a geração de tráfego e receita fiscal;

IV – desenvolver, frequentemente, pesquisas com as empresas do negócio principal para verificar a necessidade de melhoramentos nos serviços auxiliares;

V – fazer dos serviços auxiliares uma espécie de Business Center eficiente no auxílio das atividades do dia-a-dia das empresas do setor produtivo (negócio principal) e clientes;

VI – em caso de descontinuidade na prestação dos serviços auxiliares, contratar empresas para suprir tal falta, ou ainda, prestar as atividades diretamente mantendo os padrões exigidos de qualidade.

Art. 12.º Esta empresa é remunerada de acordo com metas previstas em regulamento específico de quantidade de investimentos atraídos no para os negócios secundários, ou igualmente, pela prestação direta desses serviços.

Art. 13.º A empresa deste ramo deverá remunerar, em valor percentual de seu lucro, a empresa Sociedade Gestora de Participações Sociais (Holding).

### *Seção III - Geração de Tráfego (Forwarding Company)*

Art. 13.º Este ramo de negócios da Empresa de Desenvolvimento Territorial auxilia o operador de transporte no aumento da utilização de sua infraestrutura.

Art. 14.º A principal missão deste ramo de negócios da EDT é atrair e manter clientes para a infraestrutura mencionada no artigo 13, cooperando para o estabelecimento de uma relação de confiança entre os clientes e o operador aeroportuário.

Art. 15.º As seguintes atividades devem ser realizadas para que seja atingido o objetivo deste ramo de negócios:

I – auxiliar o operador de transporte na obtenção de novos clientes;

II – cooperar com o relacionamento dos clientes com o operador de transporte para mantê-los fiéis a mencionada infraestrutura;

III – contribuir para a viabilidade econômica da infraestrutura, prestando consultoria financeira para a construtora na obtenção de financiamentos, garantias e seguros;

IV – participar da consolidação da notoriedade e competitividade da infraestrutura de transporte;

V – desenvolver, com periodicidade adequada, pesquisas de satisfação dos clientes da infraestrutura de transporte e reportar ao operador e o construtor as necessidades de melhoria e/ou manutenção, contribuindo, dessa forma com o aumento da qualidade dos serviços prestados.

Art. 16.º Esta empresa é remunerada de acordo com metas previstas em regulamento específico de quantidade tráfego gerado para o operador de transporte.

Art. 17.º A empresa deste ramo deverá remunerar, em valor percentual de seu lucro, a empresa Sociedade Gestora de Participações Sociais (Holding).

#### *Seção IV - Disponibilização de terrenos e edificações (Real State)*

Art. 18.º Este quarto ramo de atividades da EDT se compromete a entregar uma área ao mesmo tempo funcional e ambientalmente agradável (projetos paisagísticos) para a implantação dos negócios principal e auxiliar.

Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo a delegar à EDT, por meio de regulamento específico, a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal, como paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros, na área delimitada em Programa Territorial, respeitadas as competências legalmente estabelecidas e os contratos administrativos em vigor.

Art. 19.º Os recursos obtidos com a venda ou aluguel de terrenos ou edificações serão depositados em conta específica da própria Companhia ou de fundo de investimento ou

garantidor de obrigações pecuniárias com o qual a EDT tenha relação, como quotista ou como beneficiária.

§ 1.º Os recursos poderão ser empregados no pagamento de todas as despesas pertinentes ao Programa Territorial, inclusive intervenções constantes do Programa, aquisição de terrenos, atendimento econômico e social da população diretamente afetada, pagamento de empréstimos ou de valores garantidos, custos de carregamento, custódia e administração.

§ 2.º Enquanto não forem efetivamente utilizados, os recursos serão aplicados em títulos públicos federais ou outros investimentos considerados de baixo risco, objetivando a manutenção de seu valor real.

Art. 20.º As principais atividades deste ramo de atividades são:

I – fornecer terrenos e infraestrutura com alta qualidade aos prestadores dos negócios principal e auxiliar e ao operador de transporte, terrenos ou edificações para o desempenho de suas atividades;

II – assegurar aplicação de princípios de sustentabilidade ambiental a projetos paisagísticos atrativos;

III – satisfazer as necessidades de áreas e edificações para as empresas do negócio principal e auxiliar e o operador de transporte;

IV – proporcionar um ambiente paisagístico atraente a instalação de novas empresas;

V – estabelecer ambiente preferencial a instalação de empresas que possam acelerar a geração de receitas e tráfego para a infraestrutura de transportes.

Art. 21.º Esta empresa é remunerada de acordo com percentual, a ser definido em regulamento específico, de rentabilidade com a comercialização ou aluguel de terrenos e edificações.

Parágrafo único. Tal porcentagem poderá ser revista para mais ou para menos a depender dos incentivos definidos pela Sociedade Gestora de Participações Sociais (Holding)

Art. 22.º A empresa deste deverá remunerar, em valor percentual de seu lucro, a empresa Sociedade Gestora de Participações Sociais (Holding).

*Seção V - Sociedade Gestora de Participações Sociais (Holding)*

Art. 23.º O objetivo central da empresa holding é administrar as demais empresas com intuito de contribuir para a viabilidade financeira de grandes infraestruturas de transportes e a sustentabilidade fiscal de investimentos públicos por meio de indução do uso da mencionada infraestrutura e geração de receitas por meio de indução de investimentos no setor produtivo, com base em um crescimento econômico sólido obtido de acordo com os princípios da Engenharia Territorial.

Art. 24.º As principais atividades da empresa holding consistem em:

I – consolidar a EDT como uma solução inovadora para induzir investimentos privados que possibilitem grandes infraestruturas de transportes por meio de geração de receitas fiscais contabilizadas na viabilidade financeira da mencionada infraestrutura;

II – coordenar os quatro ramos de negócios da EDT, já mencionados neste estudo, de tal forma que sejam alcançadas as metas de receitas fiscais e geração de tráfego;

III – assegurar retorno financeiro atrativo aos investidores, criando uma nova opção no mercado de capitais;

IV – cooperar com as autoridades no cumprimento de metas das políticas públicas;

V – contribuir para a formação de uma relação positiva entre autoridades públicas, empresas e sociedades com intuito de fomentar o crescimento econômico cíclico-espiral multifásico, em conformidade com os princípios da Engenharia Territorial;

VI – auxiliar o operador de transporte na obtenção de excelência na prestação desse serviço, inserindo-o competitivamente no mercado;

VII – desenvolver um método eficiente para o monitoramento e controle dos quatro ramos de negócios da EDT de tal forma que se alcance a todas as metas estipuladas de geração de tráfego e receita;

VIII – incentivar e desenvolver: (i) políticas de capacitações gerenciais e; (ii) inovação para atuar na direção das empresas dos quatro ramos de negócios da EDT.

Art. 25.º Esta empresa possui duas fontes de remuneração:

I – percentual de rentabilidade dos outros ramos de atividades da EDT como previsto nesta Lei Complementar;

II – metas atingidas de novas receitas fiscais geradas a partir de investimentos públicos na infraestrutura de transporte prevista em Programa Territorial.

## **CAPÍTULO II**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 26.º Semestralmente, a EDT divulgará relatório de acompanhamento e avaliação da Programa Territorial, contendo, no mínimo, o seguinte:

I – receitas fiscais geradas e a gerar;

II – quantidade de tráfego gerado;

III – os projetos previstos em Programa Territorial com execução iniciada e concluída;

IV - as atividades, os investimentos e a evolução patrimonial da Empresa de Desenvolvimento Territorial.

Art. 27. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação