

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIS ALBERTO HUNGARO

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA MUNICIPAL E A
CONCRETIZAÇÃO DE FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE:
habitação, saneamento básico e mobilidade urbana**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CURITIBA
2016

LUIS ALBERTO HUNGARO

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA MUNICIPAL E A
CONCRETIZAÇÃO DE FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE:
habitação, saneamento básico e mobilidade urbana**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito do Estado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Titular Dr.^a Angela Cassia Costaldello.

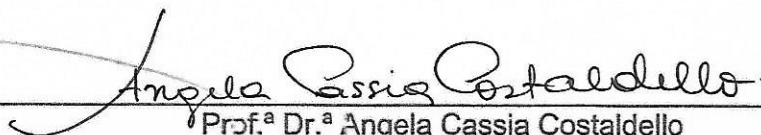
CURITIBA
2016

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIS ALBERTO HUNGARO

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA MUNICIPAL E A
CONCRETIZAÇÃO DE FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE:
habitação, saneamento básico e mobilidade urbana**

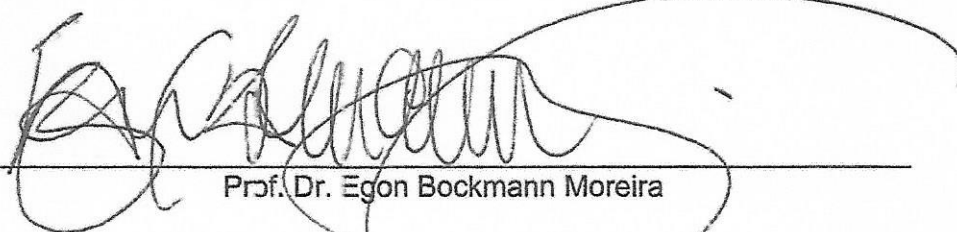
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no
Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof.ª Dr.ª Angela Cassia Costaldello
Orientadora



Prof. Dr. Fernando Vernalha Guimarães



Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

Curitiba, 15 de dezembro de 2016.

*Aos meus pais,
por tanto me apoiarem durante essa caminhada.*

AGRADECIMENTOS

Apesar de certa obviedade no que será dito adiante, não há como deixar de reconhecer que o término deste trabalho – e do Mestrado no Curso de Pós-Graduação em Direito do Estado da Universidade Federal do Paraná – envolveu a participação direta e indireta de várias pessoas, as quais me ajudaram a terminar esta tortuosa e desgastante caminhada.

Só cabe a mim, portanto, agradecer a todos os envolvidos.

Inicialmente agradeço aos meus amados pais, Eliane Terezinha Gentil Hungaro e Adalberto Hungaro, pelo apoio despendido durante a minha trajetória acadêmica até aqui. Nos momentos de exaustão e insegurança, tanto as idas para Cascavel – PR, nos fins de semana, quanto as suas ligações diárias sempre me deram energia para continuar esta árdua caminhada. Igualmente, agradeço aos meus irmãos Anne Caroline Hungaro e Douglas Luis Hungaro por sempre ouvirem e se atentarem a tudo o que passei durante a conclusão das disciplinas e elaboração da dissertação. As conversas tidas com vocês, juntamente com meus cunhados Michell Ludmann Garcia e Ediane Redolfi Hungaro, foram essenciais para que eu nunca deixasse de sentir o afeto e o carinho de se ter familiares por perto.

À Heloisa Gabardo Caron por toda a paciência e afeto a mim dados. A sua preocupação e carinho, ainda que muitas vezes estando distante de Curitiba, sempre foi fundamental para que eu concluísse essa jornada. Obrigado por ter me motivado e me acompanhado desde a aprovação no Mestrado da PPGD-UFPR até a elaboração das considerações finais deste texto.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Angela Cassia Costaldello, pela orientação dada desde os tempos de graduação. Os seus ensinamentos foram elementares para a minha formação acadêmica, além de esses 4 (quatro) anos de convívio terem me mostrado que relação entre aluno e professor é capaz de se tornar verdadeira amizade que levarei para a vida toda.

Ao Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira por sempre ter me instigado a estudar o Direito Administrativo sob as lentes da contemporaneidade, a fim de transformar a compreensão de institutos jurídicos clássicos ante os problemas sociais e complexidades das relações jurídicas travadas no século XXI.

Ao Prof. Dr. Fernando Vernalha Guimarães, por ter gentilmente aceitado a compor a banca de avaliação, sobretudo por ser autoridade no tema das parcerias público-privadas e inspirar o seu estudo.

A todos os amigos que tornaram essa jornada mais leve e menos exaustiva, principalmente aqueles que tive laços estreitados pelo convívio da República Cantagalo, pois as amizades representam nossos pontos de apoio e segunda família quando se está longe de casa.

Por fim, agradeço aos advogados colegas do escritório Staut Fonseca & Padilha Agostinho Advogados Associados pela diária convivência e apoio nesta jornada. Em especial, agradeço ao Prof. Dr. Sérgio Said Staut Junior, por me inspirar academicamente e mostrar o quão belo e importante pode ser o magistério e a carreira acadêmica. Igualmente, agradeço ao Dr. Bernardo Duarte Almeida Fonseca por todo apoio e compreensão despendidos durante esses quase quatro anos de convívio profissional. A sua percepção prática sobre o funcionamento e aplicação dos diversos instrumentos jurídicos de Direito Administrativo sem dúvida está refletida neste trabalho e influenciou profundamente os meus estudos.

Aos que esqueci, não por falta de afeto, sintam-se agradecidos e incluídos, pois de certa maneira todos que participaram do meu convívio durante essa caminhada influenciaram parte do que hoje sou.

RESUMO

O trabalho procura tratar as parcerias público-privadas como instrumento de realização de funções sociais da cidade, notadamente as de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Primeiramente, pretende-se averiguar a origem dos diversos problemas sociais atualmente verificáveis nas cidades brasileiras, descrevendo-se o panorama do déficit habitacional, dos serviços de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável, assim como da acessibilidade do ambiente urbano. O mobiliário urbano terá lugar de destaque, a fim de evidenciar a importância que a implantação de equipamentos públicos e redes de infraestrutura têm para que soluções aos problemas apresentados sejam viabilizadas. Em seguida serão abordados temas como gestão municipal, políticas urbanas e a prestação de serviço público de interesse local, com o objetivo de ressaltar o novo papel do Estado e do Direito Público na gestão das cidades. O contrato de concessão, notadamente aqueles criados pela Lei 11.079/2004, é valorado como o instrumento colaborativo capaz de realizar elementares políticas públicas de infraestrutura urbana nos municípios. Na sequência, será analisado o panorama do crescimento municipal dos contratos de parceria público-privada nos últimos 12 anos, momento em que a legislação dos setores de habitação (Lei 11.124/2005), saneamento básico (Lei 11.445/2007) e mobilidade urbana (Lei 12.587/2012) serão comentadas, assim como os respectivos estudos de caso. Por fim, pretende-se tratar o contrato administrativo de parceria público-privada pelo viés da governança urbana, como nova forma de gestão pública. Nesse particular, alguns desafios à expansão destas parcerias no âmbito municipal serão tratados, assim como o possível abrandamento do princípio da gestão democrática da cidade quando da formulação e implementação de políticas urbanas mediante parcerias público-privadas.

Palavras-Chave: Parceria público-privada; PPP; Gestão pública; mobiliário urbano; infraestrutura urbana; direito à cidade; governança urbana.

ABSTRACT

The work seeks to treat public-private partnerships as an instrument for carrying out the social functions of the city, especially housing, basic sanitation and urban mobility. Firstly, there is the need for the investigation of the origin of the various social problems, currently verifiable in Brazilian cities, describing the panorama of the housing deficit, sanitary sewage services and supply of drinking water, as well as the accessibility of urban environments. The topic of urban equipment will take a prominent place in the discussion, in order to highlight the importance of the implementation of public equipment and infrastructure networks on making solutions to the presented problems feasible. Topics such as municipal management, urban polices and the provision of local interest public service will be addressed, in order to highlight the new role of the State and of Public Law in the management of cities. Concession contracts, especially those created by the Law 11.079/2004, are valued as collaborative instruments capable of implementing basic municipal urban infrastructure public policies. Municipal growth of the public-private partnership contracts in the last 12 years will be analyzed, moment in which commentary on housing sector (Law 11.124/2005), basic sanitation (Law 11.445/2007) and urban mobility (Law 12.587/2012) legislation will be made, alongside with case studies. Finally, it is intended to analyze the public-private partnership administrative contract through the lenses of urban governance, as a new form of public management. In this regard, some challenges to the expansion of these partnerships at municipal level will be addressed, as well as the possible easing of the democratic city management principle when formulating and implementing urban policies through public-private partnerships.

Keywords: Public-private partnership; PPP; Public administration; urban equipment; Right to the city; Governance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – URBANIZAÇÃO, A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E A INFRAESTRUTURA URBANA	15
1.1. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO: AS RAÍZES DO CAOS URBANO	15
1.2. OS PROBLEMAS SOCIAIS DAS CIDADES BRASILEIRAS	23
1.2.1. O problema do déficit habitacional	24
1.2.2. O problema da falta de disponibilização universal do serviço público de esgotamento sanitário	26
1.2.3. O problema da limitação da acessibilidade das cidades e da mobilidade urbana dos cidadãos	28
1.3. ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS À CIDADE E A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA DO BRASIL	31
1.3.1. As diferentes concepções sobre o espaço urbano e a ideia de cidade coerente	31
1.3.2. A nova ordem jurídico-urbanística do Brasil: os princípios e valores orientadores da atuação estatal no âmbito da cidade	35
1.4. INFRAESTRUTURA, TEORIA DO DOMÍNIO PÚBLICO URBANO E O MOBILIÁRIO DAS CIDADES: O PAPEL DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E REDES DE INFRAESTRUTURA PARA A EFETIVAÇÃO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE	40
1.4.1. A delimitação teórica da infraestrutura	41
1.4.2. Os principais aspectos da teoria do domínio público urbano	44
1.4.3. O impacto social da infraestrutura e do mobiliário urbano como premissa à efetivação das funções sociais da cidade	47
CAPÍTULO II – GOVERNANÇA URBANA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS MEDIANTE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	52
2.1. GESTÃO MUNICIPAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE LOCAL	52
2.1.1. Gestão municipal de políticas públicas no Brasil	52
2.1.2. Políticas públicas e a tradução do direito à cidade	60
2.1.3. Serviços públicos de interesse local	65
2.2. A PRIVATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E OS INSTRUMENTOS	

JURÍDICOS DE COLABORAÇÃO ENTRE O PARTICULAR E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	69
2.2.1. O novo papel do Estado e do Direito Público na gestão urbana.....	69
2.2.2. O contrato de concessão de serviço público e a sua valoração como instrumento colaborativo de realização de políticas públicas de infraestrutura urbana.....	74
2.3. AS ESPÉCIES DE CONCESSÃO PATROCINADA E ADMINISTRATIVA CRIADAS PELA LEI 11.079/2004	80

CAPÍTULO III – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MATÉRIAS DE HABITAÇÃO, SANEAMENTO BÁSICO E MOBILIDADE URBANA..... 89

3.1. O PANORAMA DA EXPANSÃO MUNICIPAL DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NOS 12 ANOS DE EXISTÊNCIA DA LPPP	89
3.2. PPP PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL (HIS).....	92
3.2.1. O suporte normativo do setor de habitação: Constituição Federal, Política Nacional de Habitação (Lei 11.124/2005) e o Estatuto da Cidade.....	92
3.2.2. Estudos de caso.....	96
3.2.2.1. PPP habitacional Jardins Mangueiral (Distrito Federal - DF)	97
3.2.2.2. PPP habitacional do Centro de São Paulo (São Paulo – SP)	100
3.3. PPP PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO (SES) E FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL.....	103
3.3.1. Os aspectos centrais da Lei 11.445/2007: o serviço público de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável.....	104
3.3.2. As condições de validade dos contratos de concessão para esgotamento sanitário e fornecimento de água potável	109
3.3.3. Estudos de caso.....	112
3.3.3.1. PPP de esgotamento sanitário do Município de Macaé (RJ)	113
3.3.3.2. PPP de esgotamento sanitário do Município de Atibaia (SP).....	116
3.4. PPP PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO COLETIVO CAPAZ DE EFETIVAR A MOBILIDADE URBANA O A ACESSIBILIDADE DA CIDADE	119
3.4.1. O referencial normativo da mobilidade urbana: Constituição Federal e a Lei 12.587/2012	119
3.4.2. Estudo de caso: PPP de mobilidade urbana do Rio de Janeiro (RJ)	124
3.5. A CONCRETIZAÇÃO DE FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DO ACESSO UNIVERSAL AOS SERVIÇOS PÚBLICOS MEDIANTE PPPS MUNICIPAIS: UMA SÍNTESE DAS IDEIAS	128

CAPÍTULO IV – A CONTRATUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS E A GOVERNANÇA URBANA MEDIANTE CONTRATOS.....	133
4.1. O CONTRATO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA URBANA: O GOVERNO POR CONTRATOS.....	133
4.2. OS PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A EXPANSÃO DAS PPPS NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	136
4.2.1. A limitação fiscal de endividamento imposta pelo art. 28 da Lei 11.079/2004.....	137
4.2.2. A incapacidade institucional (técnica) do quadro administrativo municipal para avaliar tecnicamente os projetos de PPP.....	141
4.2.3. Os limites ao financiamento de projetos de PPP em âmbito municipal	144
4.3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E A REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIANTE PPPS.....	148
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
BIBLIOGRAFIA	157

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira, juntamente ao restante da América Latina, ocorreu repentinamente. O processo migratório de grandes contingentes populacionais originalmente rurais ao ambiente (ainda incipiente) urbano, engendrado pela pujante engrenagem da industrialização, com primeira etapa datada entre os anos de 1870 a 1920, pode ser considerado o embrião de diversos problemas urbanos atualmente verificados nas cidades brasileiras. Apenas para auxiliar na descrição do aludido processo, entre 1940 e 1980 a taxa de urbanização passou de 26,35% para 68,86%, o que representou o aumento de sete vezes e meia da população que possuía (ou não) lugar para habitar na cidade.¹

Naturalmente essa ocupação caracterizou-se pela irracionalidade e desordem, pois não se verificou qualquer atuação estatal organizada destinada a prover infraestrutura habitacional básica que absorvesse esse contingente populacional migrante, tampouco equipamentos urbanos capazes de conferir, em alguma escala, o que hoje se entende por moradia digna. Desse modo, diversos são os problemas sociais decorrentes, dentre os quais três serão especialmente relacionados ao objeto principal da pesquisa: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana.

Não há dúvidas que as cidades brasileiras, independentemente do seu porte, apresentam, em certo grau, déficit habitacional. O Censo 2010 aferiu a demanda de 6,490 milhões moradias, o que correspondia a 12,1% dos domicílios do país.² Para além da inexistência de unidades disponíveis, há que se frisar o relevante percentual de domicílios urbanos inadequados ao que se entenderá como “moradia digna”. Em 2010 somavam-se cerca de 13 milhões de domicílios (correspondente a 26,4% da totalidade) que não possuíam qualquer ligação à infraestrutura básica, tais como de esgotamento sanitário e água potável, energia elétrica ou coleta de lixo.³ Esse cenário indica que o assunto habitacional é uma (senão a) das principais controvérsias que merece a atenção e atuação estatal.

¹ SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da USP, 2013. p. 32.

² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. p. 55. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em 29 de fev. 2016.

Extremamente atrelado à moradia digna está a objeção do saneamento básico. Em 2014 a falta de abastecimento de água potável atingiu cerca de 35 milhões de brasileiros (82,5% da população era atendida por esse serviço público naquele ano),⁴ enquanto que a coleta de esgoto era disponibilizada para apenas 48,6% da população, o que perfazia montante de 100 milhões de cidadãos que tinham a sua moradia distante do ideal de dignidade.⁵ O tratamento deste resíduo também é atividade problemática, pois menos da metade (40%) do esgotamento sanitário do país é tratado. Ao reduzir o âmbito de análise para as 100 maiores cidades brasileiras, tem-se que a média de tratamento em 2015 foi de 50,26%, sendo que apenas 10 destes municípios trataram seus esgotos em percentual acima de 80%.⁶

Em relação à mobilidade urbana, que pode ser conceituada como a dificuldade de deslocamento e acesso à totalidade da ambiência urbana por todos os cidadãos, tem-se que estudos elaborados pela Associação Nacional das Empresas de Transporte urbano (NTU), baseados nas principais capitais brasileiras, descrevem o processo de “progressiva expulsão dos mais pobres do acesso aos serviços de transporte público coletivo”, haja vista a redução do número de passageiros transportados entre os anos de 1995 e 2000.⁷ A crise da mobilidade urbana é reforçada pelo aumento progressivo dos números de veículos automotores, os quais tiveram crescimento na proporção de 10 vezes em relação à população. Isto é, enquanto que o quantitativo de pessoas ascendeu em 12,2% em uma década, a evolução dos veículos motorizados foi de 138,6%.⁸ O transporte urbano coletivo que privilegie a acessibilidade é fundamental à concretização das funções sociais da cidade, além de pressuposto à efetivação de vários outros direitos sociais.

⁴ BRASIL. Ministério das Cidades **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. Brasília, SNSA/MCIDADES, 2016. p. 24.

⁵ ESTUDO TRATA BRASIL. **Ociosidade das Redes de Esgoto – 2015**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ociosidade-das-redes-de-esgoto-2>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁶ ESTUDO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento – 2015**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2015>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁷ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2003. p.18.

⁸ RODRIGUES, Juciano Martin. **Crise de mobilidade urbana: Brasil atinge a marca de 50 milhões de automóveis**. Observatório das Metrópoles. http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1772%3Acrise-de-mobilidade-urbana-brasil-atinge-marca-de-50-milhoes-deautomoveis&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt. Acesso em 29 de fev. 2016.

Tendo em vista as três questões urbanas anteriormente descritas, imperioso fixar que o presente trabalho tem por objetivo, primeiramente, descrever os principais aspectos do processo de urbanização brasileiro. Nesse particular, realizar-se-á a conceituação do espaço urbano e da ideia de cidade coerente, ressaltando-se os principais elementos da nova ordem jurídico-urbanística do Brasil. A infraestrutura, a teoria do domínio público urbano e o mobiliário urbano também serão objetos de descrição nesse primeiro tópico, elementos esses que serão valorados como premissas à efetivação das funções sociais da cidade.

Em seguida pretende-se abordar a gestão municipal de políticas públicas e os serviços públicos de interesse local, afim de traduzir o direito à cidade. Nesse ponto também serão estudadas a privatização dos serviços públicos e a implantação da infraestrutura mediante instrumentos jurídicos que possibilitem a colaboração entre a Administração Pública e os particulares. O contrato de concessão ganha importância ao representar técnica capaz de viabilizar a atuação do Poder Público em parceria com os particulares na realização de políticas públicas de infraestrutura urbana. Os contratos de parcerias público-privadas (PPPs), nas modalidades de concessão patrocinada e administrativa, receberão especial atenção.

Na sequência, pretende-se tratar da expansão municipal dos contratos de PPPs em âmbito municipal, salientando-se regulação normativa dos setores de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Serão realizados estudos de casos de PPPs que tenham tido como objeto a implantação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos nessas searas. Por fim, objetiva-se analisar os contratos de PPPs municipais como fenômeno da contratualização das políticas públicas e instrumento de governança urbana, sublinhando-se tanto os principais desafios da atuação estatal nesses termos quanto a limitação da gestão democrática da cidade a partir da elaboração e implementação de políticas dessa maneira.

Sendo assim, o presente trabalho tem como escopo abordar os problemas de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana a partir da gestão pública municipal e da infraestrutura urbana. Pretende-se investigar a atuação colaborativa entre a Administração Pública e particulares, principalmente mediante a pactuação de PPPs municipais, como instrumento de realização de políticas públicas capazes de concretizar as funções sociais da cidade e o direito à cidade.

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira, juntamente ao restante da América Latina, ocorreu repentinamente. O processo migratório de grandes contingentes populacionais originalmente rurais ao ambiente (ainda incipiente) urbano, engendrado pela pujante engrenagem da industrialização, com primeira etapa datada entre os anos de 1870 a 1920, pode ser considerado o embrião de diversos problemas urbanos atualmente verificados nas cidades brasileiras. Apenas para auxiliar na descrição do aludido processo, entre 1940 e 1980 a taxa de urbanização passou de 26,35% para 68,86%, o que representou o aumento de sete vezes e meia da população que possuía (ou não) lugar para habitar na cidade.¹

Naturalmente essa ocupação caracterizou-se pela irracionalidade e desordem, pois não se verificou qualquer atuação estatal organizada destinada a prover infraestrutura habitacional básica que absorvesse esse contingente populacional migrante, tampouco equipamentos urbanos capazes de conferir, em alguma escala, o que hoje se entende por moradia digna. Desse modo, diversos são os problemas sociais decorrentes, dentre os quais três serão especialmente relacionados ao objeto principal da pesquisa: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana.

Não há dúvidas que as cidades brasileiras, independentemente do seu porte, apresentam, em certo grau, déficit habitacional. O Censo 2010 aferiu a demanda de 6,490 milhões moradias, o que correspondia a 12,1% dos domicílios do país.² Para além da inexistência de unidades disponíveis, há que se frisar o relevante percentual de domicílios urbanos inadequados ao que se entenderá como “moradia digna”. Em 2010 somavam-se cerca de 13 milhões de domicílios (correspondente a 26,4% da totalidade) que não possuíam qualquer ligação à infraestrutura básica, tais como de esgotamento sanitário e água potável, energia elétrica ou coleta de lixo.³ Esse cenário indica que o assunto habitacional é uma (senão a) das principais controvérsias que merece a atenção e atuação estatal.

¹ SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da USP, 2013. p. 32.

² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. p. 55. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em 29 de fev. 2016.

Extremamente atrelado à moradia digna está a objeção do saneamento básico. Em 2014 a falta de abastecimento de água potável atingiu cerca de 35 milhões de brasileiros (82,5% da população era atendida por esse serviço público naquele ano),⁴ enquanto que a coleta de esgoto era disponibilizada para apenas 48,6% da população, o que perfazia montante de 100 milhões de cidadãos que tinham a sua moradia distante do ideal de dignidade.⁵ O tratamento deste resíduo também é atividade problemática, pois menos da metade (40%) do esgotamento sanitário do país é tratado. Ao reduzir o âmbito de análise para as 100 maiores cidades brasileiras, tem-se que a média de tratamento em 2015 foi de 50,26%, sendo que apenas 10 destes municípios trataram seus esgotos em percentual acima de 80%.⁶

Em relação à mobilidade urbana, que pode ser conceituada como a dificuldade de deslocamento e acesso à totalidade da ambiência urbana por todos os cidadãos, tem-se que estudos elaborados pela Associação Nacional das Empresas de Transporte urbano (NTU), baseados nas principais capitais brasileiras, descrevem o processo de “progressiva expulsão dos mais pobres do acesso aos serviços de transporte público coletivo”, haja vista a redução do número de passageiros transportados entre os anos de 1995 e 2000.⁷ A crise da mobilidade urbana é reforçada pelo aumento progressivo dos números de veículos automotores, os quais tiveram crescimento na proporção de 10 vezes em relação à população. Isto é, enquanto que o quantitativo de pessoas ascendeu em 12,2% em uma década, a evolução dos veículos motorizados foi de 138,6%.⁸ O transporte urbano coletivo que privilegie a acessibilidade é fundamental à concretização das funções sociais da cidade, além de pressuposto à efetivação de vários outros direitos sociais.

⁴ BRASIL. Ministério das Cidades **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. Brasília, SNSA/MCIDADES, 2016. p. 24.

⁵ ESTUDO TRATA BRASIL. **Ociosidade das Redes de Esgoto – 2015**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ociosidade-das-redes-de-esgoto-2>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁶ ESTUDO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento – 2015**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2015>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁷ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2003. p.18.

⁸ RODRIGUES, Juciano Martin. **Crise de mobilidade urbana: Brasil atinge a marca de 50 milhões de automóveis**. Observatório das Metrópoles. http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1772%3Acrise-de-mobilidade-urbana-brasil-atinge-marca-de-50-milhoes-deautomoveis&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt. Acesso em 29 de fev. 2016.

Tendo em vista as três questões urbanas anteriormente descritas, imperioso fixar que o presente trabalho tem por objetivo, primeiramente, descrever os principais aspectos do processo de urbanização brasileiro. Nesse particular, realizar-se-á a conceituação do espaço urbano e da ideia de cidade coerente, ressaltando-se os principais elementos da nova ordem jurídico-urbanística do Brasil. A infraestrutura, a teoria do domínio público urbano e o mobiliário urbano também serão objetos de descrição nesse primeiro tópico, elementos esses que serão valorados como premissas à efetivação das funções sociais da cidade.

Em seguida pretende-se abordar a gestão municipal de políticas públicas e os serviços públicos de interesse local, afim de traduzir o direito à cidade. Nesse ponto também serão estudadas a privatização dos serviços públicos e a implantação da infraestrutura mediante instrumentos jurídicos que possibilitem a colaboração entre a Administração Pública e os particulares. O contrato de concessão ganha importância ao representar técnica capaz de viabilizar a atuação do Poder Público em parceria com os particulares na realização de políticas públicas de infraestrutura urbana. Os contratos de parcerias público-privadas (PPPs), nas modalidades de concessão patrocinada e administrativa, receberão especial atenção.

Na sequência, pretende-se tratar da expansão municipal dos contratos de PPPs em âmbito municipal, salientando-se regulação normativa dos setores de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Serão realizados estudos de casos de PPPs que tenham tido como objeto a implantação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos nessas searas. Por fim, objetiva-se analisar os contratos de PPPs municipais como fenômeno da contratualização das políticas públicas e instrumento de governança urbana, sublinhando-se tanto os principais desafios da atuação estatal nesses termos quanto a limitação da gestão democrática da cidade a partir da elaboração e implementação de políticas dessa maneira.

Sendo assim, o presente trabalho tem como escopo abordar os problemas de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana a partir da gestão pública municipal e da infraestrutura urbana. Pretende-se investigar a atuação colaborativa entre a Administração Pública e particulares, principalmente mediante a pactuação de PPPs municipais, como instrumento de realização de políticas públicas capazes de concretizar as funções sociais da cidade e o direito à cidade.

CAPÍTULO I – URBANIZAÇÃO, A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E A INFRAESTRUTURA URBANA

1.1. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO: AS RAÍZES DO CAOS URBANO

O processo de urbanização brasileiro e, em certa medida, do restante da América Latina, possui algumas pontuais características que são elementares ao adequado entendimento dos diversos problemas enfrentados por inúmeras médias/grandes cidades do século XII. Imprescindível é que se averiguem as causas que deram origem às aglomerações urbanas brasileiras e, conseqüentemente, os efeitos provocados pelo processo sucedido. Ressalta-se preliminarmente que não há como analisar o surgimento das cidades sem se atentar às simultâneas transformações econômicas, concretização da propriedade privada e das forças produtivas da sociedade ocorridas em paralelo, correspondendo a difícil tarefa – e equivocada – a separação entre o fenômeno urbano e o desenvolvimento econômico (e infraestrutural) na América Latina.⁹

Duas medidas foram fundamentais, logo após o surgimento do Estado-nação brasileiro, para que se desencadeasse o surgimento das cidades: a Lei das terras de 1850, que preparou a condição institucional da existência do trabalho livre e assalariado, transformando a terra em propriedade privada, e a supressão *de fato* da importação de escravos, fator de impulso da relação assalariada de trabalho.¹⁰ Nesse contexto, a vida urbana da economia colonial brasileira manifestava como característica geral a sobreposição de função não econômica sobre a econômica, a qual se reduzia, em grande medida, ao comércio. As cidades deste período colonial configuravam-se como entrepostos de mercadorias destinadas à exportação e importação de bens, podendo-se explicar o desenvolvimento da urbanização quase que totalmente pela atividade comercial de exportação.¹¹

⁹ Raquel Rolnik comenta o seguinte acerca de tal desenvolvimento do espaço urbano: "(...) a terra urbana, que era comumente ocupada passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de outro." (ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 39.).

¹⁰ DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2004. p. 13.

¹¹ NETO, Frota. **Urbanização no Brasil (e alguns dos seus limites)**. Brasília, Senado Federal, 1978. p. 27.

Para além desses dois fatores mencionados, percebe-se também que o nascimento das primeiras aglomerações urbanas está estreitamente relacionado ao fenômeno da industrialização e da acumulação de capital, pois o desenvolvimento industrial provocou um verdadeiro surto migratório no Brasil, sendo a sua primeira etapa, entre 1870 e 1920, pautada na importação de mão de obra quase que integralmente europeia.¹² A distribuição espacial dessa atividade obedeceu às articulações econômicas disponíveis naquele período, aproveitando-se das vias de comunicação e das ligações comerciais já existentes no Centro-Sul.¹³

A intensificação do processo migratório ocorreu durante as décadas de 30 e 40, período este em que, de modo excludente e informal, se sucedeu ferozmente o movimento campo-cidade sem que houvesse o planejamento urbano necessário. Naquele tempo, é possível notar a intensa substituição espontânea das importações (resultantes do colapso desta atividade) e o deslocamento de investidores particulares do setor de exportação para a produção industrial destinada ao mercado interno.¹⁴ A economia regional e local ainda representava um conjunto coerente. As matérias primas significavam o elemento principal de fomento econômico, ao passo que a expansão de sua exploração, até a década de 40, representou elemento determinante ao direcionamento de capitais locais para investimentos nas indústrias e atração de capitais estrangeiros.¹⁵

Ressalta-se, igualmente, o desenvolvimento do capitalismo financeiro simultaneamente ao surgimento das aglomerações urbanas durante essa primeira metade do século XX, ocasionando-se a segregação social da ambiência urbana em

¹² CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1999. p. 32.

¹³ Frota Neto comenta o seguinte sobre esse período: “Em 1920 (não há estatísticas censitárias de 1930) a população nacional é em torno de 30 milhões, dos quais o Nordeste (exceto Piauí e Maranhão) responde por 19,4 por cento; Bahia e Sergipe com 12,4 por cento; Minas Gerais e Espírito Santo com 20,7 por cento, representando um total de mais de 52 por cento. Contrapõe-se a esse quadro o Rio de Janeiro (8,9 por cento) e S. Paulo (15,0 por cento) num total de 23,9 por cento, já quando o eixo da economia nacional havia se deslocado para o Centro-Sul. É interessante ainda o registro de que em 1920 o Brasil contava com 74 cidades com população urbana superior a 20 mil habitantes, das quais seis com mais de cem mil habitantes, e, delas, duas com mais de 500 mil habitantes – Rio e S. Paulo. A industrialização já se assenta sobre essa malha urbana relativamente bem montada.”. (NETO, Frota. **Urbanização no Brasil...**, p. 28.).

¹⁴ NETO, Frota. **Urbanização no Brasil...**, p. 32.

¹⁵ SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a Urbanização latino-americana**. São Paulo: Editora da USP, 2010. p. 81.

razão, principalmente, da mercantilização da terra.¹⁶ Esse efeito, por sua vez, pode ser considerado o resultado da natural organização da sociedade, manifestada espacialmente a partir de agrupamento no espaço de grupos sociais homogêneos e responsáveis pela criação de setores urbanos.¹⁷

Nesta esteira, a partir do ano de 1950, a lógica da industrialização prevaleceu no contexto desenvolvimentista devendo-se ser entendida não apenas como a criação de atividades industriais, mas como processo social complexo que abarca tanto o incremento do mercado nacional quanto os esforços de equipamento do território (infraestrutura) para torná-lo integrado e capaz de suportar a avanço da economia e das cidades.¹⁸ A expansão industrial deu início a uma nova etapa de produção de bens duráveis, intensificando-se a dependência externa e a inserção subalterna do Brasil na divisão internacional do trabalho.¹⁹

Ao inverso do que se passou nos países desenvolvidos, o processo migratório que acompanhou o fenômeno descrito na maioria das cidades latino-americanas ocorreu sem que houvesse oferta de empregos urbanos suficientes, gerando bairros de extrema pobreza denominados *barriadas* (no Brasil, as favelas).²⁰ A exemplo disso, entre 1940 e 1980 processou-se verdadeira inversão do lugar de residência da população brasileira, sendo que, neste ínterim, a taxa de urbanização passou de 26,35% para 68,86%, aumentando-se em sete vezes e meia a população nacional (que atualmente ocupa a faixa de 77%).²¹

A marca fundamental desse processo de ocupação foi o da irracionalidade e desordem, características estas que representam a gênese de diversos problemas atuais enfrentados pelos municípios, os quais podem ser agravados quando verificados em regiões metropolitanas, pois a atuação conjunta de gestores de diferentes municipalidades nestas áreas tende a complexificar as soluções. Com efeito, esse conjunto de fatores resultou na criação de um ambiente urbano

¹⁶ SANTOS, Milton. **A Urbanização...** p. 94-95.

¹⁷ NEVES, Izabella Maria Zanaga de Camargo; CUNHA, José Marcos Pinto da. **Urbanismo, demografia e as formas de morar na metrópole: um estudo de caso da Região Metropolitana de Campinas.** Cad. Metrop, São Paulo, v. 12, n. 23, pp. 211-237, jan./jun. 2010. p. 213.

¹⁸ SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da USP, 2013. p. 30.

¹⁹ MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana.** Rio de Janeiro: Vozes, 2013. p. 19.

²⁰ CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras...**, p. 30.

²¹ SANTOS, Milton. **A Urbanização...**, p. 32.

excludente e carente de planejamento estatal e implantação de infraestrutura prévios que viabilizassem a atuação do Poder Público na prestação de serviços públicos adequados e universais. A massa trabalhadora se ocupou principalmente da periferia das cidades, espaço esse acometido por um processo de loteamento de baixo custo para que, justamente, fosse possível a sua aquisição pela população migratória. O espaço urbano, durante esse período, teve a sua gestão pautada principalmente pelo critério de acumulação individual e de circulação do capital, razão pela qual a repentina ocupação do solo urbano ocorreu destituída de qualquer viés social ou distributivo que viabilizasse a fruição da cidade igualmente por todos os cidadãos.²²

Assim, fato é que as aglomerações urbanas surgiram sem a devida coordenação estatal destinada à elaboração de infraestrutura habitacional que absorvesse os contingentes populacionais migrantes, tampouco de equipamentos públicos que viabilizassem o que adiante será entendido como o direito à cidade. Do mesmo jeito, não se verificou a implantação de infraestrutura básica que suportasse o fenômeno da industrialização e o respectivo escoamento de produção (portos, rodovias e malha ferroviária). Desses elementos decorre o conceito de urbanização como o fenômeno de aglomeração destinado à obtenção de determinadas escalas econômicas, sem que se visualizasse qualquer finalidade social, revelando-se a industrialização como elemento emergente e principal consequente da divisão internacional do trabalho.²³

Maria Adélia Aparecida de Souza, por sua vez, comenta que a urbanização e o urbano devem ser vistos sob a ótica da divisão social e territorial do trabalho, sendo que o primeiro, atualmente, não significa necessariamente viver no espaço físico da cidade. Ao contrário, a questão urbana revela-se de diferente magnitude, ultrapassando-se as fronteiras físicas da cidade ao confluir com o campo, devendo ser esta realidade mista e regional o objeto de reflexão sobre os problemas urbanos

²² Andrea Teichmann Vizzotto afirma o seguinte sobre a ocupação do solo urbano: "(...) merece especial análise o processo de ocupação do espaço das cidades nessa linha da lógica capitalista. Esse modo de planejamento e de gestão do espaço urbano é pautado pela circulação e acumulação individual do capital, apropriação privada do solo urbano, fragmentação do espaço no modelo especulativo, assim como divisão territorial segundo classes sociais.". (VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A recuperação de mais-valias urbanas e os eventos esportivos. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina; SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsa Buzelato. (Org.). **Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade – II Congresso de Direito Urbano-Ambiental**. Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011. p. 96).

²³ NETO, Frota. **Urbanização no Brasil...**, p. 16.

e as possíveis soluções.²⁴ Para Kingsley Davis, igualmente, o processo de urbanização correspondeu à passagem da habitação espraiada da população para a sua concentração em centros urbanos, o que constituiu mudança com marcos iniciais e terminais, contrariando-se, por sua vez, o crescimento das cidades, que é fenômeno constante e sem marcos temporais.²⁵ É o ciclo pelo qual seguem as nações em suas transformações de uma sociedade agrária para uma industrial.

A primeira notória atuação estatal no âmbito urbanístico se deu apenas na década de 70 e 80, momento no qual o governo federal preocupou-se com a demanda habitacional e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Ambas as instituições surgiram durante a ditadura militar para o fim de implementar política urbana direcionada à alteração do modo como as cidades se produziam. Tratava-se da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a qual levava consigo a visão fenomenológica e funcionalista da cidade, isto é, de que o crescimento urbano era compreendido como o desenvolvimento de funções industriais, terciárias e de oferta de empregos.²⁶

No entanto, a construção de conjuntos habitacionais populares apenas tangenciou a questão fundiária urbana, pois serviram de suporte para que governos municipais e estaduais retirassem sua atenção dos vazios urbanos e direcionassem a população para áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano.²⁷ Essa iniciativa governamental de meados da década de 70 foi significativa (quando comparada aos anos anteriores) à implantação de infraestrutura urbana, pois o SFH financiou obras urbanas e grandes projetos nacionais, momento em que se expandiram os sistemas de saneamento (água e esgoto residencial), de energia elétrica e a implantação de obras viárias locais e regionais, o que ajudou, de certa maneira, a manter o crescimento do PIB.²⁸ Até o início de 1980 pode-se dizer que o

²⁴ SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação. In: GONÇALVES, Maria Flora. (Org.). **O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 65

²⁵ DAVIS, Kingsley. A urbanização da Humanidade. In: DAVIS, Kingsley et al. **CIDADES: A urbanização da humanidade** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. P. 15.

²⁶ SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: GONÇALVES, Maria Flora. (Org.). **O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 119.

²⁷ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas...**, p. 21.

²⁸ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987. p. 33.

processo de urbanização se tornou uma característica definitiva da dinâmica da população brasileira.²⁹

A atuação estatal ocorrida mais fortemente após a década de 70 se manteve alinhada à distribuição espacial de riquezas, aplicando-se recursos públicos em consonância à segregação urbana apresentada, ou seja, carente nas periferias e voltado principalmente às áreas centrais.³⁰ Em relação à infraestrutura propriamente dita, notou-se que os municípios preferiam descumprir a (ainda incipiente) legislação urbanística vigente, alegando-se a inexistência de recursos suficientes em decorrência do modelo de desenvolvimento elitista. O caráter de clandestinidade que é atribuído aos loteamentos distantes dos centros (desconhecimento oficializado) representou verdadeira desculpa institucional para que não fossem implementados sistemas de infraestrutura urbana básicos, tais como água e esgoto.³¹

A gestão da cidade (quando existente para esse fim específico), portanto, historicamente se guiou pela concentração de esforços governamentais em setores prioritários, tais como, em um primeiro momento, as indústrias de bens de produção (1930) e, num segundo momento, nas indústrias de bens de consumo para um mercado restrito e de rendas altas (1950). A infraestrutura urbana, igualmente, alinou-se a esta lógica clientelista de concessão de privilégios aos setores industriais e às classes sociais abastadas, de modo a concentrar a aplicação de recursos para a urbanização de bairros que já tinham equipamentos públicos

²⁹ Maria Adélia Aparecida de Souza traz os seguintes dados relativos ao período indicado: “De 1970 a 1980, a população urbana das cidades com mais de 20 mil habitantes aumenta de 37 398 842 para 60 745 403 habitantes, ou seja, houve um aumento da ordem de 60%. (...) O aumento médio da taxa de urbanização de 1970 a 1980 foi de 111,53% e de 1980 a 1990 foi de 107,66%. Na década de 1980, o crescimento numérico da população urbana é maior do que o da população total. Isso apenas para demonstrar a realidade enfrentada na década de 1970 para a formulação da política urbana.”. (SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O II PND e a política urbana brasileira..., p. 125).

³⁰ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Introdução. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997. p.17.

³¹ Ermínia Maricato afirma o seguinte sobre a clandestinidade: “A ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos e construções chegaram a índices tão altos nas cidades brasileiras (à exceção de Brasília) que superam na maior parte dos casos, em muito, as ocupações regulares. Se o Estado faz “vistas grossas” a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, recém-chegada do campo, tem de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre a provisão capitalista de habitações e a não capitalista, assegurando para a primeira os recursos disponíveis. É uma forma, ainda, também, de viabilizar a reprodução barata da força de trabalho.” (MARIKATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime...**, p. 31).

básicos, fomentando-se o adensamento populacional destas zonas e a abreviação da suficiência das instalações implantadas.³²

De grande valia é a ideia de *acumulação entravada* de Csaba Deák, que é aplicada ao processo de urbanização ora descrito e às questões urbanas contemporâneas que adiante serão tratadas. Para o autor, a exploração dialética da acumulação entravada, processo este específico de reprodução social presente desde a independência até o fim dos anos de 1970 no Brasil, permite a interpretação da crise que se implanta no início da década de 1980 e que ainda se apresenta irresolúvel.³³

Para o autor, apenas uma parte do que se produziu economicamente desde a independência do Brasil foi incorporado à produção, pois a outra parte teria sido expatriada para o processo de acumulação. Este se caracterizou como entravado em razão da lógica de acumulação ter servido de barreira ao desenvolvimento econômico brasileiro, haja vista a fragmentação deliberada e precariedade crônica das infraestruturas espaciais ou de produção; a produção nacional neste período permaneceu restrita aos bens de consumo; a disseminação da ideologia do subdesenvolvimento e dependência do Brasil diante de outras nações. Csaba Deák comenta que, caso atualmente se promova a efetiva acumulação desimpedida (sem a expatriação dos excedentes), havendo a transição para a produtividade do trabalho, imprescindível será o investimento em infraestrutura urbana que assegure a reprodução social, produção de mercadorias e reprodução das forças de trabalho.³⁴ Em outras palavras, esse período privilegiou o mercado externo e a

³² Cândido Malta Campos Filho assim comenta: “Como o dinheiro público para as cidades é escasso, ele é intensamente disputado entre os vários grupos e classes sociais, os que o conseguem são os de nível de renda mais alto, que têm algum acesso aos clubes fechados de decisores, seja para obterem a urbanização básica para os bairros de moradia ou negócio, seja para conseguirem a urbanização adicional aos bairros verticalizados ou por verticalizar. Nesses, a infra-estrutura existente se torna insuficiente, devido ao adensamento verticalizante e, por isso, torna-se preciso trocá-la por outra de maior capacidade. Desse modo, o pouco dinheiro destinado às cidades vai para poucos bairros que já tinham uma infra-estrutura completa que se tornou insuficiente pelo adensamento.”. (CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras...**, p. 41)

³³ DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2004. p. 35.

³⁴ Csaba Deak utiliza como exemplo o transporte urbano para ilustrar a necessidade de investimentos de infraestrutura que viabilizasse o rompimento com a acumulação entravada e haja desenvolvimento: “Para tomar apenas um exemplo, o transporte urbano não poderia continuar em seu estado de virtual abandono e preso a técnicas obsoletas. Em particular, o ritmo histórico de implantação dos Metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, equivalente a 2km de linha por ano na primeira dessas cidades, é insuficiente para sequer acompanhar o ritmo de crescimento de sua aglomeração urbana. Uma alteração qualitativa de tal quadro implicaria em algo como a

realização do processo de industrialização, ao passo que o mercado interno permaneceu incapaz de autossustentar a economia, o que promoveu a redução dos recursos naturais e matérias primas nacionais sem que, ao mesmo tempo, reduzissem-se a vulnerabilidade e dependência das relações da divisão internacional do trabalho.³⁵

O inchaço das grandes cidades após a década de 80 consolidou o movimento de metropolização, de modo que dos 169.544.443 de moradores das cidades em 2000, aproximadamente 30% habitavam nove metrópoles.³⁶ Esse percentual demonstra a concentração de parte significativa da população em grandes centros, tornando-os como lugares estratégicos de produção de riquezas e desenvolvimento econômico, assim como de coexistência de pessoas de estratos sociais de características culturais distintas num ambiente que, em sua maioria, apresenta problemas sociais em todos os âmbitos da vida humana.³⁷

O contexto atual da urbanização pode ser representado pelos dados fornecidos pelo Censo 2010. O Censo indica que houve acréscimo de quase 23 milhões de habitantes residindo no ambiente urbano em relação ao Censo 2000, o que representa o salto quantitativo de 81,2% para 84,4%, decorrente tanto do crescimento vegetativo dessas áreas quanto pelos contingentes advindos da área rural. Neste passo, o Censo 2010 verificou que a região Sudeste continua sendo a mais urbanizada, com o índice de 92,9%, enquanto que as regiões Centro-Oeste e Sul têm, respectivamente, 88,8% e 84,9% de população urbana. As regiões Norte e Nordeste são as menos urbanizadas, com mais de ¼ de suas populações vivendo

quintuplicação do volume de investimentos para em torno de 0,5% do Produto Nacional por um período como 15 anos, para se chegar a uma rede da ordem de 300km de extensão, o que deixaria o índice de atendimento a níveis ainda baixos segundo padrões internacionais -inclusive os latino-americanos-, mas já seria compatível com uma elevação considerável da produtividade do trabalho. Considerações semelhantes valem também para outros elementos de infraestrutura, como telefonia e telecomunicações, saneamento básico ou equipamentos e serviços de saúde e educação. Trata-se, em resumo, de uma mudança radical e não apenas de grau, com o abandono do princípio da escassez e sua substituição pelo reconhecimento das condições da reprodução social enquanto necessidade histórica, correspondente ao respectivo estágio de desenvolvimento.”. (DEÁK, Csaba. Acumulação entravada..., p. 37.

³⁵ NETO, Frota. **Urbanização no Brasil...**, p. 16.

³⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas...**, p. 24.

³⁷ LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metròpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317, jul./dez. 2009. p. 299.

em áreas rurais.³⁸ Essas taxas de crescimento demonstram que ainda há crescimento da população urbana em relação à rural, seja pela contínua mecanização do campo e conseqüente expulsão dos seus habitantes, seja pelas melhores condições de vida e oportunidades de emprego oferecidas nas cidades, principalmente no sul e sudeste (em razão da industrialização e do terceiro setor).

O somatório de todos esses fatores históricos, (especialmente pela privatização da terra e pela emergência do trabalho livre)³⁹, integrantes do “processo” de urbanização, resultou em verdadeira tragédia urbana contemporânea, caracterizada, fundamentalmente, na concentração de multidões em locais irregulares e inapropriados para habitação, tais como morros, alagados, em situação notadamente de pobreza homogênea, bem como na falta de infraestrutura urbana básicas em diversos municípios e independente do seu porte.

1.2. OS PROBLEMAS SOCIAIS DAS CIDADES BRASILEIRAS

A importância da descrição prévia do processo de urbanização está justamente em compreender as principais características que cercam o surgimento das cidades brasileiras, notadamente no que tange à gênese dos problemas sociais – com reflexos ambientais – atualmente enfrentados pelos gestores municipais. Isso porque, ressalvadas as particularidades de cada questão urbana adiante descrita, em certa medida todas elas decorrem da apropriação irregular, abrupta e desordenada (sem planejamento) do solo urbano, o que serve de supedâneo à proposição de alternativas à resolução da atual crise instaurada.

O déficit de moradias nas cidades brasileiras, assim como a não prestação universal do serviço de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário são questões estreitamente relacionadas ao processo de urbanização relatado. A restrição da acessibilidade à cidade por todos os seus moradores, principalmente àqueles que habitam a periferia de grandes municípios, igualmente é problemática que merece atenção, razão pela qual realizar-se-á breve descrição sobre o panorama geral atual quanto as questões de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana.

³⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

³⁹ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas...**, pp. 22-23.

1.2.1. O problema do déficit habitacional

Sem dúvida o primeiro problema social que merece atenção é o da habitação, seja no tocante ao déficit de moradias existentes no espaço urbano, seja na inadequação de parte dessas residências ao que se denomina como moradia digna. Retomando-se a fonte estatística já citada anteriormente, o Censo 2010 apontou déficit habitacional de 6,490 milhões unidades, o que corresponde, por sua vez, a 12,1% dos domicílios do país.⁴⁰ O mesmo estudo, ainda, aponta a concentração de 38% desta falta de moradias na região Sudeste, sendo que outros 30% estão na região Nordeste, com destaque para os estados do Maranhão e da Bahia, com 421 mil e 521 mil unidades, respectivamente. Basta a perfunctória análise destas estatísticas para perceber que muitos cidadãos, ainda que residam em áreas urbanas, não possuem um local para chamar de “casa”. A maior escassez de moradias na região sudeste pode ser motivada tanto pelo maior adensamento populacional urbano quanto pela conseqüente menor disponibilização de propriedades e valorização de terrenos, dada a correspondente especulação imobiliária. Há também o percentual referente às pessoas que efetivamente residem sob um teto, mas destituído de condições básicas necessárias para a satisfação do direito à moradia digna. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano no Brasil apontam que a população urbana em condições de moradia inadequada caiu de 53,3% em 1992 para 36,6% em 2012, o que representa uma melhoria nestes 20 anos de implementação de políticas habitacionais, mas ainda significa a existência de milhões de cidadãos moradores de residências desligadas dos serviços públicos essenciais.⁴¹ Isto é, esse déficit qualitativo traduz a situação de famílias que não necessitariam prioritariamente de uma nova moradia, mas de atuação estatal para o fim de prover condições dignas de habitação no local onde atualmente residem.⁴²

A inexistência de infraestrutura urbana é o principal componente que afeta os domicílios urbanos e os tornam inapropriados para a moradia digna. No Brasil há

⁴⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

⁴¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano: Brasil 2009/2010**. Valores e Desenvolvimento humano 2010. Brasília, 2010.

⁴² BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, pp.70–104, 2008. p. 84

cerca de 13 milhões de domicílios (correspondente a 26,4% da totalidade) que não estão ligados a qualquer infraestrutura básica, quais sejam, de água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo.⁴³ A mesma fonte estatística indica que a região Nordeste é a que possui maior número de domicílios particulares permanentes urbanos que se encontram com carência de infraestrutura básica (4,8 milhões), seguida da região Sudeste com 2,7 milhões.⁴⁴

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a considerar as moradias inadequadas coletivamente, isto é, a partir do que se denominou de “aglomerados subnormais”. O Instituto conceitua esses assentamentos irregulares como o conjunto de no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estado dispostas desordenadamente.⁴⁵ Trata-se apenas de outra designação ao que corriqueiramente se denominou por favela, estabelecendo-se parâmetros objetivos de análise e mensuração, pois igualmente ao significado daquela expressão, os aglomerados subnormais compreendem áreas de moradias irregulares e carentes de infraestruturas diversas, características típicas das favelas.

Segundo a referida pesquisa, em 2010 existia cerca de 6.329 mil assentamentos irregulares no Brasil, sendo que mais de 3 milhões de domicílios particulares ocupados nesses aglomerados que, por sua vez, eram habitados por cerca de 11,4 milhões de pessoas. Os aglomerados subnormais, ainda, tem sua grande concentração (88,2%) nas regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de

⁴³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. p. 55.

⁴⁴ Apenas para complemento estatístico, as demais regiões são descritas da seguinte forma: “Nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, o número de domicílios carentes está entre 1,6 e 1,9 milhões. Os estados do Rio de Janeiro e Bahia possuem o maior número de domicílios nessa situação, pouco mais de 1 milhão. Quando os números são comparados ao total de domicílios particulares permanentes da unidade de análise, a região Norte aparece com os piores resultados: 63,1% de seus domicílios são carentes de pelo menos um componente da infraestrutura. As regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentam valores próximos, em torno de 43%, enquanto as regiões Sul e Sudeste aparecem com 23,8% e 11,7% de domicílios carentes respectivamente. Os resultados indicam que, nos estados de Rondônia e Amapá, em 76% dos domicílios falta um ou mais itens de infraestrutura. Na melhor situação estão os domicílios de São Paulo: 7,6% apresentam pelo menos uma carência.” (BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit...**, p. 55.).

⁴⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

habitantes e apenas 11,8% desses domicílios estavam localizados em municípios isolados ou em regiões metropolitanas com menos de 1 milhão de habitantes.⁴⁶

Diante disso, a assunto habitacional se torna uma das (senão a) principais controvérsias merecedoras de atenção e atuação estatal. Nesse contexto, o direito à invasão e à habitação irregular/inadequada é até admitida pelo Poder Público, todavia o direito à cidade (que será tratado adiante) não o é, havendo, portanto, uma flexibilidade da cidade legal em razão da ausência de controle urbanístico.⁴⁷

O espaço urbano capaz de prover a moradia digna aos cidadãos, isto é, provida de serviços públicos essenciais, equipamentos e, fundamentalmente, de infraestrutura urbana, tornou-se cada vez mais escassa e cara, o que conduz à população de baixa renda a ocupar lugares distantes, precários e perigosos. A inexistência de política fundiária capaz de articular efetivamente a habitação e urbanização, para fins de conter a falta de moradias, é fator determinante para manutenção do *status quo*. Nas poucas hipóteses em que se vislumbra a elaboração de política habitacional destinada à suficiência de moradias, esta deixa de promover transformações urbanísticas efetivas para superar tal problema.⁴⁸

A problemática habitacional tem estreita relação com a prestação de serviço de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, pois é pressuposto de que os cidadãos possuam moradias regulares para que, hodiernamente, tenham acesso ao saneamento básico. Além disso, alcança-se a dignidade da moradia, em grande parte, quando há sua ligação à rede de esgotamento sanitário e de água potável, o que incrementa a sua importância à pesquisa.

1.2.2. O problema da falta de disponibilização universal do serviço público de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável

A falta de acesso ao saneamento básico por todos cidadãos e a sua prestação adequada pelo Poder Público municipal também se mostra controvérsia fundamental, principalmente por ter próximos laços com o déficit habitacional. Preliminarmente, a definição legal de saneamento básico está prevista na Lei Federal nº 11.445/2007, em seu art. 3º, inciso I. O referido dispositivo considera o

⁴⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

⁴⁷ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas...**, p. 39.

⁴⁸ BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil...**, p. 87.

saneamento básico como o conjunto de infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, por último, a drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.⁴⁹

Ou seja, essa atividade engloba o conjunto de serviços complexos que vão muito além do mero tratamento de água e esgoto, o que torna dificultosa e custosa – principalmente quando levado em consideração a irregularidade de parte das habitações – a atuação estatal para o fim da sua adequada prestação. A falta de abastecimento de água tratada atinge cerca de 35 milhões de brasileiros (82,5% da população é atendida por esse serviço público).⁵⁰

No tocante à coleta de esgoto, apenas 48,6% da população têm acesso a esse serviço, o que perfaz o montante de 100 milhões de cidadãos que têm a sua moradia agravada e distanciada do que se entende por digna.⁵¹ Para além da coleta, verifica-se que o tratamento deste resíduo também é atividade problemática, pois menos da metade (40%) do esgotamento sanitário do país é tratado. Ao reduzir o âmbito de análise para as 100 maiores cidades brasileiras, tem-se que a média de tratamento em 2015 foi de 50,26%, sendo que apenas 10 destes municípios trataram seus esgotos em percentual acima de 80%.⁵² Isso demonstra que atualmente ainda há considerável parte da população urbana carente da prestação desse serviço público que é elementar para a moradia digna.

Estima-se que o custo de universalização do serviço de saneamento básico, integrando as quatro atividades listadas pelo art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007 (água, esgoto, resíduos e drenagem), investindo-se em infraestrutura necessária, se aproximaria do valor de 508 bilhões de reais, alocação continuamente realizada ao longo de 20 anos (2014 a 2033). Somente a universalização de água e esgoto (coleta e tratamento), com a implantação de infraestrutura de correspondentes

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2007.

⁵⁰ BRASIL. Ministério das Cidades **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. Brasília, SNSA/MCIDADES, 2016. p. 24.

⁵¹ ESTUDO TRATA BRASIL. “**Ociosidade das Redes de Esgoto – 2015**”. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ociosidade-das-redes-de-esgoto-2>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁵² ESTUDO TRATA BRASIL. “**Ranking do Saneamento – 2015**”. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2015>. Acesso em 29 de fev. 2016.

estações, custaria o valor de 303 bilhões naquele mesmo período.⁵³ Constitui, portanto, serviço público que demanda altos investimentos dos municípios para que possa ser prestado à totalidade dos cidadãos.

O saneamento básico é caracterizado como serviço público complexo do qual significativa parte da população urbana não tem acesso, fato esse que contribui tanto para a poluição do meio ambiente (urbano ou não) quanto ao prejuízo do que se entende por moradia digna. A sua universalização é tarefa difícil para as municipalidades, principalmente para aqueles menores e destituídos de recursos públicos suficientes para a implantação de um sistema de tratamento adequado, o qual demanda a implantação de infraestrutura apta a viabilizar esse fim.

Além das problemáticas da habitação e do saneamento básico, a falta de acessibilidade aos bens e serviços ofertados pela cidade, por todos os cidadãos, principalmente aqueles que têm domicílio situado em periferias, é questão urbana que merece atenção. Isso porque, como será visto, o transporte urbano coletivo que privilegie a mobilidade urbana é fundamental à concretização das funções sociais da cidade, além de pressuposto de efetivação de vários outros direitos sociais.

1.2.3. O problema da limitação da acessibilidade das cidades e da mobilidade urbana dos cidadãos

O crescimento desordenado das médias e grandes cidades, acompanhado do fenômeno da “periferização” das metrópoles, impôs aos cidadãos a dificuldade de deslocamento, principalmente da população de baixa renda que não dispõe de meios individuais motorizados de transporte. Além disso, percebe-se que historicamente o serviço público de transporte teve o seu desenvolvimento, em grande medida, voltado ao deslocamento da classe trabalhadora, geralmente habitante da periferia. Isto é, na medida em que o processo de urbanização se consumou, percebeu-se que não houve o correspondente aperfeiçoamento e implantação de um sistema de transporte coletivo urbano que priorizasse a mobilidade urbana e o acesso à cidade.

Isso resultou no desenvolvimento de sistemas de transporte coletivo urbano incapazes de garantir o acesso universal aos logradouros e mobiliário urbanos

⁵³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/Proposta_Plansab_11-08-01.pdf Acesso em 29 de fev. 2016.

oferecidos, principalmente pela população de baixa renda, o que ocasionou a segregação urbana, intensos congestionamentos, degradação ambiental e limitação do que adiante será estudado como “funções sociais da cidade”.

De forma a ilustrar o problema apresentado, os estudos elaborados pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano – NTU –, baseados nas principais capitais brasileiras, descrevem o processo de “progressiva expulsão dos mais pobres do acesso aos serviços de transporte público coletivo nos principais centros urbanos brasileiro”, haja vista a redução do número de passageiros transportados entre os anos de 1995 e 2000. Essa expulsão é motivada pelo aumento generalizado das tarifas em relação ao rendimento médio real do trabalho nas regiões metropolitanas, pois este vem decrescendo desde meados de 1998, enquanto que o valor real das tarifas não parou de crescer.⁵⁴

A crise da mobilidade urbana é reforçada pelo aumento progressivo dos números de veículos automotores no Brasil, que teve crescimento dez vezes maior em relação ao incremento populacional. Isto é, enquanto que a população ascendeu em 12,2% em uma década, a evolução quantitativa dos veículos individuais motorizados foi de 138,6%.⁵⁵ Essa taxa de crescimento de veículos individuais em detrimento dos coletivos é incentivada, muitas vezes, pelo próprio Estado, o qual, a fim de regular o mercado, concede incentivos fiscais para que a comercialização de veículos automotores. Além disso, ressalta-se que a tributação incidente sobre a propriedade de automóveis individuais, previsto no art. 158 da CF, representa significativa fonte de receitas públicas aos municípios, o que também pode motivar a concessão de benefícios e, ao final, aumentar a frota de veículos individuais em detrimento do transporte urbano coletivo.⁵⁶

Quando observado o Município de Curitiba, a partir dos dados estatísticos providos pelo Departamento Nacional de Trânsito, tem-se que em 2002 cerca de 22% da população se locomovia a pé, 45% de transporte coletivo e 27% em

⁵⁴ GOMIDE, Alexandre de *Ávila*. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2003. p.18.

⁵⁵ RODRIGUES, Juciano Martin. **Crise de mobilidade urbana: Brasil atinge a marca de 50 milhões de automóveis**. Observatório das Metrópoles. http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1772%3Acrise-de-mobilidade-urbana-brasil-atinge-marca-de-50-milhoes-de-automoveis&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁵⁶ Art. 158 – Pertencem aos Municípios: [...] III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios.

transporte individual.⁵⁷ Tendo em vista o crescimento da frota de veículos na cidade de Curitiba, chegando em 2007 à marca de 1 milhão de automóveis, pode-se dizer, sem dúvidas, que o transporte individual se sobrepôs ao transporte coletivo. Em 2009 a Prefeitura de Curitiba afirmou publicamente que o seu sistema de transporte coletivo está em crise, pois houve a redução de mais de 12 milhões de passagens entre o mês de janeiro e setembro do ano de 2009, o que representa a perda em média de 1,3 milhão por mês no número de passageiros que usam o transporte coletivo na cidade.⁵⁸

Em São Paulo, a Companhia do Metrô realizou estudo sobre a mobilidade na metrópole e, ao final da década de 90, já se tinha uma análise concreta de que a vida na periferia urbana constituía verdadeiro exílio, pois a combinação entre a renda familiar e as viagens a pé demonstram que quanto maior a renda menor é o número de viagens a pé. Isso implica no fato de que, com exceção dos moradores das áreas centrais, os bairros de pior mobilidade são dos moradores de baixa renda, situados na periferia longínqua. Isso configura efetivamente a exclusão do direito de essas pessoas usufruírem da infraestrutura disponível pela cidade (e que deveria estar ao alcance de todos os cidadãos).⁵⁹ Essa situação, guardadas as particularidades e proporções de cada capital brasileira, é também observada em outras localidades.

Essa crise do transporte coletivo urbano tem raízes no crescimento desordenado das cidades, destituído de planejamento integrado entre transporte e uso do solo, o que resulta em maiores deslocamentos, piora na qualidade do transporte público e dependência do automóvel.⁶⁰ Tais fatores, quando somados, tornam inviável o uso do transporte coletivo urbano e conduz à segregação urbana da população de baixa renda, afastando-se da concretização das funções sociais da cidade e do acesso universal pelos cidadãos a serviços públicos essenciais.

⁵⁷ FÉLIX, Rosana; FERNANDES, José Carlos. Ônibus para quê? Vou de carro. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 24/08/2008. Disponível em <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=801206&tit=>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁵⁸ PORTAL ECODEBATE. **O transporte público em eterna crise**. ECODEBATE: Cidadania e Meio Ambiente. Artigo disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2009/10/29/o-transporte-publico-em-eterna-crise/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁵⁹ MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas...**, p. 36

⁶⁰ BRASIL – Ministério das Cidades. **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada**. Coordenadoras Lia Bergman e Nidia Inês Albesa de Rabi. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. p. 9-10.

Com efeito, a inexistência de sistema viário de transporte – e redes de infraestrutura – que privilegie a mobilidade urbana e seja socialmente benéfica resulta em períodos maiores de deslocamento dos cidadãos, de modo que, caso assim não fosse, esse excedente de tempo poderia ser aproveitado para outras atividades capazes de auxiliar a satisfação de necessidades básicas.⁶¹

Fato é que a falta de mobilidade urbana constitui um dos problemas sociais e ambientais cruciais para o Poder Público municipal, haja vista que a fruição de diversos serviços e equipamentos disponibilizados aos cidadãos é impossibilitada pela correspondente falta de acesso universal a todos os locais da cidade. A implantação de infraestrutura adequada a estruturar um sistema de transporte coletivo urbano eficiente, capaz de integrar a totalidade do ambiente citadino e comportar o uso por grande parte dos cidadãos, é o fator elementar para garantir a acessibilidade. Desse modo, percebe-se que os contornos apresentados pelo processo de urbanização, contemporaneamente, tornaram a cidade ambiente de crescentes embates e "lugar geográfico e político da possibilidade de soluções".⁶²

1.3. ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS À CIDADE E A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA DO BRASIL

A descrição sobre o que se entende por “cidade” demanda o estudo dos principais aspectos relacionados aos diferentes significados atribuíveis a essa expressão, o que é de grande valia para que se compreendam adequadamente os temas que serão abordados nos próximos tópicos. Além disso, imprescindível ao entendimento do objeto de estudo é exposição relativa à nova ordem jurídico-urbanística brasileira, instituída pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

1.3.1. As diferentes concepções sobre o espaço urbano e a ideia de cidade coerente

Inicialmente, necessário salientar a complexidade/impossibilidade de se definir precisamente o significado de “cidade”, dada a heterogeneidade, inconsistência e extrema fragmentação atual do fenômeno urbano. O que ora se propõe é a descrição dos aspectos citadinos relevantes para a correta compreensão

⁶¹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano...**, p.14.

⁶² SANTOS, Milton. **A Urbanização...**, p. 31.

do que será exposto na sequência.⁶³ Nesse primeiro passo, relevante é a ideia de que a cidade não é construída tão somente pelo seu suporte físico, mas igualmente pelas relações sociais entre os vários atores desse meio. Assim, tanto os elementos móveis quanto as pessoas e suas correspondentes atividades são considerados para a compreensão da totalidade que cria e reproduz esse espaço.⁶⁴ Henri Léfèbvre comenta que o movimento urbano, antecessor à criação das cidades, constituiria a simultaneidade e o contorno social que projeta as características da própria sociedade que a habita.⁶⁵

Diante da complexidade em definir o significado de “cidade”, Max Weber elaborou uma noção suficientemente ampla para tanto, identificando elementos comuns das aglomerações urbanas surgidas ao longo da história. A primeira se refere à existência de domínio territorial capaz de albergar a sede de um centro no qual haja indústrias em regime de especialização, a fim de satisfazer as necessidades econômicas ou políticas, e onde, por isso, se comerciem mercadorias.⁶⁶ Dessa característica preliminar depreende-se o requisito (segundo) da constância de estrutura econômica, pelo autor denominada de “economia urbana”, presente tanto na relação da cidade como suporte da indústria ou do comércio quanto no campo como fornecedor dos meios de subsistência.⁶⁷

Os dois últimos elementos apontados são os da organização político-administrativa deste espaço e da presença fundamental dos cidadãos, os quais promoveriam, não esporadicamente, o intercâmbio regular de mercadorias e a atividade lucrativa para o abastecimento dos seus habitantes.⁶⁸ Com efeito, Milton Santos compartilha da ideia de Max Weber ao afirmar que o espaço urbano é o resultado da interação permanente entre trabalho acumulado, traduzido em

⁶³ SEVCENKO, Nicolau. A questão cultural no embate de diferentes planos: Metrópole x Região x nação x mundo. In: GONÇALVES, Maria Flora. (Org.). **O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

⁶⁴ LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 01.

⁶⁵ LÉFÈBVRE, Henri. “**Le retour de la dialectique: 12 mots clef pour le monde moderne**”. Paris: Messidor/Éditions Sociales, 1986. p.158-159.

⁶⁶ WEBER, Max. Conceito e categorias de cidade. In: VELHO, Otávio Guilherme (Org). **O fenômeno urbano**. Tradução de Antônio Carlos Pinto Peixoto. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979. p. 69.

⁶⁷ WEBER, Max. Conceito e categorias de cidade..., p. 74.

⁶⁸ WEBER, Max. Conceito e categorias de cidade..., p. 69.

infraestruturas e máquinas que se superpõem à natureza, e o trabalho presente, distribuído sobre essas formas do passado.⁶⁹

A definição de Weber é valiosa por indicar os elementos essenciais para a descrição do ambiente urbano e destacar a presença das interações sociais e econômicas (mercado) como fator fundamental da cidade, função histórica esta da qual contemporaneamente decorrem diversos outros desígnios absolutamente relevantes diante da significância a ela atribuídas no século XXI.

Igualmente pertinente é a contribuição de Raquel Rolnik sobre a delimitação conceitual ora formulada. A autora se utiliza de três metáforas para descrever diferentes cidades, quais sejam, a cidade imã – local de destino dos contingentes migrantes do campo e outros espaços ao seu entorno –, a cidade escrita, cuja sua dimensão espacial é responsável por descrever a própria história da cidade e, por fim, a cidade mercado – atribuindo-se a esse espaço, em consonância ao que Max Weber elaborou, a função de articulação de trocas de bens e serviços.⁷⁰

As metáforas formuladas pela autora, aliadas às demais formulações precedentes, servem de pressuposto e integram, em certa medida, grande parte (para não dizer a totalidade) das demais formulações e visões acerca da cidade, as quais são preciosamente sintetizadas por Thiago Marrara. O autor define a cidade como o conjunto complexo e dinâmico dependente das relações de seus componentes internos (população, espaços, normas, classes e ideologias) e das relações entre estes mesmos componentes e o ambiente próximo ou remoto (o fluxo de investimento externo, as normas jurídicas expedidas por entes políticas supralocais etc.).⁷¹ Para além disso, adequa-se substancialmente à compreensão de “cidade” a expressão “espaço produzido”⁷² de Henri Lefebvre, que significa a

⁶⁹ SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. p. 111. Para Milton Santos, “a cidade constitui, em si mesma, o lugar de um processo de valorização seletivo. Sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas, desde as realizações mais recentes, aptas aos usos mais eficazes de atividade modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalam usos menos rentáveis, portadores de técnicas e de capitais menos exigentes. Cada lugar, dentro da cidade, tem uma vocação diferente, do ponto de vista capitalista, e a divisão interna do trabalho a cada aglomeração não lhe é indiferente. Assim, às diversas combinações infraestruturais correspondem diversas combinais supraestruturais específicas.”. (SANTOS, Milton. **Por Uma Economia...**, p. 125.).

⁷⁰ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade...**, p. 10-28.

⁷¹ MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano: infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 162.

⁷² LÉFÈVRE, Henri. **“La Production de l’Espace”**. Paris, Anthropos, 1972.

constante produção e transformação do domínio público urbano resultante das interações sociais que, igualmente, transformam-se na história.⁷³ Essa constante metamorfose é influenciada pelos anseios e demandas provenientes dos seus habitantes a cada momento histórico e pela regulação pública no âmbito urbanístico.

Em vista disso, o significado de “cidade” que doravante permeará o texto se aproxima da ideia de disposição municipal de equipamentos urbanos e redes de infraestrutura, garantidores de direitos fundamentais individuais dos seus habitantes, que, em certa medida, é traduzido na expressão cidade coerente. Essa designação integra a Nova Carta de Atenas, formulada pelo Conselho Europeu de Urbanistas, entre 1998 e 2003, e se refere ao ideário das cidades do século 21.

A cidade coerente pretende integrar o conjunto variado de mecanismos de coerência e de interligação que atuam em diferentes escalas, principalmente no que tange a coerência entre diversas funções urbanas, redes de infraestruturas e utilização de novas tecnologias de informação e comunicação.⁷⁴ Esta Nova Carta estabeleceu várias funções às cidades do novo milênio, dentre as quais se destacam a acessibilidade e disposição universal de sua ambiência, bem como a formação de redes urbanas policêntricas de vários tipos, chamadas de redes de sinergia de cidades com as mesmas especializações.⁷⁵ Essas redes de complementariedade e flexibilidade traduziriam uma das novas funções atribuídas às cidades do século XXI: a troca de bens e serviços.

A visão de cidade coerente elaborada pelos europeus pode ser importada para o contexto brasileiro, desde com a devida cautela e razoabilidade, haja vista que o direito urbanístico pátrio já contém vários dos elementos deste modelo diluídos nas normas do Estatuto da Cidade. Com efeito, essa Lei impõe a construção da cidade coerente, objetivando-se a garantia do uso sustentável do espaço e de outros recursos urbanos, além de promover o direito à terra urbana, à

⁷³ O conceito de domínio público urbano será tratado no próximo tópico, referente à infraestrutura urbana.

⁷⁴ ALVES, Fernando Brandão. **Uma visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do séc. XXI**. 2º Congresso Nacional da Construção. Porto, Faculdade de Engenharia, 2004. Disponível em: http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁷⁵ BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal e a política urbana**. Curitiba: Ibpex, 2011. p. 287.

moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte coletivo e, fundamentalmente, à infraestrutura urbana.⁷⁶

Desse modo, deixa-se evidente para fins desse texto a eleição da visão de cidade como conjunto complexo e dinâmico de interações sociais, relevando-se que o conceito de cidade coerente, traçada pela Nova Carta de Atenas, está, de certa forma, diluído nas normas do Estatuto da Cidade, o qual terá suas principais diretrizes na sequência tratadas.

1.3.2. A nova ordem jurídico-urbanística do Brasil: os princípios e valores orientadores da atuação estatal no âmbito da cidade

Consoante foi exposto em tópico anterior, a abrupta expansão das cidades, sem o planejamento urbano adequado, intensificou o crescimento de periferias e a ocupação desordenada do entorno dos centros históricos sem que houvesse qualquer legislação que pudesse ordenar e adequar esse processo.⁷⁷ A atuação urbanística do Poder Público, até o princípio do século XX, caracterizou-se pela intervenção pontual, abstendo-se sobremaneira à elaboração de políticas urbanas para, apenas, manter minimamente a ordem pública.⁷⁸

Com efeito, seria anacrônica a tentativa de pensar em normas urbanísticas anteriores ao início do século passado, haja vista que esse ramo do Direito é fruto tanto dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna quanto do próprio desenvolvimento da ciência do urbanismo.⁷⁹ Foram os desequilíbrios regionais e ambientais, a carência de infraestrutura, o déficit de habitação e a necessidade premente de fornecimento e integração de serviços públicos locais que exigiram a atuação ativa do Estado e, por sua vez, o surgimento de uma função pública urbanística.⁸⁰ Essa função engendrou a normatização do urbanismo, a fim de suportar a ampliação da intervenção estatal urbanística e encetar a reestruturação das cidades a partir do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização

⁷⁶ MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p. 249.

⁷⁷ RECH, Adir Ubaldó. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caixas do Sul: Educus, 2010. p. 30.

⁷⁸ REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Direito Urbanístico Contratual: dos atos negociais aos acordos de gestão urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 13.

⁷⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45-46.

⁸⁰ REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Direito Urbanístico Contratual...**, p. 16.

de diferentes ambientes.⁸¹ Ainda que delegue essa função pública de urbanismo ao particular, o Poder Público, atualmente, jamais poderá se furtar em estabelecer normas jurídicas urbanísticas, tampouco deixar de fiscalizar eventuais atividades legadas aos particulares até a sua efetiva conclusão (função administrativa).⁸²

A Constituição Federal de 1988, ao prever em seu art. 182⁸³ que a política de desenvolvimento urbano deveria respeitar as diretrizes fixadas em Lei, a fim de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, constituiu verdadeiro supedâneo para a instauração do que Edésio Fernandes denominou de nova ordem jurídico-urbanística no Brasil.⁸⁴ A Lei 10.257/2001 estabeleceu um complexo instrumental de normas outrora inexistente na legislação pátria, sobretudo em nível municipal, com o fim de reordenar o espaço urbano a partir da proposição de soluções sobre questões de moradia, saneamento básico, dentre outras.⁸⁵ Ainda no que tange ao dispositivo constitucional, percebe-se que ao município é atribuída a missão de legislar sobre assuntos de interesse local e promover a política urbana, mediante o planejamento, controle do uso e ocupação do solo urbano.⁸⁶

A política de desenvolvimento urbano da qual se refere o artigo 182, *caput*, da Constituição Federal, e o Estatuto da Cidade como um todo, apresenta como conceito chave o direito à cidade, que é definido por Henry Lefebvre como o direito à liberdade, ao habitat e ao habitar. Para Lefebvre, esse direito só poderia ser formulado como o “direito à vida urbana”, transformada e renovada, integrando igualmente a atividade participante dos cidadãos no que concerne às decisões

⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 34.

⁸² DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Baureri: Manole, 2004. p. 45.

⁸³ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. p. 32).

⁸⁴ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 15.

⁸⁵ MEDAUAR, Odete. Comentários: art. 1.º a 3.º. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 13.

⁸⁶ Rogério Leal comenta o seguinte sobre esta competência: “No que tange ao Município, em face de sua competência para legislar assuntos de interesse local (art. 30, CF/88), os marcos normativos dessa matéria têm conteúdo específico, eis que os temas atinentes à política do desenvolvimento urbano se afeiçoam como locais.”. (LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 85).

governamentais sobre as cidades (direito à obra) e a apropriação (que é distinto do direito à propriedade).⁸⁷

Ainda no que diz respeito ao conteúdo do direito à cidade, pode-se configurá-lo como a juridicidade em rede, o que implica em sua não conformação à noção típica de direito subjetivo, pois revela-se como produto jurídico complexo, estruturado num esquema de juridicidade em rede para envolver um sem número de situações jurídicas integradas.⁸⁸ Não seria o mais correto considerar esse direito, então, como um feixe de direitos e garantias, mas como um mandado de otimização que se traduziria, ao final, no desenvolvimento urbano ordenado (art. 182 da CF).

Entendido esse vetor fundamental da nova ordem jurídico-urbanística brasileira, importante é que se destaquem as diretrizes básicas de uso e ocupação do solo urbano fixadas pelo Estatuto da Cidade. Esta Lei atribuiu à política urbana a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme art. 2º, mediante algumas diretrizes previamente escolhidas, das quais merecem destaque as constantes no inciso I e V.⁸⁹

Isto porque, nos termos do primeiro inciso, há menção às características elementares da “cidade coerente”, sendo a “moradia”, “saneamento ambiental”, “infra-estrutura urbana”, “transporte e aos serviços públicos” direitos diretamente relacionados às questões urbanas ora tratadas, pois a sua garantia e prestação adequada pelo Poder Público municipal é diretriz a ser adotada e premissa para que se concretize o direito à cidade e suas funções sociais. Esses primeiros grandes diretrizes-princípios indicam que o âmbito da sustentabilidade urbana deve ser medido tanto em face das garantias fundamentais previstas pela CF quanto do espaço físico e social em que elas podem se dar.⁹⁰

Mas o que seriam exatamente as funções sociais da cidade? Primeiramente, há que ressaltar a inexistência de construção de normas de direito urbanístico

⁸⁷ LEFEVBRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991. p. 135.

⁸⁸ REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Direito Urbanístico Contratual...**, p. 35.

⁸⁹ “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;” (BRASIL. Estatuto da cidade (2001). **Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001).

⁹⁰ LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico...**, p. 94-95.

destinadas a conceituação das funções sociais da cidade, o que, por sua vez, viola princípios e direitos fundamentais previstos na CF.⁹¹ No entanto, ao tentar definir as funções sociais da cidade, Thiago Marrara defende que, no âmbito citadino, essa garantia assumiria papel marcante de limitação, seja da gestão municipal sobre o patrimônio público, seja da propriedade urbana em sentido estrito (integrantes da zona urbana e ao atendimento de necessidades particulares).

Em complemento, o autor afirma que as funções sociais da cidade e o direito à cidade seriam faces da mesma moeda, pois serviriam para explicar tanto a obrigatoriedade de oferta de determinados serviços públicos na cidade (e o acesso efetivo da população a tais serviços) quanto os limites da exigibilidade desse direito.⁹² Daniela Libório Di Sarno, em consonância ao que foi dito, entende que as funções sociais da cidade resumem a finalidade última das atividades urbanísticas (públicas ou privadas), traduzindo-se na vocação do coletivo sobre o particular, na medida em que dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade.⁹³

Jorge Luiz Bernardi, por sua vez, classifica a função social da cidade em três grupos: as funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade), funções de cidadania (educação, saúde, segurança e proteção) e funções de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural/natural e sustentabilidade urbana).⁹⁴ Percebe-se da referida classificação que as funções urbanísticas destacáveis são a de habitação, caracterizada como o dever de o Poder público instituir políticas públicas de acesso à moradia digna a todos os habitantes e a áreas urbanizadas, e a de mobilidade urbana. Esta última se configura pela disposição de um processo integrado de fluxos de pessoas e bens que envolvem todas as formas de deslocamento dentro do ambiente urbano. Portanto, em seus diferentes modais. No que toca as funções de gestão, salientam-se a prestação de serviços públicos (oferecimento de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário universalmente à população, dentre outros), promoção do planejamento territorial e sustentabilidade urbana.

Ainda no que se refere ao inciso I, do art. 2º, do Estatuto da Cidade, nota-se que a diretriz da cidade sustentável, nas garantias dos diversos direitos a ela

⁹¹ RECH, Adir Ubaldó. **Direito urbanístico...**, p. 42.

⁹² MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p. 185-186.

⁹³ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito...**, p. 47.

⁹⁴ BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal...**, p. 294.

correlacionados, deve assegurar como direito do cidadão o saneamento ambiental, haja vista que a ocupação do solo pelo homem sempre gerará desequilíbrio ambiental do qual decorre, por exemplo, o caos no trânsito, alagamentos, deslizamentos, inexistência de água potável, etc.⁹⁵ Percebe-se, então, que a significância das funções sociais da cidade está em estabelecer uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania e direitos humanos, abarcando, igualmente, o pleno exercício do direito à cidade.⁹⁶

Quanto ao inciso quinto, denota-se a incumbência precípua dos municípios, diretamente ou por meio de execução privada (concessão, permissão ou autorização), em ofertar equipamentos públicos, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, diretriz esta que tem por premissa a prévia implantação de infraestrutura urbana (direito este previsto no inciso I do mesmo dispositivo) capaz de viabilizar a referida oferta e, conseqüentemente, a prestação de serviço público adequado.

Essa diretriz de oferta de equipamentos públicos e infraestrutura está longe de se resumir a tão somente a realização de obras públicas, mas de todo o mobiliário urbano necessário aos interesses e necessidades locais da população.⁹⁷ Desse modo, escolas, praças e creches são demonstrativos de equipamentos urbanos não obrigatoriamente construídos e mantidos pelo Poder Público, mas da atuação deste, mediante o planejamento da cidade e disposição de condições necessárias, dependem para efetiva implantação.⁹⁸ Evidente é que o direito à cidade e as suas funções sociais representam grandes diretrizes-princípios orientadores da nova ordem jurídico-urbanística. As cidades sustentáveis, nas suas diversas garantias, e a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos universais à população (garantindo-se o acesso de todos) são valores que devem integrar políticas urbanas.

⁹⁵ RECH, Adir Ubaldo. **Direito urbanístico...**, p. 48.

⁹⁶ CARVALHO, Paulo Pires; OLIVEIRA, Aluísio Pires de. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257/2001**. Curitiba: Juruá, 2003. p.64.

⁹⁷ Conforme Jorge Luiz Bernardi, "são designados os equipamentos públicos (...) destinados ao abastecimento de água, aos serviços de esgoto, à energia elétrica, à coleta de águas pluviais, à rede telefônica, ao gás canalizado, entre outros.". (BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal...**, p. 323.).

⁹⁸ RECH, Adir Ubaldo. **Direito urbanístico...**, p. 52.

Ademais, importante é a opinião de Rogério Gesta Leal. O autor considera que a nova legislação urbanística, em sua maior parte, não garante resultados e objetivos por ela previstos, constituindo substancialmente o ferramental jurídico que deverá ser operacionalizado e adequado às realidades urbanas de cada município.⁹⁹ Há tão somente o fornecimento de parâmetros aos poderes executivos e legislativos municipais para elaboração de suas leis, planos urbanísticos, sendo a promoção de transformações urbanas dependente da atuação estatal. O conjunto de valores e diretrizes dispostos pela Lei 10.257/2001 serão retomados ao longo do texto, notadamente as garantias dispostas no inciso I e V do art. 2º da referida Lei e o conteúdo atinente ao direito à cidade e às suas funções.

1.4. INFRAESTRUTURA, TEORIA DO DOMÍNIO PÚBLICO URBANO E O MOBILIÁRIO DAS CIDADES: O PAPEL DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E DAS REDES DE INFRAESTRUTURA PARA A EFETIVAÇÃO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Preliminarmente ao desenvolvimento dos temas que encerram esse primeiro capítulo, essencial fixar a ideia de que a estruturação de sistema urbano que viabilize o cumprimento das funções sociais da cidade implica, em grande medida, no estabelecimento de elementos físicos que suportem as relações concretas que o homem cria na sociedade e através dela.¹⁰⁰ Isso porque, na medida em que o espaço urbano produzido pelos cidadãos condiciona a cidade, também delinea a reprodução do próprio espaço e do cidadão, havendo simbiose entre ambos.

A estrutura espacial das cidades, adiante exposta a partir da teoria do domínio público urbano, pode ser definida previamente como o resultado de processos interdependentes pelos quais se implantam, em um primeiro momento, a infraestrutura física que responda às demandas das atividades dos cidadãos. Em um segundo momento, criado esse meio físico, esse espaço passa a alojar as relações sociais praticadas no ambiente urbano. Sendo assim, importante que se esclareça, a despeito da distinção entre a organização espacial das atividades e o marco físico nas quais elas ocorrem, o processo simbiótico entre ambos os elementos, pois as

⁹⁹ LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico...**, p. 83.

¹⁰⁰ CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2008. p. 35.

atividades criam a demanda por desenvolvimento urbano infraestrutural que, por sua vez, condicionará a própria localização das atividades.¹⁰¹

1.4.1. A delimitação teórica da infraestrutura

Apesar de a infraestrutura historicamente ter sido promovida pontualmente no Brasil, com a sua implementação condicionada por planos governamentais descontínuos, não há como negar, ainda assim, a sua outrora importância ao desenvolvimento econômico e social do país, assim como a atual função primordial de fortalecimento deste processo. Sendo assim, objetiva-se descrever o que a doutrina entende por “infraestrutura”, ressaltando-se desde já, a multiplicidade de abordagens possíveis sobre o tema (antropologia, sociologia, economia, etc.), dentre as quais se optou pela divisão entre infraestrutura “institucional” e “material”.

A primeira abordagem (institucional) atribui à infraestrutura a função de sustentáculo para elaboração de políticas públicas e o consequente controle jurídico de sua execução, seja pelo Estado, seja por particulares.¹⁰² Rolf Stober, ao tratar de “infraestrutura econômica” (inspiração marxista), a conceitua como o conjunto das instituições materiais, institucionais e pessoais que estão à disposição dos sujeitos econômicos na sequência da atividade pública, de onde denota-se que a abordagem institucional corresponderia à reponsabilidade estatal de disponibilização de normas próximas da economia, institutos jurídicos e de condições jurídicas gerais que fomentem e orientem as atividades econômicas.¹⁰³

A segunda vertente, por sua vez, é definida como a totalidade das instalações, equipamentos e recursos da economia (serviços de telecomunicações e transporte, por exemplo), além de construções e instalações da própria Administração Pública, isto é, o suporte fático, material e real sem o qual se torna impossível a prestação de serviços públicos e exercício de atividades econômicas.¹⁰⁴ Essa totalidade é subdividida por alguns autores, como Ana Elisa

¹⁰¹ CROWTHER, David; ECHENIQUE, Marcial. *Desarrollo de um modelo de estrutura urbana espacial*. In: MARTIN, Leslie; MARCH, Lionel. **La estructura del espacio urbano**. Tradução de Francisco León Molina. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1975. p. 251.

¹⁰² CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: perspectiva pública**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.105.

¹⁰³ STOBER, Rolf. **Direito Administrativo Econômico Geral**. Tradutor Antônio Francisco de Souza. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 378-383.

¹⁰⁴ BUHR, Walter. “What is infrastructure?” **Discussion paper no. 107-3**. Universität Siegen – Fachbereich Wirtschaftswissenschaften: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, 2003.p .08.

Périco, em produtiva (voltada para as empresas e aproximada à atividade econômica exercida pelos particulares) e social (voltada às necessidades básicas).¹⁰⁵

A noção jurídica brasileira sobre o tema se alinha à segunda abordagem. Isso porque, ao analisar a Constituição Federal, em seus artigos 21, XII, “c” (“infraestrutura portuária”) e art. 177, §4º, II, “c” (“infraestrutura de transportes”), além de normativas elaboradas pelas agências regulatórias componentes da Administração Indireta (ANP, ANATEL e ANEEL), percebe-se a proeminência da visão econômica da infraestrutura, a qual seria representada por um conjunto de bens materiais (instalações físicas) em que a produção e circulação de outros bens e serviços são dependentes.¹⁰⁶ Essa noção é compartilhada igualmente por Egon Bockmann Moreira, que define infraestrutura como o suporte físico indispensável à fluidez dos setores econômicos.¹⁰⁷

As características atinentes à divisão das abordagens entre “institucional” e “material, ou “funcional” e “estrutural”, respectivamente, é encontrada nas demais definições elaboradas pelos doutrinadores brasileiros. Para demonstrar isso, Gilberto Bercovici, ao interpretar a obra de Klaus Stern, pontua que a infraestrutura tem relação com investimentos voltados à garantia dos elementos essenciais, sejam materiais ou institucionais, destinados ao exercício regular das atividades econômicas da sociedade em geral, sem os quais o seu desenvolvimento não seria possível.¹⁰⁸ Ou seja, a função de sustentáculo das atividades econômicas essenciais da sociedade é característica comum atribuída a essas instalações.

Gilberto Bercovici, ainda, esclarece que a infraestrutura é obra ou instalação artificial de titularidade do Estado, vinculada à exploração de um serviço público ou atividade econômica, além de constituir monopólio natural controlado pelo Estado para o fim de fornecer produtos ou serviços para um grande número de usuários.¹⁰⁹

¹⁰⁵ PÉRICO, Ana Elisa. **A relação entre as infraestruturas produtivas e o Produto Interno Bruto (PIB) das regiões brasileiras: uma análise por envoltória de dados**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009, p. 28.

¹⁰⁶ MENEGAT, Fernando. Direito e infraestrutura – propostas de (in)definição. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 13, n. 50, p. 127-147, abr./jun. 2015. p. 129-135.

¹⁰⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. A experiência das licitações para obras de infraestrutura e a nova lei das parcerias público-privadas. In: MOREIRA, Egon Bockmann. CUÉLLAR, Leila. **Estudos de Direito Econômico**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 52-53.

¹⁰⁸ BERCOVICI, Gilberto. Infraestrutura e desenvolvimento. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. (Coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 21.

¹⁰⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Infraestrutura...*, p. 22.

Percebe-se, então, que o elemento infraestrutural tem influência direta no bem-estar da população e no desenvolvimento da própria economia, não podendo ser considerada como fim em si mesmo, mas meio de consecução das finalidades do Estado.¹¹⁰ Esta é a diferença entre a mera modernização – em que a infraestrutura não promove efetiva transformação social e aumento de bem-estar dos cidadãos – e o efetivo processo de desenvolvimento, ora defendido no âmbito das cidades.¹¹¹

Na medida em que a infraestrutura representa meio de melhoria das condições de vida de uma civilização, Andre Castro Carvalho considera que, assim como o problema da escassez de recursos, ela representa uma daquelas verdades irretorquíveis no espaço e no tempo. Como já ressaltado em outra oportunidade,¹¹² há estreita relação entre política de infraestrutura e política de crescimento econômico, caracterizando a primeira como o conjunto de atividades do Poder Público direcionados ao crescimento, integração e elaboração de funções básicas em uma determinada região, manifestando-se como indispensável ao incremento econômico de médio e longo prazo.¹¹³

A importância da infraestrutura é tamanha que alguns teóricos inclusive relacionam a atividade de implantação desses equipamentos públicos como poder individualizado do Estado, haja vista a sua fundamental presença na vida dos cidadãos e na promoção das atividades da sociedade.¹¹⁴ No mesmo sentido, Irene Nohara comenta que o desenvolvimento de equipamentos urbanos é fundamental não apenas para escoar a produção, mas pela utilidade pública no geral, pois o funcionamento dos diversos serviços públicos (escolas, hospitais públicos, etc.), o desenvolvimento de atividades produtivas e a realização de direitos individuais garantidos em lei dependem da infraestrutura adequada e suficiente para tanto.¹¹⁵

¹¹⁰ YESCOMBE, E. R. **Public-private partnerships**. Principles of Policy and Finance. Oxford: Ed. Elsevier, 2007. p. 01.

¹¹¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 53.

¹¹² HUNGARO, Luis Alberto. Parceria público-privada como instrumento de execução da Operação Urbana Consorciada, implantação de infraestrutura e requalificação urbana. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 4, n. 08, p. 25-45, jul./dez. 2015. p. 29.

¹¹³ CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura...**, p. 53 e 55.

¹¹⁴ MANN, Michael. “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. In: HALL, John A. (Org.). **States in History**, Oxford/New York, Basil Blackwell, 1987. p. 113-116.

¹¹⁵ NOHARA, Irene Patrícia. Aspectos Gerais de Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas: contratação pública e infraestrutura. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. (Coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p.90.

Restringindo-se um pouco o conceito de infraestrutura – e focando em sua função urbanística –, imperioso ressaltar o seu aspecto instrumental e estratégico aos municípios, haja vista a importância dos equipamentos públicos e redes de infraestrutura para a promoção do desenvolvimento urbano, ora entendido pela reordenação desse espaço e disponibilização universal, a todos os cidadãos, dos serviços públicos elementares à sociedade e hábeis à promoção das funções sociais da cidade.¹¹⁶ Ou seja, o exercício de direitos fundamentais básicos dos cidadãos sofre efeitos diretos e indiretos de qualquer grande obra de infraestrutura, ao passo que, de um lado, essas instalações representam a condição fática para distribuição de serviços públicos de natureza econômica e, de outro lado, de serviços de índole social e economicamente monopolizados pelo Estado.¹¹⁷

A teorização sobre infraestrutura será adiante verticalizada a partir da teoria do domínio público urbano nos chamados equipamentos públicos e redes de infraestrutura, elementos integrantes do mobiliário urbano. Todavia, mesmo esses elementos estreitamente relacionados ao sistema citadino, quando utilizados para outros serviços ou atividade de relevância econômica, integram o que se denominou de infraestruturas de serviços públicos urbanos, essenciais à persecução do ideário de cidade coerente eleito pelo próprio Estatuto da Cidade.

1.4.2. Os principais aspectos da teoria do domínio público urbano

Não há como tratar de infraestrutura urbana sem se imiscuir à teoria do domínio público urbano, pois são temas próximos e, quando analisados em conjunto, permitem a melhor compreensão do significado que se pretende atribuir ao suporte físico das cidades como premissa à efetivação de suas funções sociais.

De maneira objetiva, domínio público urbano é tomado como conjunto de bens públicos, de uso comum e de uso especial, de propriedade tanto municipal quanto estadual ou federal, bem como pelos bens particulares que se encontrarem em regime jurídico derogatório de direito privado pelo fato de se vincularem à realização da função social da cidade.¹¹⁸ É urbano em razão destes bens se

¹¹⁶ CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura...**, p. 280.

¹¹⁷ MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 95-120, jan./jun. 2012. p. 98.

¹¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 743-744.

relacionarem intimamente ao sistema urbano e suas funções urbanas específicas da municipalidade, assim como os serviços públicos de interesse local.¹¹⁹

Não se está a falar dos bens públicos dominicais, justamente porque estes fazem parte do domínio privado do Estado e seguem regime jurídico diverso dos bens de uso comum e especial, integrantes do domínio público. Essa distinção não se torna importante em razão de direitos puramente reais, mas pelas relações jurídicas de regime especial que os bens integrantes dessa última categoria manifestam.¹²⁰ Apenas para pontuar, a classificação dos bens públicos enquanto de uso comum ou de especial decorre do art. 99 do Código Civil, sendo os primeiros destinados ao uso indistinto de todos, como ruas, estradas e praças, e os da segunda classe afetados a um serviço ou estabelecimento, onde se realiza atividade pública ou há disposição aos administrados de certo serviço público. Ambos os bens são pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público.¹²¹

Thiago Marrara divide o domínio público urbano em dois conjuntos de bens: os logradouros públicos e o mobiliário urbano. No que tange aos logradouros, é possível incluí-los na categoria de uso comum do povo, tais como o domínio viário, que é geralmente de propriedade municipal e destinados à exercerem a função de locomoção de pessoas, circulação de mercadorias e difusão de informações, além das áreas públicas da cidade, dotadas da função integradora e promotora de interações sociais entre os habitantes do espaço urbano.¹²²

Nesse contexto, merece destaque o fato de que o espaço coletivo da cidade não compreende uma função apenas, tampouco pode ser associado a categorias tipológicas ou significados estanques. De maneira contrária, o espaço urbano (donde se encontra o domínio público urbano) constitui-se como sistema integrado de formas concretas capazes de representar determinada vivência urbana, decorrente de especificidades sociais, culturais, geográficas e históricas.¹²³ Reforça-se que os logradouros públicos (bens públicos municipais de uso comum) são espaços em que há possibilidade de fruição por todos os cidadãos, sem restrição ou

¹¹⁹ MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p. 157.

¹²⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 21.

¹²¹ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Bens Públicos: função social e exploração econômica. O regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 108.

¹²² MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p.164-167.

¹²³ CESARI, M. **El espacio colectivo da la ciudad**. Barcelona: Oikos-Tau S.A, 1990. p. 88.

formalidade, o que significa, para Ruy Cirne Lima, o meio mais completo na participação de bens na atividade de administração pública.¹²⁴

Já no tocante ao elemento do mobiliário urbano, este é constituído pelos bens de uso especial e bens particulares empregados na prestação de serviços públicos essenciais ao funcionamento do sistema urbano. É o patrimônio administrativo destinado à execução da referida atividade estatal, com uso exclusivo do Poder Público ou de delegatárias de serviço público, representando verdadeiro universo de bens patrimoniais indisponíveis e com destinação especial.¹²⁵

Em outras palavras, esse elemento do domínio público urbano é constituído tanto pelos equipamentos públicos vinculados à prestação de serviços públicos de interesse urbano (assumindo natureza individual), quanto pelas redes de infraestrutura, as quais são configuradas pelo conjunto de bens pertencentes a uma pessoa e vinculadas a um serviço específico.¹²⁶

As redes de infraestrutura, por sua vez, podem ser classificadas em sistemas (segundo a respectiva função), quais sejam, o sistema viário (redes de circulação, de acordo com o tipo de espaço urbano, para receber veículos automotores, bicicletas, pedestres, etc.), o sanitário (formada pela rede de abastecimento de água potável e rede de esgoto), energético (constituído pelas redes de energia e gás) e, por último, o sistema de comunicações, que é integrado pelas redes de telefone, televisão, internet, etc.).¹²⁷ A classificação dessas redes segundo a localização espaço urbano segue a mesma lógica dos sistemas acima descritos, apenas dividindo-se em níveis aéreos, superficiais e subterrâneo.

Com efeito, imprescindível é a distinção entre o conceito amplo de “infraestrutura”, tratado no tópico anterior, e o de “mobiliário urbano”, uma vez que o primeiro é termo genericamente empregado para denominar qualquer equipamento ou rede que seja suporte concreto à prestação, em sentido amplo, de serviços privados ou públicos no interior e no entorno da ambiência urbana. Já o mobiliário urbano é espécie de infraestrutura (aquela que efetivamente integra a cidade), constituindo-se nos equipamentos públicos e redes de infraestrutura sujeitas a um

¹²⁴ CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1982. p. 77.

¹²⁵ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1991. p. 161-162.

¹²⁶ MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p. 176.

¹²⁷ MASCARÓ, Juan Luis. **Infra-estrutura urbana**. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005. p. 13-17.

regime publicístico especial em razão das funções socioeconômicas que estes suportes físicos exercem no sistema urbano.¹²⁸ Portanto, é possível notar que o elemento infraestrutural pode se referir tanto à bens e objetos destinados ao suporte de serviços públicos ou privados, no interior ou não da cidade, enquanto que o mobiliário urbano é espécie de infraestrutura destinada à auxiliar os serviços públicos estreitamente relacionados às funções urbanas.

Outra classificação que se mostra pertinente ao domínio público urbano se refere à divisão entre logradouros públicos e mobiliário urbano, que subdivide esses bens em razão de usos essenciais: predominantemente social ou econômico.

À vista do exposto, quanto à primeira subdivisão, é possível dizer que os logradouros públicos constituem o suporte geográfico fundamental para a concretização de direitos civis, sociais e culturais, enquanto que o mobiliário urbano, na figura dos equipamentos públicos e redes de infraestrutura, representaria o instrumento essencial para o acesso dos cidadãos a serviços públicos. Ao objetivo desta investigação o uso predominantemente social do mobiliário urbano vai ao encontro do conteúdo normativo do art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, referente ao direito às cidades sustentáveis. Em relação à segunda subdivisão, Thiago Marrara comenta que os logradouros públicos seriam utilizados para a implantação de equipamentos e redes de infraestrutura, elementares à prestação de serviços públicos e privados, enquanto que o mobiliário urbano seria utilizado para a prestação de serviços públicos ou privados em sentido amplo.¹²⁹

Entendida a importância, inicialmente, da infraestrutura urbana e, em segundo lugar, do mobiliário urbano, na figura dos equipamentos públicos e redes de infraestrutura, imperiosa será demonstração das finalidades e funções que esses elementos físicos cumprem no contexto das cidades e, conseqüentemente, qual a sua importância para o espaço urbano.

1.4.3. O impacto social da infraestrutura e do mobiliário urbano como premissa à efetivação das funções sociais da cidade

Os logradouros públicos e o mobiliário urbano integram o domínio público urbano, sendo este último uma das espécies do que se conceituou inicialmente de infraestrutura, correspondendo aos equipamentos públicos e às redes de

¹²⁸ MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p.182.

¹²⁹ MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p.206.

infraestrutura. No entanto, fundamental ao que está a se defender no presente texto é a consideração relativa ao impacto social que a infraestrutura urbana é capaz de resultar e o significado dado ao mobiliário urbano, qual seja, a de primordial (imprescindível) função viabilizadora da efetivação das funções sociais da cidade.

Esse aspecto imaterial e fenomenológico, em contraposição à ideia concreta de infraestrutura e mobiliário urbano, corriqueira à doutrina brasileira, relaciona-se com a expressão “administração de infraestruturas”, cunhado por Vasco Pereira da Silva. O autor, ao pontuar as características do Estado pós-social, ressalta a sua hodierna função conformadora e planejadora da realidade social, em que a multilateralidade é elemento marcante, pois essa Administração prospectiva produz efeitos suscetíveis de afetar um grande número de sujeitos. Há, portanto, intensificação do caráter duradouro das relações administrativas que, cada vez mais, possuem caráter multilateral. No caso do urbanismo, pode se dar pelo nexo existente entre o plano urbanístico e a licença de construção (autorização esta que é pré-determinada, antecipada e duradoura pelos atos de planificação).¹³⁰ Convém destacar que a expressão caracteriza uma das ocupações do Direito Administrativo, referente à regulação das relações jurídicas envolvendo a Administração e os seus bens, o que possibilita a análise do Poder Público a partir dos bens que o integram e os respetivos usos a eles empregados (funcionalização dos bens públicos).¹³¹

Geralmente a implantação de infraestrutura básica em locais carentes possui grande impacto na redução das desigualdades sociais, pois pode representar elemento condicionante do aumento de oportunidades de emprego e de abrandamento das diferenças entre estratos sociais diversos.¹³²

No que diz respeito à mobilidade urbana e à implantação de serviço público de transporte urbano coletivo eficiente, adequado e universal (que possibilite efetivamente o deslocamento dos cidadãos e o acesso à cidade), percebe-se que uma série de outros direitos e oportunidades são viabilizados aos cidadãos que habitam a periferia das grandes cidades. Assim, exsurge a essencialidade da

¹³⁰ SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 133-134.

¹³¹ WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBBER, Rolf. *Direito administrativo*. Tradução de Antonio Francisco de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 604.

¹³² FOURIE, Johan. *Economic infrastructure: a review of definitions, theory and empirics*. *South African Journal of Economics*. v. 74. N° 3, pp. 530-556. Sept. 2006. p. 541.

infraestrutura urbana destinada à efetivação da mobilidade e ao deslocamento da população nas cidades, inclusive constituindo pressupostos a outros serviços.

Sobre o aspecto funcional (imaterial), necessário é que se frise a função do mobiliário urbano como limitador tanto da gestão municipal sobre esse patrimônio quanto das necessidades particulares ou interesses irrestritos. O direito à cidade e sua função social, consoante foi visto em tópico específico, são conceitos propositalmente utilizados para estimular a formulação de políticas urbanas, inclusive de incentivo ao uso adequado do espaço territorial, hábeis a permitir o máximo usufruto dos serviços públicos pelos cidadãos e, indiretamente, incrementar a taxa de emprego, a economia local, etc.¹³³

Nesse sentido, pode-se dizer que o domínio público urbano, da mesma maneira que a cidade, também possui funções sociais, quais sejam, a de prover (acesso dos cidadãos aos bens e serviços disponíveis no ambiente urbano), integrar (socialização de indivíduos) e de trânsito (circulação de pessoas e bens). Em que pese a significância das duas últimas funções, a primeira representa indiscutível maior relevância à abordagem adotada neste texto. A provisão do acesso a serviços públicos e privados, assim como outras comodidades intrinsecamente relacionadas às necessidades coletivas, é função essencial dos equipamentos públicos e redes de infraestrutura para que se concretize o direito à cidade.

Thiago Marrara comenta que, ao viabilizar a satisfação de necessidades coletivas instrumentais e essenciais, a infraestrutura promove o desenvolvimento da cidade e o bem-estar dos cidadãos, encontrando-se no mobiliário urbano a condição para acesso a serviços públicos em geral, elementares à moradia digna.¹³⁴ Na esteira da administração de infraestruturas acima mencionada, entende-se o Estado pós-social como aquele que administra serviços dos cidadãos em uma sociedade moderna e democrática, “de maneira que não esteja a serviço de privilégios, de interesses, e não seja um braço executivo do poder político de plantão”.¹³⁵

De grande valia é a teoria das utilidades públicas de Floriano Azevedo Marques Neto. O autor comenta as profundas transformações que a noção de

¹³³ ROCHA, Iggor Gomes. Doação onerosa de imóveis públicos – Instrumento de política urbana e de fomento à infraestrutura. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles. **Direito da Infraestrutura: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 78.

¹³⁴ MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p.191.

¹³⁵ NOBREGA, Marcos. **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2011. p.34.

propriedade sofreu contemporaneamente. Estas alterações estariam pautadas em dois eixos principais: na desmaterialização da propriedade (deslocamento de importância dos bens materiais para os bens intangíveis) e na funcionalização da propriedade, que é a “crescente atenção do Direito para com a finalidade a ser cumprida pelo emprego dos bens, públicos e privados, e que tem como indicador mais patente a adstrição dos bens à função social.”¹³⁶

Ou seja, atualmente há tendência de abordar os bens públicos a partir do seu emprego a determinadas funções, de onde depreendem-se verdadeiras utilidades públicas do mobiliário urbano, dentre as quais se mostram importantes aquelas relacionadas à efetivação das funções sociais da cidade e abrandamento das questões urbanas oportunamente expostas. A concretização dos mais variados direitos cidadãos constantes nas diretrizes do Estatuto da Cidade encontra na implantação de equipamentos públicos e redes de infraestrutura, pelo Poder Público municipal, o fator determinante para cumprimento das garantias fixadas no diploma que instaurou a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Questões urbanas relacionadas à habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, antes aventadas, encontram as suas soluções diretamente ligadas à existência de elementos concretos e à disponibilização de mobiliário urbano suficiente a isso.

Portanto, a regulação local de infraestruturas urbanas vai ao encontro do ideário de cidade coerente que permeia a Lei nº 10.257/2001, correspondendo à atividade essencial para que, em um mesmo ambiente, os cidadãos possam gozar de liberdades fundamentais e direitos, assim como se permita a concorrência em produtos urbanos. A cidade é a ambiência na qual se atribui ao mobiliário urbano e infraestruturas locais o papel fundamental de concretização das funções sociais da cidade e de todas as demais categorias de direitos fundamentais, sendo essas instalações o pressuposto fático para a universalização da prestação de serviços públicos essenciais à habitação digna e demais direitos dos cidadãos urbanos.¹³⁷

Demonstrado o significado e valor que se deve atribuir à infraestrutura e ao mobiliário urbano para que se concretizem as funções sociais da cidade, necessário será o estudo referente aos meios e instrumentos disponíveis aos municípios para a implantação destas instalações e prestação universal de serviços públicos

¹³⁶ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Bens Públicos...**, p. 388-389.

¹³⁷ MARRARA, Thiago. **Bens públicos...**, p.248 e 264.

relacionados diretamente à efetivação das ditas funções. Tratar-se-á, portanto, da gestão pública das cidades e dos principais aspectos relativos ao exercício do poder executivo municipal voltado à provisão de infraestrutura e mobiliário urbano.

Capítulo II – GOVERNANÇA URBANA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS MEDIANTE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

2.1. GESTÃO MUNICIPAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE LOCAL

Pretende-se abordar o tema da gestão pública em âmbito municipal, a fim de relacionar a atividade estatal à elaboração de políticas públicas e à prestação de serviços públicos de interesse local. Imperiosa é a constatação da estreita relação entre a implementação de políticas urbanas pelo Poder Público municipal e a prestação de serviços públicos de interesse local, mediante a execução de obras de mobiliário urbano, razão pela qual a tratativa desses temas se faz imprescindível para a continuidade do estudo.

2.1.1. Gestão municipal de políticas públicas no Brasil

Não há como tratar da “gestão pública” sem se imiscuir nas principais particularidades da Administração Pública, assim como nas mudanças na concepção e ideologia do Estado (mais ou menos intervencionistas), estreitamente relacionadas à técnica de exercício do poder pelos integrantes do Poder Executivo. Preliminarmente, interessante é o cotejo breve entre a descentralização do Estado e a criação dos municípios no Brasil, alterações do federalismo brasileiro observadas após a queda do regime militar.

Esse fenômeno contrário à centralização buscou dissipar as políticas públicas antes altamente dependentes do governo nacional, articulando-se secretarias, planos e conselhos hierárquicos e verticais, objetivando-se a instauração de nova lógica que partiria do local para o estadual e, conseqüentemente, do estadual para o âmbito federal. A municipalização teve por objetivo a criação de governança pautada na democratização da coisa pública, sobretudo na gestão territorial de proximidade, integralizando atenções ao cidadão com o desenvolvimento local.¹³⁸

A reabertura do sistema político e a promulgação da Constituição Federal de 1988 serviram de base político-legal capaz de albergar esse novo modelo de federação e o maior compartilhamento (repartição) de atribuições, competências e recursos entre as esferas administrativas. Nesse momento, além de atribuir-se

¹³⁸ CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. Um modo singular de produzir política. **Serviço Social e Sociedade**, n. 87, 2006. p. 127.

constitucionalmente ao município o *status* de ente federativo, criaram-se mecanismos de participação das comunidades locais em fóruns decisórios, facultando-se o controle popular sobre os resultados de políticas públicas locais.¹³⁹ A municipalização foi responsável por orientar a atividade de governo das cidades, de modo a particularizar, conforme as necessidades apresentadas por certa localidade, políticas até então formuladas pelo governo central. As escolhas e preferências dos gestores municipais ganharam espaço nesse processo, pois a influência da política na gestão pública é inquestionável.¹⁴⁰ Nesse ponto, importante é a verificação de quais fatores e técnicas dão contornos à atuação municipal e à gestão local na implementação de políticas aptas a prover infraestrutura urbana e efetivar as funções sociais da cidade.

Ao contrário do que alguns doutrinadores postulam como “*orden espontáneo*”¹⁴¹, isto é, que a Administração Pública teria surgido espontaneamente e independentemente da atividade humana, adequado é o seu entendimento como estrutura racionalmente e normativamente organizada pela ação humana, de modo a representar a “*actividade por meio da qual as autoridades públicas provêm à satisfação das necessidades de interesse público, servindo-se, se for o caso disso, das prerrogativas do poder público.*”¹⁴² Permissível é que se atribua à gestão pública o significado de consequência natural das relações entre organizações com o fim de proteger as prerrogativas do avanço dos interesses individuais.¹⁴³

A gestão pública, então, se iniciaria a partir do diagnóstico sistemático de problemas em nível macro, bem como no projeto de soluções integradoras baseadas no interesse geral e em objetivos coletivos. No mesmo sentido, é compreendida como conjunto de recursos decisórios e técnica de aplicação de atividades destinadas aos atos de gerir, âmbito no qual se incluem as competências

¹³⁹ SOUZA, Celina. **Governos Locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 02, Junho, 2004. p. 38.

¹⁴⁰ CHEVALIER, Jacques. **Science administrative**. Paris: Presses Universitaires de France, 2002. p. 276.

¹⁴¹ GUERRERO, Omar. **La administración pública a través de las ciencias sociales**. México: FCE, 2010. p. 160-161.

¹⁴² RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Livraria Almeida, 1981. p.18

¹⁴³ METCAÍFE, Les. *Gestión pública: de La imitación a La innovación*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. (Coord.). **Lecturas de Gestión Pública**. INAP, Madri, 1999, p. 79-100. p. 92.

de implementação de políticas com efetiva participação popular.¹⁴⁴ Cumpre destacar que planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, pois possuem referenciais temporais e correspondem a diferentes tipos de atividades. Enquanto planejar se remete ao futuro, tentando-se prever a evolução de um fenômeno, gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos e recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas.¹⁴⁵

Tendo em vista o objetivo de tratar especificamente sobre a execução de políticas para concretização das funções sociais da cidade e implantação de mobiliário urbano, sem desconsiderar a importância do planejamento, optou-se por tratar especificamente da gestão urbana, que é a atividade diretamente ligada à etapa de implementação das políticas destinadas à solução de problemas urbanos. Dito isso, passar-se-á a tratativa dos principais modelos gestão que servem de molde ao exercício do poder municipal e, conseqüentemente, no modo como as políticas se concretizam. São quatro os modelos escolhidos: burocrático, gerencialista, democrático-participativo e em redes.

Em primeiro lugar, a superação do Estado patrimonialista (monárquico) ocorreu após o surgimento do autoritarismo burocrático-capitalista na década de 1930, modelo este que tinha por objetivo distinguir a coisa pública dos interesses particulares, encetada mediante a instauração de excessivo formalismo, especialização de tarefas, hierarquia entre os funcionários e a adoção de caráter racional-legal para os cargos públicos. O exercício da gestão passou a reger-se por métodos padronizados e profissionalização dos cargos, em contraposição ao precedente período patrimonialista.¹⁴⁶

Contudo, percebeu-se que o sistema puramente burocrático se mostrou insuficiente para o atendimento das complexas demandas surgidas após a segunda metade do século XX, causando inclusive certo desequilíbrio entre os poderes, especialmente entre o Legislativo e o Executivo, resultante da grande especialização (organização da carreira), hierarquização (atuação homogênea) e subordinação à

¹⁴⁴ REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações políticas. Rio de Janeiro: Brasport, 2006. p. 26

¹⁴⁵ SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 46.

¹⁴⁶ OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria Público-Privada: Aspectos de Direito Público Econômico**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 56.

lei.¹⁴⁷ Esse modelo priorizava a impessoalidade e o excessivo controle de meio, características que o tornou insuficiente à gestão pública do “novo” Estado que, por sua vez, passou a regular o sistema econômico interno e as relações econômicas internacionais, responsabilizando-se pela implantação de infraestrutura pública estratégica para o desenvolvimento da economia.¹⁴⁸

Todas essas novas responsabilidades estatais demandaram ajustes ao modelo burocrático, oportunidade em que o modelo gerencial passou a ganhar importância e alterar a sistemática essencialmente burocrática em vigência, traduzindo-se na reforma administrativa e na promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98.¹⁴⁹ Para Bresser-Pereira, essa reforma representaria via adequada ao contexto de construção democrática brasileira, pois haveria flexibilização, descentralização e participação dos cidadãos no controle das instituições.¹⁵⁰

Emerson Gabardo informa três principais orientações desse modelo, quais sejam, o controle de resultados da atividade administrativa; preocupação de ordem econômica, controlando-se a competição administrada nos serviços públicos; e a motivação da participação dos cidadãos na atuação estatal. Assim, a Reforma teria promovida a adoção de metas globais, dentre as quais se destaca o aumento da efetividade do governo na implantação de políticas públicas (princípio da eficiência). Isto é, a descentralização do Estado (fundado no princípio da subsidiariedade) e a maior divisão setorial acabou por impor limites à atividade estatal, de modo que não mais seria desejável a atuação pública em funções que não lhe fossem próprias (reservam-se os serviços ditos não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços ao mercado para a iniciativa privada).¹⁵¹

A gestão pública passou a sofrer efeitos diretos do princípio constitucional da eficiência (incorporado ao ordenamento pela EC/19/98), além de outras ferramentas,

¹⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceiras na Administração Pública**: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceira Público-Privada e outras Formas. São Paulo: Atlas, 2012. p. 12

¹⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, volume 120, número 1, Jan-Abr, 1996. p.10.

¹⁴⁹ SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos e Ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi ET AL (Org.). **Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária**. São Paulo: Outras expressões, 2011. p. 315.

¹⁵⁰ PAULA, Ana P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

¹⁵¹ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 112.

valores e termos advindos do setor privado, todos presentes na “New Public Management”¹⁵². A “Nova Administração Pública” tinha como objetivo a “transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e o aumento da eficiência.”¹⁵³ Ou seja, trata-se de conjunto de técnicas de execução de decisões originada da empresa privada, renovação gerencial esta que demandaria, igualmente, a alteração paralela e coerente do próprio Direito, correspondendo a um processo dialógico subordinado aos princípios do Estado Democrático e Social de Direito.¹⁵⁴

No tocante à modalidade de gestão democrático-participativa, é possível afirmar o seu desenvolvimento ocorreu paralelamente ao gerencialismo, distinguindo-se pela priorização da participação popular para que houvessem mudanças nas políticas públicas. Essa modalidade representou a busca de uma alternativa ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos de desenvolvimento das sociedades.¹⁵⁵ Ainda que se possa inferir a participação popular do modelo gerencial, consoante foi exposto por Emerson Gabardo, sobretudo quanto ao controle da prestação de serviços públicos, parece que apenas no modelo de gestão ora tratado é que a participação se torna,

¹⁵² Christopher Hood a *New Public Managements*: "One way of interpreting NPM's origins is as a marriage of two different streams of ideas. One partner was the 'new institutional economics'. (...) The new institutional economics movement helped to generate a set of administrative reform doctrines built on ideas of *contestability*, *user choice*, *transparency* and close concentration on *incentive structures*. (...) The other partner in the 'marriage' was the latest of a set of successive waves of business-type 'managerialism' in the public sector, in the tradition of the international scientific management movement (...). This movement helped to generate a set of administrative reform doctrines on the ideas of 'professional management expertise as portable (Martin 1983), paramount over technical expertise, requiring high *discretionary power* to achieve results ('free to manage') and *central* and *indispensable* to better organizational performance, through the development of appropriate cultures (Peters and Waterman 1982) and the active measurement and adjustment of organizational outputs." (HOOD, Christopher. *A public management for all seasons?* **Royal Institute of Public Administration**, University of London, Vol. 69, Spring, pp. 03-19, 199. p. 05-06).

¹⁵³ PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECI, Alketa. **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007. p.02. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

¹⁵⁴ CATALÁ, Joan Prats. *Derecho y management em las administraciones públicas*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. (Coord.). **Lecturas de Gestión Pública**. INAP, Madri, 1999, pp. 182-197. p. 186-188.

¹⁵⁵ FREY, Klaus. A Dimensão Político-Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas Implicações para a Gestão Local. **Ambient. Soc.** N.9, jul./dez, 2001. pp.115-148. p. 127.

efetivamente, um valor em si, imprescindível para a implementação de projetos e, ao mesmo tempo, fator de embaraço para um planejamento eficiente.¹⁵⁶

Essa modalidade de gestão encontra reflexos na racionalidade incorporada pelo próprio Estatuto da Cidade, notadamente no art. 2º, incisos I e II, os quais determinam como diretriz geral das políticas urbanas a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas” e os “instrumentos de Gestão Democrática da Cidade”, respectivamente. No art. 43, por sua vez, o mesmo diploma normativo elenca instrumentos hábeis à garantia da gestão democrática da cidade, tais como órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, além de conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Portanto, a gestão democrático-participativa surge como alternativa ao modelo burocrático, juntamente com o gerencial, mas priorizando-se a participação popular na formulação de políticas públicas.

A última modalidade a ser tratada é denominada de gestão em rede, que é considerada como o sincretismo do modelo gerencial e do democrático-participativo, pois, em uma sociedade pluralista e multicêntrica, dificilmente um viés rígido de gestão se apresentaria satisfatório. A gestão em rede, mesmo levando em consideração o problema da escassez de recursos públicos, pretende formular soluções a demandas complexas, mediante a coordenação interorganizacional de políticas entre dois ou mais atores.¹⁵⁷ Nesse particular, busca-se na estruturação de arranjos societários (parcerias e fóruns deliberativos) a participação da sociedade civil, baseando a própria gestão nesses arranjos, a fim de coordenar diferentes atores que exercem suas atividades de forma descentralizada e não hierarquizada.

Depreende-se desta gestão supracitada a formulação das redes de políticas públicas, as quais podem ser conceituadas como conjunto de relacionamento relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, capazes de ligar e promover a interrelação de diversos atores públicos e privados com interesses comuns em relação a uma política, solucionando-se problemas de ação

¹⁵⁶ FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova**. N. 37. 1996, pp. 107-138, p. 111.

¹⁵⁷ KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J. F. M. *Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance*. **Public Management (an international journal of research and theory)**. V. 2. N. 2. pp. 135-158. 2000. p. 136.

coletiva em um nível central.¹⁵⁸ Essa estrutura organizacional denominada de “redes de políticas” deve ser compreendida como a produção e oferta de serviços e bens públicos para o fim de compartilhar objetivos, integrar estruturas, desenvolver compromissos e gerar interação, decorrentes tanto das complexas demandas sociais quanto da diversidade de atores e respectivos conflitos de interesses.¹⁵⁹ A gestão de políticas públicas, nesse contexto, ocorreria mediante o contínuo processo relacional entre atores estatais e não-estatais em diferentes escalas, agindo-se coordenadamente para a resolução de problemas sociais.

De fato, a sistemática apresentada por esta modalidade de gestão pública, ao permitir a integração de múltiplos atores na ordenação de uma ação coletiva direcionada à concretização de necessidades públicas, vai ao encontro do texto constitucional e do conteúdo normativo do Estatuto da Cidade, vez que esses ordenamentos têm como pressuposto a descentralização e a participação social. Tendo em vista o relevo da interrelação entre atores estatais e não-estatais dada por esta última gestão – que é combinação entre o modelo gerencial e o democrático-participativo –, pode-se concluir que esta é a modalidade mais adequada à operacionalização da Administração Pública local, principalmente quando se leva em consideração a atividade municipal de implantação mobiliário urbano e prestação de serviços públicos de interesse local.

O fortalecimento dos modelos pós-burocráticos gerenciais, incluídos os modelos de gestão democrático-participativo e em redes, conduziram ao surgimento da chamada governança pública, responsável por atribuir o papel dirigente do governo local na promoção do desenvolvimento econômico (com a implantação de infraestrutura urbana), possibilitando-se a participação crescente do setor privado na gestão de serviços e equipamentos públicos.¹⁶⁰ Em outros termos, diante da crise de governabilidade que as instituições burocráticas vivenciaram em meados da década

¹⁵⁸ BÖRZEL, T. A. 1998. *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*. **Public Administration**. p. 260.

¹⁵⁹ FLEURY, Sonia. *El desafío de la gestión de las redes*. **Revista Instituciones y desarrollo**. N. 12-13; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, España. 2002, pp. 221-247. p. 243.

¹⁶⁰ COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 20.

de 1980-1990, “desenvolveu-se um modelo de gestão galgado na eficiência da máquina pública e na colaboração público privada”.¹⁶¹

As Nações Unidas, ao tratar desse tema, conceitua governança como os processos de ações governamentais e como as coisas são feitas, abrangendo a qualidade das instituições e sua eficácia em traduzir políticas públicas em implementação de sucesso.¹⁶² Desse modo, para além do resultado concreto, a governança tem como importante a maneira como as ações concretas são realizadas visando a concretização do objeto contratual.

Restringindo-se o âmbito do conceito, tem-se que a governança urbana pressupõe não apenas o governo local, mas a coalizão de forças (iniciativa privada e sociedade civil) capazes de atuar conjuntamente com ele, a fim desta ação compartilhada possibilitar a criação de soluções inovadoras para problemas sociais, viabilizando-se chances de desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes e cidadãos.¹⁶³ Em complemento, a governança demanda não apenas a prestação de serviços públicos, mas o efetivo atendimento de finalidades públicas por meio dessa ação estatal específica, direta ou indiretamente por meio de delegatários, buscando-se o alcance de resultados a partir do uso da melhor tecnologia disponível e da reserva orçamentária pública.¹⁶⁴

O surgimento dessa nova técnica de gestão acompanha as transformações do próprio Estado, que passou de provedor para garantidor da produção de serviços públicos, agindo-se ativamente para que um conjunto de atores produzam o bem público de maneira cooperativa. Trata-se da Nova Gestão Pública, responsável por convidar novos atores a serem parte ativa na gestão urbana, condicionando a própria agenda da reforma administrativa dos governos locais.

¹⁶¹ CHEVALLIER, Jaques. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia**. V. 12. Belo Horizonte: Forum, out./dez., 2005. p. 11-12.

¹⁶² UNITED NATIONS. *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, 2008. p. 13. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

¹⁶³ KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. 2006, vol.40, n.3, pp.479-499.

¹⁶⁴ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Governança Pública nas parcerias público-privadas: o caso da elaboração consensual de projetos de PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p.115.

A descentralização da formulação e execução de políticas públicas, então, após o aprofundamento do fenômeno da municipalização promovido pela Constituição de 1988, permitiu aos municípios, a depender das capacidades técnicas e administrativas detidas por cada qual, a elaborar a gestão de políticas de interesse local com as devidas particularidades entre si. Isso conduziu à criação de verdadeiro mosaico de experiências com diferentes níveis de sucesso.¹⁶⁵

Ao analisar o fenômeno da descentralização das políticas públicas sob o prisma do mobiliário urbano e da prestação de serviço público de interesse local, elementos primordiais para a efetivação das funções sociais da cidade, conclui-se que ao governo local é atribuída a competência de elaborar políticas capazes de prover a aludida e necessária infraestrutura urbana. As transformações nas técnicas de gestão, ocorridas pela própria orientação dos microssistemas normativos editados ao final do século XX, reforçaram a contemporânea ideia de governança urbana como modelo de gestão melhor adequado ao alcance de valores constitucionais fundamentais relacionados à cidade.

2.1.2. Políticas públicas e a tradução do direito à cidade

Conforme exposto no tópico anterior, uma das vertentes da gestão pública municipal se dá pela formulação de políticas, constituindo-se no conjunto de eleições estratégicas realizadas em âmbito público (seara em que há priorização do interesse público).¹⁶⁶ O gestor público é um ser contingenciado que, além de ter de lidar com as demandas normalmente alocadas em espaços retóricos – numa virtualidade cuja transformação depende da orquestração financeira em conflito com a vida cívica –, tem o dever de respeitar o ordenamento constitucional e urbanístico vigentes.¹⁶⁷ Isso porque a CF, por representar Lei de caráter dirigente é responsável por definir tanto competências econômicas quanto a regulação de setores, estabelecendo-se

¹⁶⁵ SOUZA, Celina. **Governos Locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 02, Junho, 2004. p. 28.

¹⁶⁶ MASCAS, Amália. *Políticas públicas: transparência y su incidencia en la construcción de la ciudadanía*. In: **VII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: Clad, Out., 2003. p.01.

¹⁶⁷ ALVES, Luiz Roberto. Política pública integrada como tradução do direito à cidade. In: ALVES Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo. (Org.). **Cidades. Identidade e Gestão**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 21.

verdadeiro programa para legisladores e governantes atuarem e realizarem a gestão voltada para a concretização de valores constitucionais fundamentais.¹⁶⁸

Inserir-se a política pública no contexto da gestão municipal – e a ela é atribuída tal significância – como atividade essencial, cujo o respectivo ciclo tem de respeitar certas premissas, dentre as quais destacam-se as de ordem econômico-financeira, as políticas gerais de ação nas várias instâncias de governo, os seus condicionantes e aberturas, além da consideração da própria ênfase do projeto de política (da qual decorre a medida justa da implementação, consecução e avaliação).¹⁶⁹ Sendo assim, a breve explanação sobre a política pública (no tocante o seu conceito e ciclo de implementação), especificamente em matéria urbanística, se torna imprescindível, dada a importância da implantação de mobiliário urbano para a concretização das funções sociais da cidade.

Primeiramente, não há que se eleger uma definição propriamente dita sobre “política pública”, representando uma locução polissêmica cuja conceituação só poderá ser estipulada mediante a citação de algumas compreensões.¹⁷⁰ Destarte se torna adequada, para os fins propostos, a sua noção como processo de fazer escolhas e os correspondentes resultados, elaborado por Kevin Smith e Christopher Larimer. Para eles, a ação estatal assim será considerada quando se caracterizar como resposta para dado problema.¹⁷¹

Nesse particular, é necessário que se dê atenção a duas principais concepções relativas a essa categoria. A primeira é a de Laswell (1958), em que a análise sobre essa categoria necessariamente implica em responder questões como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. A segunda é a de Peters (1986), que determina a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.¹⁷² A caracterização proposta por Peters merece destaque por duas razões: o primeiro, relativo à soma das atividades dos governos, e o segundo em

¹⁶⁸ CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. **O problema do tempo decisório nas políticas públicas**. Brasília, a. 47, n° 187, jul./set. 2010. p.27.

¹⁶⁹ ALVES, Luiz Roberto. *Política pública integrada...*, p. 27.

¹⁷⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 251.

¹⁷¹ SMITH, Kevin B. & LARIMER, Christopher W. **The public policy theory primer**. Boulder, CO: Westview Press. 2009. p. 04.

¹⁷² SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. *Conceitos e Ferramentas...*, p. 315.

razão de caracterizar a ação diretamente ou através de delegação, que corresponde especificamente à quarta fase do “policy cycle” e de grande valia para esse texto. Esse ciclo nada mais é do que a enunciação das etapas pelas quais os gestores públicos determinam o âmbito, tempo, e lugares específicos da sua atividade construtiva, podendo ser denominada, igualmente, como modos de ação.¹⁷³ As políticas são cíclicas porque dificilmente as questões que demandaram a sua formulação serão solucionadas em curto prazo, de modo que não há porque estacar os diferentes ciclos de políticas destinadas a solucionar certo problema.¹⁷⁴

O primeiro momento do ciclo é caracterizado pela identificação do problema pelos atores que o reconhecem, o que ocorre de subjetivamente, isto é, resultante do entendimento, dos valores, das ideias e métodos que essas pessoas elegem. A inclusão de determinada demanda social na agenda de Estado – e ora tratada no âmbito municipal – corresponde, segundo Enrique Saravia, ao resultado de um conjunto de processos que conduzem, por sua vez, que determinados fatos sociais ganhem “status” de problema público, isto é, necessidade social que deve ser objeto de debates e de análise pelo maior número de atores políticos, a fim de que seja formulada política pública adequada. Essa inclusão na agenda justificaria a intervenção pública legítima sob a feição de decisão das autoridades públicas, isto é, escolha pública.¹⁷⁵

Neste raciocínio, a construção da agenda municipal nada mais é do que a consideração dos problemas urbanos tidos como “públicos”, isto é, que afetam negativamente os valores materiais e imateriais de uma coletividade de tal modo que o bem-estar dos cidadãos em um futuro próximo estarão afetados, o que autoriza a atuação estatal e a correspondente formulação de políticas estatais.¹⁷⁶ A eleição dos problemas demanda a realização de juízo de valor pelo Poder Público sobre dadas situações, agindo para mobilizar um conjunto de atores a fim de analisar os problemas e elaborar soluções.¹⁷⁷ Após a identificação dos problemas, o Poder

¹⁷³ ALVES, Luiz Roberto. Política pública integrada..., p. 28.

¹⁷⁴ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 58.

¹⁷⁵ SARAIVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília. ENAP, 2006. p. 33

¹⁷⁶ ORDOÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo (Director). 2013. **Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P. 97.

¹⁷⁷ HANBERGER, Anders. **What is the Policy Problem?** SAGE Publications, London, 2001, Vol. 7, pp. 45-62. p. 53.

Público municipal os incorporam na agenda de governo e concede a adequada atenção ao assunto que provavelmente se tornará política e objeto de aplicação de recursos e esforços públicos. A agenda é o espaço de constituição de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.¹⁷⁸

O segundo momento é o de formulação, sendo composto por fase decisória em que os atores políticos influenciam consideravelmente a escolha das alternativas e o esqueleto do plano de atuação estatal. Além disso, caracteriza-se por fase formal em que se elegerão as medidas administrativas necessárias para a sua existência. Essa etapa é compreendida como o momento de planejamento e organização do aparelho administrativo para a execução da política, preparando-se para a colocação em prática do que foi antes formulado.¹⁷⁹

Superada essa etapa de formulação, passa-se ao terceiro momento: implementação ou execução. Meny e Thoenig configuram essa fase como a geradora de atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.¹⁸⁰ Este é momento em que se deve ter precisado o lugar, duração, amplitude, visibilidade social e cumprimento de metas pela política formulada. Por último há a etapa da avaliação, que se revela como instrumento técnico permissor do desenvolvimento de processos para a revisão e verificação do estado do problema. Nesse ponto é analisado se a política correspondeu às necessidades sociais identificadas na primeira etapa, além de verificar se há equilíbrio orçamentário e expansão ou retração de serviços.

A análise da sociedade brasileira real permite a sua caracterização como pluralista e multicêntrica, isto é, dotada de uma variedade de atores capazes de influenciar o processo político, de modo que a diferenciação social entre os cidadãos conduziu a própria diferenciação do aparato social, resultando na setorialização das políticas públicas até recentemente tratadas em seu aspecto geral.¹⁸¹ Importa ao presente texto as políticas afetas tão somente às matérias urbanas.

Vale lembrar que a CF de 1988 dedicou capítulo específico às políticas urbanas, dispondo no art. 182 que a política de desenvolvimento urbano, executada

¹⁷⁸ SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. *Conceitos e Ferramentas...*, p. 328.

¹⁷⁹ SARAIVA, Henrique. *Introdução à teoria da política...*, p. 34.

¹⁸⁰ SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. *Conceitos e Ferramentas...*, p. 332.

¹⁸¹ FLEURY, Sonia. *El desafío de la gestión de las redes...*, p. 226.

pelo Poder Público Municipal, terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Não há como distanciar “desenvolvimento urbano” da concretização das funções sociais da cidade e implantação de mobiliário urbano, de modo que as estratégias de sua promoção integram a finalidade última do planejamento e da gestão, qual seja, a de superação de problemas públicos urbanos e a melhoria da qualidade de vida.¹⁸²

A política urbana se distingue e se individualiza da política pública (em sentido amplo) pela especificidade dos temas tratados, tais como transporte coletivo urbano, saneamento básico, habitação e tudo o que se relacionar ao já conceituado direito à cidade. O planejamento urbano é responsável por integrar as ações governamentais relativas a cada setor tratado.

Desse modo, pode-se afirmar que a política urbana constitucionalmente mencionada e tratada no Estatuto da Cidade respeita as linhas gerais das políticas públicas, qual seja, de processo racional e coletivo de fazer escolhas de prioridades, definindo-se interesses e necessidades públicos que serão objeto de ação governamental e percepção de resultados.¹⁸³ Observa-se o que o Estatuto fixou as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, estabelecendo rol de instrumentos hábeis para se alcançar esse fim, o qual foi dividido em seis grupos: os dois primeiros são os planos para desenvolvimento socioeconômico em escalas estaduais e metropolitanas; o terceiro lista instrumentos de planejamento municipal (como plano diretor, parcelamento, uso e ocupação do solo, gestão orçamentária, etc.); o quarto grupo se refere aos institutos tributários; o quinto sobre institutos jurídicos e políticos enumerados em 18 itens; e, por fim, o sexto grupo de instrumentos de estudos prévios de impacto ambiental e impacto de vizinhança.¹⁸⁴

A despeito dos instrumentos detalhados na referida Lei, fixa-se a ideia de que as políticas urbanas, em todas as esferas da Federação, têm de se alinhar às diretrizes postas tanto no Estatuto da Cidade quanto na CF, destinadas ao desenvolvimento urbano dos municípios (o que compreende a concretização das funções sociais da cidade e prestação universal de serviços públicos de interesse local essenciais à habitação das cidades). Por estas razões, não se dará atenção ao

¹⁸² SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução...**, p. 73.

¹⁸³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo...**, p. 264,

¹⁸⁴ DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: Ibpex, 2007. P. 82.

mencionado rol de instrumentos de políticas urbanas (o qual entende-se como meramente exemplificativo)¹⁸⁵, pois pretende-se ampliar a análise ao valorar o próprio contrato administrativo como instrumento de promoção do desenvolvimento urbano, a depender do seu conteúdo jurídico.

Portanto, resta claro que o direito à cidade é traduzido pelos gestores públicos a partir elaboração e aplicação de políticas públicas, as quais seguem um ciclo próprio de existência que se inicia na identificação de problemas urbanos tidos como “públicos”, formulação de conjunto de estratégias para solução de tais necessidades, implementação e, por fim, avaliação de resultados finais. O desenvolvimento urbano, objetivo incutido à ideia da política urbana, se identifica com a concretização das funções sociais da cidade e implantação de mobiliário urbano, sendo estas as finalidades últimas da atividade de planejamento e gestão urbana municipal.

2.1.3. Serviços públicos de interesse local

Ressalta-se que a ampliação dos papéis da Administração Pública municipal, promovida pela explicada descentralização, tornou a gestão pública local como âmbito privilegiado da relação Estado-sociedade, especificamente no que tange à reprodução da força de trabalho, envolvendo-se ações de regulamentação e produção de obras e serviços públicos de interesse local.¹⁸⁶

Inicialmente, cumpre destacar que as transformações que acometeram o Estado ao longo de século XX provocaram verdadeira crise à noção clássica de serviço elaborada historicamente por Gaston Jèze e Léon Duguit. Para esses autores, o serviço público surge como fundamento do Estado e do Direito Administrativo, a fim de justificar o Estado Liberal surgido há mais de um século.¹⁸⁷ Para Duguit, serviço público corresponderia a toda atividade cuja realização deve ser regulamentada, garantia e controlada por governantes, pois é indispensável à realização e desenvolvimento da interdependência social, não se podendo garanti-lo

¹⁸⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Capítulo II – Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p.30.

¹⁸⁶ DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, ano VIII, n. 24, pp. 26-39, 1998. p. 29.

¹⁸⁷ DUGUIT, Léon. **Les transformations du droit public**. Paris: Librairie Armand Colin, 1913. p. 33.

completamente a não ser pela intervenção da força governante.¹⁸⁸ Gaston Jèze, por sua vez, complementa o conceito atribuindo-o a natureza de regime jurídico de direito público.¹⁸⁹ Desse modo, a noção clássica de serviço público apresenta uma intersecção entre o elemento subjetivo da titularidade estatal, o elemento material do regime jurídico publicístico e, por fim, o aspecto funcional, relacionado à prestação de serviço público destinado à garantia do interesse público.¹⁹⁰

A primeira crise dessa noção ampla de serviço público se deu com a impossibilidade de o Estado prover um sem número de atividades, incluindo setores industriais e comerciais, imiscuindo-se em serviços que até a Primeira Guerra Mundial eram tradicionalmente reservados à iniciativa privada.¹⁹¹ Renovou-se, portanto, a referida noção clássica, passando-se a delimitar o serviço público em atividades de satisfação de necessidades coletivas onde há imprescindibilidade da intervenção estatal, reduzindo-se a participação do Estado na economia. Tem-se que contemporaneamente o Estado deixa de ser majoritariamente prestador para, retomando-se o conceito anterior de governança, exercer atividades de fomento e regulação. Assim, passou-se à iniciativa privada uma nova posição de protagonista na econômica, passando o Estado a figurar como gerenciador de serviços públicos, regulador de atividades privadas e interventor pontual na ordem econômica, afim de que se garanta o interesse público.¹⁹²

O aprofundamento do tema do serviço público não integra o objetivo deste texto, importando-se, outrossim, os tipos de privatização formal dessa atividade, que será entendido adiante. De toda sorte, interessante pontuar a definição proposta por Marçal Justen Filho, que entende ser o serviço público a atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos de

¹⁸⁸ DUGUIT, Léon. *Les transformations...*, p. 51.

¹⁸⁹ JÈZE, Gaston. *Les Principes Généraux du Droit Administratif*. Paris: M. Girard & E. Brière Libraires-Éditeurs, 1914. p. 241-243

¹⁹⁰ CHEVALLIER, Jacques. *Droit du service public*. Paris: Presses Universitaires de France, 2012. p. 05

¹⁹¹ GROTTI, Dinora Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. Coleção Temas de direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 53.

¹⁹² CARVALHO, Juliane Erthal de. *A noção contemporânea de Serviço Público*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC. v.1, n. 0, pp. 121-138, mai./jun., 2013. p. 126.

livre iniciativa privada. Esse serviço, ainda, é destinado a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.¹⁹³

Questiona-se o que seria a adjetivação desse serviço público como de “interesse local”, pois esse constitui elemento definidor de competência dos municípios. Carlos Ari Sundfeld propõe que essa locução admite interpretação construtiva, elencando-se três observações que permitem tornar mais preciso o seu significado. A primeira se relaciona com a impossibilidade de eleger temas de tal interesse cujo tratamento legislativo a CF tenha atribuído à União ou aos Estados (privativa ou concorrente).¹⁹⁴ Esses temas seriam residuais ao rol constitucional de serviços estaduais e federais. Em segundo lugar, não se pode incluir ao conceito de interesse local todos os temas restantes que interessam em qualquer grau ao Município, pois, caso assim fosse, não haveria a ser tratado privativamente pelos Estados. Desse modo, constituem serviços municipais aqueles que o interesse da municipalidade é preponderante, sendo mais denso e imediato quando comparados aos demais entes.¹⁹⁵

A última observação se relaciona com aqueles serviços elencados expressamente no art. 30 da CF, destacando-se a organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços de seu preponderante interesse, os quais têm como pressuposto, em sua maioria, obras capazes de prover mobiliário urbano hábil a encetar transformações do ambiente urbano e concretizar funções sociais da cidade.¹⁹⁶ Ressalta-se que a referida investidura de competências relativas aos temas de interesse local, capazes de permitir que cada município adote a solução que se afigure mais compatível com a sua dimensão local, não significa a sua posição hierarquicamente subordinada à União ou ao Estado, mas que as competências destes entes são mais amplas do

¹⁹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito...**, p. 731.

¹⁹⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. O Município e as Redes de Serviços Públicos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Volume 2. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 847.

¹⁹⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. O Município e as Redes..., p. 847.

¹⁹⁶ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

que as municipais.¹⁹⁷ Percebe-se, então, que a predominância de interesses é determinante para a conceituação proposta, não havendo que se formular lista exaustiva. Serviço público municipal é aquele, enfim, considerado como atividade social reconhecidamente local, manifestando-se predominância de interesse em relação a outras esferas estatais.¹⁹⁸

Nesta vereda, a distribuição constitucional de competências para infraestrutura urbana está coligada aos serviços públicos prestados por cada Ente e, invariavelmente, as normas jurídicas referir-se-ão somente a esta atividade estatal, pressupondo-se a infraestrutura correlata.¹⁹⁹ No entanto, muitas vezes a infraestrutura se confunde com o próprio serviço público, pois são pressupostos de sua prestação, havendo verdadeira simbiose entre ambos os seus elementos. Fábio Duarte, ao tratar dos serviços públicos municipais, comenta que apesar de o Estatuto da Cidade tão somente conter linhas genéricas acerca dessa atividade estatal municipal, é possível segmentá-la em três categorias fundamentais que muitas vezes se mesclam: infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços.²⁰⁰ A prestação da maioria de serviços públicos municipais demanda equipamentos urbanos capazes de viabilizar essa atividade, tal qual, por exemplo, é a educação de primeiro grau, atendimento de saúde básica e assistência sociais. Essa atuação positiva dos municípios necessita de edificações para a sua efetiva realização, como são as escolas para o ensino e os postos de saúde para o atendimento dos doentes.

A intersecção entre as três categorias indicadas, elementares para a prestação dos serviços públicos municipais, é evidente, não sendo permissível aloca-las em dimensões urbanas apartadas, pois vários aspectos dessas três categorias dão suporte a mais de uma dimensão, como é a rede coletora de esgoto.²⁰¹ Como já dito, o saneamento básico é uma das questões urbanas que devem ser resolvidas, pois a ocupação urbana e a insuficiência da atuação estatal dos municípios impõe o uso de lagos e rios para o destino de esgoto residencial e

¹⁹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. A Organização Político-Administrativa do Município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 352.

¹⁹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes **Direito municipal brasileiro**. Atualizado por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003. p.323.

¹⁹⁹ CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: perspectiva pública**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.239.

²⁰⁰ DUARTE, Fábio. **Planejamento...**, p. 126.

²⁰¹ DUARTE, Fábio. **Planejamento...**, p. 128

industrial, os quais devem ser devidamente tratados. Isso demonstra que o conjunto de infraestrutura, equipamentos e serviços atendem a diversas dimensões urbanas simultaneamente.

Desse modo, importa deixar claro que não se pode dissociar a prestação de serviços públicos municipais, aqueles em que há interesse preponderantemente local – densa e imediata – da infraestrutura urbana (entendida como mobiliário urbano), sendo esta última o pressuposto para que se prestem serviços estreitamente relacionados à efetivação das funções sociais da – e do próprio direito à – cidade.

2.2. A PRIVATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE COLABORAÇÃO ENTRE OS PARTICULARES E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1. O novo papel do Estado e do Direito Público na gestão urbana

Consoante exposto nos tópicos precedentes, a gestão pública foi exercida sob a influência de cada modelo de Administração Pública adotado em dado momento histórico. No contexto brasileiro, até o final do século XIX, a prestação de serviços e execução obras públicas eram, em sua maioria, de responsabilidade direta do Estado, o que foi alterado apenas posteriormente ao aprofundamento do estudo da figura do contrato administrativo e do instrumento jurídico da concessão.

Essa atuação em colaboração teve seu inicial fortalecimento no início do século XX, compartilhando-se a ideia de associação do particular e da Administração Pública destinada a realização do interesse público, que teve o seu preliminar desenvolvimento na Europa tão somente no final do século XIX.²⁰² O pano de fundo da referida alteração se deu pela passagem do Estado absolutista ao Estado Liberal, seja no que se refere à mutação dos fins da atividade estatal, seja na relação entre a administração e particulares.

Até os anos de 1940, então, observou-se o fortalecimento de um “novo espírito de colaboração”, visando-se evitar a dependência financeira do privado em relação à Administração e garantir a qualidade e continuidade da prestação de

²⁰² ESTORNINHO, Maria João. **Direito Europeu dos Contratos Públicos. Um Olhar Português...** Coimbra: Livraria Almedina, 2006. p. 127.

serviços públicos que, progressivamente, deveria se aperfeiçoar para atender o aumento de complexidade das necessidades públicas.²⁰³

Impende frisar, ainda, que a ampliação do uso da concessão coincidiu com a época de desenvolvimento da prestação de serviço público pelo Estado, principalmente quando se verificou que a infraestrutura de base, condição para a prestação do serviço público, era considerada altamente custosa aos cofres estatais. Isto é, a concessão se tornou alternativa diante da escassez de recursos públicos e da limitada capacidade administrativa para implementação de obras complexas de infraestrutura.²⁰⁴ Essa expansão restou arrefecida entre no interregno de 1940 a 1980, período de orientação estatizante voltada à maior intervenção estatal direta na prestação de atividades, outorgando-se concessões, em sua maioria, às empresas estatais. O ressurgimento da delegação ocorreu após a reforma administrativa, momento em que se reformulou o papel do Estado na economia.

A ressignificação da função estatal se recrudescer com o Programa Nacional de Desestatização (PND) e a promulgação da Lei 8.987/1995 (a Lei Geral de Concessões, ou LGC). Isto é, a LGC serviu de suporte jurídico para que o referido Programa fosse viabilizado e, conseqüentemente, se iniciasse a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades antes exploradas pelo setor público. O PND impulsionou o processo de privatização formal dos serviços públicos no Brasil, o que consistiu na desestatização superficial do serviço prestado (não em sua essência) e na permanência de sua titularidade com o Poder Público.²⁰⁵

Esse tipo de privatização, realizada mediante concessão e permissão, promove a transferência apenas da gestão e do domínio imediato dos bens a ela essenciais aos particulares, configurando-se, então, na outorga de afazeres públicos ao empreendedor privado. Além da LGC, leis setoriais foram editadas com o fim de estabelecer microssistemas normativos específicos para cada atividade tratada, tais como a Lei Geral das Telecomunicações e a Lei do Petróleo e Gás. A privatização formal da execução de serviços públicos e obras públicas, ocorrida principalmente durante a década de 90, representou o meio de o Brasil sinalizar a assunção do

²⁰³ MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 19.

²⁰⁴ GONÇALVES, Pedro. **A Concessão de Serviços Públicos**. Coimbra: Almedina, 1999. p. 23.

²⁰⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 23.

compromisso de abrandar a sua intervenção na economia, a fim de atingir, dentre outros objetivos, a disciplina fiscal.²⁰⁶

Fato é que independente de concepções políticas ou econômicas, sempre imiscuídas no tema das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da infraestrutura nacional, o instituto da concessão de atividades essenciais à consecução dos fins constitucionais do Estado sempre teve valor fundamental e de usual utilização.²⁰⁷ A diversificação cada vez maior dos modelos concessórios, a fim de fomentar a colaboração entre o Estado e os particulares em diferentes setores, impulsionou a resignificação estatal na gestão de políticas de execução de serviços públicos e implantação de infraestrutura acima denominada de governança, ora abordada em seu aspecto urbano.

A diversificação, por sua vez, faz parte do novo papel que o Direito passou a exercer nas relações entre a administração pública e os particulares. Isso porque a comentada reforma do aparelho do Estado inevitavelmente implicou na formulação de novas roupagens à interação entre ambos os sujeitos. Surgem novas definições de regulação das atividades econômicas, dando novos contornos ao regime de concessão e criando-se a figura do contrato de gestão entre o governo e as organizações sociais e a sociedade civil com interesse público (atuantes na implementação das políticas sociais). Cumpre pontuar que, para além da concessão, houve significativa revisão da relação entre a administração pública e servidor, seguindo-se as orientações pelos modelos de gestão que superaram a pura burocracia vigentes em meados do século XX.²⁰⁸ Nesse momento, ainda, restaram fortalecidas as ações voltadas à disseminação da qualidade nos serviços públicos, mediante a abertura de canais com os cidadãos, aspectos atinentes ao modelo de gestão democrático-participativo.

Mas qual seria o papel do Direito nas mudanças estruturais do Estado e das funções estatais ocorridas a partir da década de 90 no Brasil e, principalmente, após a onda gerencialista que promoveu reformas na gestão pública? O Direito Público

²⁰⁶ COUTINHO, Diogo R. **Direito e econômica política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 84

²⁰⁷ SCHIRATO, Vitor Rhein. Concessões de serviços públicos e investimentos em infraestrutura no Brasil: espetáculo ou realidade. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 142-143.

²⁰⁸ GOMES, Cecília de Almeida. Interação entre o serviço público e a sociedade para o fortalecimento da cidadania local. ALVES Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo. (Org.). **Cidades. Identidade e Gestão**. São Paulo: Saraiva, 2009. p.120

passou a desenhar, operacionalizar e disciplinar esse conjunto amplo de ações para a implementação e monitoramento de políticas públicas, funcionando efetivamente como instrumento utilizado para tal desígnio, o que permite considerá-lo como objeto de uma análise funcional.²⁰⁹ O Direito passa a ser considerado chave variável na construção de verdadeira “tecnologia” jurídica de gestão no âmbito de um Estado que tem obrigações positivas, capazes de, invariavelmente, requerer ações promocionais e medidas prospectivas permanentes e extraordinariamente dinâmicas.²¹⁰ Acrescenta-se, ainda, a função de conceder previsibilidade e segurança jurídica às relações firmadas entre os agentes econômicos.

Tratando-se especificamente do Direito Administrativo, percebe-se que a funcionalização da disciplina, como instrumento de governo, é realçada, pois, paralelamente às mudanças do Estado também ocorreram transformações paradigmáticas nesta disciplina, tornando-a responsável por prover a referida “tecnologia” de implementação de políticas públicas. Nesse particular é possível afirmar que o Direito Administrativo norte-americano, tradicionalmente regulatório, passou a aproximar-se da governança, priorizando-se o compartilhamento de atividades e funções entre atores públicos e privados.²¹¹ Oportuno ressaltar que essa ideia está em consonância com a gestão das cidades denominada de “governança urbana” e, especificamente, com o modelo “em redes” (que promove a miscigenação entre o modelo puramente gerencial e o democrático-participativo).

Diogo Coutinho atribui alguns papéis ao Direito no campo das políticas urbanas, dentre os quais se destacam o de caixa de ferramentas e arranjo institucional. Em relação ao primeiro, o Direito seria instrumentalizado para o fim de pôr em marcha dada estratégia de ação, elaborando-se diferentes modelagens jurídicas de políticas públicas, escolha de instrumentos de Direito Administrativo mais adequados para os fins perseguidos, assim como o desenho de mecanismos para indução ou recompensa para certos comportamentos.²¹² No tocante ao segundo, o Direito passa a integrar a dimensão institucional das políticas públicas,

²⁰⁹ GRAU, Eros. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 30-31.

²¹⁰ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas públicas. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 454.

²¹¹ LOBEL, Oly (2004). *The Renew Deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought*. n. 89. **Minnesota Law Review**. pp. 262-390. p. 265.

²¹² COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas..., p. 469.

fornecendo base normativa capaz de estruturar o seu funcionamento, regular seus procedimentos e viabilizar a articulação entre atores ligados a tais políticas.²¹³

Enquanto a elucidação do primeiro papel se torna imprescindível para esse texto em virtude do próprio objetivo almejado, qual seja, de compreender o contrato administrativo como instrumento de implantação de mobiliário urbano e prestação de serviços públicos de acesso efetivamente universal aos cidadãos, diretamente relacionados à concretização das funções da cidade, o segundo ganha importância em razão da necessidade de regulação das relações público-privadas travadas a tal fim, características naturais do exercício da governança urbana. As questões urbanas devem ser vistas mediante um sistema interligado de ações públicas e privadas que se complementem, sendo essa atuação viabilizada pela atividade estatal de gestão das direções a serem tomadas.²¹⁴

Nesse sentido, Juliana Bonacorsi de Palma atribui ao Direito Administrativo a função de fornecer instrumentos jurídicos para formulação e execução de políticas públicas, tomando-se como exemplo, assim, o contrato administrativo de PPP para cumprir esse fim.²¹⁵ Não pode ser visto, então, como um fim em si mesmo, mas como ferramental a ser utilizado pela Administração Pública em suas atividades, de modo que, para além de representar meios de privatização ou desestatização, as concessões são instrumentos para o alcance de políticas públicas.²¹⁶

O Estado, portanto, teve o seu papel na gestão de políticas públicas reformulado a partir da década de 80, momento em que se elaborou o PND e houve a privatização formal da execução de serviços públicos e implantação de infraestrutura urbana essenciais às finalidades estatais. Nesse passo, os municípios passaram a sofrer influência de técnicas de gestão decorrentes da governança urbana, outorgando afazeres genuinamente públicos aos particulares. O Direito, por

²¹³ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas..., p. 468.

²¹⁴ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Parceria Público-Privada e a requalificação urbana. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 420-421.

²¹⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Direito Administrativo e Políticas Públicas: o debate atual. In Almeida, Fernando; Marques Neto, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). **Direito Público em evolução – Estudos em homenagem à Professora Odete Medauar**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 179.

²¹⁶ SCHIRATO, Vitor Rhein. As parcerias público-privadas e políticas públicas de infraestrutura. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. p.80

sua vez, assumiu o papel estruturador de novos e renovados instrumentos jurídicos implementadores de políticas públicas. Esse ferramental jurídico criado auxiliou a execução de atividades necessárias ao desenvolvimento urbano por particulares, adiante tratada especificamente como concessão administrativa e patrocinada, espécies trazidas pela Lei 11.079/2004 – LPPP.

2.2.2. O contrato de concessão de serviço público e a sua valoração como instrumento colaborativo de realização de políticas públicas de infraestrutura urbana

A ferramenta capaz de auxiliar o Estado em cumprir suas atividades, ora tratadas sob o espectro de transformações urbanísticas e concretização das funções sociais da cidade, é a delegação da prestação de serviço público e de implantação de mobiliário urbano. Essa alternativa reforça-se como eficaz em vista do aumento de complexidade das atuais pautas sociais, as quais conduziram ao crescimento das despesas públicas e expansão dos serviços públicos.²¹⁷ No dizer de Marçal Justen Filho, a concessão é um instrumento de implementação de certas políticas públicas. Não é pura e simplesmente uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. Muito mais do que isso, é alternativa para realização de valores constitucionais fundamentais.²¹⁸ Para a pesquisa, os referidos valores se especificam naqueles relacionados às funções sociais da cidade e à ordem jurídico-urbanística insculpida no Estatuto da Cidade, ambos já abordados.

O foco principal da pesquisa se encontra na valoração das PPPs como contratos de concessão aptos à efetivação das funções sociais da cidade e à viabilização municipal da execução de serviços públicos de interesse local e respectiva implantação de mobiliário urbano. Para tanto, imperioso é a caracterização do contrato de concessão antes de se abordar especificamente as espécies e peculiaridades da LPPP.

O termo concessão, isoladamente considerado, não apresenta significação jurídica unitária. Antes de se chegar às espécies de concessão que se pretende abordar nesse texto, importante é a realização de breve depuração do referido

²¹⁷ BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de; MASSONETTO, Luís Fernando. Reforma do Estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos – RIPE**, Bauru, v. 40, n. 45, pp. 171-193, jan./jun., 2006. p.179.

²¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2004. p. 58.

termo. Inicialmente, pode-se dividir a concessão em dois grandes grupos: aquela que pressupõe uma técnica constitutiva por derivação (em que há o deslocamento do exercício de um direito ou de um poder da Administração ao Privado) e aquela que constitui um direito ao privado (sem que isso envolva o deslocamento de direito titularizado pela Administração Pública).²¹⁹ No bojo das derivativas, por sua vez, é possível verificar, de um lado, a concessão quanto ao uso de bens e, de outro lado, o instituto aplicado para trespassar o direito à exploração de certas atividades (concessão de serviço público e exploração de atividade econômica).²²⁰ É em relação a essa última classificação de concessão, referente aos contratos de colaboração entre particulares e a Administração, que se pretende dar atenção.

Não há no ordenamento constitucional a definição propriamente dita sobre o instituto da concessão como contrato de colaboração, mas a sua mera previsão, para esse fim, em diversos e aleatórios dispositivos, notadamente no art. 21, inciso XI, art. 25, §2º e art. 30, inciso V, os quais tratam da exploração de serviços nos âmbitos federais, estaduais e municipais, respectivamente. Além disso, o art. 175 da CF é claro em determinar que ao Poder Público incumbe, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos.²²¹²²²

Diante da indefinição constitucional, em geral os doutrinadores conceituam a concessão a partir de elementos essenciais, dentre os quais, por exemplo, Vera Monteiro elege como importantes: objeto da concessão; o mecanismo de remuneração do concessionário; o significado da expressão “exploração por sua própria conta e risco”; e, por fim, a realização de investimento pelo contratado.²²³ Em semelhante sentido, Fernando Vernalha Guimarães se refere à conceituação da concessão de serviço a partir da locução “técnica concessória” que, para o autor, possui traços que singularizam o modelo concessório, quais sejam: o modo peculiar de financiamento de serviços e obras do Estado, comportando ajustes de longo

²¹⁹ GONÇALVES, Pedro. **A Concessão...**, p. 50-61.

²²⁰ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 18-23.

²²¹ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

²²² Apenas para registro, pretende-se abordar brevemente alguns aspectos essenciais e genéricos da concessão de serviço público, identificados, em sua maioria, à espécie comum, pois as modalidades administrativa e patrocinada serão objeto de tópico específico destinado ao tema das PPPs.

²²³ MONTEIRO, Vera. **Concessão...**, p. 153.

prazo e pagamentos diferidos pela Administração, quando envolvida contraprestação pelo poder público; a transferência de certo risco ordinário ao parceiro privado (quando não o risco de utilização, o chamado risco de qualidade); e, por último, a prestação de serviços e a execução de obras objeto dos ajustes concessórios que pressupõe a realização sob o modo de gestão, responsabilizando o particular pela operação de certo serviço público ou de relevância coletiva.²²⁴

Diante destes elementos essenciais, elege-se a definição de concessão de serviço público formulada por Egon Bockmann Moreira como adequada ao entendimento do que adiante será exposto. Para o autor, a concessão de serviço público, em sua espécie comum, é “relação jurídica administrativa, unitária e complexa, por meio da qual o Poder Público transfere a execução de determinado serviço ao particular selecionado em prévia licitação, que assumirá, por prazo certo e por sua conta e risco, a gestão de projeto concessionária autossustentável”²²⁵.

Depreende-se a referida definição que o contrato administrativo é o fato jurídico responsável por concretizar a relação jurídica concessionária, que tem por conteúdo um feixe de direitos e deveres (recíprocos e em favor de terceiros) constituídos pela específica relação entre o Ente concedente e o concessionário, tal qual prevista no regime estatutário e cláusulas contratuais. Destaca-se que a relação jurídica é bilateral, quando vista pelo aspecto constitutivo contratual, estabelecendo-se dois polos distintos (ainda que compostos por mais de uma pessoa). Entretanto, em relação aos efeitos, é plurilateral, excepcionando-se a tradicional máxima da relatividade da força vinculante quanto às pessoas contratantes.²²⁶

Em relação ao objeto da concessão de serviço público, importa destacar que a atividade delegada ao particular poderá ser exclusivamente de prestação de serviço, apenas de execução de obra pública ou, ainda, a concessão de serviço público precedida de obra pública, em situações nas quais o Poder Público não disponha de infraestrutura básica previamente implantada para que haja a disponibilização de certo serviço aos cidadãos. No tocante à concessão de exploração de obra pública a ser edificada, tem-se que o concessionário, após a conclusão do edifício, poderá cobrar tarifas aos usuários que usufruirão de

²²⁴ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão...**, p. 30.

²²⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões...**, p. 89.

²²⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões...**, p. 97-98.

determinado mobiliário urbano sem que haja um serviço público a ser efetivamente prestado posteriormente.²²⁷

Não obstante a classificação acima disposta, principalmente em vista das espécies administrativa e patrocinada, dificilmente poderá se taxar os serviços públicos prestados mediante concessão. Isso porque houve a ampliação do que pode se tornar objeto de contrato de concessão, principalmente após a edição da Lei 11.079/2004. Desse modo, a adoção de espectro alargado quanto ao objeto desses contratos tem servido de base para a ampliação do cabimento da concessão para fins de permitir, por exemplo, a delegação de atividades como a de modernização do Estádio Maracanã.²²⁸ Essa ampliação se torna elementar para o âmbito urbanístico, pois possibilitou a delegação de atividades estreitamente relacionadas às funções sociais da cidade, adiante tratadas sob os temas de habitação, saneamento básico e mobilidade.

O alargamento do que pode se tornar objeto do contrato de concessão, seja para viabilizar projetos em que não se é possível cobrar tarifa do usuário ou que não envolva atividade privativa do Estado, auxiliou a evitar dúvida entre classificar certa atividade como serviço público ou atividade econômica. Assim, pode-se dizer que atualmente o objeto concedido pode ser complexo, envolvendo, ao mesmo tempo, a transferência de bens públicos e sua exploração em conjunto com atividades de interesse público (serviços públicos e atividades econômicas), conteúdo integralmente disciplinado em uma mesma relação jurídica administrativa.²²⁹

A distribuição dos riscos do projeto concessionário e a correspondente racionalidade remuneratória – que na concessão comum é inteiramente do concessionário e pautada integralmente na tarifa cobrada ao usuário, respectivamente – não comportam maior atenção, vez que no tópico subsequente esses elementos serão tratados comparativamente às espécies das PPPs, objeto principal deste estudo. Isso porque, substancialmente, as concessões devem ser analisadas individualmente a partir do seu objeto, qual seja, o engajamento de um particular na prestação de um serviço público, de modo que qualquer outro elemento

²²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral...**, p. 97.

²²⁸ MONTEIRO, Vera. **Concessão...**, p. 156-157

²²⁹ MONTEIRO, Vera. **Concessão...**, p. 155.

que venha a ser agregado ao conceito de concessão dependerá de cada outorga tratada, o que retirará, preliminarmente, o foco do seu elemento essencial.²³⁰

O mesmo ocorre ao regime de princípios aplicado à prestação dos serviços públicos, quais sejam, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia e generalidade, dentre os quais se faz importante o destaque tão somente desse último, notadamente no seu aspecto de universalização.²³¹ Isso porque não basta que o serviço público seja prestado (disponibilizado) indistintamente a todos os usuários, mas estes, imersos em condições abruptamente desiguais, seja quanto à localização de sua residência na ambiência urbana, seja no aspecto financeiro, têm de ter acesso universal a essas comodidades materiais, atingindo-se a igualdade, não apenas formal, de seus usuários. A prestação de serviço de saneamento básico tem de alcançar os lugares mais longínquos (periferias) dos municípios, assim como o usufruto de bens e serviços localizados nas áreas centrais da cidade devem ter o seu acesso universalmente viabilizado por transporte urbano coletivo suficiente para tanto. Em ambas as hipóteses a implantação de mobiliário urbano adequado a esse fim ganha relevância e caráter essencial à efetivação da universalidade do serviço público (no sentido proposto), aproximando-se, igualmente, do direito à cidade.

A breve incursão sobre os aspectos gerais da concessão de serviço público, ora realizada, servirá de supedâneo para a exploração do tema das PPPs, no tocante à concessão administrativa e patrocinada. Outrossim, o que deve restar evidenciado é que esse instituto, para além da mera transferência de titularidade da gestão de determinado serviço público ao particular, constitui instrumento de colaboração de particulares à consecução de finalidades atribuídas constitucionalmente ao Estado.

Nesse particular, deve-se abrandar a noção de autoridade presente nos contratos administrativos e prevista pela Lei 8.666/1993. A Lei de Licitações considerou que o Poder Público sempre comparecerá, em suas relações contratuais, com poderes de autoridade, o que implica na redução do fenômeno contratual da Administração ante a valorização de cláusulas exorbitantes.²³² Isso porque os

²³⁰ SCHIRATO, Vitor Rhein. *Concessões de serviços públicos...*, p. 148

²³¹ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões...**, p. 256-257

²³² MONTEIRO, Vera. **Concessão...**, p. 47.

contratos colaborativos de concessão devem abrir espaço à consensualidade, como formação privilegiada de administração interesses públicos nas relações entre Administração e cidadãos, ponderando-se valores e direitos, aspectos que dão a tônica pragmática e democrática do Pós-Modernismo.²³³ A noção de que a relação jurídica concessionária, ainda que na consideração de seus dois polos, envolve sujeitos em posições contrapostas deve ser superada pela ideia de conversão de interesses, de modo que o particular passa a figurar como parceiro em colaboração.²³⁴ Substitui-se, então, a figura do mero executor de obras de infraestrutura e prestador de serviço público para a de efetivo colaborador comprometido com a execução do objeto do contrato de concessão. O contrato, instituto jurídico de colaboração entre a Administração e os particulares, deve ser entendido como a integração cooperativa entre concedente e concessionário, ambos unidos para prestar serviço adequado, em vista de interesses horizontalmente alinhados e compostos, havendo verdadeira complementariedade público-privada.²³⁵ Essa é a compreensão básica que se exige, notadamente, das parcerias instituídas pela Lei 11.079/2004, qual seja, de coordenação de interesses e riscos entre parceiros que se colocam numa relação horizontal de longo prazo, na qual convivem os planos público e privado.²³⁶

O que deve ficar claro, ainda, é que as concessões de serviço público devem ser analisadas sob um enfoque muito mais complexo, isto é, muito além do mecanismo de transferência do exercício de um serviço público ao particular. Ao invés disso, esse contrato deve ser analisado como reflexo de uma política pública fixada pelo Estado para o investimento em infraestrutura e atividades essenciais, notadamente quanto à provisão de mobiliário urbano e à concretização das funções sociais da cidade. Torna-se fundamental considerar os contratos de concessão, especialmente aqueles relativos as PPPs, com mecanismo de ação estatal para a realização de objetivo público, situando-os no bojo de realização de políticas

²³³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Org.). **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 420.

²³⁴ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Editora RT, 2003. p. 210-211.

²³⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões...**, p. 38.

²³⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. A experiência das licitações para obras de infraestrutura e a Lei de Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 113.

públicas, impondo-lhes o dever de ser o resultado de um processo, pois imaginar a PPP foram desse contexto pode levar ao desperdício de tempo e de recursos.²³⁷

Ademais, a opção pela técnica concessória (comum ou patrocinada) depende da instituição de políticas tarifárias, o que passa pela implementação de políticas públicas voltadas à socialização e à racionalização do serviço público, oportunidade esta que enseja a instituição de tarifação extrafiscal para ampliação do acesso do serviço à população carente ou a regular o uso de bens escassos envolvidos na prestação (tarifas regulatórias).²³⁸ A repartição das concessões de serviço público previstas no ordenamento jurídico brasileiro traduz o modo de se fazer política pública mediante de contratos administrativos viabilizadores da ação estatal.²³⁹

2.3. AS ESPÉCIES DE CONCESSÃO PATROCINADA E ADMINISTRATIVA CRIADAS PELA LEI 11.079/2004

A análise empírica das PPPs em âmbito municipal, destinadas à prestação de serviços públicos de interesse local e implantação de mobiliário urbano, relacionadas aos setores de habitação, saneamento básico e mobilidade, além do posterior cotejo quanto aos principais problemas e soluções que esse modelo concessório pode representar aos municípios, demanda prévia teorização a respeito das concessões administrativa e patrocinada, criadas mediante a promulgação da Lei 11.079/2004 – Lei das Parcerias Público-Privadas (doravante chamada LPPP).

Desde já importa registrar que essas novas espécies de concessões atribuem ao particular papel fundamental na execução de serviços que necessitem de prévia implantação de complexa infraestrutura, reforçando-se ainda mais o reposicionamento de atores capazes de assumir responsabilidades públicas. Atribui-se maior relevância a atuação colaborativa dos particulares, já existente, em certa medida, na espécie comum de concessão.²⁴⁰ A previsão do procedimento de manifestação de interesse (PMI), ao facultar a participação proativa dos particulares na realização de projetos, estudos, levantamentos ou investigações relativas a

²³⁷ SCHIRATO, Vitor Rhein. As parcerias público-privadas e políticas públicas..., p. 95.

²³⁸ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 107.

²³⁹ SCHIRATO, Vitor Rhein. Concessões de serviços públicos..., p. 153.

²⁴⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 21.

determinado projeto já definido como prioritário pelo Poder Público, traduz o novo espírito da relação entre a Administração Pública e os particulares. Desse modo, cumpre esclarecer as particularidades das espécies concessórias criadas pela LPPP, apontando-se as principais razões pelas quais os municípios devam optar por firmar contratos administrativos dessa natureza para a prestação de serviços públicos de interesse local e, sobretudo, quando a implantação de mobiliário urbano se torna elementar à concretização das funções sociais da cidade.

A LPPP, em seu art. 2º, deixa claro objetivamente que as parcerias público-privadas são contratos administrativos de concessão nas modalidades patrocinada e administrativa, distinguindo-se, então, da concessão comum tratada na LGC. No mesmo dispositivo, nos incisos I, II e III do parágrafo 4º, respectivamente, há vedação da celebração de contratos desta natureza quando o seu objeto representar valor inferior a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais), cujo o período de prestação for inferior a 5 (cinco) anos e, por último, quando o objetivar-se unicamente a contratação de fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Essas características conduzem ao entendimento de que as PPPs são instrumentos utilizáveis em situações especiais, em que haja transferência ao particular contratado não apenas a obrigação de execução de infraestrutura (que pode ser obra ou disponibilização de outros equipamentos), mas também de exploração e gestão das atividades dela decorrentes.²⁴¹

Em relação as modalidades, primeiramente, a concessão administrativa, definida no art. 2º, parágrafo 2º, da LPPP, é caracterizada como "contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens". Fernando Vernalha Guimarães explica que essa modalidade de concessão pode ser de grande valia quando o ente público, diante de necessidades econômicas e financeiras, precise executar projetos estruturantes, como é o caso da implantação de mobiliário urbano complexo para a prestação de serviços públicos. Em geral, essa modalidade de concessão implica no provimento, pelo parceiro privado, de infraestrutura prévia, decorrendo-lhe, como contrapartida financeira, o direito de sua exploração econômica (a partir de remuneração diretamente provida

²⁴¹ MONTEIRO, Vera. **Concessão...**, p. 144.

pela Administração)."²⁴² Aproxima-se de atividade prestada para o próprio Estado, com remuneração pautada na contraprestação pública.²⁴³

O objeto do contrato administrativo dessa natureza pode ser observado mediante dois ângulos: sob o viés do regime jurídico da atividade (com a existência ou não de delegação) e sob a complexidade estrutural do próprio objeto. No tocante ao primeiro viés, pode-se promover a divisão em concessão administrativa sem delegação (envolvendo o desempenho de serviços administrativos, tais como a construção de estabelecimento de educação associada à exploração de serviços de restaurante e de manutenção da infraestrutura) e com delegação, que pode ser subdividida entre serviços públicos econômicos (serviços tarifáveis, que podem ser objeto de concessão comum, as opta-se politicamente pela modalidade administrativa) e gestão de serviços sociais e serviços públicos não econômicos (a exemplo do trespasse da gestão de atividades de saúde e da gestão de atividades educacionais).²⁴⁴ Em relação ao segundo, pode-se distinguir a concessão administrativa para prestação de serviços (o parceiro privado incumbe-se de organizar um conjunto de atividades e bens que resultem na produção de certo serviço à Administração e ao usuário), prestação de serviços precedida ou da construção de obra pública (que é a forma que melhor retrata a vocação do modelo de concessão administrativa, tendo como objeto de análise a PPP Habitacional de São Paulo) ou de fornecimento (e instalação de bens).²⁴⁵

A segunda modalidade criada é chamada de concessão patrocinada, conceituada pela LPPP, no §1º do art. 2º, como concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a LGC, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Ou seja, é contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para

²⁴² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada...**, p. 176.

²⁴³ VALIM, Rafael. CARVALHO, Gustavo Marinho de. O caráter subsidiário das parcerias público-privadas. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Forum, 2014. p. 270.

²⁴⁴ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada...**, p. 179-186.

²⁴⁵ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada...**, p. 203-205.

que o execute em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pública paga ao concessionário.²⁴⁶

Além dos aspectos remuneratórios, a concessão patrocinada distingue-se da concessão comum pela obrigatoriedade da constituição de sociedade de propósito específico (SPE), para implantar e gerir o objeto da parceria (art. 9º da LPPP), a possibilidade de prestação de garantias, o compartilhamento de riscos e de ganhos econômicos, além da possibilidade de aplicação de penalidades à Administração Pública, no caso de inadimplemento contratual, e as normas limitadoras do prazo mínimo e máximo do contrato (art. 5º, inciso I, da LPPP).

Com efeito, os sobreditos elementos distintivos também estão presentes na concessão administrativa, podendo-se afirmar a existência de traços comuns em ambos os modelos. A obrigatoriedade de constituição de SPE, por exemplo, vai ao encontro da própria racionalidade financeira das PPPs, pautada no financiamento do projeto concessionário, o chamado "Project Finance". Isto é, ao conjugar a tomada de recursos à propriedade dos ativos financeiros, a SPE permite a instituição do ciclo vital do projeto concessionário, imputando-se a dívida aos seus próprios resultados e tornando o projeto mais atrativo e confiável.²⁴⁷

Nas PPPs, ainda, observa-se o compartilhamento de ganhos econômicos (decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado) e a repartição dos riscos, com cada qual assumindo a respectiva parcela em conformidade com a matriz contida no contrato administrativo.²⁴⁸

Certo é que aspecto econômico das PPPs representa um dos principais atrativos à utilização desta técnica concessória pelos entes federativos, principalmente pelos municípios, pois o financiamento de infraestrutura urbana, a partir desta técnica contratual, se difere do endividamento público, mostrando-se como uma "eficiente alternativa de aumentar os investimentos no setor quando o Estado vê a capacidade de investir constricta por fatores fiscais ou orçamentários."²⁴⁹

²⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceiras na Administração...**, p. 149.

²⁴⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões...**, p. 108.

²⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceiras na Administração...**, p. 157-159.

²⁴⁹ JATENE, Pedro; DAL POZZO, Augusto Neves. Os principais atrativos das Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento de infraestrutura pública e a necessidade de planejamento adequado para sua implantação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 57.

Três são as particularidades financeiras que tornam as PPPs atrativas para a execução de projetos de infraestrutura, os quais são essenciais para a concretização das funções sociais da cidade, como até o momento foi exposto. A primeira corresponde à alternativa de financiamento, de modo que os custos de implantação de determinada infraestrutura são diluídos em contratos de longa duração, não se exigindo a contabilização imediata no orçamento público e "respectiva dotação referente à integralidade do montante."²⁵⁰

A segunda particularidade tem relação com a maior vantagem pública no ajuste de contratos administrativos dessa natureza ("Value for Money"), pois há ganhos de eficiência quando comparado aos custos entre execução direta de uma política pública e a contratação de PPP. A atratividade é reforçada na medida em que a modelagem financeira é realizada por investidores privados, de modo que os municípios, muitas vezes carentes de condições financeiras suficientes para a implantação de mobiliário urbano necessário à efetivação das funções sociais da cidade, assim possam ter viabilizado as transformações citadinas pretendidas. Trata-se essencialmente de opção pela realização de infraestrutura urbana via PPP ou pela sua não implantação. A engenharia financeira aplicada a estas espécies de concessões dá vazão às oportunidades e necessidades de expansão e de desenvolvimento urbano que permaneceriam estagnadas diante das limitações municipais de cunho econômico, financeiro e normativo.²⁵¹

Importante destacar, nesse ponto, que essa técnica contratual, dada sua racionalidade econômica complexa, possibilita que a valorização imobiliária decorrente da requalificação urbana seja fonte de receitas acessórias para o financiamento e garantia da sustentabilidade do próprio projeto concessionário. Nesse particular, torna-se interessante a inclusão, no conteúdo do contrato, que certo percentual das receitas acessórias sejam destinadas a realização de novos investimentos na própria concessão ou no abrandamento dos custos que o projeto tenha previsto.²⁵² Os ganhos com a valorização compõem as receitas resultantes do mobiliário urbano podendo-se desonerar os investidores e o próprio município.

²⁵⁰ JATENE, Pedro; DAL POZZO, Augusto Neves. Os principais atrativos..., p. 57.

²⁵¹ JATENE, Pedro; DAL POZZO, Augusto Neves. Os principais atrativos..., p. 61.

²⁵² RIBEIRO, Maurício Portugal. Receitas acessórias decorrentes de novos projetos imobiliários em concessões e PPPs. In. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 377.

A terceira e última particularidade está na capacidade de as PPPs proverem infraestrutura, pois o desenho, construção, financiamento e a operação do projeto se dão fundamentalmente pelo setor privado. Desse modo, os contratos de infraestrutura urbana poderão envolver tanto “upgrade” dos equipamentos públicos e redes de infraestruturas já existentes quanto disporem sobre a construção de novo empreendimento (“greenfield constructions”).²⁵³ Nesse sentido, a PPP é espécie do gênero contrato administrativo de serviços ao Estado, sendo a particularidade atinente a essa técnica contratual estreitamente ligada ao seu próprio objeto: aperfeiçoar contrato de PPP, realizando-se investimento privado, ao fim de criar, ampliar ou recuperar a infraestrutura pública.²⁵⁴ Há quem defenda que a modalidade patrocinada de concessão de serviço público, em comparação à administrativa, precedida ou não de obra pública, é mais adequada para o fim de implantação de infraestrutura física e de inclusão social. O motivo para tanto se encontra no fato de que nela haverá aperfeiçoamento de relação jurídica complexa, cuja execução demandará financiamento do setor privado.²⁵⁵

Ao retomar o aspecto da governança urbana, em que há influência do modelo de gestão democrático-participativa, percebe-se que a técnica concessória das PPPs vai ao seu encontro, porquanto favorece a atuação de diversos atores, público ou privados, seja no papel de financiador, fiscalizador, gestor ou executor, assim como da própria sociedade no momento anterior ao início da prestação de serviços públicos de interesse local e implantação de infraestrutura urbana.

Para além da mera verificação da governança pública na contratação de PPPs, há que se destacar que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no documento “Public Governance of Public-Private Partnerships”, enumera alguns princípios básicos para a sua garantia em contratos desta natureza, quais sejam, o envolvimento de todos os atores relacionados a PPP, por meio de consultas ativas e envolvimento de usuários finais na definição do projeto; garantia de que todas as normas aplicáveis a PPP sejam

²⁵³ NÓBREGA, Marcos. **Direito da Infraestrutura...**, p. 57.

²⁵⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. *Guia jurídico das parcerias público-privadas...*, p. 33.

²⁵⁵ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. As parcerias público-privadas e suas tendências em 10 anos de existência legal quanto a endividamento público e criação de infraestrutura. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 501

claras e efetivas; transparência de todos os atos envolvidos no processo de contratação pública, mesmo que se considere a fase de modelagem do projeto.²⁵⁶

Os modelos concessórios criados pela LPPP, portanto, favorecem a participação de diversos atores, abrandando-se o aspecto unilateral das políticas públicas formuladas historicamente durante o modelo de gestão burocrático.

Daniela Libório Di Sarno, ao relacionar a PPP ao cenário urbano, destaca que o diferencial dessas parcerias, em contraposição aos contratos administrativos tradicionais de prestação de serviço público, é que obrigatoriamente deverá haver a participação da população na formulação dos objetivos e meios a serem escolhidos e executados, seja pelo Poder Público, seja pelo setor privado.²⁵⁷ Ou seja, privilegia-se a integração entre o Poder Público e o setor privado, tanto na categoria de cidadãos efetivamente afetados pelas obras de mobiliário urbano quanto na pessoa dos investidores privados e do próprio concessionário.

Destaca-se o art. 10, inciso VI, da LPPP, que exige que a minuta de edital e do contrato seja submetida à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, a fim de que seja informada a justificativa da contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, dentre outras informações. No entanto, pontua-se a ressalva de que esta exigência, ainda que aparentemente se mostre útil em termos de participação dos interessados, talvez possa não cumprir os princípios da democracia participativa (que integra a governança urbana), uma vez que as sugestões podem não ser efetivamente examinadas ou a recusa devidamente justificada.²⁵⁸ Esse aspecto, em específico, será abordado mais detidamente no último capítulo.

Certo é que, em termos práticos, a governança pública consiste na maior interação entre público e privado, tanto na definição do projeto de PPP quanto em sua execução, elementos esses materializados na preferência pela consensualidade na elaboração de projetos de infraestrutura e necessidade de levar em consideração os interesses de todos os “stakeholders” na tomada de decisões em matéria de PPP. Juliana Bonacorsi de Palma comenta, “a relação entre governança pública e PPP vem reforçar o primado do relacionamento público-privado mais efetivo na

²⁵⁶ OCDE. “Governance of Public-Private Partnerships. 2012. P. 7-9. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁵⁷ SARNO, Daniela Libório Di. Pareceria Público-Privada..., p. 423.

²⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceiras na Administração...**, p.175.

comparação com o modo tradicional de proceder as contratações públicas no Brasil.”²⁵⁹ De toda sorte, como resultado dessa cooperação, ainda, ameniza-se a assimetria informacional apresentada pelo Poder Público em relação ao particular, sendo a concessão aperfeiçoada nesses moldes capaz de, por exemplo, promover a requalificação da ambiência urbana, implantando-se infraestrutura básica, a partir da técnica econômico-financeira mais apurada possível.²⁶⁰

A natural da racionalidade integrativa da PPP favorece a sua utilização para a execução de obras que necessitem da intervenção urbanística, pois, a transformação do cenário urbano implica na tomada de medidas coordenadas pelo Poder Público municipal e executadas com a participação de terceiros e interessados, pois tem condão de afetar diretamente os cidadãos de certa localidade da cidade.²⁶¹ A racionalidade aplicada nas espécies de concessões criadas pela LPPP tem função mitigadora de problemas comuns à implantação de infraestrutura local, principalmente em áreas carentes de recursos, onde historicamente se optou pela implantação direta e parcial de mobiliário urbano sem que houvesse planificação prévia. A falta de capacidade técnica do quadro administrativo municipal, nesse passo, muitas vezes torna a atuação direta pouco eficiente ou destituída de viabilidade para a promoção de efetivas transformações urbanísticas, aptas a garantir o direito à cidade.²⁶²

Diante disso, reforça-se a significância que se pretende atribuir às PPPs, apoiando-se em Fernão Justen de Oliveira. Para o autor, essa técnica contratual constitui processo socioeconômico destinado à universalização do suprimento de necessidades públicas, ora relacionadas à concretização das funções sociais da cidade e acesso universal a serviços públicos de interesse local essenciais. É denominado de processo por não se limitar a mera contratação de prestação de serviços públicos, precedida da implantação de infraestrutura urbana, produzindo-se certos resultados, mas em razão de legitimar-se por assimilação democrática da

²⁵⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Governança Pública nas parcerias público-privadas..., p. 118.

²⁶⁰ DAL POZZO, Augusto Neves. Procedimento de manifestação de interesse e o planejamento estatal de infraestrutura. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 58.

²⁶¹ GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ, 2002. p.180.

²⁶² MASCARÓ, Juan Luís. **Infra-estrutura habitacional alternativa**. Porto Alegre: Sagra, 1991. p.20.

coletividade, que é um dos principais aspectos da governança urbana e do modelo atual de gestão das cidades.²⁶³

A pontuação dos principais elementos integrantes das espécies de concessões criadas pela LPPP teve por objetivo a justificação desse modelo como melhor escolha pública para a prestação de serviços públicos de interesse local e implantação de mobiliário urbano essenciais à concretização das funções sociais da cidade. Essa técnica concessória representa instrumento (verdadeiro processo socioeconômico) capaz de viabilizar a implantação de infraestrutura em municípios que não dispõem de recursos públicos suficientes e tampouco de capacidade administrativa necessária para alcançar esse fim. Assim, as funções sociais da cidade, ora analisadas limitadamente nos temas de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, podem encontrar nas PPPs municipais a sua condição de existir, possibilitando, igualmente, a efetivação do direito à cidade.

Pretende-se, na sequência, traçar o atual panorama da expansão das PPPs em âmbito municipal, abordar a legislação dos setores de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, assim como realizar estudo de caso de experiências em projetos de PPP nas respectivas matérias. Diante do relativo pouco tempo de existência da LPPP, não se almeja averiguar a efetividade dos projetos estudados na realização de políticas públicas de implantação de mobiliário urbano e prestação de serviços públicos de interesse local diretamente relacionados às funções sociais da cidade, mas apenas conhecer as principais características que integram a racionalidade e o conteúdo jurídico dos contratos de PPP.

²⁶³ OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria Público-Privada: Aspectos de Direito Público Econômico**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 59-60.

CAPÍTULO III – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS MUNICIPAIS EM MATÉRIAS DE HABITAÇÃO, SANEAMENTO BÁSICO E MOBILIDADE URBANA

3.1. O PANORAMA DA EXPANSÃO MUNICIPAL DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NOS 12 ANOS DE EXISTÊNCIA DA LPPP

A LPPP foi promulgada em 30 de dezembro de 2004. São quase 12 anos de amadurecimento dessa nova forma de contratação pública criada pela Lei 11.079/2004. Seguindo os dizeres de Marçal Justen Filho e Rafael Schwind, talvez a intensidade de uso das PPP não tenha sido a ideal até o momento, no entanto há que se ressaltar que o mundo real se desenvolve segundo padrões distintos daqueles que norteiam a mente dos políticos, economistas e demais atores.²⁶⁴ Além disso, percebe-se que tão somente a partir de 2010 é que a maioria das contratações dessa natureza foram aprovadas, o que demonstra que apenas recentemente a complexa racionalidade dessa técnica concessória, de garantias e compartilhamento de riscos, foi assimilada pela Administração Pública e, conseqüentemente, aceitos para implementação de políticas públicas.

Atrelado a esse período de aprimoramento, igualmente, pode-se verificar certos sinais de crise do modelo pela falta de crédito público ofertado pelo Governo, pois o endividamento público não foi considerado de maneira racional e planejada para a criação de infraestrutura suficiente ao suporte da imensa gama de serviços públicos que o Estado, direta ou indiretamente, tem de prestar.²⁶⁵

De toda sorte é nítido estatisticamente o aumento da escolha desse modelo pelos entes públicos brasileiros, principalmente nos últimos cinco anos. Isso porque, até agosto de 2012 existiam pouco mais de 26 (vinte e seis) PPPs contratadas pela Administração Pública, dentre as quais 18 (dezoito) em âmbito estadual, 7 (sete) pelos municípios e 1 (uma) na esfera federal. Deste total de PPPs firmadas, 23 (vinte e três) são concessões administrativas e 3 (três) patrocinadas.²⁶⁶

Utilizando-se este primeiro marco temporal de agosto de 2012, Roberto Gomes Caldas verificou o trâmite de 58 (cinquenta e oito) projetos de PPPs estaduais em fase de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMIs), dentre os

²⁶⁴ JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. Introdução: Reflexões iniciais a partir dos 10 anos da Lei das PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 34.

²⁶⁵ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. As parcerias público-privadas..., p. 495.

²⁶⁶ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. As parcerias público-privadas..., p. 504.

quais 53 (cinquenta e três) tiveram início após 2010, o que demonstra o maior interesse público-privado na realização de estudos de viabilidade e o fortalecimento da ideia de crescimento do uso da contratação pública dessa natureza.²⁶⁷

De fato, os indícios de maior uso das PPPs se evidenciam quando observados dados estatísticos mais recentes, sendo possível, inclusive, traçar perspectivas para 2016 e 2017. Bruno Pereira descreve que em 2015 alcançou-se a marca de 80 (oitenta) contratos assinados de concessão administrativa e patrocinada desde a edição da LPPP. No mesmo ano foram 138 (cento e trinta e oito) PMIs publicados, dentre os quais 106 (cento e seis) na esfera municipal e 32 (trinta e dois) pelos estados, com objetos contratuais, em grande maioria, na área de iluminação pública (31 projetos), saneamento básico (17 projetos) e resíduos sólidos (16 projetos).²⁶⁸ Em outras palavras, pode-se dizer que quase 77% dos PMIs publicados durante 2015 objetivam a implantação de projetos municipais, o que demonstra a pujante adoção pelos governos locais desse instrumento de realização de políticas, prestação de serviços públicos de interesse local e implantação de mobiliário urbano elementar à concretização das funções sociais da cidade.

No que tange aos valores representativos destes contratos de PPP, há expectativa que se ultrapasse o importe de R\$10,8 bilhões em 2016, uma vez que apenas os contratos deste ano (até junho 2016) já alcançam 2,7 bilhões, sendo que há expectativa de assinatura de outros 32 contratos municipais que somam, segundo a Radar PPP, o montante de R\$8,1 bilhões, totalizando-se quase R\$11 bilhões em 2016.²⁶⁹ Conforme estudo do Radar PPP, até junho de 2016 foram 88 (oitenta e oito) contratos de concessão administrativa e patrocinada celebrados desde a publicação da LPPP, dos quais 2 (dois) foram extintos prematuramente, 28 (vinte e oito) foram assinados entre 2006 e 2011, e outros 58 foram firmados nos últimos 5 anos (entre 2012 e 2016). O mesmo estudo, ainda, confirma que os 86 projetos de PPP em vigência representam mais de R\$147 bilhões (soma de valores de contratos assinados) nos diversos segmentos, entre os quais R\$36.838,00

²⁶⁷ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. As parcerias público-privadas..., p. 504.

²⁶⁸ PEREIRA, Bruno. Situação e perspectivas das PPPs para 2016. **Revista Brasil Construção**. N. 10. Fev. 2016. p. 16.

²⁶⁹ DIÁRIO COMERCIO INDÚSTRIA & SERVIÇOS. **Contratos de PPPs nas cidades podem se aproximar de R\$11 bilhões no ano**. Artigo disponível em: [http://www.dci.com.br/economia/contratos-de-ppps-nas-cidades-podem-se-aproximar-de-r\\$-11-bilhoes-no-ano-id557494.html](http://www.dci.com.br/economia/contratos-de-ppps-nas-cidades-podem-se-aproximar-de-r$-11-bilhoes-no-ano-id557494.html). Acesso em 29 de fev. 2016.

milhões em projetos de trem urbano, R\$22.015,00 milhões em saneamento e R\$8.328,00 milhões em habitação.²⁷⁰

O numerário atualizado sobre o tema (setembro/2016), disponibilizado pela empresa Radar PPP, indica que naquele mês haviam 795 projetos de PPP e concessão em andamento no Brasil, dos quais 83 estão na fase de elaboração de estudos pela iniciativa privada (PMI) e 415 são projetos municipais. Desse total são 132 (cento e trinta e dois) contratos assinados e em execução.²⁷¹ Novamente, mais de 50% dos projetos existentes são municipais, o que reforça a tendência da utilização desta técnica concessória para implantação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos de interesse local. Não há dúvidas de que os municípios têm apostado nas PPPs como meio de realização de finalidades constitucionalmente a si atribuídas, notadamente na prestação de serviços públicos de interesse local. Trata-se do chamado ciclo municipal das PPPs, tema já tratado por alguns doutrinadores pátrios, notadamente Fernando Vernalha Guimarães.

Para o autor, se faz perceptível o interesse cada vez maior das Administrações Públicas (nas suas diferentes esferas) pelo modelo, o que se explica pelo expressivo número de PMIs desencadeados para esse fim, especialmente em âmbito municipal. O cenário atual permite antever o protagonismo dos municípios para o próximo ciclo das PPPs, com aplicações nos mais diversos seguimentos, principalmente em saneamento, mobilidade urbana e iluminação pública.²⁷²

Interessante será, portanto, o estudo de casos de PPP que estão em andamento e a regulação específica dos setores de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, questões justificadamente eleitas já no primeiro capítulo como objeto de pesquisa. Pode-se dizer que o relativo pouco tempo de existência da LPPP impede a averiguação da efetividade dos contratos de PPP para a realização de políticas públicas de implantação de mobiliário urbano e prestação de serviços públicos de interesse local diretamente relacionados às funções sociais da cidade. No entanto, o referido pouco tempo não se mostra impeditivo para a compreensão do “modus operandi” dos contratos de PPP afetos às questões urbanas eleitas.

²⁷⁰ RADAR PPP. **PPP Summit 2016 – Rumo aos 100 contratos**. Artigo disponível em: <https://www.radarppp.com/biblioteca/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁷¹ Informações disponíveis em: <https://www.radarppp.com/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁷² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O ciclo Municipal das PPPs. **Revista Direito do Estado**. n. 51, 2015.

Previamente às três temáticas de análise ora propostas, interessante frisar que a CF atribuiu à União Federal, nos termos do art. 21, inciso XX, a competência de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, eixos estes objetos da pesquisa. Em cumprimento à norma constitucional, editou-se a Política Nacional de Habitação (Lei 11.124/2005), a Lei do Saneamento Básico (Lei 11.445/07) e a Lei da Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12), diplomas estes que regulam os respectivos setores e dão as diretrizes para a prestação de serviços públicos e implantação de infraestrutura urbana afetas a essas matérias urbanas.

3.2. PPP PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL (HIS)

Os contratos de concessão de PPP podem ter como objeto a implantação e gestão de empreendimento destinado à criação de unidades habitacionais de interesse social, além da execução de infraestrutura urbana suficiente à valoração destas moradias como digna. Antes de estudar os dois casos propostos (PPP habitacional Jardins Mangueiral – DF e do Centro de São Paulo – SP), serão salientados os principais pontos do suporte normativo do setor de habitação, notadamente a Política Nacional de Habitação (Lei 1.124/2005).

3.2.1. O suporte normativo do setor de habitação: Constituição Federal, Política Nacional de Habitação (Lei 11.124/2005) e o Estatuto da Cidade

A Constituição Federal atribuiu à União Federal (art. 21, inciso XX) a competência para instituir diretrizes para habitação, direito social este constitucionalmente albergado. Por seu turno, o art. 23, inciso IX, prevê a responsabilidade comum, dos três entes da federação, de promover e implementar programas para construções e moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Ou seja, a edição de Política Nacional de Habitação, contendo normas orientadoras do setor é competência privativa da União Federal, enquanto que os programas habitacionais passaram a ser desenvolvidos pelos entes federados, seja conjuntamente ou pela adesão à programa nacional.²⁷³

²⁷³ HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidade de

A Política Nacional de Habitação foi instituída pelo Ministério das Cidades em 2004, mediante a promulgação da Lei 11.124/2005, oportunidade em que se dispôs acerca de conjunto de instrumentos a serem criados para a viabilização do acesso à habitação digna, dentre os quais se destaca a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).²⁷⁴ Esse sistema teve por objetivo a viabilização, para a população de menor renda, do acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável (art. 2º, inciso I), além de implementar políticas e programas de investimentos e subsídios (art. 2º, inciso II). Por fim, esse sistema articulou, compatibilizou, acompanhou e apoiou a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (art. 2º, inciso III).

Os princípios orientadores da Política em comento estão elencados no art. 4º, inciso I, dentre os quais sublinha-se o direito à moradia como um direito humano, individual e coletivo. Para que a sua fruição ocorra de maneira digna, o Poder Público deve tratar a moradia como vetor de inclusão social e garantia de padrão mínimo de habitabilidade, provisionando-se infraestrutura, saneamento ambiental, meios de transporte que efetive a mobilidade/acessibilidade da cidade, equipamentos e serviços urbanos e sociais aos moradores da ambiência urbana.²⁷⁵

O mesmo diploma normativo, ainda, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a fim de unir recursos de diferentes fontes vinculados a subsidiar a população de baixa renda e integrantes da parcela que mais sofre com o déficit habitacional brasileiro. Para o seu investimento, é necessário que haja ações vinculadas aos programas de habitação, mediante a assinatura de termos de adesão pelos demais entes e a apresentação, pelos municípios, dentre outros requisitos, de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).²⁷⁶ A partir da promulgação da Lei 11.578/2007 os repasses de recursos do FNHIS para operações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) passaram a ser

Barcelona, pp. 26-30, mai., 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁷⁴ BRASIL. Lei nº 11.124 de 16 de Junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2005.

²⁷⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Nov. 2004. p. 30. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁷⁶ O art. 7º da Lei 11.124/2005 determina: “Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.”.

considerados transferências obrigatórias, formalizadas mediante Termo de Compromisso entre a União e o ente receptor dos recursos.

Neste particular, importante mencionar a figura do aporte de recursos das PPPs, figura introduzida pela Lei 12.766/2012, que alterou a LPPP. Isto porque as transferências obrigatórias supracitadas, caracterizadas como repasses do FNHIS, podem servir de aporte de recursos nas PPPs de habitação de interesse social, uma vez que essa figura tem por objetivo o de auxiliar o concessionário na fase inicial do projeto para que seja implantada a infraestrutura básica necessária à posterior prestação dos serviços públicos. Isto é, o sobredito aporte tem a finalidade de cobrir os custos de implantação de mobiliário urbano pelo particular, ocorridos no início do projeto (fase de pré-operação), qual seja, equipamentos públicos que serão, ao término do contrato, revertidos para o Poder Público.²⁷⁷ Desse modo, possível é que se utilize o mecanismo do aporte de recursos nos projetos de PPP de habitação, mediante recursos do FNHIS, quando o município tenha interesse em ressarcir os custos relativos às desapropriações necessárias para efetiva disponibilização, pelo privado, de infraestrutura pública.²⁷⁸

Dito isso, cumpre enfatizar, ainda, que a matéria de habitação é tratada pelo Estatuto da Cidade, o qual atribuiu à União Federal, dentre outras competências de interesse da política urbana, a de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, nos termos do art. 3º, inciso IV, da Lei 10.257/2001. No tocante especificamente à habitação, a Lei que instaurou a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil previu instrumentos de regularização fundiária, como a usucapião coletiva, concessão de uso especial para fins de moradia e a formulação de Plano Diretor. Este último é considerado pelo Estatuto como instrumento básico da política de desenvolvimento expansão das cidades (art. 40, *caput*), isto é, parte integrante do processo de planejamento municipal (§1º) e deverá englobar todo o território do município (§2º). Trata-se de ferramenta indutora e ordenadora do crescimento da cidade, disciplinando as

²⁷⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Marina Fontão. O aporte de recursos: evolução na busca de maior eficiência para as PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 425

²⁷⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Marina Fontão. O aporte..., p. 432.

atividades urbanas em prol do bem-estar social e capaz de regularizar áreas urbanas com moradias irregulares.²⁷⁹

O Plano Diretor, ainda, tem caráter obrigatório (art. 41) para municipalidades com mais de 20 mil habitantes, cidades localizadas em regiões metropolitanas (mesmo com menor número de moradores), aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico e de impacto ambiental, assim como para o município que pretenda combater a especulação imobiliária, que é um dos fatores propulsores da ocupação das áreas informais no Brasil.

Importante à discussão da questão da habitação, ainda, é a possibilidade de o Plano diretor delimitar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a fim de democratizar o acesso à terra através da regularização fundiária. Trata-se do art. 42-A, inciso V, do Estatuto da Cidade, que prevê a inclusão no referido Plano das diretrizes para regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, prevendo-se áreas de habitação de interesse social por meio da demarcação de ZEIS e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. Esse dispositivo tem grande relevância, haja vista a necessidade de tais demarcações para que projetos de PPP habitacionais possam ser implementadas, o que ocorreu, notadamente, no projeto do centro de São Paulo adiante tratado.

A ZEIS significa categoria específica de zoneamento da cidade, capaz de permitir a aplicação de normas especiais de uso de ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações.²⁸⁰ A própria situação fática dessas ambiências autoriza o tratamento diferenciado, ao fito de assegurar o direito à moradia constante no art. 6º da CF.²⁸¹ Trata-se de áreas de ocupação irregular, tais como favelas, loteamentos clandestinos, assim como áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à habitação de interesse social.

²⁷⁹ TOBA, Marcos Maurício. Estatuto da Cidade – arts. 36 a 42. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 165

²⁸⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Editora Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 362-363.

²⁸¹ DALLARI, Adilson de Abreu. Instrumentos da política urbana: art. 4º. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Orgs.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 81.

Fato é que, conforme Erminia Maricato comenta, o mercado privado legal de habitação, composto pelo financiamento, construção e comercialização de moradias, atinge tão somente 30% da população brasileira, o que pode explicar o motivo para que trabalhadores de classe média, que tem emprego formal regular (condição de apenas 50% da população) estejam morando em favelas.²⁸² Desse modo, é possível notar que houve histórica valorização das áreas centrais das cidades em razão da maior concentração de mobiliário urbano e serviços públicos quando comparado com as periferias, segregando-se espacialmente os cidadãos entre a chamada cidade formal e informal. A ilegalidade, então, configura-se como subproduto da regulação tradicional e da violação ao direito à moradia.²⁸³

Em respeito às diretrizes, princípios e valores constitucionais relacionados à habitação digna, surge a PPP como meio de as municipalidades proverem infraestrutura urbana capaz de suprir a demanda social por moradias formais e ligadas à prestação de serviços públicos locais essenciais à dignidade da pessoa. É função social da cidade, dentre outras já citadas, a existência de unidades habitacionais capaz de suprir as necessidades públicas urbanas de moradia.

3.2.2. Estudos de caso

Duas são as experiências de projetos de PPP habitacional em andamento que foram eleitas para estudo. O Distrito Federal foi o primeiro Ente a firmar contrato de PPP no setor de habitação, na modalidade de concessão administrativa, em 25 de março de 2015, para a construção de unidades habitacionais para suprir uma demanda de 30 mil moradores. O segundo caso se refere à PPP de habitação do centro de São Paulo, projeto este que tem por objetivo a implantação de 14 mil unidades, tanto de interesse social (HIS) quando de mercado popular (HMP) em vários pontos do centro paulistano. Além de o repovoamento de áreas subutilizadas (ZEIS 4, adiante explicadas), esta PPP visa igualmente requalificar o centro ao implantar áreas verdes e equipamentos públicos de lazer para os moradores dessa localidade.

²⁸² MARICATO, Erminia. **A nova Política Nacional de Habitação**. Disponível em: www6.fau.usp.br/deprojeto/labhab/.../maricato_novapoliticaHab.pdf. Acesso em: 12/10/2016

²⁸³ OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In. ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 28.

3.2.2.1. PPP habitacional Jardins Mangueiral (Distrito Federal – DF)

O Distrito Federal (DF) é um dos entes federados que possui sério problema habitacional. Em 2010 cerca de 360 mil pessoas estavam inscritas na fila de espera por um terreno em programas do governo, o que equivale a 15% da população. Estimava-se, ainda, que naquele ano cerca de 500 mil pessoas habitavam áreas caracterizadas como irregulares.

Em recente relatório elaborado com base no déficit habitacional no Brasil – que é a indicação da necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento – há sinalização alarmante quanto à demanda de novas moradias no Distrito Federal. Segundo o Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP), o DF tinha déficit habitacional urbano absoluto de 123.568 unidades em 2010.²⁸⁴ Enquanto o índice para o Centro-Oeste é de 12,9, no DF há o maior déficit: 16,9. O mesmo estudo elaborado pela FJP, ainda, aponta que este é o Ente Federado onde se encontra o maior percentual de domicílios urbanos afetados por ônus excessivo (6,5%), que significa o número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

Em Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – IBGE, em 2014 reduziu-se o déficit habitacional urbano total no DF, alcançando-se 114.966 moradias que, por sua vez, deveriam ser construídas para o atendimento das suas necessidades neste setor.²⁸⁵ Segundo o Diretor de Produção Habitacional da CODHAB/DF, cerca de 25% dos habitantes do DF habitam um empreendimento irregular, haja vista a situação fundiária relativamente frágil e o elevado custo da terra.²⁸⁶ Diante deste cenário surge o projeto de PPP habitacional como instrumento realização de políticas públicas de moradia e abrandamento desse cenário.

²⁸⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁸⁵ CAMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO – CBIC. **Banco de Dados**. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁸⁶ VIANA, Carlos Alberto Valente. **Setor Habitacional Jardins Mangueiral: lições aprendidas com a 1ª PPP Habitacional do país**. Disponível em: <http://www.hiria.com.br/formacaopp/PPFs/Carlos-Alberto-Formacao-em-PPPs-2014.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

A PPP de habitação Jardins Mangueira, com contrato de concessão administrativa assinado em 25/03/2009, foi a pioneira neste setor. O Contrato nº 007/2009, que tem como partes a Companhia Habitacional do Distrito Federal – CODHAB/DF e a empresa Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A, teve por objeto a implantação e gestão de empreendimento, que engloba as obras de construção de unidades domiciliares econômicas, a execução de infraestrutura urbana e de áreas verdes do Projeto mangueiral, assim como a prestação de serviços de operação e manutenção.

O projeto de PPP, segundo a CODHAB, teve por objetivo a contemplação de 30 mil habitantes cadastrados na Companhia, criando-se até 8 mil unidades habitacionais distribuídas por 15 quadras condominiais, todas providas de acesso à infraestrutura urbana correspondente. O contrato teve por valor original, com data base de 02/03/2009, o importe de R\$1.057.340.453,00, com prazo de vigência de 15 anos.²⁸⁷ O programa destinou-se não só à população de baixa e média renda, mas abrangeu também os servidores de carreira do Governo do Distrito Federal, os quais pertenciam ao estrato de renda familiar mensal entre 04 e 12 salários mínimos (art. 4º, inciso V, da Lei nº 3.877/06).²⁸⁸

Em síntese a PPP habitacional de Jardins Mangueiral teve, por parte do Poder Público, a doação de área de 200 hectares, o fornecimento da lista de beneficiários do empreendimento (CODHAB/DF) e a remuneração, mediante contraprestação pública, durante a execução do objeto contratual. Ao parceiro privado, por sua vez, fixaram-se obrigações relativas a realização do parcelamento do solo, incorporação, execução de obras habitacionais, de infraestrutura urbana e urbanização das áreas destinadas ao comércio e equipamentos públicos, comercialização das habitações e, por fim, a gestão e conservação do empreendimento. Gestão e conservação significam o dever de o particular prestar serviços de manutenção do sistema viário das unidades habitacionais e das áreas verdes (limpeza, jardinagem etc.).

A remuneração do contrato integrou tanto contraprestações não pecuniárias quanto pecuniárias. Com relação às primeiras, estabeleceu-se contratualmente a

²⁸⁷ RADAR PPP. **Programas habitacionais – Projeto Jardins Mangueiral (Distrito Federal)**. Disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/programas-habitacionais-jardins-mangueiral/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁸⁸ DISTRITO FEDERAL. Lei 3.877, de 26 de junho de 2006. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Poder Executivo, Brasília, DF, 2006.

cessão do direito de exploração econômica do empreendimento e a comercialização de unidades domiciliares econômicas. Foram colocados à venda casas de 2 e 3 quartos, além de apartamentos de 2 quartos. Além disso, a título de contraprestação não pecuniária, foi acordada a transferência da propriedade das áreas comerciais ao parceiro privado, proporcionalmente durante o prazo de execução das obras previstas no contrato. A concessão do direito real de uso das áreas comerciais e sua exploração econômica, por sua vez, já foi outorgada à concessionária a partir da data da assinatura do contrato. No tocante à remuneração pecuniária mensal, esta foi estabelecida com base na prestação dos serviços de operação e manutenção, variável de acordo com o índice de desempenho mensal, calculado com base no número de fases entregues de obras sobre o total de fases do empreendimento (FE/TF), numerário este multiplicado pelo valor integral da contraprestação mensal (VI) e do percentual de faturamento (PF). Frise-se que as parcelas não pecuniárias pagas pelo Poder Concedente possibilitaram ao concessionário a percepção de receitas acessórias, decorrentes da exploração comercial do empreendimento, no entanto, conforme cláusula 20.3 do Contrato, tais receitas deverão ser repartidas igualmente entre os parceiros.²⁸⁹

Atualmente todas as 8 mil unidades habitacionais foram concluídas (e comercializadas a beneficiários do cadastro da CODHAB/DF), juntamente com as obras de infraestrutura urbana necessárias à moradia digna dos 15 condomínios construídos. Em 2012 foram acrescidos 33,07 hectares ao empreendimento para viabilizar a construção de novas 1502 unidades domiciliares econômicas, cabendo ao concessionário, igualmente às unidades originalmente previstas, a exploração econômica da área e a revisão da contraprestação mensal. Diversos foram os pontos positivos deste projeto de PPP habitacional, pois houve custo financeiro reduzido ao parceiro público e a disponibilização de excelente opção para a população beneficiada, além de o projeto urbanístico elaborado privilegiar a distância entre as edificações e prever grandes áreas verdes.

Entretanto, apesar do abrandamento do déficit habitacional propiciado por esta PPP pioneira, não se vislumbra caráter universal da realização desta política pública mediante a concessão administrativa, haja vista que a moradia é tratada neste projeto de maneira mercantil e socialmente estratificada, inserida na lógica

²⁸⁹ RADAR PPP. **Regional Centro-Oeste Concessões e Parcerias**. Disponível em: <http://www.cbic.org.br/pppsregionais/centrooeste/paper.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

capitalista da oferta e demanda.²⁹⁰ Apesar de a prática de comercialização das unidades habitacionais estar inserida no projeto da PPP, não há como negar o importante avanço da experiência de Jardins Mangueiral, criando-se cerca 8 mil lares capazes de habitar 30 mil cidadãos que viviam em condições de informalidade e distantes do que se entende por moradia digna. Trata-se, pois, de instrumento de realização de políticas públicas de moradia e concretização de uma das funções sociais da cidade: a habitação digna.

3.2.2.2. PPP habitacional do Centro de São Paulo

O problema habitacional em grandes capitais, como é o caso de São Paulo, merece atenção especial do Poder Público e, principalmente, deve ser objeto de políticas públicas capazes de amenizar o déficit constatado. Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), mediante estudo elaborado em 2005, o Município de São Paulo apresentava em 2000 um total de 2.826.603 milhões de domicílios urbanos, simbolizando-se déficit de 188.763 mil unidades (6,68% em relação ao total). Ao tratar de inadequação, em percentuais, naquele ano havia cerca de 6,31% de residências irregulares, 10,65% com adensamento excessivo e 7,77% com carência de infraestrutura básica, que é a inexistência de um ou mais serviços essenciais à habitação digna, tais como iluminação pública, esgotamento sanitário, coleta de lixo etc.²⁹¹ Ainda em 2000 é possível notar o total de 402.807 mil domicílios vagos no Município de São Paulo, o que evidencia a possibilidade de abrandamento do déficit habitacional por meio da utilização de domicílios inutilizados (ou subutilizados) e já construídos na própria cidade.

Segundo Raquel Rolnik, ex-relatora especial das Organizações das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada, estima-se que em 2015 a cidade de São Paulo contabilizou déficit de 230 mil moradias, de modo que a falta de acesso à habitação é fator promotor da ocupação irregular de terrenos e edifícios abandonados por famílias que não possuem condições de custear aluguéis

²⁹⁰ VIEIRA, Rosângela Viana. As perspectivas do ordenamento do território no Distrito Federal e os vieses de suas políticas habitacionais. **VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**. São Paulo, set. pp. 1196-1213, 2014.

²⁹¹ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Programa URB-AL**. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/acesso_solo_inter1.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

excessivamente onerosos (haja via a especulação imobiliária).²⁹² Um dos problemas para a solução do déficit habitacional em São Paulo, todavia, se encontra na natural falta de terrenos dos grandes centros urbanos, razão pela qual a realização de desapropriações e declarações de “áreas de interesse social para construção de moradias” são necessárias para que se efetivem políticas habitacionais. Essas zonas especiais de interesse social (ZEIS), quando caracterizadas como “4 e 4^a” são definidas pelo Plano Municipal de Habitação de São Paulo como porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares. Ainda, são áreas da zona urbana destinadas à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e serviços locais.²⁹³

Diante desse cenário o Estado de São Paulo elaborou projeto de PPP para implantar 14.124 mil unidades habitacionais, podendo ser tanto de interesse social (HIS) como de mercado popular (HIP) na região central paulista.²⁹⁴ O contrato de concessão administrativa tem objeto complexo, no qual se incluem a implantação das unidades habitacionais (2.1.1.), contemplando-se a aquisição e disponibilização de 100% dos terrenos necessários (2.1.1.1.); elaboração de todos os projetos exigíveis e necessários (2.1.1.2.); obtenção de alvarás e licenças (2.1.1.3.); execução de obras e serviços de engenharia e construção, incluindo demolições e remoção de material (2.1.1.4.); implantação de infraestrutura de equipamentos e serviços (2.1.1.5.); além da prestação de serviços de apoio à gestão condominial (2.1.2.); gestão de carteira de mutuários (2.1.3.); trabalho técnico social de pré-ocupação (2.1.4.), pós-ocupação (2.1.5.) e manutenção predial (2.1.6.).²⁹⁵ Merecido

²⁹² REDE BRASIL ATUAL. **Com déficit de 230 mil moradias, São Paulo vive ‘emergência habitacional, diz urbanista.** Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/09/sao-paulo-tem-deficit-de-230-mil-moradias-4913.html>. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁹³ SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação.** Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/planejamento/plano_diretor/Plano_Municipal_Habitacao.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁹⁴ AGENCIA PAULISTA DE HABITAÇÃO SOCIAL. **PPP – habitacional.** Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/ppp_habitacional_chamamento_publico_no_centro_de_sp_03.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁹⁵ SÃO PAULO. Secretaria de Habitação. **Anexo III do Edital – Minuta do contrato.** Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/MINUTA%20DO%20CONTRATO.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

é foco para o subitem 2.1.5, referente ao trabalho e pós-ocupação, pois é destinado a fiscalização do uso e ocupação dos imóveis comprados, a fim de que, como é o caso de outros programas governamentais (Programa Minha Casa Minha Vida), há deturpação da finalidade última da política pública habitacional, tornando as unidades mercadorias.

Optou-se por segmentar o quantitativo de unidades habitacionais em 4 lotes, subdivididos em 5 faixas de renda familiar (RF), a fim de aproximar-se a política pública realizada mediante PPP ao que se entende por universalização e generalidade.²⁹⁶ O público alvo do projeto é constituído por famílias com renda bruta mensal de até 10 salários mínimos vigentes no Estado de São Paulo, sendo o atendimento dirigido tanto à população com vínculo empregatício na área central da cidade quanto à cidadãos que não tenham participado anteriormente de Programas habitacionais da Secretaria de Habitação/CDHU ou outros agentes promotores ou financeiros.²⁹⁷ Ou seja, trata-se PPP que pretende atender a população que tem emprego no centro paulistano, mas que não tem condições de arcar com os atuais custos de habitação, haja vista a austera especulação imobiliária que acometeu as grandes cidades brasileiras ao longo dos anos.

Os valores estimados da contratação, que terão prazo de vigência previsto em 20 anos, referentes ao mês de agosto, chegam ao montante de R\$1.876.100.996,00 para o Lote 1; R\$ 1.722.732.432,00 para o Lote 2; R\$ 2.193.271.361,00 para o Lote 3; e R\$ 1.545.232.963,00 para o Lote 4, correspondentes aos valores projetados das receitas a serem auferidas pela concessionária com venda de unidades de HIS e HMP e com a contraprestação pública pela execução do contrato.²⁹⁸ A remuneração da concessionária, por sua vez, será composta por contraprestação pecuniária mensal calculada a partir da proposta econômica da concessionária (7.1.1.1.), além do valor relativo à comercialização das unidades habitacionais objeto do contrato, valor este que será

²⁹⁶ As faixas e respectiva distribuição de unidades habitacionais atenderão o seguinte escalonamento: Faixa RF1 – entre R\$ 622,00 até R\$ 1.244,00 (25% das unidades); Faixa RF2 – entre R\$ 1.244,01 até R\$ 1.866,00 (25% das unidades); Faixa RF3 – entre R\$ 1.866,01 até R\$ 2.488,00; (20% das unidades) Faixa RF4 – entre R\$ 2.488,01 até R\$ 3.110,00 (20% das unidades); Faixa RF5 – entre R\$ 3.110,01 até R\$ 6.220,00 (10% das unidades).

²⁹⁷ AGENCIA PAULISTA DE HABITAÇÃO SOCIAL. **PPP – habitacional**. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/ppp_habitacional_chamamento_publico_no_centro_de_sp_03.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

²⁹⁸ SÃO PAULO. Secretaria de Habitação. **Concorrência Internacional nº 001/2014**. Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/EDITAL.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

pago diretamente pelos adquirentes ou repassados por instituição financeira com quem estes contratarem financiamento habitacional (7.1.1.2.). O particular também poderá receber receitas acessórias com a exploração econômica dos espaços não habitacionais vinculados às HIS, as quais serão compartilhadas na ordem de 50% com o Estado de São Paulo.

Trata-se, portanto, de grande projeto de PPP que, para além de criar unidades habitacionais no centro de São Paulo à população destituída de moradia, amenizando-se o processo de “periferização” das grandes metrópoles, também se propõe a requalificar as áreas urbanas degradadas pelo processo desordenado de urbanização ou pelo desenvolvimento econômico. O planejamento infraestrutural é medida que se impõe, tendo em vista a efetivação do direito à cidade e garantia de condições ao habitar dos cidadãos.

A infraestrutura urbana, com a estruturação de conjuntos de unidades habitacionais em locais subutilizados no centro de São Paulo, é elemento principal e determinante para a transformação destes espaços degradados. A promoção desta requalificação está prevista, por exemplo, quando o contrato determina que a concessionária deverá construir áreas para comércio, serviços e equipamentos públicos (28.1.), além de prestar a manutenção preventiva e corretiva das redes de água e esgoto, telhados e pinturas das áreas comuns das edificações (27.2.3.).²⁹⁹

Em setembro de 2015 foram iniciadas as atividades do Lote 1 da PPP, que foi concedido para a empresa Canopus Holding S.A. A empresa deverá construir 3.683 mil moradias, sendo 2.260 mil unidades de habitação de interesse social e 1.423 mil unidades para mercado popular. Houve aporte público pelo Estado de São Paulo no valor de R\$20.000,00 por unidade, seja na modalidade de recurso ou mediante a doação de terreno.³⁰⁰ Desse modo, é possível perceber que parte do projeto de PPP habitacional do centro de São Paulo está em execução e representa instrumento de realização de função social da cidade, correspondendo a medida hábil a reduzir o déficit habitacional atual de cerca de 230 mil moradias desta cidade.

3.3. PPP PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO (SES) E FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

²⁹⁹ SÃO PAULO. Secretaria de Habitação. **Anexo III do Edital – Minuta do contrato**. Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/MINUTA%20DO%20CONTRATO.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³⁰⁰ Fonte: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5974>. Acesso em 29 de fev. 2016.

Não há como se falar em moradia digna sem que a unidade habitacional esteja devidamente ligada ao sistema de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável. Pelas próprias características da prestação desse serviço público, tem-se que os contratos de PPP nessa matéria podem representar excelente alternativa para municípios que não tenham capacidade institucional (técnica) e financeira para atuação direta. Assim, serão apontados os principais aspectos da Lei 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB) e analisadas experiências práticas de municípios que optaram pela PPP para a prestação desse serviço público.

3.3.1. Os aspectos centrais da Lei 11.445/2007: o serviço público de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável

A União Federal, por determinação constitucional do art. 21, inciso XX, elaborou a Lei 11.445/2007. Igualmente, dez anos antes, promulgou a Lei 9.433/1997, por força do inciso XIX, que instituiu o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além de definir critérios de outorga de direitos de seu uso. O ordenamento constitucional, portanto, atribuiu à União a competência de normatizar as diretrizes gerais de saneamento básico, não a prestação do serviço público em si, pois esse é de titularidade dos municípios. Isso não quer dizer que os estados não possam suplantar a legislação nacional em questões de natureza ambiental ligadas ao saneamento, assim como os municípios suplantar residualmente a regulação nacional e estadual nessa matéria, pois não existe supremacia ou hierarquia entre os entes federados para o planejamento, regulação e execução dos serviços de saneamento básico, mas repartição de tarefas.³⁰¹

A Lei que instituiu as diretrizes gerais para o saneamento básico, logo de início, em seu art. 2º, apresentou rol de princípios fundamentais específicos que devem balizar a prestação deste serviço público, dentre os quais serão destacados alguns pontos elementares ao que se está discutindo. O primeiro – e sem dúvida um dos mais importantes – se remete à universalização de acesso ao saneamento básico (inciso I). A tratativa preliminar no primeiro capítulo, ora analisadas sob o aspecto das concessões de PPP, já havia atentado à necessidade de

³⁰¹ SAKER, João Paulo Pellegrini. **Serviços públicos e saneamento**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. p. 48.

universalização do acesso da água e esgoto, o qual demandaria o investimento de recursos públicos em complexas e vultuosas obras de infraestrutura, entre os anos de 2014 e 2033, estimado em 303 bilhões.

Esse princípio fundamental insculpido na Lei do Saneamento Básico supera o sentido de “generalidade” da prestação de serviço público contido no regime geral. Enquanto a simples generalidade se satisfaz com a criação e prestação de serviços à totalidade dos cidadãos, indistintamente, a universalidade demanda o acesso efetivo do serviço por todos, pois o serviço de saneamento não é considerado um fim em si mesmo, mas vetor para obtenção da salubridade ambiental e de condições de vidas dignas.³⁰² O mobiliário urbano tem função essencial para que esse princípio seja atendido, pois representa pressuposto material à universalização do acesso ao serviço de saneamento básico, essencial à habitação digna e à concretização das funções sociais da cidade.

O segundo princípio fundamental que merece destaque está insculpido no inciso VI, da Lei 11.445/2007, referente à articulação da prestação deste serviço com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, dentre outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento seja fator determinante.³⁰³ Essa articulação é elementar, vez que não basta que se elabore política pública de habitação a ser executada em local destituído de acesso ao saneamento básico. É necessário que haja certa sinergia entre ambas as políticas, pois prevalece a noção de moradia digna a ser habitada e, logicamente, ligada ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. O desenvolvimento urbano pressupõe, portanto, o acesso universal à serviços públicos locais essenciais à habitação digna, não havendo como tratar separadamente ambas as questões.

Optou-se por dar destaque a esses dois princípios em razão da estreita relação de ambos com a utilização das PPPs para a prestação do serviço de saneamento básico. Esse modelo, como já ressaltado, tem aptidão para a implantação de equipamentos públicos e redes de infraestrutura, complexas e

³⁰² ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**. Campinas: Millennium Editora, 2007. p. 06.

³⁰³ Art. 2º, inciso VI: articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

vultuosas, elementares para que se alcance tanto o acesso universal dos cidadãos ao serviço de água e esgoto sanitário.

A Lei que fixou as diretrizes gerais conceituou saneamento básico, em seu art. 3º, inciso I, como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais categorizado em quatro grandes atividades. A primeira (alínea “a”) se refere ao abastecimento de água potável, conceituada como atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água bebível, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição. Em segundo lugar, na alínea “b”, a Lei prevê o esgotamento sanitário, que é caracterizado pelo serviço de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados de rejeitos domésticos e industriais, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente. Os outros dois – alíneas “c” e “d” – se referem as atividades, infraestruturas e instalações operacionais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assim como drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, respectivamente.³⁰⁴

Pode-se notar que a expressão “saneamento básico”, logo, compreende o conjunto de obras e atividades de grande amplitude, em que “infraestrutura” e “instalações operacionais”, também entendidas como equipamentos públicos e redes de infraestrutura (integrantes do conceito de mobiliário urbano), têm presença intensa na conceituação. Além disso, interessante é a definição de saneamento básico como conjunto de medidas higiênicas aplicadas especialmente na melhoria das condições de saúde de uma determinada localidade para o controle de doenças transmissíveis ou não, sobretudo pelo fornecimento de rede de água potável e esgotos sanitários.³⁰⁵ O saneamento pode ser elevado à categoria de direito fundamental, pois a vida sem o mínimo de infraestrutura é indigna, sofrida e excludente, o que torna esse direito estreitamente ligado à dignidade humana, constituindo o próprio mínimo vital.³⁰⁶

Pretende-se realizar recorte na análise proposta, concentrando-se a análise nas atividades de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, previstas

³⁰⁴ BRASIL. Lei nº 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2007.

³⁰⁵ BRUNONI, Nivaldo. A tutela das águas pelo município. In: FREITAS, Vladimir Passos. **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 84.

³⁰⁶ DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 139.

nas alíneas “a” e “b”, inciso I, do art. 3º da Lei 11.445/2007, as quais se relacionam mais proximamente das condições mínimas de habitação digna.

Há doutrinadores que entendem que apenas as duas primeiras atividades podem se identificar com o sentido técnico (conceito estrito) de serviço público, qual seja, de relação jurídica de prestação entre o prestador do serviço e o usuário em torno de um objeto certo e determinável, de fruição singular dos cidadãos. Para essa parte da doutrina os serviços de limpeza urbana, drenagem e manejo de águas pluviais e urbanas são categorizados como serviços públicos *uti universi*, isto é, impossíveis de fruição singular pelos usuários, o que obstaria a sua outorga por concessão ou permissão.³⁰⁷

Parece mais adequado o entendimento doutrinário de que a identificação do serviço público como *uti singuli* ou *uti universi* apresenta certa relatividade, como na hipótese de limpeza urbana, que envolve, em todos os casos, benefícios gerais e individuais.³⁰⁸ Justamente em razão deste benefício, parte da doutrina tem entendido que serviços públicos de prestação genérica e difusa admitem também a delegação por concessão (comum e patrocinada) de serviços públicos, desde que se possa razoavelmente identificar (ainda que por meio de presunções legítimas) um critério de vinculação entre esses serviços e um usuário.³⁰⁹

Saneamento básico é serviço público por determinação constitucional, seja pelo caráter coletivo, seja pela complexidade e essencialidade de sua prestação, ainda que haja discussão quanto à extensão de atuação do Estado e o espaço que pode ser ocupado pela iniciativa privada.³¹⁰ Nesse particular, Alaôr Caffré Alves defende ser plenamente possível a outorga desse serviço aos particulares, desde que estes se responsabilizem tão-somente pela gestão do serviço, pois é irrenunciável a tarefa de atender a sua regulação, controle e fiscalização.³¹¹ O

³⁰⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. Saneamento básico. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. (Coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 180.

³⁰⁸ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Concessão de Serviço Público: a viabilidade de tarifação dos serviços públicos de fruição obrigatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**. N. 19. Agosto/setembro/outubro, 2009. p. 02.

³⁰⁹ PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Financiamento de serviços de limpeza urbana: campo adequado para as parcerias público-privadas. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia. (Org.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: RT, 2005. p. 150.

³¹⁰ SAKER, João Paulo Pellegrini. **Serviços públicos...**, p. 49-50.

³¹¹ ALVES, Alaôr Caffé. **Saneamento básico, concessões, permissões e convênios**. Bauru: Edipro, 1998. p. 22-23.

mesmo autor, ainda, sublinha que a titularidade do serviço é pública, mas para que se atinja a sua universalização, frente a insuficiência de recursos públicos, importante é o apoio dos recursos privados mediante a figura da concessão.³¹²

A despeito do registro acima – e tratando-se especificamente do fornecimento de água potável e esgotamento sanitário –, reforça-se que a titularidade de ambos os serviços é do ente municipal. Isso porque, lembrando-se o conceito de serviço público de interesse local, o saneamento básico tem predominante (peculiar) interesse do município, haja vista a afetação direta dos habitantes da localidade e a estreita relação com a vida local.³¹³

Em que pese a evidente municipalização desse serviço, há que se registrar que historicamente a sua titularidade foi exercida pelos estados mediante companhias estaduais (e ainda assim, em sua maioria, o é), tais como a SANEPAR (Paraná) e SABESP (São Paulo), pois a revogada Lei Federal 6.528/78 assim determinou.³¹⁴ A titularidade do serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário mantém-se municipal também em regiões metropolitanas, pois esses serviços de saneamento não extravasam os limites do município, mas tão somente os recursos hídricos (que naturalmente são bens estaduais).

Neste ponto é de grande valia a distinção operada por Pedro Estevam Alves Pinto Serrano. Para ele, de um lado há o serviço de distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário, ambos de titularidade municipal, enquanto que de outro lado há o serviço de produção de água tratada, atividade que não configura serviço público e é de competência estadual (que é o titular dos recursos hídricos).³¹⁵ O Supremo Tribunal Federal, em decisão que deferiu medida cautelar na ADI 2077, também entendeu pela permanência da competência municipal da prestação do serviço de saneamento em regiões metropolitanas, não a deslocando

³¹² ALVES, Alaôr Caffé. **Saneamento básico...**, p. 25-26.

³¹³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 114-115.

³¹⁴ A revogada Lei Federal 6528/78, em seu art. 2º, §1º, assim previa: “Art. 2º - Os Estados, através das companhias estaduais de saneamento básico, realizarão estudos para fixação de tarifas, de acordo com as normas que forem expedidas pelo Ministério do Interior. § 1º - Para os efeitos desta Lei, equiparam-se às companhias estaduais de saneamento básico as que, sob o controle acionário do Poder Público, construirão, operarem e mantiverem em funcionamento serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários no Distrito Federal e nos Territórios. (BRASIL. Lei n. 6.528/1978, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1978).

³¹⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 223.

ao estado. Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, ainda, comenta que nada impede que municípios conurbados, inclusive no interior da região metropolitana, firmem consórcios com o objetivo de prestar em comum o serviço de abastecimento de água potável, o qual não deve se confundir com a própria região, pois deve se restringir ao exercício comum de competências municipais. A mesma lógica é vista para o serviço de esgotamento sanitário, que independe da participação de outros entes federados para a sua realização em âmbito municipal.³¹⁶

Ademais, enfatiza-se, ainda, que Lei 11.445/2007, em seu art. 9º, atribuiu ao município o dever de formular a respectiva política pública de saneamento básico. Esta deverá conter o plano de atuação (inciso I), forma de prestação (inciso II), além de estabelecer parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público (inciso III), dentre outros elementos.³¹⁷

No art. 19 da mesma Lei, ainda, há obrigatoriedade da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, os quais deverão conter o diagnóstico da situação da cidade nessa matéria (inciso I), objetivos e metas para a universalização do serviço (inciso II), programas, projetos e ações necessárias (inciso III), além de prever mecanismos de avaliação sistemática das ações programadas (inciso V).

Compreendidos os principais aspectos do marco regulatório do saneamento básico, bem como do serviço público de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, passa-se à análise específica das PPPs que possuem esse objeto contratual, seja quanto às PMIs, seja no que tange às condições de validade e ao conteúdo jurídico dos contratos de PPP em execução no Brasil.

3.3.2. As condições de validade dos contratos de concessão para esgotamento sanitário e fornecimento de água potável

Notadamente ao caso das concessões de PPPs para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, imperioso é que se comentem as condições de validade destes contratos, pois a Lei 11.445/2007, em seu artigo 11, estabeleceu requisitos mínimos para que a parceria entre o município e o particular seja válida.

O referido dispositivo, dentre outras condições para a validade de contratos que tenham objeto a matéria em comento, determinou a elaboração de plano de

³¹⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana...**, p. 223-224.

³¹⁷ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento...**, p. 43-44.

saneamento básico (inciso I). Esse plano tem por objetivo diagnosticar a situação do saneamento, mediante sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, socioeconômicos. Além disso, esse documento deverá esclarecer os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços, especificando programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas traçadas, assim como possíveis fontes de financiamento (o que tem grande importância no caso das PPPs).³¹⁸

Ou seja, o contrato de prestação de serviço que tenha como objeto o saneamento básico tem de respeitar e se orientar pelo plano municipal elaborado para esse fim. Esse documento, com base no futuro desejado, é hábil a definir e explicitar os objetivos gerais e específicos que serão perseguidos para que se alcance do desenvolvimento local, explicitando-se os objetivos e resultados quantificáveis que se pretendem gerar com a estratégia ao longo dos anos.³¹⁹

Em segundo lugar (inciso II), a Lei determina que haja o preliminar estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços para atender o referido plano. Ou seja, não basta que sejam traçados metas e objetivos de certa grandeza sem que seja possível economicamente e tecnicamente a sua prestação pelo concessionário (parceiro privado). No caso das PPPs essa condição é cumprida antecedentemente à licitação mediante o PMI, momento em que, além do quesito técnico propriamente dito, serão realizados estudos de viabilidade ambiental, econômico-financeira e jurídica do projeto a ser implantado em determinada localidade. Ricardo Marcondes Martins aponta que desse dispositivo é possível extrair a inadmissibilidade de se efetuar a prestação do serviço de maneira segregada no território municipal, de modo que, especialmente o Poder Público (e no caso das PPPs com a ajuda do parceiro privado) deve enfrentar o problema da viabilidade da prestação universal e integral do saneamento.³²⁰

Em relação específica aos aspectos econômicos, os contratos de prestação de serviço de saneamento básico, para serem válidos, especialmente quando caracterizados como de longa duração, não devem se ater à singela relação entre

³¹⁸ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento...**, p. 60.

³¹⁹ GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; SOBRINHO, Geraldo Basilio. Acompanhamento e sustentabilidade de planos municipais de saneamento básico. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MELO, Alisson José Maia; MONTEIRO, Mario Augusto P. (Org.). **Regulação do saneamento básico**. Barueri: Manole, 2013. p.398.

³²⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Saneamento...**, p. 200.

receitas e encargos, como uma balança, inaplicável à racionalidade das PPPs. A lógica do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de longo prazo, a qual tem de estar incorporada nos estudos preliminares à formulação do conteúdo jurídico desse instrumento, tem de conter elementos como a Taxa Interna de Retorno (TIR), Valor Presente Líquido (VPL) e Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC). Estas são projeções que se valem de técnicas financeiras complexas destinadas a revelar ao investido o valor do seu dinheiro – e respectiva remuneração – para o tempo futuro.³²¹ Egon Bockmann Moreira comenta que não se trata de pacto a gerar encargos e retribuições presentes e certos, mas de investimentos a serem provavelmente remunerados no futuro pela taxa projetada no presente, pois são muitos aportes, várias obras e serviços, além de muitíssimas tarifas cobradas por décadas (a gerar respectivas projeções econômico-financeiras).³²² Essa racionalidade é natural dos contratos de PPP destinados à implantação de infraestrutura capaz de atender o fornecimento e água potável e o esgotamento sanitário dos municípios, pois estes justamente têm vigência estipulada entre 20 e 30 anos para que o alto custo das obras realizadas seja abatido durante o tempo de operação do projeto.

Em terceiro lugar, condiciona-se a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviço de saneamento a existência de normas de regulação que prevejam os meios de cumprimento das diretrizes contidas na Lei do Saneamento Básico (inciso III). A pactuação de PPPs deve ser precedida da estruturação do organismo regulador desse serviço no município onde haverá a execução do contrato, a fim de que sejam fixadas regras claras de regulação e fiscalização do cumprimento das diretrizes contidas na Lei do Saneamento Básico. As normas de regulação deverão traçar os fatores de sustentabilidade e de equilíbrio econômico-financeiro do contrato visando a criação de ambiente de eficiência.³²³

O art. 11, em seu parágrafo 2º, estipula conteúdo específico que as normas contidas no inciso III devem dispor quando se tratar de contratos de concessão, dentre os quais se destaca a exigência de inclusão das metas progressivas e

³²¹ MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio econômico financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno. A lógica das Concessões e Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 84.

³²² MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos..., p. 84

³²³ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento...**, p. 62.

graduais para expansão dos serviços, de qualidade, eficiência e uso racional da água sendo as demais já inclusas na própria racionalidade dos contratos de PPP, especialmente as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços.³²⁴

Prevê-se, ainda, a realização prévia audiência e consultas públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre minuta do contrato (inciso IV). Essa condição é etapa prevista, conforma já dito, no art. 10, inciso VI, da LPPP, responsável por exigir que a minuta de edital e do contrato da própria PPP seja submetida à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, a fim de que seja informada a justificativa da contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, dentre outras informações. Trata-se da efetivação do princípio democrático, inerente ao Estado de Direito e responsável por exigir do Poder Público que ouça a população interessada antes de tomar uma decisão administrativa.³²⁵

Percebe-se, então, que a própria Lei do Saneamento Básico prevê condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento, ora analisados restritivamente no tocante ao fornecimento de água potável e esgotamento sanitário. A LPPP, em grande medida, já previu no regramento geral dos contratos de concessão administrativa e patrocinada parte das referidas exigências, o que reforça a sinergia entre a Lei que estabeleceu as diretrizes gerais do saneamento ao que o conteúdo jurídico de contratos de longo prazo (especialmente de PPP) tem como elementar.

3.3.3. Estudos de caso

Dados estatísticos (setembro/2016) informam a existência de 16 projetos de PPP em saneamento básico em execução, isto é, com contratos assinados. Destes

³²⁴ § 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever: I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida; II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados; III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas; IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; c) a política de subsídios; V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços; VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

³²⁵ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Saneamento...**, p. 201.

projetos em execução, 02 se encontram em Alagoas (Esgotamento Sanitário da Parte Alta de Maceió e Sistema adutor Agreste); 01 em Pernambuco (Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Recife e do Município de Goiânia); 04 se concentram no Estado do Rio de Janeiro (Esgotamento Sanitário de Macaé, Rio das Ostras, Paraty e Rio Claro); 06 no Estado de São Paulo (Sistemas Produtores Alto Tietê e São Lourenço, além de Esgotamento Sanitário de Piracicaba, Atibaia, Guaratinguetá e Guarulhos); 02 no Estado de Minas Gerais (Sistema Produtor de Rio Manso e Esgotamento Sanitário de Divinópolis); e, por último, 01 projeto de PPP no Estado de Espírito Santo (Esgotamento Sanitário Município da Serra). Os 16 projetos de PPP supracitados estão igualmente divididos em estaduais e municipais.

Pretende-se realizar estudo de caso referente às seguintes PPPs: Esgotamento Sanitário do Município de Macaé (contrato de concessão patrocinada assinado em 05/11/2012) e Esgotamento Sanitário do Município de Atibaia (contrato de concessão administrativa assinado em 26/12/2012). A justificativa para tais escolhas se relaciona tanto com a diversidade de conteúdo dos contratos escolhidos, além das próprias diferenças entre os objetos contratuais.

3.3.3.1. PPP de esgotamento sanitário do Município de Macaé (RJ)

Até a assinatura do contrato de PPP de esgotamento sanitário pelo Município de Macaé, em 05 de novembro de 2012, o município dispunha de infraestrutura urbana capaz de coletar apenas 28% do esgoto de sua cidade. Não havia qualquer sistema de tratamento dos rejeitos coletados, de modo que 100% do esgoto era lançado “in natura” diretamente nos recursos hídricos da cidade, principalmente na Lagoa de Imboassica e no Rio Macaé.³²⁶ Isso porque a cidade, na década de 70, foi escolhida para ser a sede da Petrobrás, especialmente em razão da Bacia de Campos, sofrendo crescimento (econômico e demográfico) abrupto, deixando o Município de elaborar planejamento para implantação de sistema de esgotamento sanitário. A referida Lagoa, até novembro de 2012, recebia 65 milhões de litros de esgoto por mês, conforme dados da concessionária contratada.³²⁷

³²⁶ PREFEITURA DE MACAÉ. Empresa Pública Municipal de Saneamento. **Saneamento Básico**. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1429298214.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³²⁷ PORTAL SANEAMENTO BÁSICO. **Lagoa de Macaé recebe 65 milhões de litros de esgoto por mês**. Disponível em: <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/geral/lagoa-de-macaee-recebe-65-milhoes-de-litros-de-esgoto-por-mes/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

O contexto institucional da implantação desta PPP apresentou-se relativamente complexo e tripartite. O Município possui Empresa Pública Municipal de Saneamento (ESANE), que é responsável por regular o setor e figurou no contrato de concessão como ente fiscalizador. No entanto, a cidade tinha como prestadora do serviço de abastecimento de água a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), sociedade de economia mista integrante da Administração Pública estadual. O contrato de PPP previu que a Concessionária deveria, para melhor operacionalização dos serviços de saneamento básico, realizar a gestão comercial tanto dos serviços integrantes do objeto contratual quanto dos serviços de abastecimento de água prestados pela CEDAE (item 7.1 do Contrato). Ou seja, pactuou-se contrato de interdependência entre o Município e a Companhia Estadual, estabelecendo-se a cessão integral dos direitos e obrigações da municipalidade ao parceiro privado contratado.

O projeto da PPP de esgotamento sanitário de Macaé teve por objetivo a contratação, na modalidade de concessão patrocinada, de empresa para a prestação de serviços públicos de coleta, afastamento, tratamento de esgotos sanitários e a disposição final do lodo. O objeto, ainda, contemplou os investimentos necessários para atender as metas de universalização do sistema e assunção de todo o sistema operacional existente, compreendendo redes, estações elevatórias, estações de tratamento e demais atividades correlatas à prestação do serviço de coleta e tratamento de esgoto do Município de Macaé.³²⁸ Percebe-se, então, a preocupação de o objeto contratual abranger um sem número de atividades, todas elas destinadas à universalização do sistema de esgotamento sanitário na referida cidade, finalidade primordial quando a questão do saneamento é abordada.

A estruturação do projeto iniciou-se a partir de consulta pública realizada em 24 de janeiro de 2012. Logo após, realizou-se licitação pública, na modalidade Concorrência Nacional e do tipo melhor técnica e menor preço, permitindo-se a formação de consórcios de até três empresas.³²⁹ A ESANE foi a entidade responsável por conduzir a licitação, tendo sido escolhida como proposta mais vantajosa a ofertada pela empresa Odebrecht Ambiental – Macaé S.A, com a

³²⁸ Minuta do contrato disponível em: www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1328746327.doc. Acesso em: 05/10/2016.

³²⁹ Disponível em: www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1328718237.doc. Acesso em: 06/10/2016.

posterior assinatura de contrato com vigência de 30 anos e valor inicial de R\$634.692.000,00.

Outro ponto que merece destaque é a remuneração do concessionário. Esta foi estabelecida mediante a combinação de cobrança de tarifas aos usuários, classificadas em domiciliar, comercial, industrial e pública, assim como pela contraprestação pública paga pelo Município e sintetizada na seguinte equação: contraprestação pública mensal (respeitando-se o limite do endividamento público constante na Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, 5% da Receita Corrente Líquida) corresponderia ao fator de meta já concluída e funcional *versus* valor da contraprestação mensal ofertada ($CPM = K \times VCPM$). O mecanismo de mensuração de desempenho neste contrato de PPP deve ser subilhado, pois prevê 10 indicadores distribuídos em 4 grandes grupos: operação, construção, ambiental e social. Enquanto os três primeiros têm peso de 30%, o indicador social representaria 10% do valor a ser mensurado.³³⁰

A alocação de riscos, por sua vez, se deu da seguinte maneira. Conforme previu a cláusula 15 do Contrato, ao parceiro privado atribuiu-se integralmente a responsabilidade pela obtenção de recursos financeiros necessários à execução das obras, assumindo os riscos diretos pela liquidação de tais financiamentos. Além disso, conforme destacou o Radar PPP, houve preocupação do poder concedente em reter para si os riscos relacionados a determinações de autoridades ambientais que possam onerar o projeto. Assim, retirou-se da responsabilidade da concessionária o suporte de custos relacionados a desapropriações nas áreas contidas nos limites geográficos da concessão.³³¹

A PPP de esgotamento sanitário do Município de Macaé pretendeu chegar ao final de 2015 com mais de 65% da população atendida e, até 2016, levar saneamento a todo o município.³³² Somente em um dos subsistemas (central) há perspectiva de beneficiar 120 mil pessoas, atendendo a parte central da cidade a partir da construção da “Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Centro, que forma

³³⁰ RADAR PPP. **International Meeting Infrastructure and PPPs**. Disponível em: <http://infraestruturappp.com.br/Portugues-CBIC-Radar-PPP.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³³¹ RADAR PPP. **International Meeting Infrastructure and PPPs**. Disponível em: <http://infraestruturappp.com.br/Portugues-CBIC-Radar-PPP.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³³² BRASIL NOTÍCIA. **Obras do esgotamento sanitário avançam em Macaé**. Disponível em: <http://brasilnoticia.com.br/cidades/obras-do-esgotamento-sanitario-avancam-em-macaee/22112>. Acesso em 29 de fev. 2016.

o subsistema Centro e que vai contar com 118 quilômetros de redes coletoras, 57 estações elevatórias, em área na Linha Verde, com 51 mil metros quadrados”.³³³ Conforme informa o portal “Saneamento Básico”, somente em 2015 foram construídos 42 km de rede, 11 km de linha de recalque e 35 estações elevatórias (instalações de bombeamento intermediárias). Com a execução desta rede de infraestrutura urbana, aliada a ETE Centro, todo o esgoto gerado na região central, que hoje é despejado na Lagoa de Imboassica, será coletado, tratado e devolvido ao meio ambiente dentro dos padrões exigidos por lei.³³⁴

Diante destas informações, percebe-se que a PPP de esgotamento sanitário do Município de Macaé é projeto complexo e vultuoso, seja do ponto de vista econômico ou técnico. A partir de relação institucional complexa, aperfeiçoou-se contrato de concessão patrocinada destinada à contratação de empresa para a prestação de serviço de coleta, afastamento, tratamento de esgotos sanitários e a disposição final do lodo numa cidade no qual inexistia, até então, qualquer tipo de tratamento do pouco esgoto (28%) que era coletado das moradias. Trata-se, sem dúvida, de implementação de política pública de saneamento (executada ao longo de 30 anos), mediante atuação colaborativa público-privada, a fim de promover a efetivação de uma das funções sociais da cidade, qual seja, a habitação provida da regular, universal e adequada rede de esgotamento sanitário.

3.3.3.2. PPP de esgotamento sanitário do Município de Atibaia (SP)

O Município de Atibaia, desde 1969, teve como entidade prestadora de serviço de saneamento básico em seu Município o Serviço Autônomo de Água e Esgoto da Estância de Atibaia (SAAE), de natureza autárquica. A SAAE realizou obras de infraestrutura para a viabilização da prestação do serviço de água e esgoto no município, destacando-se a Estação de Tratamento de Água (ETA) em 1972, com vazão de tratamento de 45 l/s; ampliação do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário, aumentando-se a vazão de água para 360 l/s em 1991/1992;

³³³ FERREIRA, Leonardo. **Prefeitura de Macaé começa as obras de Estação de Tratamento de Esgoto do Centro**. Disponível em: <http://www.portalozk.com/vaf/noticias/cidades/prefeitura-de-maca-e-comeca-as-obras-da-estacao-de-tratamento-de-esgoto-do-centro/855/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³³⁴ PORTAL SANEAMENTO BÁSICO. **PPP realiza obras de implantação de esgoto sanitário em Macaé**. Disponível em: <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/geral/ppp-realiza-obras-de-implantacao-de-esgotamento-sanitario-em-maca-e/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

construção da primeira Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), com capacidade para tratar 90l/s e atender 35% do esgoto coletado no município, em 2003.³³⁵

Apesar dos investimentos realizados pela autarquia municipal ao longo de sua existência, conforme Relatório de Avaliação de Desempenho elaborado pela Agência Reguladora PCJ, a partir de informações do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS 2012), o índice de coleta de esgoto e tratamento, até 2012, atingiu 54,92% e 75,09% dos moradores do Município de Atibaia.³³⁶ Isso implica no fato de que apenas 40% do esgoto produzido nesta cidade é tratado e destinado adequadamente ao meio ambiente.³³⁷ Segundo os gestores públicos da cidade, antes de estabelecerem as metas do contrato de PPP em 2012, o Município de Atibaia tinha 18.718 ligações domiciliares de esgoto, o que representava apenas 39% das residências com acesso a rede de infraestrutura de esgoto.³³⁸ Estimava-se a necessidade de investimento na ordem de R\$100 milhões, no prazo de 5 anos, para que a cidade atingisse a meta de universalização do serviço de esgotamento sanitário.

Para se alcançar a referida meta, o Município elaborou projeto de PPP com a finalidade de contratação de empresa, na modalidade de concessão administrativa, para a prestação de serviços de esgotamento sanitário, que compreendem a coleta, o afastamento, o tratamento de esgotos sanitários e a disposição final do lodo. Contemplou o escopo do projeto, ainda, a realização das obras e investimentos necessários para atender as metas de universalização do sistema, bem como a assunção, operação e a manutenção de todo o sistema operacional existente.³³⁹

Em 02 de fevereiro de 2011 o Município publicou o PMI, tendo sido autorizada a Companhia Águas do Brasil – CAB Ambiental a realizar os estudos de

³³⁵ COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ATIBAIA - SAAE. **Relatório de Sustentabilidade 2013.** Disponível em: http://www.saaeatibaia.com.br/downloads/SAAE_RS2013.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

³³⁶ Fonte: <http://www.arespcj.com.br/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³³⁷ Fonte: <http://www.arespcj.com.br/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³³⁸ CONSÓRCIO PCJ. **Atibaia quer a universalização da coleta e tratamento de esgoto em 5 anos no município.** Disponível em: <http://agua.org.br/atibaia-quer-a-universalizacao-da-coleta-e-tratamento-de-esgoto-em-5-anos-no-municipio/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³³⁹ COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ATIBAIA – SAAE. **Edital de Licitação nº 01/2012.** Disponível em: <http://www.atibaia.sp.gov.br/freeaspupload/licsaae/PPP.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica. Realizou-se audiência pública em dezembro do mesmo ano e publicação do Edital de Concorrência Pública nº 01/2012 do tipo técnica e preço, com a permissão da formação de consórcios sem a restrição quanto ao número de consorciados. Em 05 de dezembro de 2012, então, foi assinado o Contrato nº 25/2012 entre o Município de Atibaia e a Companhia de Águas do Brasil – CAB Ambiental, com prazo de duração de 30 anos e valor de R\$539.504.000,00 milhões. Nesse particular, apesar de a Concessionária ser responsável pela operação, a SAAE continuou incumbida da gestão do sistema de esgotamento sanitário.³⁴⁰

Em virtude de se tratar de concessão administrativa, a remuneração do parceiro privado se dará exclusivamente pela contraprestação pública, a qual deverá seguir escalonamento previamente estabelecido pelo Poder Concedente. A metodologia de cálculo, para se chegar ao valor das contraprestações, fixas ou variáveis, é complexa, arbitrando-se, inclusive, taxa de desconto a ser considerada como a Taxa Interna de Retorno definida no contrato de 10,14% a.a. O cálculo da contraprestação foi subdividida em contraprestação fixa (CPF), com teto máximo definido na proposta comercial vencedora, a ser atingido de gradualmente conforme escalonamento de pagamento estabelecido no contrato, e em contraprestação variável (CPV), que depende do Preço Unitário (PU) da Licitante vencedora (obedecendo o teto máximo de R\$ 0,25 por metro cúbico de esgoto tratado) e do Volume de Esgoto coletado e efetivamente medido (VTM).³⁴¹

O projeto de PPP de esgotamento sanitário do Município de Atibaia, portanto, pretende universalizar o serviço de coleta e tratamento de esgoto até 2018, mediante vultoso investimento privado que será abatido ao longo de 30 anos durante a operação do sistema pelo concessionário. Trata-se de implementação de política pública, em consonância às diretrizes gerais da Lei de Saneamento Básico, que será realizada mediante contrato colaborativo público-privado, efetivando-se a universalização do acesso à serviços diretamente relacionada à habitação digna e às funções sociais da cidade.

³⁴⁰ COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ATIBAIA - SAAE. **Relatório de Sustentabilidade 2013.** Disponível em: http://www.saaeatibaia.com.br/downloads/SAAE_RS2013.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

³⁴¹ Fonte: http://www.arespcj.com.br/arquivos/39513_Parecer_Consolidado_-_08-2015_-_CAB_Atibaia.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

3.4. PPP PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO COLETIVO CAPAZ DE EFETIVAR A MOBILIDADE URBANA E A ACESSIBILIDADE DA CIDADE

Diversas são as cidades brasileiras, independente do seu tamanho, que não possuem sistema de transporte urbano coletivo capaz de viabilizar a acessibilidade de toda a ambiência urbana para a totalidade dos cidadãos, priorizando-se, assim, a sua mobilidade urbana neste espaço. Em vista da importância deste tema, a União Federal formulou a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012 – destinada a regulamentar a orientar a atuação dos municípios para a implantação de sistema de transporte urbano coletivo hábil a garantir o direito ao acesso à cidade.

3.4.1. O referencial normativo da mobilidade urbana: Constituição Federal e a Lei nº 12.587/2012

O crescimento desordenado das médias e grandes cidades, acompanhado do fenômeno da “periferização” das metrópoles, impôs aos cidadãos a dificuldade de deslocamento, principalmente da população de baixa renda que muitas vezes não dispõe de meios individuais motorizados de transporte. Além disso, percebe-se que historicamente o serviço público de transporte teve o seu desenvolvimento apartado de qualquer ideal de mobilidade urbana e efetivação do direito ao acesso à cidade. Isso resultou no desenvolvimento de sistemas de transporte coletivo urbano incapazes de garantir o acesso universal aos logradouros e mobiliário urbanos ofertados, o que acirrou a segregação urbana, intensos congestionamentos, degradação ambiental e limitação “funções sociais da cidade”. A impossibilidade de acesso às áreas centrais das grandes cidades e aos equipamentos públicos disponibilizados pelos Municípios impede o exercício da liberdade, da democracia participativa e dos cidadãos habitarem e acessarem a cidade de igualitariamente.

O crescimento da frota de veículo, nos últimos 10 anos, em cerca de 80%, sem que a malha viária das cidades e a infraestrutura urbana se adequassem a esse aumento de transportes individuais. Esse panorama fez com que o tempo médio de deslocamento em regiões metropolitanas entre 2003 e 2012 na cidade de São Paulo aumentasse na ordem de 12%, a contramão do ideal de deslocamento por meio de transporte coletivo urbano sustentável e eficiente.³⁴²

³⁴² CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. As parcerias público-privadas..., p. 500.

O ideal de mobilidade urbana surge, então, como elemento capaz de garantir o acesso de todos os cidadãos, principalmente aos moradores de periferias e integrantes de estratos sociais mais vulneráveis, à totalidade da ambiência urbana, notadamente às centralidades econômicas, comerciais e sociais, a fim de romper com a privatização dos espaços públicos (segregação social) e com o processo de exclusão da população vulnerável.³⁴³ Em termos conceituais, mobilidade urbana é o que proporciona a ligação eficiente dos cidadãos aos bens e serviços disponível na cidade, ao que se pode obter mediante programa de planificações e oferta adequada de transportes públicos e de infraestrutura viária, equipamentos, dentre outros.³⁴⁴

A ligação eficiente de bens e serviços, viabilizando o acesso destes por todos os cidadãos cidadãos, tem como condicionante a infraestrutura de sistema viário, assim como a disponibilização de equipamentos e instalações que tornam possível o deslocamento da universalidade dos cidadãos para a totalidade dos ambientes da cidade, caracterizados pelo art. 3º, §3º, da Lei 12.587/2012, como vias e demais logradouros públicos, terminais, estações e demais conexões, dentre outros. Ressalta-se a noção de acessibilidade e direito à locomoção, ambas próximas do conceito de mobilidade, caracterizando-se como facilidade “disponibilizada”.³⁴⁵ O acesso universal à cidade é valor constante no art. 2º da Lei, integrando o seu objetivo, juntamente com o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos demais objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Assim, verifica-se que a matéria da mobilidade urbana se tornou objeto de Política Nacional específica a partir da edição da Lei nº 12.587/2002, encontrando-se suporte constitucional no art. 22, incisos XI e IX, responsável por atribuir a competência privativa da União em legislar sobre trânsito e transporte, assim como a de estabelecer as diretrizes da política nacional de transportes, respectivamente.³⁴⁶ A Constituição Federal, em seu art. 30, inciso V, ainda, caracterizou o serviço de

³⁴³ FELTRAN, Fernanda Rodrigues. A Lei de Mobilidade Urbana como Instrumento de Efetivação do Direito à Cidade e à Inclusão Social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 147, abr. 2016.

³⁴⁴ GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 91.

³⁴⁵ VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001. p. 90

³⁴⁶ OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar. Princípios, diretrizes e objetivos da Lei nº 12.587/2012: por um pacto social em prol da mobilidade urbana. **Revista UFG**, Ano XIII, nº 12, julho, 2012. p. 18.

transporte coletivo urbano como serviço público essencial. A essencialidade decorre do fato de que a mobilidade e o transporte público são ordenadores e condicionadores do alcance de outros direitos fundamentais.³⁴⁷ Vale dizer que não há como se efetivar direitos básicos do cidadão, relacionados à saúde, educação, energia, saneamento, dentre outros, sem o atendimento essencial característico do transporte coletivo urbano, pois é justamente este serviço público essencial que possibilita que os cidadãos tenham efetivo acesso a tais bens.³⁴⁸

Antes de se analisar brevemente os princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.587/2012, importante destacar que essa Lei, em seu art. 4º, prevê diversas definições relacionadas ao tema, dentre as quais se destacam o “transporte público coletivo”, como “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público”.³⁴⁹ Ao tratar da concessão de serviço público mediante contrato de PPP, o mais comum é a utilização de modais como trens, metrô e do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), sendo esta última opção de maior caráter sustentável, pois causa menor poluição sonora e impacto arquitetônico na paisagem urbana quando implantado no solo.³⁵⁰

Significativo ao texto é o art. 5º da PNMU, responsável por estabelecer os princípios que as políticas de mobilidade urbana devem se pautar quando elaboradas pelo município. São elas: acessibilidade universal (inciso I); desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais (inciso II); equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo (inciso III); eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano (inciso IV); gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da PNMU (inciso V); segurança nos deslocamentos das pessoas (inciso VI); justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços (inciso VII); equidade no uso do espaço públicos de circulação, vias e logradouros (inciso VIII) e, por fim, eficiência, eficácia e efetividade na

³⁴⁷ GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários...**, p. 80.

³⁴⁸ BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**. São Paulo, ano 25, v.3, n. 100, 2003. p. 49.

³⁴⁹ BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2012.

³⁵⁰ GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários...**, p. 117.

circulação urbana (inciso IX).³⁵¹ Dentre esses princípios, merece ênfase o da acessibilidade universal, isto é, acesso aos modais de mobilidade urbana de maneira generalista e pela totalidade dos cidadãos, sem que se estabeleça qualquer tipo de segregação social. Em segundo lugar, também relacionada à acessibilidade, é a equidade com que os cidadãos usufruem dos modais de mobilidade urbana, de onde se depreende a ideia de compartilhamento do espaço urbano e das redes de infraestrutura implantadas de forma equivalente ao longo da cidade. A noção de equidade de acesso aos transportes está acompanhada da ideia de justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços, que tem por objeto o tratamento isonômico dos transportes.

Interessante sublinhar, ainda, as diretrizes que orientam a PNMU, previstas no art. 6º da Lei. Sem dúvida a primeira diretriz (inciso I) tem grande relevância, qual seja, a orientação para que haja integração da PNMU com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos. Isto quer dizer que a gestão da cidade, no tocante à implementação de políticas de mobilidade, deve se basear na articulação e na integração de diversos setores da administração local e supralocal que normalmente se estruturam de maneira independente: urbano, ambiental, social, obras e serviços públicos. A almejada sustentabilidade, por sua vez, apenas será alcançada a partir da criação novos procedimentos operacionais, além de trabalhos de integração e gestão dos diferentes sistemas para assegurar o atendimento às necessidades públicas.³⁵²

Ainda no âmbito das diretrizes, importante destacar a contida no inciso II e VI do art. 6º. O primeiro se refere à priorização dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o individual motorizado. Enquanto que o segundo se prevê a priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado. A priorização dos modos de transporte não motorizados e de serviços coletivos segue a tendência mundial relativa à sustentabilidade dos equipamentos que possibilitam o deslocamento de grandes contingentes de cidadãos. Especificamente quanto à priorização de projetos que

³⁵¹ BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2012.

³⁵² BRASIL. Ministério das Cidades. **Mobilidade e política urbana...**, p. 12.

sejam indutores de transformações da ambiência urbana, eis que as grandes obras de infraestrutura típicas dos projetos de PPP vão ao encontro desta diretriz.

O sistema de transporte público coletivo, criado e pautado nos valores da mobilidade urbana, é capaz de efetivamente alterar o modo como a cidade é povoada. Isto é, localidades tidas como de difícil acesso e distantes do tradicional centro urbanizado das grandes cidades pode vir a sofrer efeitos positivos e indutores de desenvolvimento urbano integrado. Na medida em que se viabiliza a implantação de mobiliário urbano capaz de suprir demanda por transporte urbano coletivo em certa localidade, se estará a fomentar a urbanização desse local e, conseqüentemente, a implementação de outras redes de infraestrutura, tais como saneamento básico, induzindo-se o desenvolvimento de ambiências que historicamente não foram objeto de atuação estatal.

Entre os objetivos principais da PNMU, contidos no art. 7º da Lei, destaca-se a de que o transporte urbano é considerado como política pública elementar para a diminuição da desigualdade e promoção da inclusão social, vez que o seu acesso é fator condicionante da redução de desigualdades e promoção da inclusão social (inciso I). Além disso, o acesso ao transporte público que priorize a mobilidade dos cidadãos e o acesso universal à cidade pode garantir melhores condições de vida à população urbana, especialmente aos serviços básicos e equipamentos sociais (inciso II).³⁵³ A melhoria das condições urbanas está estreitamente relacionada ao bem-estar da população habitante das cidades, vez que nesse bojo se inserem as funções sociais da cidade e disponibilização (acesso) de bens e serviços públicos essenciais para a universalidade dos cidadãos.

Visto esses três principais tópicos da PNMU (princípios, diretrizes e objetivos), ressalta-se que essa Política tem como pilar, igualmente, o princípio da consensualidade e da participação, conforme art. 15 da Lei que prevê a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da PNMU, assegurada pelos órgãos colegiados, com a participação de representantes do Poder Executivo (inciso I), ouvidorias (inciso II), audiências e consultas públicas (inciso III) e procedimentos sistemáticos de comunicação e de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários (inciso IV). Acerca dessa solução consensual ou negociada

³⁵³ PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). **Planejamento e Políticas públicas – PPP**. IPEA, n. 46. Jan./jun. 2016. p. 199.

prevista pelo PNMU, Geraldo Spagno Guimarães comenta que a participação da sociedade civil no transporte público comporta três momentos de diálogo: o primeiro no momento da elaboração das normas aplicáveis, inclusive quanto a lei autorizativa da prestação por meio de delegação; o segundo quando da preparação do edital de licitação para delegação dos serviços; e o terceiro, enfim, o momento da operação do serviço, utilizando-se de todos os canais possíveis (ouvidorias, serviços de atendimento ao usuário, etc.).³⁵⁴

Relacionado a esse particular, verifica-se que o tópico específico da PNMU quanto ao controle e diretrizes para a delegação dos serviços de transporte público coletivo, as quais se assemelham em vários aspectos da racionalidade atinente as PPPs. O art. 10 determina que a contratação desse serviço público será feita mediante licitação, fixando-se metas de qualidade e desempenho (inciso I), assim como definindo-se incentivos e penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas (inciso II). No mesmo sentido, prevê-se (inciso III) alocação de riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente, o que é típico dos contratos colaborativos de PPP, em que há atuação em parceria e a formação de matriz de riscos para aumentar a rentabilidade dos contratos desta natureza.

Importante destacar, por fim, que o art. 24, inciso I a XI, §1º a 4º, prevê a existência de um plano de mobilidade urbana, a fim de efetivar a PNMU ao atender os seus princípios, diretrizes e objetivos. O parágrafo 1º, por sua vez, indica como obrigatória a elaboração desse plano em municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, o qual deverá ser integrado e compatível com o respectivo plano diretor.³⁵⁵ Esse dispositivo da PNMU tem por objetivo a realização de planejamento sistêmico da mobilidade urbana, integrado com as demais políticas municipais.

Entendidos esses principais pontos, passa-se para a análise do estudo de caso do projeto de PPP municipal de mobilidade urbana do Rio de Janeiro, o chamado VLT carioca, que foi a obra pioneira nessa matéria no Brasil.

3.4.2. Estudo de caso: PPP de mobilidade urbana do Rio de Janeiro (RJ)

³⁵⁴ GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários...**, p. 74-75.

³⁵⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana – SeMOB. Disponível em: <http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/6489.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

Diversos são os fatores que contribuem para o recente caos urbano da capital fluminense quando o tema é mobilidade urbana. O Rio de Janeiro é considerado a unidade da federação mais metropolitana, de modo que em 2010 cerca de 74% dos moradores da cidade (12 milhões) residiam na região metropolitana, sendo que 55% dessas pessoas trabalhavam no município do Rio de Janeiro, o que tornou forte o fluxo de pessoas entre as cidades do entorno da capital e elevou a mobilidade urbana como elemento crucial para o seu desenvolvimento.³⁵⁶

Segundo o Censo 2010/IBGE, 23,1% das pessoas maiores de 10 anos com alguma ocupação no Estado do Rio de Janeiro levam mais de uma hora para chegar ao trabalho. Comparando-se entre as demais regiões metropolitanas das capitais do Brasil, o Rio é o campeão no tempo de deslocamento de casa ao trabalho: 28,6% gastam mais de 60 minutos no transporte.³⁵⁷ Esse cenário é endossado pelo ainda preponderante uso de transporte motorizado individual, o que agrava os problemas ambientais da cidade. Segundo pesquisa do Centro Clima/Coppe/UFRJ, o setor de transportes de modo geral foi responsável por 66% das emissões de gases do efeito estufa na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2010, dentre os quais 80% decorreram do uso de transportes rodoviários.³⁵⁸

Ou seja, a cidade demanda a elaboração de soluções inteligentes e inovadoras para que possa diminuir tanto o tempo de deslocamento do munícipes quanto a emissão de gases poluentes: trata-se da implantação de infraestrutura urbana capaz de promover a mobilidade urbana sustentável.

O Município do Rio de Janeiro foi o pioneiro na implantação de projeto de PPP para mobilidade urbana, assinando-se contrato de concessão patrocinada para a prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros por meio de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), incluindo a realização de obras e fornecimentos de rede prioritária, visando a implantação, operação e manutenção de sistema de transporte de passageiros de VLT na região portuária e central da Capital. A sigla VLT, como o próprio Edital define, significa sistema de transporte coletivo de passageiros de

³⁵⁶ PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. **Mobilidade Urbana e Pobreza no Rio de Janeiro**. p. 01. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto2105.pdf. Acesso em 29 fev. 2016.

³⁵⁷ PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. **Mobilidade Urbana...**, p. 05.

³⁵⁸ COSTA, Renato Gama-Rosa; SILVA, Claudia G. Thaumaturgo da; COHEN, Simone Cynamon. A origem do caos – a crise de mobilidade no Rio de Janeiro e a ameaça à saúde urbana. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 411-431, dez 2013. p. 424.

média capacidade, por meio de veículos leves sobre trilhos, com tecnologia baseada em trens elétricos (único carro ou composição curta de veículos) com direito de passagem no nível da superfície, conexões elétricas ao longo de toda a linha dividindo espaço com outros tipos de tráfego. Isto é, trata-se de meio de transporte que tem de conviver com os demais meios (carros, metrô etc.), constituindo de menor capacidade em relação aos trens comuns.³⁵⁹

O contrato foi celebrado entre a Concessionária do VLT Carioca S.A (um consórcio de cinco empresas) e a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP, do Município do Rio de Janeiro, sendo estabelecido o prazo de execução de 25 anos e o valor de contrato em R\$1.601.877.121,61 (um bilhão seiscentos e um milhões oitocentos e setenta e sete mil cento e vinte e um reais e sessenta e um centavos).³⁶⁰ É flagrante a vultuosidade econômica de contratos dessa natureza, ainda que se considere o prazo de 25 anos de execução, o que pode inviabilizar projetos de PPP em municípios cuja a receita corrente líquida – para o pagamento da contraprestação pública – seja insuficiente. Enquanto o contrato foi assinado em 14/06/2013, a PMI tinha sido publicada em 2010 e a licitação em novembro de 2012, caracterizada como concorrência nacional do tipo menor preço, permitindo-se a formação de consórcios.

A remuneração do projeto de PPP é regida por equação complexa, merecendo-se pontuar apenas os fatores que alteram a remuneração tarifária, quais sejam: tarifa de remuneração (paga a concessionária), o fator de ponderação e desempenho na qualidade da operação e manutenção, o índice de gratuidade e não-validação e, por fim, o número de passageiros transportados pelo VLT. Essa receita tarifária corresponderá a 66,6% da remuneração total, de modo que outros 31% corresponderão à contraprestação pública paga pelo Município do Rio de Janeiro e 2,4% de receitas acessórias, decorrentes da exploração do projeto.³⁶¹ O projeto, ainda, contou com a figura do aporte público ofertado pelo poder concedente

³⁵⁹ RIO DE JANEIRO. **Edital de licitação para contratação de Parceria Público-Privada – PPP na modalidade concessão patrocinada.** Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/vlt/DOCUMENTOS/Edital.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³⁶⁰ RADAR PPP. **Veículo leve sobre trilhos (Município do Rio de Janeiro).** Disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/veiculo-leve-sobre-trilhos-municipio-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³⁶¹ CCR. **VLT Carioca.** Disponível em: <http://www.seesp.org.br/site/images/Desafios%20VLT%20Carioca%20SEESP%2001092016.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

no valor de R\$532.000.000,00, a fim de auxiliar a concessionária na construção e aquisição de bens reversíveis necessários à implantação do VLT.

Além do contrato de concessão patrocinada firmado entre a prefeitura, mediante o CDURP, e a Concessionária, ainda foi acordado entre os acionistas a criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para implantação do sistema (construtora), sendo que a concessionária deteve 51% das ações ordinárias (com aporte mínimo de 25,5%) e a CDURP 49% das ações ordinárias e até 100% das ações preferenciais (com aporte máximo de 74,5%). Neste modelo de participação os recursos são aportados para integralizar a subscrição de capital, tendo por vantagens a realização de uma única licitação, eliminação do custo fiscal e financeiro e maior governança e controle sobre os aportes e execução do contrato pela CDURP.³⁶²

A matriz de risco desse projeto atribuiu à concessionária os riscos de investimentos (custos adicionais, performance e prazo), de operação, ambientais (licenças de operação e instalação) e obtenção de recursos. Os riscos alocados ao poder concedente foram os tarifários (incluindo reajuste do usuário e composição da demanda) e aporte público (desembolso do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC). Para ambas as partes foram alocados os riscos da gratuidade e não-validação, o que pode demandar do Município do Rio de Janeiro a necessidade de ações e a concessionária assume a variação de até 5%, além do risco de demanda.³⁶³

O VLT recentemente foi inaugurado (05/06/2016), com circulação parcial, mas a previsão total é de que ele seja disponível em toda a região portuária e central do Rio de Janeiro, a fim de essa área por seis linhas e 42 estações, em 28 quilômetros de vias, fortalecendo-se a concepção de transporte público integrado, própria do PNMU. Isto porque é capaz de conectar estações de metrô, trens, barcas, BRT, redes de ônibus convencionais, teleférico e aeroporto.³⁶⁴ Estima-se que na operação plena funcionará 24 horas com 32 trens, capacidade para transportar 300

³⁶² RIO DE JANEIRO. **VLT do Rio**. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/midias/noticias/vlt-do-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³⁶³ CCR. **VLT Carioca**. Disponível em: <http://www.seesp.org.br/site/images/Desafios%20VLT%20Carioca%20SEESP%2001092016.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

³⁶⁴ MOBILIZE. **VLT do Rio é a 1ª obra de mobilidade executada por PPP no Brasil**. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/noticias/4365/vlt-do-rio-de-janeiro-e-a-primeira-obra-de-mobilidade-urbana-executada-por-ppp-no-brasil.html>. Acesso em 29 de fev. 2016.

mil pessoas e máquinas de autoatendimento para a compra de bilhetes em todas as paradas e estações. Além de o VLT Carioca representar modelo sustentável de transporte, pois é movido a eletricidade, preservará a identidade do Rio de Janeiro ao oferecer opção de Alimentação Pelo Solo (APS), com energia captada por meio de um terceiro trilho instalado entre os trilhos de rolamento.³⁶⁵

Ainda que não seja uma solução completa para a mobilidade urbana no Município do Rio de Janeiro, percebe-se que esse projeto de PPP é capaz de amenizar o problema de acesso à cidade ao implantar complexa infraestrutura de transporte coletivo urbano. O VLT do Rio é ferramenta capaz de diminuir o tempo de deslocamento cotidiano dos munícipes e promover a acessibilidade da população em geral aos bens e serviços fornecidos na região central da capital fluminense.

3.5. A CONCRETIZAÇÃO DE FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DO ACESSO UNIVERSAL AOS SERVIÇOS PÚBLICOS MEDIANTE PPPS MUNICIPAIS: UMA SÍNTESE DAS IDEIAS.

Dada a heterogeneidade, inconsistência e fragmentação atual do fenômeno urbano, tarefa nada fácil é a de se definir expressões “ambiente urbano” e “cidade”. Trata-se de conjunto complexo e dinâmico dependente das interações de seus componentes internos (população, espaços, normas, classes e ideologias) e das relações entre estes mesmos componentes e o ambiente próximo ou remoto (o fluxo de investimento externo, as normas jurídicas expedidas por entes políticas supralocais etc.). O motor das constantes transformações sofridas pelo domínio público urbano reside nas relações sociais que, igualmente, se alteram a cada momento histórico.

Nesse particular, estabeleceu-se o ideal de “cidade coerente” para esse texto, representação do conjunto variado de mecanismos de coerência e de interligação entre diversas funções urbanas, redes de infraestruturas e utilização de tecnologias de informação e comunicação. A acessibilidade e disposição universal do ambiente urbano é função social salientável, assim como a ideia de formação de redes urbanas policêntricas de vários tipos, chamadas de redes de sinergia de

³⁶⁵ RIO DE JANEIRO. **VLT CARIOCA É DO RIO.** Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4543>. Acesso em 29 de fev. 2016.

idades com as mesmas especializações, funções sociais que, inclusive, estão fixadas constitucionalmente no art. 182, regulamentados pelo Estatuto da Cidade.³⁶⁶

Repisa-se que a função social da cidade e o direito à cidade são faces da mesma moeda, pois prestam a explicar tanto a obrigatoriedade de oferta e acessibilidade de serviços públicos de interesse local quanto os limites da exigibilidade desse direito, resumindo-se na finalidade última das atividades urbanísticas público-privadas ao traduzir-se na vocação do coletivo sobre o particular. O direito à cidade e a sua função social significam as grandes diretrizes orientadoras da ordem jurídico-urbanística brasileira, integrando o conteúdo das cidades sustentáveis, nas suas diversas garantias, e a necessidade de se ofertar equipamentos públicos, infraestrutura urbana e a prestação de serviços públicos locais à universalidade dos cidadãos. A infraestrutura urbana, especialmente no conceito restrito de mobiliário urbano, é poder individualizado do Estado e de presença fundamental na vida dos cidadãos. Constitui premissa para a promoção de desenvolvimento urbano e disponibilização de serviços públicos elementares à sociedade. É o patrimônio administrativo destinado à execução da referida atividade estatal, com uso exclusivo do Poder Público ou de particulares prestadores de serviço público, representando verdadeiro universo de bens patrimoniais indisponíveis e com destinação especial.

Sendo assim, a concretização dos mais variados direitos cidadãos constantes no Estatuto da Cidade encontra nos equipamentos públicos e redes de infraestrutura o fator determinante para cumprimento das garantias fixadas no diploma que instaurou a nova ordem jurídico-urbanística. Questões urbanas relacionadas à habitação, saneamento básico e mobilidade encontram soluções diretamente ligadas à existência de suportes concretos e à disponibilização de mobiliário urbano suficiente a isso. O ponto primordial, nesse particular, se dá no modo como a implantação de infraestrutura urbana e a prestação de serviços públicos de interesse local, ambos essenciais à concretização das funções sociais da cidade podem ser realizados.

A resposta, conforme visto, está na gestão pública e na pactuação de contratos de concessão, atuando a Administração Pública de maneira colaborativa com os particulares. Trata-se da ideia de governança urbana que, por sua vez,

³⁶⁶ BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal...**, p. 287.

pressupõe a coalização de forças (iniciativa privada e sociedade civil) capazes de atuar conjuntamente (governo local e particulares). Demanda-se, assim, efetivo atendimento de finalidades públicas por meio dessa ação estatal específica, direta ou indiretamente por meio de delegatários, buscando-se o alcance de resultados a partir da formulação dos melhores projetos e soluções possíveis.

A descentralização da formulação e execução de políticas públicas, após o fenômeno da municipalização promovido pela Constituição de 1988, permitiu aos municípios, a depender das capacidades técnicas e administrativas detidas por cada qual, a elaborar a gestão de políticas de interesse local com as devidas particularidades entre si. Tratando-se desse fenômeno a partir do prisma do mobiliário urbano e da prestação de serviço público de interesse local, conclui-se que ao governo local é atribuída a competência de elaborar políticas capazes de prover infraestrutura urbana suficiente. A distribuição constitucional de competências para infraestrutura urbana está coligada aos serviços públicos prestados por cada ente e, invariavelmente, as normas jurídicas referir-se-ão somente a esta atividade estatal, pressupondo-se a infraestrutura correlata.

Em meio a esse contexto o Direito surge como a caixa de ferramentas capaz de pôr em marcha dada estratégia governamental, elaborando-se diferentes modelagens jurídicas de políticas públicas, escolha de instrumentos de direito administrativo mais adequados para os fins perseguidos, assim como o desenho de mecanismos para indução ou recompensa para certos comportamentos. O Direito integra a dimensão institucional das políticas públicas, fornecendo base normativa capaz de estruturar o seu funcionamento, regular seus procedimentos e viabilizar a articulação entre atores ligados a tais políticas.³⁶⁷ Ao especificar a figura jurídica capaz de realizar estas funções, chega-se à técnica contratual da concessão, notadamente a que se refere ao serviço público outorgado aos particulares. Repisando-se o que Marçal Justen Filho considera, a concessão é instrumento de realização de políticas públicas, não se restringindo a mera manifestação da atividade administrativa contratual do Estado, mas constituindo-se verdadeira alternativa para realização de valores constitucionais fundamentais.

A valoração atribuída por Fernão Justen Filho as PPPs (concessões administrativas e patrocinadas). Para ele, essa técnica contratual constitui processo

³⁶⁷ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas..., p. 468.

socioeconômico destinado à universalização do suprimento de necessidades públicas, ora relacionadas à concretização das funções sociais da cidade e acesso universal a serviços públicos de interesse local essenciais à moradia digna. É denominado de processo por não se limitar ao conjunto de direitos e deveres alinhavados no contrato. Essa técnica concessória representa instrumento (verdadeiro processo socioeconômico) capaz de viabilizar a implantação de infraestrutura em municípios que não dispõem de recursos públicos suficientes e tampouco de capacidade administrativa necessária para alcançar esse fim. Assim, as funções sociais da cidade, ora analisadas limitadamente nos temas de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, podem encontrar nas PPPs municipais a sua condição de existir, possibilitando, igualmente, a efetivação do direito à cidade.

Estes foram os pressupostos teóricos que serviram de fundamento para a análise das PPPs como instrumento de realização de políticas públicas de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Em relação à habitação, percebeu-se que o direito à moradia é direito humano, individual e coletivo, de modo que a sua fruição de maneira digna demanda o tratamento, pelo poder público, desse direito como vetor de inclusão social e garantia de padrão mínimo de habitabilidade, provisionando-se infraestrutura, saneamento ambiental, meios de transporte que efetive a mobilidade/acessibilidade da cidade, dentre outros. Os estudos de casos realizados permitiram concluir que os projetos de PPP do Distrito Federal e do centro de São Paulo, em que pese o abrandamento do déficit habitacional e a efetivação, ainda que para parcela da população, do direito à moradia digna, esses projetos não se caracterizam como política pública universal, haja vista que a moradia é tratada neste projeto de maneira mercantil e socialmente estratificada.

No que tange ao saneamento básico, constatou-se a sua natureza de serviço público, por determinação constitucional, seja pelo caráter coletivo, seja pela complexidade e essencialidade de sua prestação, ainda que haja discussão quanto à extensão de atuação do Estado e o espaço que pode ser ocupado pela iniciativa privada. Tratando-se especificamente do fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, destacou-se a titularidade municipal de ambos os serviços, haja vista o interesse predominantemente (peculiar) local do serviço. Os estudos de caso permitiram concluir que as PPPs de esgotamento sanitário do Município de Macaé e de Atibaia representam projetos complexos e vultuosos, seja do ponto de

vista econômico ou técnico. Conforme relatado, sem dúvida representam efetivos instrumentos de realização de política pública de saneamento, mediante atuação colaborativa público-privada, a fim de concretizar uma das funções sociais da cidade, qual seja, a habitação ligada à rede de tratamento de esgotamento sanitário.

Por último, no tocante ao serviço público de transporte, notou-se que o seu histórico desenvolvimento se deu apartado de qualquer ideal de mobilidade urbana e efetivação do direito ao acesso à cidade. Isso resultou no desenvolvimento de sistemas de transporte coletivo urbano incapazes de garantir o acesso universal aos logradouros e mobiliário urbanos ofertados, o que acirrou a segregação urbana, intensos congestionamentos, degradação ambiental e limitação “funções sociais da cidade”. A impossibilidade de acesso às áreas centrais das grandes cidades e aos equipamentos públicos disponibilizados pelos Municípios impede o exercício da liberdade, da democracia participativa e dos cidadãos habitarem e acessarem a cidade de forma igualitária. O estudo de caso da PPP de mobilidade urbana do Rio de Janeiro – o VLT Carioca –, ainda que não represente solução completa para esse fim no Município do Rio de Janeiro (em razão da limitação de sua área de implantação), percebe-se que esse projeto de PPP é capaz de amenizar o problema de acesso à cidade ao implantar complexa infraestrutura de transporte coletivo urbano. O VLT do Rio é ferramenta capaz de diminuir o tempo de deslocamento cotidiano dos munícipes e promover a acessibilidade da população em geral aos bens e serviços fornecidos na região central da capital fluminense.

Portanto, as parcerias público-privadas municipais, destinadas à prestação de serviço público de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, representam importantes instrumentos de realização de políticas públicas capazes de implantar mobiliário urbano e efetivar as funções sociais da cidade, notadamente aquelas relativas à moradia digna e acesso ao saneamento básico e à todas as localidades integrantes da ambiência urbana.

CAPÍTULO IV – A CONTRATUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS E A GOVERNANÇA URBANA MEDIANTE CONTRATOS

4.1. O CONTRATO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA URBANA: O GOVERNO POR CONTRATOS

A esteira de transformações dos modelos de gestão da Administração Pública resultou no atual fortalecimento de modelos pós-burocráticos gerenciais, dentre os quais se incluem as formas de gestão democrático-participativo e em redes. A intersecção destes modelos conduziu ao surgimento da governança pública, que é responsável por atribuir papel dirigente do governo local na promoção do desenvolvimento econômico e urbano facultando-se, inclusive, a atuação colaborativa dos particulares na prestação de serviços públicos e implantação de mobiliário urbano. A crise de governabilidade que as instituições burocráticas vivenciaram em meados da década de 1980-1990 reforçaram o surgimento de modelo de gestão galgado na eficiência da máquina pública e na colaboração público privada.³⁶⁸

Salienta-se que no âmbito municipal, muitas vezes, o Poder Executivo, seja por integrar um cenário de disputas políticas locais, seja em razão do déficit técnico do seu quadro administrativo, acaba por não dispor de capacidade institucional suficiente à avaliação das necessidades públicas municipais e correspondente elaboração de políticas que ofereçam respostas a dados problemas. No mesmo sentido, o Poder Legislativo municipal, por semelhantes razões, tem se mostrado despreparado a lidar com os problemas locais que constantemente se transformam. Esse desencontro entre a estrutura burocrática da Administração Pública e a necessidade de respostas rápidas e efetivas às questões urbanas locais entoaram a comentada crise das instituições burocráticas, o que aconteceu simultaneamente à transformação da concepção clássica do serviço público.³⁶⁹

Com efeito, em contraposição à ideia clássica de gestão pública, pautada na ação estatal direta, tanto na avaliação dos problemas sociais e elaboração de políticas quanto na sua execução, a governança urbana pressupõe a coalizão de forças (iniciativa privada e sociedade civil) para a criação de soluções (modelagens de políticas) para responder aos problemas urbanos. Essa atuação tem como cerne

³⁶⁸ CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito..., p. 11-12.

³⁶⁹ OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria...**, p.69.

a viabilização de desenvolvimento urbano sustentável e o atendimento às finalidades públicas por meio da ação público-privada.

O surgimento dessa nova forma de gestão acompanhou as transformações do próprio Estado, que passou de provedor para garantidor da produção de serviços públicos, agindo-se ativamente para que atores sociais conjuntamente produzam bens e serviços maneira cooperativa. Trata-se da Nova Gestão Pública, responsável por convidar novos atores a serem parte ativa na gestão urbana, condicionando a própria agenda da reforma administrativa dos governos locais. Ao analisar o fenômeno da descentralização das políticas públicas sob o prisma do mobiliário urbano e da prestação de serviço público de interesse local, elementos primordiais para a efetivação das funções sociais da cidade, conclui-se que ao governo local é atribuída a competência de elaborá-las ao fito de prover infraestrutura urbana.

Esse cenário de atuação colaborativa na Administração Pública foi viabilizado a partir da utilização da técnica contratual de implementação de políticas, as quais passaram a não mais se submeter integralmente ao rito clássico do “policy cycle”.³⁷⁰ O relatado desencontro de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo e a acelerada e constante transformação da realidade fática é tema explorado por Egon Bockmann Moreira. O autor informa a existência – e a relação – de diversos tempos, simultâneos e assimétricos, nos quais os diferentes atores sociais estão imbuídos. Os tempos financeiro, político e econômico possuiriam racionalidades cronológicas distintas, o que torna a sua sincronização, pela Administração Pública, verdadeiro desafio à implantação de políticas juridicamente consistentes e duradouras ao longo do tempo.³⁷¹ Isso só seria possível a partir da técnica contratual, que representa ferramenta hábil à sincronização desses tempos distintos, resultando-se na expressão “governo por contratos”.³⁷²

³⁷⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: GONÇALVES, Pedro Costa. **Estudos de Contratação Pública – IV**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. p. 11.

³⁷¹ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato..., p. 09.

³⁷² O professor assim dá o significado do contrato administrativo nesse novo atuar da Administração Pública: “Isto é, o contrato administrativo como uma forma, uma técnica de sincronizar as diversas medidas de tempo — o financeiro, político e o econômico — que não mais se submetem, com tamanha facilidade, ao tempo jurídico. Em síntese, o contrato administrativo como instrumento de governo, a permitir a consciência de que é preciso sincronizar os tempos, sentar-se à mesa também com eles — e com isso permitir a compreensão contemporânea dos contratos, que não seja refém do que se passou no ‘longo século XIX’”. (MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo..., p. 09)

Em relação ao tema, Peter Vicent Jones comenta que desde meados do século XX a técnica contratual é utilizada para alcançar objetivos políticos, dentre os quais se destacam tanto a regulação econômica quanto a formalização da atuação colaborativa da Administração Pública.³⁷³ A dinamicidade das relações sociais e a constante transmutação das cidades são fatores que dificultam a execução de políticas resultantes do “policy cycle”. A maior efetividade dessa atividade depende de processos decisórios multidisciplinares que tenham o mínimo sincronia e sinergia institucional. Assim, perceptível é que o Poder legislativo, atuante na lógica de tempo diferido, tem sua atividade atropelada pelas decisões de caráter imediato do Executivo, que faz uso do processo legislativo abreviado.³⁷⁴

Nesse contexto surge a contratualização da ação pública, que é caracterizada pela difusão de métodos contratuais focados tanto na renovação da participação social e da consulta pública quanto na coordenação das instituições e entidades sociais que participam da vida pública. Isto é, o Estado aperfeiçoaria contratos continuamente com a sociedade, seja com as organizações do terceiro setor, na prestação de atividades de natureza social, seja pela concessão de serviço público para o estabelecimento de políticas consistentes e duradouras, atingindo-se, finalidades constitucionais que, no presente caso, se especificam na satisfação do direito à moradia digna e à concretização das funções sociais da cidade.³⁷⁵

Esse fenômeno é perfeitamente exemplificado na análise de contratos de concessão administrativa e patrocinada, pois a atuação colaborativa ganha especial importância. A governança urbana analisada nesses termos reforça a valoração atribuída às PPPs, qual seja, de processo socioeconômico destinado à universalização do suprimento de necessidades públicas. Não se trata de mera contratação pública, mas de efetiva realização de políticas urbanas (de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana) assimiladas e legitimadas democraticamente pela coletividade.

O “governo por contratos” possibilita a estabilização das políticas públicas que dificilmente produziriam resultados consistentes e duradouros quando dependentes unicamente da prestação direta pelos Municípios. O contrato, então,

³⁷³ VINCENT-JONES, Peter. *The New Public Contracting*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 15.

³⁷⁴ CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. *O problema...*, p. 32-33.

³⁷⁵ GAUDIN, Jean-Pierre. *Gouverner par contrat: l'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999. p. 28-29.

representou técnica apta a fixar algumas das prioridades de governo e assim blindá-las por 10, 20 ou 30 anos, definindo-se políticas de infraestrutura urbana que não mais se submetem ao calendário eleitoral e ao tempo da política. A dimensão temporal e a assimetria cronológica entre a atuação dos Poderes são superadas pela técnica contratual.³⁷⁶

O que se está a ora ilustrar não se trata da fixação de políticas imutáveis ao longo do tempo. Pelo contrário, a técnica contratual, em específico das PPPs, tem por garantia a constante mutação, mas que independam da alternância política e executem por longo tempo políticas essenciais aos cidadãos. A ideia é sintetizada de forma única por Egon Bockmann Moreira, ao sinalizar que atualmente a segurança contratual advém da certeza de mudança, isto é, a dinamicidade/plasticidade contratual representa caráter essencial aos contratos administrativos, sobretudo naqueles que se destinam a ser instrumentos de governo e, neste caso, meio de implementação (duradoura e constantemente em adequação) de políticas públicas.³⁷⁷

Diante disso, pode-se dizer que a atuação indireta dos municípios mediante a PPPs representa uma nova forma de governar e implementar políticas públicas, ora analisadas sob o viés da moradia digna. A contratualização da ação política viabiliza a implantação de infraestrutura urbana e mobiliário urbano de maneira duradoura, independentemente do tempo político e do calendário eleitoral, de modo a constituir importante meio de concretização das funções sociais da cidade e de satisfação do direito à cidade. Ademais, ainda que seja um fenômeno passível de observação em diversos municípios, especificamente no que tange as parcerias público-privadas, alguns fatores podem representar entraves à sua formalização, os quais serão analisados detidamente adiante.

4.2. OS PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A EXPANSÃO DAS PPPS NO ÂMBITO MUNICIPAL

³⁷⁶ MOREIRA, Egon Bockman. O contrato administrativo..., p. 12.

³⁷⁷ Egon Bockmann Moreira assim sintetiza a ideia: "Nestes tempos pós-modernos é adequado afirmar que a *segurança contratual advém da certeza de mudança*. A estabilidade dos contratos de longo prazo não decorre da imutabilidade monolítica, mas sim da dinamicidade/plasticidade contratual. Este aparente contrassenso é essencial nos contratos públicos de longo prazo, sobretudo naqueles que se destinam a ser instrumentos de governo. A garantia da mutação contratual reforça a segurança jurídica em setores tão sensíveis a demandas populares e inovações tecnológicas, bem como aos reveses das finanças, da política e da economia.". (MOREIRA, Egon Bockman. O contrato administrativo..., p. 16).

A parceria público-privada é contrato de concessão que pode ser firmado nas modalidades administrativa e patrocinada, possibilitando a prestação de serviços públicos de interesse local e implantação de mobiliário urbano necessário para esse fim. Ocorre que, apesar da previsão legal dessa maneira de atuação estatal em colaboração com o particular, alguns entraves podem ser enfrentados pelos municípios para que efetivamente se aperfeiçoem contratos nesses moldes.

4.2.1. A limitação fiscal de endividamento imposta pelo art. 28 da Lei 11.079/2004

O primeiro fator que pode representar entrave para a disseminação do modelo concessório das PPPs é de cunho fiscal. Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) efetiva o controle das finanças do Município por duas vertentes: geração de despesas e endividamento. Enquanto o primeiro prevê que qualquer ação governamental capaz de aumentar as despesas do Estado deverá constar na lei orçamentária, declarando-se esse aumento de gastos (sistema que tem inspiração no modelo norte-americano do "pay-as-you-go", instituído pelo "Budget Enforcement Act" de 1990-2002)³⁷⁸, o segundo sistema possui enfoque no endividamento, tomando por premissa que somente a verificação da geração de despesas pode ser insuficiente. A LRF nada mais fez do que impor limites à dívida consolidada líquida, caracterizada como o montante total das obrigações financeiras dos municípios que tenham amortização em prazo superior a doze meses.³⁷⁹

Dos sistemas acima expostos, relevante é o de controle pelo endividamento e a regulação das despesas correntes. Isso porque a LPPP determinou a aplicação dos artigos 29, 30 e 32 da LRF em relação aos limites das obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato. A competência para editar normas relativas à consolidação das contas públicas, quando tiverem

³⁷⁸ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

³⁷⁹ O art. 29, inciso I, da LRF assim define a dívida pública consolidada: "montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses."

aplicação nos contratos de PPP (art. 25 da LPPP), foi exercida pela Secretaria do Tesouro Nacional, a qual editou a Portaria STN nº 614/2006.

A LPPP previu duas regras limitadoras aos contratos em comento, sendo uma delas consubstanciada no art. 22, responsável por restringir diretamente a União a celebrar contratos dessa natureza apenas quando a soma das despesas de caráter continuado, derivadas do conjunto de parcerias já contratadas, tiver excedido no ano anterior a 1% (um por cento) da receita líquida do exercício. O art. 28, da mesma Lei, fixou o limite fiscal indireto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pois determina que a União será desautorizada a conceder garantias e realizar transferências voluntárias aos entes que encontrarem na mesma situação descrita no art. 22, mas no montante de 5%.³⁸⁰ São regras destinadas a orientar a gestão fiscal dos contratos de PPP, mas, apesar de bem-intencionadas, esses mandamentos possuem clara intenção sancionatória e condicionante do “comportamento fiscal por parte das esferas federativas que só poderia ser determinado por lei de natureza complementar, por força do art. 163, I, da CF.”³⁸¹

A leitura do referido artigo conduz ao seguinte raciocínio: quando se utiliza o menor valor contratual admitido em contrato de PPP, que é de R\$20 milhões, diluídos no prazo máximo de 30 (trinta) anos, tem-se que a parcela anual mínima correspondente seria de R\$571 mil, o que implicaria em uma receita corrente líquida mínima de cerca de R\$12 milhões para que os Municípios consigam respeitar a referida limitação e implantar essas parcerias. Assim, dependendo da política pública que se pretende implementar (e a correspondente quantidade de contratos desta natureza) e tendo por base as contas de um Município Capital de Estado-membro, nos parece animador, mas não é o que se percebe quando se está a analisar municípios de menor capacidade orçamentária. A reduzida receita líquida anual, atrelada a falta de conhecimento e receio de firmar contratos de longa duração com o particular, podem resultar no insucesso de projetos de PPP municipais.

³⁸⁰ Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

³⁸¹ MONTEIRO, Vera. Legislação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 92.

A restrição genérica de 5% representa verdadeira barreira para que Municípios que tenham baixa arrecadação, sustentados economicamente por transferências constitucionais realizadas União e Estados, firmem contratos de PPP, subtraindo-se essa alternativa de implantação de mobiliário urbano e prestação de serviços públicos locais essenciais à moradia digna dos Municípios. A limitação imposta para as despesas obrigatórias de caráter continuado tem sido apontada como um dos principais impeditivos à expansão dessa modalidade de investimentos em infraestrutura urbana, pois a sua razão de existir, em verdade, se dá pela desconfiança que se tem quanto à capacidade e endividamento dos entes federativos, sem a qual poderiam ser fomentadas “bombas-relógio fiscais”.³⁸²

Em análise breve sobre a problemática trazida pelo art. 28 da LPPP, tentadora é a solução baseada em ajuste legislativo para que o comprometimento da receita líquida corrente, hoje fixado em 5%, seja genericamente aumentado para suprir novas demandas. Todavia, a história mostra que o mero aumento desta porcentagem não representa nada mais do que solução paliativa e mitigadora das barreiras decorrentes dessa restrição, além de fugir ao controle dos Municípios e demais operadores de contratos de PPP.

Outrossim, o aprimoramento contábil dos contratos de PPP e a utilização adequada dos mecanismos de aporte de recursos e de fundos garantidores (investimentos) podem representar solução mais efetiva. Em relação ao primeiro, percebe-se que necessária é a segregação entre as despesas de implantação de infraestrutura (despesas de capital), destinadas à operação do projeto concessionário, tratadas como investimentos em bens reversíveis ao Poder Público quando do término do contrato, e as despesas de manutenção (contraprestações públicas). Isso porque é equivocada a caracterização dos investimentos em bens reversíveis como despesas de caráter continuado e, conseqüentemente, o seu pagamento derivar de receitas correntes líquidas.

A distinção operada é capaz de mitigar o montante total dos valores a serem pagos por meio da contraprestação, equacionando-se financeiramente o contrato de PPP para que apenas – e efetivamente – as despesas de caráter continuado sejam inclusas na limitação de 5% das receitas correntes líquidas. A figura do aporte de recursos, utilizada nas PPPs tratadas nos estudos de caso que precederam esse

³⁸² CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura...**, p. 459-461.

capítulo, constitui importante instrumento criado pela Lei 12.776/2012 para esse fim. Apenas para lembrar, o aporte de recursos nada mais é que a subvenção (e não pagamento) destinada a antecipar recursos a serem empregados na fase pré-operacional. Isto é, trata-se de repasse de recursos, destinados a bens reversíveis, para o fim de desonerar custos financeiros e tributários desnecessários.³⁸³ A propósito, o ressarcimento do investimento realizado pelo privado, em momento anterior à operação da PPP, integraria o bojo das despesas obrigatórias de caráter continuado (diluída ao longo da execução do contrato e dentro do limite de endividamento dos 5% das receitas líquidas), mas o aporte de recurso possibilitou o destaque destas despesas de capital a título de subvenção, antecipando ao parceiro privado tais recursos ainda na fase pré-operatória.

Acerca da contabilização desta transferência de capital antecedente à fase operatória da PPP, eis que na contabilidade pública constará como dotação para investimento ou inversão financeira em favor da SPE, “sob forma de contribuições para contratos de PPP firmados antes de 08 de agosto de 2012, e de auxílios para os celebrados depois.”³⁸⁴ O aporte de recursos não aumentará o patrimônio líquido do parceiro privado, tampouco será contabilizado como receita, mas como ativo intangível, nos termos da Deliberação CVM nº 611/2009, “tendo como contrapartida no passivo uma receita diferida, por inspiração da Deliberação CVM nº 646/2010.”³⁸⁵

Portanto, não há dúvidas que o aprimoramento contábil dos contratos de PPP e a utilização da figura do aporte de recursos configuram-se como importantes alternativas para a superação da restrição imposta pelo art. 28 da Lei das PPPs, pois há efetiva desoneração de valores que estariam abarcados na restrição de 5% de comprometimento das receitas correntes líquidas. A segregação de despesas de

³⁸³ SCHWIND, Rafael Wallbach. Subvenções, Transferências e aporte de recursos nas PPPs. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 400.

³⁸⁴ A deliberação CVM nº 646/2010 determinou o seguinte: "Apresentação da subvenção no balanço patrimonial: 24. A subvenção governamental relacionada a ativos, incluindo aqueles ativos não monetários mensurados ao valor justo, deve ser apresentada no balanço patrimonial em conta de passivo, como receita diferida, ou deduzindo o valor contábil do ativo relacionado. 25. São considerados aceitáveis dois métodos de apresentação, nas demonstrações contábeis, da subvenção (ou parte apropriada de subvenção) não vinculada a obrigações futuras, relacionada com ativos." (ZANCHIN, Kleber Luiz. Aporte de recursos nas parcerias público-privadas – contabilização e aspectos fiscais." In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 98).

³⁸⁵ ZANCHIN, Kleber Luiz. Aporte de recursos..., p.109.

implantação de infraestrutura (despesas de capital), destinadas à operação do projeto concessionário, tratadas como investimentos em bens reversíveis ao Poder Público quando do término do contrato, das despesas de manutenção (contraprestações públicas) é medida importante para a superação da aludida limitação.

4.2.2. A incapacidade institucional (técnica) do quadro administrativo municipal para avaliar tecnicamente os projetos de PPP

Além da barreira fiscal, os contratos de PPP firmados em âmbito municipal, aptos a implantar mobiliário urbano e prestar serviços públicos de interesse local elementares à moradia digna, ainda enfrentam problemas de ordem institucional. Isto é, muitos municípios carecem de corpo administrativo capaz de realizar a contratação de parceria público-privada e planejar-se administrativamente para a estruturação de projetos dessa natureza.

É nesta esteira que Fernando Vernalha Guimarães ressalta a falta de capacitação técnica dos quadros municipais como problema comum para estruturação de projetos de PPP. A incapacidade institucional limita a avaliação de levantamentos e projetos relacionados à obra, assim como o controle e fiscalização da execução do contrato de PPP.³⁸⁶ Segundo o autor, a capacitação do corpo administrativo é fator elementar para que as Administrações municipais criem condições suficientes para operacionalizar projetos desta natureza, a fim de reduzir a assimetria informacional e minimizar os riscos de captura do interesse público (ou coletivo) pelo interesse privado (tema esse que será abordado adiante).

Bruno Pereira ressalta que a prática brasileira envolvendo a interrelação entre o setor público e o privado pode apresentar, a depender da capacidade institucional do ente licitante, contornos pouco republicanos, resultando no fornecimento privado informal de estudos necessários para a publicação de certo edital de licitação, por exemplo.³⁸⁷ Essa prática induz a tomada de decisões pelo município de maneira não transparente, constituindo-se em conduta manifestamente

³⁸⁶ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O ciclo Municipal das PPPs. **Revista Direito do Estado**. n. 51, 2015.

³⁸⁷ PEREIRA, Bruno. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: monólogo ou diálogo público privado? **PPP BRASIL – O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Novembro de 2011. p. 05. Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%20e%20assimetria%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20-%20PPP%20Brasil.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

oportunista, dado o ensejo da assimetria informacional entre o poder público e o setor privado, decorrente da debilidade institucional (falta de capacidade técnica) para tratar com projetos de PPP. Esse problema já era abordado nas concessões comuns, pois o art. 21 da Lei nº 8.987/1995 prevê a necessidade de se disponibilizarem a todos os interessados em dada licitação os estudos, investigações e projetos vinculados à concessão, ressarcindo-se os dispêndios correspondentes pelo vencedor da licitação.³⁸⁸

O autor supracitado, ainda, indica três mecanismos capazes de auxiliar o município na estruturação de projetos e a produção de estudos de viabilidade para posterior licitação e realização de políticas públicas: corpo administrativo, consultores externos e o procedimento de manifestação de interesse (PMI). Enquanto o primeiro exige a disposição de servidores altamente capacitados e engajados a esse fim, tem-se que esse instrumento só se mostra efetivo diante da existência de recursos humanos compatíveis com a urgência do projeto. Isto é, exige-se do município alto grau de planejamento para que se aperfeiçoe quadro administrativo apenas para tratar de projetos de PPP (inclusive tendo que especificar o treinamento a depender do objeto que o contrato de PPP versará).

Em relação à contratação de consultores externos pelo município que sejam dotados de conhecimento sobre o desenvolvimento de estudos de viabilidade específicos de dado setor, tem-se que essa medida de consultoria é paliativa e pode representar grandes custos ao município, incrementando os custos de transação do contrato e, a depender do caso, inviabilizar o próprio projeto. Por último, em terceiro lugar, surge o PMI, que, segundo o autor, tem o desafio de estabelecer filtros para que o interesse público não seja relativizado diante da potencial preponderância do interesse privado, representando instrumento ágil à produção de estudos e adequados para situações em que a contratação pública demande urgência.³⁸⁹ Nota-se que diante da exiguidade de tempo disposta pelos municípios para a contratação pública destinada a realização de políticas, e a pontual e temporária solução apontada pela contratação de consultoria externa (que corresponde a processo de especificação, seleção, contratação e gestão complexo, oneroso e não

³⁸⁸ Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

³⁸⁹ PEREIRA, Bruno. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)..., p. 08.

trivial para as Administrações locais), exsurge o PMI como instrumento mais eficiente para esse fim.

O PMI é instrumento pelo qual os particulares formalizam seu interesse em propor estudos, projetos e soluções para a Administração Pública, configurando-se como hipótese de interlocução transparente entre os setores público e privado, harmonizada com o ambiente institucional e legal vivenciado no presente. Esse Procedimento pode se originar tanto de solicitação pública, por chamamento feito pelo próprio município, quanto derivar de manifestação espontânea e independente de particulares.³⁹⁰ Em verdade, conforme Fernando Vernalha Guimarães sublinha, o PMI é via de superação do dogma da unilateralidade da Administração, superando-se o ambiente de resistência e desconfiança em relação à influência do interesse privado nas soluções estatais voltadas à execução de obras e serviços.³⁹¹ A institucionalização da PMI caracteriza-se, de certo modo, pela admissão pública de que o setor privado pode estruturar e fornecer projetos de maior qualidade e efetividade para a solução de questões urbanas.

Sendo assim, notório é o fato de que o PMI fortalece o debate quanto aos limites e a possibilidade de o município, ao dialogar e interagir com o mercado, efetivamente verificar se o interesse público será garantido a partir da modelagem apresentada pelo particular. Isto é, a realização do PMI implica na disposição de capacidade governamental de avaliação crítica dos estudos realizados pelo setor privado, acautelando-se a Administração Pública quanto a aprovação de projetos que venham a restringir a competitividade da licitação ou que representem modelo de negócios com a alocação de riscos prejudicial ao setor público.³⁹²

Portanto, imperioso é o desenvolvimento de competências internas dos municípios que pretendam formalizar contratos de PPP, o que significa preparar e capacitar tecnicamente quadro administrativo específico para que se reduza a assimetria informacional em relação aos particulares, especialmente para que se possa avaliar os projetos e estudos apresentados mediante PMI. Essa é a maneira para que os contratos de PPP tenham sucesso em sua execução e se possa

³⁹⁰ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada...**, p. 413.

³⁹¹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada...**, p. 415.

³⁹² RADAR PPP. **Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP**. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Guia%20Pr%C3%A1tico%20para%20Estrutura%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programas%20e%20Projetos%20de%20PPP.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

efetivamente satisfazer as necessidades públicas objeto da realização de determinada política que, no caso, se relaciona com a implantação de mobiliário urbano e prestação de serviços públicos elementares à moradia digna.

4.2.3. Os limites ao financiamento de projetos de PPP em âmbito municipal

O terceiro e último entrave à expansão das PPPs em âmbito municipal se relaciona com a capacidade de financiamento desses projetos. Isso porque muitos municípios têm dificuldade em fornecer garantias suficientes aos investidores e financiadores durante toda a execução contratual, subtraindo-se o interesse de agentes capazes de viabilizar economicamente os projetos de PPP municipais, haja vista, igualmente, os custos financeiros muito elevados para a formalização desses contratos. Segundo Fernando Vernalha Guimarães, prejudicial à capacidade de se financiar projetos de PPP é a geração de incertezas decorrentes, por exemplo, do sistema de pagamento de crédito constituído judicialmente contra o município (precatórios), a possibilidade de rescisão unilateral do contrato, dada as prerrogativas especiais da Administração Pública, além da insegurança decorrente do possível atraso do pagamento das contraprestações públicas, que é dever natural do Poder Concedente em contratos dessa natureza.³⁹³

Esses fatores prejudiciais à capacidade de financiamento de dado projeto são amenizados através de sistema de garantias insculpido na própria LPPP, seja no tocante ao parceiro privado, seja em relação aos próprios financiadores do programa, constituindo-se em mecanismo inerente à própria racionalidade das parcerias público-privadas: o “Project Finance”.

Apenas para esclarecer, o “Project Finance” é modalidade de financiamento em que agentes financiadores fornecem capital para a consolidação de um projeto específico, assumindo-se parcela do risco relativo ao sucesso ou fracasso que possa advir do projeto.³⁹⁴ Ao contrário do clássico “Corporate Finance”, há captação de recursos pautada pela avaliação dos financiadores quanto a capacidade do próprio projeto gerar receitas e representar fonte de pagamento dos empréstimos realizados. Trata-se, portanto, de engenharia financeira capaz de captar

³⁹³ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O ciclo Municipal das PPPs. **Revista Direito do Estado**. n. 51, 2015.

³⁹⁴ WOOD, Philip. **Project Finance, Subordinated Debt and State Loans**. Londres: Sweet & Maxwell, 1995. p. 10.

financiamento para grandes obras, baseando-se, em grande parte, no fluxo de caixa gerado pelo próprio projeto. Em vista disso, imperioso é que se avaliem detalhadamente os riscos de construção, operação e geração de receitas, assim como a repartição destes entre investidores e financiadores para que torne o empreendimento atrativo.³⁹⁵ O sistema de garantias deve ser visto por dois lados: primeiro quanto ao próprio parceiro privado e, em segundo lugar, quanto aos agentes financiadores.

No que atine ao parceiro privado, há sistema de garantias fixado no art. 8º, da LPPP, a fim de, repisa-se, prover maior segurança particular quanto ao adimplemento das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de PPP.³⁹⁶ É mecanismo apto a ser utilizado diante da superveniência de fato previsto como impeditivo do pagamento da contraprestação devida pelo parceiro público, sem que aquele seja compelido a submeter-se ao regime de recebimento de seus créditos por meio de precatório.³⁹⁷ Assim, tem-se que o adimplemento imediato da contraprestação poderá ocorrer mediante a admissão da obrigação de pagar ou por meio de pagamento pelo agente garantidor.

Ao tratar especificamente de algumas das hipóteses contidas no art. 8º, verifica-se que os incisos I e II, referentes à vinculação de receitas do município e instituição e utilização de fundos especiais previstos em lei, respectivamente, constituem garantias de contraprestação ordinária em contratos de PPP. Ambas as garantias não podem ser consideradas como “próprias” (negócio jurídico acessório destinado a garantir o principal), pois não há meios para que o particular acesse essas verbas, mas tão somente pleiteie o impedimento de que essa receita pública seja destinada ao pagamento de compromisso diverso daquele atinente ao

³⁹⁵ YESCOMBE, E. R. *Principles of Project Finance*. Oxford: Elsevier, 2014. p. 01.

³⁹⁶ Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante: I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; VI – outros mecanismos admitidos em lei.

³⁹⁷ OLIVEIRA, Fernão Justen de. Garantias ao parceiro privado e comprometimento fiscal. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 460.

contrato.³⁹⁸ Interessante registrar, ainda, a crítica realizada por Fernando Vernalha Guimarães a essas duas primeiras modalidades de garantias. Segundo o autor, ao legislador faltou técnica mais apurada para a elaboração do dispositivo em comento, pois mais adequado seria incluir os incisos I e II do art. 8º nas hipóteses de pagamento, previstas no art. 6º da LPPP, vez que esses expedientes consistem em vias originárias de pagamento e não em obrigações de garantia específica.³⁹⁹

Há que se falar, ainda, da garantia por relação obrigacional dual, contida no inciso III do art. 8º: contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público. Trata-se de negócio jurídico em que há detenção pelo credor de um direito subjetivo de satisfazer o seu crédito por meio do acesso e apreensão do patrimônio de titularidade de terceiro, o qual não faz parte da relação substancial originária.⁴⁰⁰ Ou seja, há adoção de mecanismos de responsabilidade por meio dos quais se pode submeter um terceiro (inclusive dotado de personalidade jurídica de direito privado) aos efeitos de eventual inadimplemento da Administração Pública ao débito originado em contrato de PPP.⁴⁰¹

Ao analisar as garantias destinadas aos agentes financiadores do projeto de PPP, importante sublinhar o conteúdo dos arts. 5º, §2º e 5ª-A (incluído pela Lei nº 13.097/2015), ambos da LPPP e destinados a autorizar/regulamentar a possibilidade de transferência do controle ou a administração da SPE aos financiadores e garantidores do projeto de PPP.⁴⁰² Trata-se da figura do “step-in right”. Esse

³⁹⁸ MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **As garantias nas parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 77.

³⁹⁹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada...**, p. 366.

⁴⁰⁰ OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Garantias ao parceiro privado...**, p. 465.

⁴⁰¹ OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria Público-Privada...**, p. 197-204.

⁴⁰² Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever (...)

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I - os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública; III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 5ª-A. Para fins do inciso I do § 2º do art. 5º, considera-se:

I - o controle da sociedade de propósito específico a propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do art. 116 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976; II - A administração temporária da sociedade de propósito específico, pelos

mecanismo é conceituado por Egon Bockmann Moreira como “garantia dos financiadores, a ser implementada pela instituição financeira líder, que assumirá por prazo certo o poder de controle, suprimirá os desvios e promoverá a instalação de novo dirigente na SPE.”⁴⁰³ Constitui cláusula a ser implementada em contrato para permitir que os agentes financiadores assumam o controle direto da sociedade e exerçam, pessoalmente, o direito de voto na assembleia da companhia em substituição ao acionista, a fim de reordenar a SPE e acautelar os investimentos realizados no projeto. É nada mais do que garantia que necessariamente deve ser prevista no contrato de PPP para que se amenizem os riscos e inseguranças dos investidores interessados no projeto municipal.

Além disso, outra garantia atribuída aos financiadores do “Project Finance” é a ação de classe especial, denominada de “golden share”, que nada mais é, conforme Egon Bockmann Moreira e Bernardo Strobel Guimarães comentam, do que a reserva de parcela do poder de controle de determinada sociedade anônima, atribuída ao sócio minoritário com a finalidade de intervir (usualmente por meio do veto e/ou eleição de administradores) em determinadas decisões-chave a ser implementadas pela companhia.⁴⁰⁴ Trata-se do direito de eleger, assegurado para detentores de ações preferenciais, em votação em separado, um ou mais administradores da sociedade e/ou de exercitarem o veto em deliberações societárias pré-determinadas, nos termos dos artigos 17 e 18 da Lei 6404/74.⁴⁰⁵

financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes: a) indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976; ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades; b) indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral; c) exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no **caput** deste artigo; d) outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no **caput** deste artigo; § 1º A administração temporária autorizada pelo poder concedente não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados. § 2º O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária.

⁴⁰³ MOREIRA, Egon Bockmann. Concessões de serviços públicos e Project Finance. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**. N. 23. Ago./set./out./2010. p. 06.

⁴⁰⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Sociedades de Propósito Específico na Lei de PPP (considerações em torno do art. 9º da Lei 11.079/2004). In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 515.

⁴⁰⁵ BRASIL. Lei nº 6404 de 15 de dezembro de 1976. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 1976.

Desse modo, é possível que a “golden share”, em hipóteses pré-determinadas, seja conferida aos financiadores em caso de inadimplemento da SPE, a fim de mitigar os riscos e insegurança de investimento no projeto de PPP, pois assim essas ações preferenciais possibilitariam a eleição da maioria dos gestores da companhia. Nesse particular, os agentes financiadores, em situações extremas, caracterizadas pelo descumprimento sistemático do cronograma de amortização pelo administrador da SPE, terão salvaguardas que transcendem a órbita dos simples direitos creditórios futuros, recaindo sobre a posição contratual como um todo, tornando-se ele, o financiador, controlador da SPE.⁴⁰⁶

Apesar de os supracitados sistemas de garantias para o parceiro privado e agentes financiadores, tem-se que estes, isoladamente, ainda são insuficientes para a diminuição do custo geral do projeto de PPP e garantia aos investidores de que, principalmente em municípios que tenham menor capacidade financeira, haverá efetivo cumprimento das obrigações contratuais e segurança aos ativos aplicados no projeto. Conforme foi ressaltado por Fernando Vernalha Guimarães, num cenário de escassez de garantias públicas, a opção por estruturas que evitem a concentração de investimentos em obras e ativos no início da PPP, diluindo-se tanto quanto possível o investimento em CAPEX (aquisição de bens de capital) ao longo da execução do contrato, reduzirá a exposição do capital privado a riscos e, conseqüentemente, melhorará as condições de financiamento do projeto de PPP.⁴⁰⁷

De toda sorte, o financiamento de contratos de PPP em pequenos municípios representa, igualmente aos dois anteriores, atual impasse à expansão de contratos de concessão administrativa e patrocinada em cidades destituídas de grande capacidade financeira, as quais justamente são, em sua maioria, localidades em que a implantação de mobiliário urbano e prestação de serviços públicos elementares à moradia digna são necessidades prementes à concretização do direito à moradia digna.

4.3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E A REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIANTE PPPS

⁴⁰⁶ MORAIS, Leonardo Cavalcanti. Parcerias público-privadas e pacto de garantia envolvendo créditos oriundos da concessão. **Revista Zênite de Direito Administrativo**. N. 103. Fev. 2010. p. 635.

⁴⁰⁷ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O ciclo Municipal das PPPs. **Revista Direito do Estado**. n. 51, 2015.

Esse último ponto pretende apenas ventilar algumas questões importantes ao tema tratado, estreitamente relacionadas a garantia da gestão democrática da cidade na realização de políticas urbanas por meio das parcerias público-privadas municipais.

O Estatuto da Cidade previu alguns instrumentos capazes de orientar gestão pública das cidades e promover a realização de políticas urbanas de maneira democrática. Trata-se da chamada “Gestão Democrática da Cidade”, que é diretriz responsável por garantir a participação popular na atuação municipal em assuntos de interesse urbano. Apenas para repisar, o art. 43 do referido Estatuto prevê, inclusive, instrumentos hábeis à garantia da gestão democrática da cidade, quais sejam, a instituição de órgãos colegiados, promoção de debates, audiências e consultas públicas, além de conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Portanto, nos termos do Estatuto da Cidade, a ação pública em temas de interesse urbano, dentre os quais certamente se incluem as questões de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, deve ocorrer mediante a participação popular, que será, por sua vez, garantida pelos diversos instrumentos supracitados.

Indaga-se, portanto, se a realização de políticas urbanas por meio de contratos de PPPs possibilita a participação popular e se assegura a gestão democrática da cidade. Isso porque não se está a falar de implementação de políticas de maneira direta pela municipalidade, mas de relação jurídica concessionária (intersecção de interesses distintos) aperfeiçoada com o objetivo de implantar mobiliário urbano e prestar serviços públicos de interesse local.

A LPPP, em seu art. 10, inciso VI, exige que a minuta de edital e do contrato seja submetida à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, a fim de que seja informada a justificativa da contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, dentre outras informações. No entanto, será que esta exigência, ainda que aparentemente se mostre útil em termos de participação dos interessados, consegue garantir a efetiva participação popular na realização da política pública?

O questionamento é extremamente valioso, uma vez que a execução de projetos de PPP, em sua maioria, implicam em grandes obras e relevantes transformações no ambiente urbano, atingindo-se diretamente os habitantes da

cidade. A consulta pública presente da LPPP ocorrerá no mínimo 30 (trinta) dias anteriores à publicação do Edital, no entanto quais os efeitos decorrentes das manifestações realizadas pela população e associações civis após o procedimento de consulta? Há alguma vinculação das propostas de alterações elaboradas pela população ao Edital e, posteriormente, à minuta do contrato? Em verdade não há qualquer garantia quanto a isso, o que torna o procedimento de consulta pública muito mais destinado à efetivação do princípio da publicidade na Administração Pública, tornando-se públicas as escolhas dos gestores municipais em torno de uma política urbana já modelada e inclusive minutada em contrato.

A fim de exemplificar esse ponto de discussão, Paula Freire Santoro, ao tratar do papel do Estado na PPP de Habitação do centro de São Paulo, anteriormente abordada nesse texto, ressalta que não houve qualquer tipo de discussão ou processo democrático na construção desta política habitacional, havendo tão somente o cumprimento de requisito prévio à realização do procedimento licitatório: uma audiência pública, em 25/03/2013, e uma consulta pública dos editais e minuta de contrato.⁴⁰⁸ Para ela a participação popular nas políticas públicas do Estado supera a mera disponibilização de materiais para consulta, pois inúmeros moradores da região do centro de São Paulo sofrerão efeitos diretos desta política, principalmente pelas desapropriações.

Além disso, superada a fase de consulta pública, percebe-se que a participação popular durante a execução da política (por meio de PPP) acaba por inexistir. Isso porque, conforme já sublinhado, o contrato de PPP constitui-se em relação jurídica concessionária bilateral (Ente concedente e o particular), mas de efeitos plurilaterais (cidadãos e usuários).⁴⁰⁹ Ou seja, uma vez aperfeiçoado o contrato de PPP, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, não há como a sociedade civil interferir na relação jurídica concessionária, em razão de simplesmente os cidadãos e usuários não integrarem qualquer um dos polos contratuais. A impossibilidade de intervenção popular no contrato de PPP é interrogação importante e que deve ser, em certo grau, debatida, principalmente

⁴⁰⁸ SANTORO, Paula Freire. O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo. **ObservaSP - pelo direito à cidade na política urbana de São Paulo**. Publicado em 06/11/2014. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

⁴⁰⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões...**, p. 97-98.

quando se atribuiu as PPPs a função de realização de políticas públicas duradouras e que vão transformar as cidades ao longo de 30 anos.

Essa insuficiência e ineficácia de instrumentos de participação popular na formulação e realização de políticas públicas por meio de PPPs municipais, aliada a falta de capacidade (técnica) institucional de muitos municípios em avaliar os projetos e estudos apresentados pelos particulares, pode conduzir à implementação de políticas que não se destine à concretização das funções sociais da cidade e satisfação de necessidades públicas. Abre-se, então, a oportunidade de o interesse privado capturar o interesse público, deturpando-se a própria finalidade do contrato de PPP.

Diante disso, percebe-se que a consulta pública, singularmente, talvez não seja instrumento suficiente a garantir a gestão democrática da cidade, seja pela ineficácia das propostas eventualmente sugeridas pela sociedade civil em audiências públicas, seja pelo fato de a consulta pública, em verdade, servir de mero cumprimento de requisito prévio à licitação da PPP. O déficit democrático na realização de políticas públicas mediante PPPs é agravado no momento posterior à pactuação do contrato, vez que a sociedade civil como um todo (cidadãos e usuários do serviço público de interesse local) não integra a relação jurídica concessionária estabelecida entre o município e o parceiro privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A origem de diversos problemas sociais verificados nas cidades brasileiras decorreu do abrupto e desordenado processo de urbanização ocorrido no início do século XX e que se estendeu, com as devidas particularidades, até o início do século XXI. Questões urbanas diretamente tratadas nesse trabalho, quais sejam, a habitação, o saneamento básico e a mobilidade urbana são problemas significativos que impedem a fruição da moradia digna e a efetivação do direito à cidade.

Restou cristalino que a concretização de direitos dos cidadãos, diretamente relacionados no Estatuto da Cidade, encontra nos equipamentos públicos e redes de infraestrutura, suportes materiais integrantes do mobiliário urbano, as premissas ao cumprimento das garantias fixadas no diploma que instaurou a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Isto é, a falta de unidades habitacionais suficientes ao assentamento da população urbana, assim como a ligação dessas moradias à rede de saneamento básico (com o correspondente tratamento), e a acessibilidade universal dos bens e serviços disponíveis na cidade encontram soluções diretamente ligadas à existência de suportes materiais (infraestrutura urbana) suficientes a isso.

A gestão pública municipal deve atuar com vistas a implantar o mobiliário urbano necessário à prestação de serviços públicos de interesse local estreitamente relacionados às questões urbanas tratadas. Isso porque o domínio público urbano exerce função imprescindível ao desenvolvimento da cidade e ao bem-estar dos cidadãos, representando, muitas vezes, condição de acesso a serviços públicos em sentido amplo e elementares à moradia digna. A regulação local de infraestruturas urbanas vai ao encontro do ideário de cidade coerente que permeia o Estatuto da Cidade, correspondendo à atividade essencial para que, em um mesmo ambiente, os cidadãos possam gozar de liberdades fundamentais e direitos, assim como se permita a concorrência em produtos urbanos.

Restou evidenciado que a cidade coerente pretende integrar o conjunto variado de mecanismos de interligação que atuam em diferentes escalas, principalmente entre diversas funções urbanas e redes de infraestruturas. Isso porque foram atribuídas várias funções às cidades do novo milênio, dentre as quais se destacam a acessibilidade e disposição universal, bem como a ideia de formação de redes urbanas policêntricas de vários tipos, chamadas de redes de sinergia de

idades com as mesmas especializações. Essas redes de complementariedade e flexibilidade traduziriam uma das novas funções atribuídas às cidades do século XXI: a troca de bens e serviços. Não há como afastar do mobiliário urbano o papel fundamental de concretização das funções sociais da cidade e de todas as demais categorias de direitos fundamentais.

O ponto fulcral de debate, então, se relacionou a investigação de quais alternativas e formas estão disponíveis aos municípios para a implantação do mobiliário urbano. A resposta, conforme visto, está na gestão pública e na pactuação de contratos de concessão, atuando a Administração Pública em colaboração com os particulares. Trata-se da ideia de governança urbana que, por sua vez, pressupõe a coalização de forças (iniciativa privada e sociedade civil) capazes de atuar conjuntamente (governo local e particulares). Demanda-se, assim, efetivo atendimento de finalidades públicas por meio dessa ação estatal específica, direta ou indiretamente por meio de delegatários, buscando-se o alcance de resultados a partir da formulação dos melhores projetos e soluções possíveis.

Verificou-se ao longo da pesquisa que a histórica centralização decisória na formulação de políticas públicas, inclusive para assuntos claramente locais, ganhou novos contornos a partir da Constituição Federal de 1988, Lei Fundamental que foi responsável por instituir novo modelo de federação e de compartilhamento de atribuições, competências e recursos entre as esferas administrativas. O fenômeno da municipalização permitiu a particularização, conforme as necessidades de cada localidade, de políticas até então formuladas pelo governo central, tornando a gestão pública municipal importante à solução das questões urbanas relatadas.

Tratando-se desse fenômeno a partir do prisma do mobiliário urbano e da prestação de serviço público de interesse local, conclui-se que ao governo local é atribuída a competência de elaborar políticas capazes de prover infraestrutura urbana suficiente. A distribuição constitucional de competências para tanto está coligada aos serviços públicos prestados por cada Ente e, invariavelmente, as normas referir-se-ão somente a esta atividade estatal, pressupondo-se a infraestrutura correlata.

Em meio a esse contexto surge o Direito como a caixa de ferramentas capaz de pôr em marcha dada estratégia governamental, fornecendo base normativa de estruturação do seu funcionamento, regulação de procedimentos e viabilização da articulação entre atores ligados a tais políticas. A técnica contratual da concessão é

a figura jurídica hábil a realizar essas funções, notadamente a que se refere ao serviço público outorgado aos particulares.

Essa técnica, como foi observado representa o instrumento de realização de políticas públicas e valores constitucionais fundamentais, não se restringindo a mera manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. É processo socioeconômico destinado à universalização do suprimento de necessidades públicas, ora relacionadas à concretização das funções sociais da cidade e acesso universal a serviços públicos de interesse local essenciais à moradia digna.

Essas premissas teóricas serviram de supedâneo para a realização de estudos de casos de parcerias público-privadas nas áreas de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Em relação ao primeiro, percebeu-se que o direito à moradia demanda a sua abordagem pelo Poder Público como vetor de inclusão social e garantia de padrão mínimo de habitabilidade. Isso implica na disponibilização de infraestrutura urbana de esgotamento sanitário, equipamentos públicos para mobilidade urbana, dentre outros. Os estudos de casos realizados permitiram concluir que os projetos de PPP do Distrito Federal e do centro de São Paulo, em que pese o abrandamento do déficit habitacional e a efetivação, ainda que para parcela da população, do direito à moradia digna, não se caracterizam como política pública universal, haja vista que a moradia é tratada neste projeto de maneira mercantil e socialmente estratificada.

No que tange ao saneamento básico, especialmente o esgotamento sanitário e o fornecimento de água potável, restou cristalino que a sua natureza é de serviço público, assim como que a sua titularidade é municipal, haja vista o interesse predominantemente (peculiar) local do serviço. Os estudos de caso permitiram concluir que as PPPs de esgotamento sanitário do Município de Macaé e de Atibaia representam projetos complexos e vultuosos, seja do ponto de vista econômico ou técnico. Não há dúvidas que essas experiências viabilizaram a realização de política pública de saneamento naquelas cidades até então tão carentes desse serviço público, concretizando-se uma das funções sociais da cidade mediante atuação colaborativa público-privada.

Por último, no que se refere ao serviço público de transporte urbano coletivo, notou-se que o seu histórico desenvolvimento se deu apartado de qualquer ideal de mobilidade urbana e efetivação do direito ao acesso à cidade. Isso resultou no desenvolvimento de sistemas de transporte coletivo urbano incapazes de garantir o

acesso universal aos logradouros e mobiliário urbanos ofertados, o que acirrou a segregação urbana, intensos congestionamentos, degradação ambiental e limitação “funções sociais da cidade”. A impossibilidade de acesso à totalidade da ambiência urbana impede o exercício da liberdade e da democracia participativa. O estudo de caso da PPP de mobilidade urbana do Rio de Janeiro – o VLT Carioca –, ainda que não represente solução completa para esse fim no Município do Rio de Janeiro (em razão da limitação de sua área de implantação), demonstrou que aquela alternativa amenizou o problema de acesso dos cidadãos em importante parcela do tecido urbano. O VLT do Rio representou, então, ferramenta capaz de diminuir o tempo de deslocamento cotidiano dos munícipes e promover a acessibilidade da população em geral aos bens e serviços fornecidos na região central da capital fluminense.

Sob lentes macroscópicas, pode-se concluir que a atuação dos municípios mediante a PPPs representa novo modelo de atuação estatal. Isso porque a contratualização da ação política viabiliza a implantação de infraestrutura e mobiliário urbano de maneira duradoura, independentemente do tempo político e do calendário eleitoral, constituindo-se em importante meio de concretização das funções sociais da cidade e de satisfação do direito à cidade. No entanto, relataram-se alguns entraves à expansão deste modelo concessório em âmbito municipal: a limitação fiscal imposta pelo art. 28 da LPPP, o problema institucional (caracterizado pela falta de quadro administrativo capacitado tecnicamente para avaliar e formular projetos de PPP) e de financiamento, haja vista o esgotamento das instituições públicas de financiamento e os riscos apresentados aos agentes privados para esse fim.

Ademais, há que se pontuar o possível abrandamento ao princípio da gestão democrática da cidade ao observar a realização de políticas públicas mediante PPPs. Isso porque o fenômeno da contratualização, aliada a falta de capacidade (técnica) institucional de muitos municípios em avaliar os projetos e estudos apresentados pelos particulares, pode conduzir à implementação de políticas que não tenham, em sua modelagem, o principal escopo de satisfação de necessidades públicas. Abra-se, nesse sentido, a oportunidade de o interesse privado capturar o interesse público, deturpando-se a própria finalidade do contrato de PPP.

Projetos de PPP municipais, então, representam alternativa à implantação de mobiliário urbano capaz de concretizar as funções sociais da cidade, principalmente quando se tratam de municipalidades carentes de recursos públicos

e capacidade institucional. As referidas funções, analisadas limitadamente nos temas de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, podem encontrar nas concessões administrativas e patrocinadas a respectiva condição de existir, viabilizando, igualmente, a efetivação do direito à cidade.

BIBLIOGRAFIA

AGENCIA PAULISTA DE HABITAÇÃO SOCIAL. **PPP – habitacional**. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/ppp_habitacional_chamamento_publico_no_centro_de_sp_03.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento**: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007). Campinas: Millennium Editora, 2007.

ALVES, Alaôr Caffé. **Saneamento básico, concessões, permissões e convênios**. Bauru: Edipro, 1998.

ALVES, Fernando Brandão. **Uma visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do séc. XXI**. 2º Congresso Nacional da Construção. Porto, Faculdade de Engenharia, 2004. Disponível em: http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

ALVES, Luiz Roberto. Política pública integrada como tradução do direito à cidade. In: ALVES Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo. (Org.). **Cidades. Identidade e Gestão**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Capítulo II – Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de; MASSONETTO, Luís Fernando. Reforma do Estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos – RIPE**, Bauru, v. 40, n. 45, p. 171-193, jan./jun. 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Infraestrutura e desenvolvimento. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. (Coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal e a política urbana**. Curitiba: Ibplex, 2011.

BLUMENFELD, Hans. A metrópole moderna. In: DAVIS, Kingsley et al. **CIDADES: A urbanização da humanidade** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**. São Paulo, ano 25, v.3, n. 100, 2003.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008.

BÖRZEL, T. A. *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*. **Public Administration**. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 6404 de 15 de dezembro de 1976. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 1976.

_____. Lei n. 6.528/1978, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1978.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2001.

_____. Lei nº 11.124 de 16 de Junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2005.

_____. Lei nº 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2007.

_____. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada**. Coordenadoras Lia Bergman e Nidia Inês Albessa de Rabi. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/Proposta_Plansab_11-08-01.pdf Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Novembro de 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana – SeMOB. Disponível

em: <http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/6489.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. Ministério das Cidades **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. Brasília, SNSA/MCIDADES, 2016.

BRASIL NOTÍCIA. **Obras do esgotamento sanitário avançam em Macaé**. Disponível em: <http://brasilnoticia.com.br/cidades/obras-do-esgotamento-sanitario-avancam-em-macaee/22112>. Acesso em 29 de fev. 2016.

BRUNONI, Nivaldo. A tutela das águas pelo município. In: FREITAS, Vladimir Passos. **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUHR, Walter. “What is infrastructure?” **Discussion paper no. 107-3**. Universität Siegen – Fachbereich Wirtschaftswissenschaften: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, 2003.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. As parcerias público-privadas e suas tendências em 10 anos de existência legal quanto a endividamento público e criação de infraestrutura. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parecerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CAMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO – CBIC. **Banco de Dados**. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em 29 de fev. 2016.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2008.

CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: perspectiva pública**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CARVALHO, Juliane Erthal de. **A noção contemporânea de Serviço Público**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC. v.1, n. 0, p. 121-138, maio/jun., 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. Um modo singular de produzir política. **Serviço Social e Sociedade**, n. 87, 2006.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1991.

CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. **O problema do tempo decisório nas políticas públicas**. Brasília, Ano 47, n° 187, jul./set. 2010.

CATALÁ, Joan Prats. *Derecho y management em lãs administraciones públicas*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. (Coord.). **Lecturas de Gestión Pública**. INAP, Madri, 1999, p. 182-197.

CCR. **VLT Carioca**. Disponível em: <http://www.seesp.org.br/site/images/Desafios%20VLT%20Carioca%20SEESP%2001092016.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

CESARI, M. **El espacio colectivo da la ciudad**. Barcelona: Oikos-Tau S.A, 1990.

CHEVALLIER, Jaques. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia**. V. 12, out./dez., 2005.

_____. **Droit du service public**. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

_____. **Science administrative**. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.

CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1982.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ATIBAIA – SAAE. **Edital de Licitação n° 01/2012**. Disponível em: <http://www.atibaia.sp.gov.br/freeaspupload/licsaae/PPP.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **Relatório de Sustentabilidade 2013**. Disponível em: [http://www.saaeatibaia.com.br /downloads/SAAE_ RS2013.pdf](http://www.saaeatibaia.com.br/downloads/SAAE_RS2013.pdf). Acesso em 29 de fev. 2016.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

COSTA, Renato Gama-Rosa; SILVA, Claudia G. Thaumaturgo da; COHEN, Simone Cynamon. A origem do caos – a crise de mobilidade no Rio de Janeiro e a ameaça à saúde urbana. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 411-431, dez. 2013.

COUTINHO, Diogo R. **Direito e econômica política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. O Direito nas políticas públicas. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

CONSÓRCIO PCJ. **Atibaia quer a universalização da coleta e tratamento de esgoto em 5 anos no município**. Disponível em: <http://agua.org.br/atibaia-quer-a>

universalizacao-da-coleta-e-tratamento-de-esgoto-em-5-anos-no-municipio/. Acesso em 29 de fev. 2016.

CROWTHER, David; ECHENIQUE, Marcial. *Desarrollo de um modelo de estrutura urbana espacial*. In: MARTIN, Leslie; MARCH, Lionel. **La estructura del espacio urbano**. Tradução de Francisco León Molina. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1975.

DALLARI, Adilson de Abreu. Instrumentos da política urbana: art. 4º. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Orgs.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DALPOZZO, Augusto Neves. Procedimento de manifestação de interesse e o planejamento estatal de infraestrutura. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parecerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, ano VIII, n. 24, p. 26-39, 1998.

DAVIS, Kingsley. A urbanização da Humanidade. In: DAVIS, Kingsley et al. **CIDADES: a urbanização da humanidade** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

DEÁK, Csaba. Acumulação travada no Brasil e a crise dos anos 80. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2004.

_____. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2004

DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

DIÁRIO COMERCIO INDÚSTRIA & SERVIÇOS. **Contratos de PPPs nas cidades podem se aproximar de R\$11 bilhões no ano**. Artigo disponível em: [http://www.dci.com.br/economia/contratos-de-ppps-nas-cidades-podem-se-aproximar-de-r\\$-11-bilhoes-no-ano-id557494.html](http://www.dci.com.br/economia/contratos-de-ppps-nas-cidades-podem-se-aproximar-de-r$-11-bilhoes-no-ano-id557494.html). Acesso em 29 de fev. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Baureri: Manole, 2004.

_____. Parceria Público-Privada e a requalificação urbana. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.).

Parecerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Lei 3.877, de 26 de junho de 2006. **Diário Oficial do Distrito Federal.** Poder Executivo, Brasília, DF, 2006.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano.** Curitiba: Ibplex, 2007.

DUGUIT, Léon. **Les transformations du droit public.** Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

ESTORNINHO, Maria João. **Direito Europeu dos Contratos Públicos. Um Olhar Português...** Coimbra: Livraria Almedina, 2006.

ESTUDO TRATA BRASIL. **“Ociosidade das Redes de Esgoto – 2015”** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ociosidade-das-redes-de-esgoto-2>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **“Ranking do Saneamento – 2015.** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2015>. Acesso em 29 de fev. 2016.

FÉLIX, Rosana; FERNANDES, José Carlos. Ônibus para quê? Vou de carro. **Gazeta do Povo,** Curitiba, 24/08/2008. Disponível em <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=801206&tit=>. Acesso em 29 de fev. 2016.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA, Leonardo. **Prefeitura de Macaé começa as obras de Estação de Tratamento de Esgoto do Centro.** Disponível em: <http://www.portalozk.com/vaf/noticias/cidades/prefeitura-de-maca-e-comeca-as-obras-da-estacao-de-tratamento-de-esgoto-do-centro/855/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FLEURY, Sonia. *El desafío de la gestión de las redes.* **Revista Instituciones y desarrollo.** Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, España, n. 12-13 pp. 221-247. 2002.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2015.

FOURIE, Johan. *Economic infrastructure: a review of definitions, theory and empirics.* **South African Journal of Economics.** v. 74. N° 3, pp. 530-556. Sept. 2006.

FREY, Klaus. A Dimensão Político-Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas Implicações para a Gestão Local. **Ambient. Soc.** N.9, jul./dez., 2001. p.115-148.

_____. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova.** N. 37, p. 107-138. 1996.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade.** Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; SOBRINHO, Geraldo Basilio. Acompanhamento e sustentabilidade de planos municipais de saneamento básico. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MELO, Alisson José Maia; MONTEIRO, Mario Augusto P. (Org.). **Regulação do saneamento básico.** Barueri: Manole, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da cidade.** São Paulo: NDJ, 2002.

GAUDIN, Jean-Pierre. **Gouverner par contrat: l'action publique en question.** Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2003.

GONÇALVES, Pedro. **A Concessão de Serviços Públicos.** Coimbra: Almedina, 1999.

GOMES, Cecília de Almeida. Interação entre o serviço público e a sociedade para o fortalecimento da cidadania local. ALVES Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo. (Org.). **Cidades. Identidade e Gestão.** São Paulo: Saraiva, 2009.

GRAU, Eros. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto.** São Paulo: Malheiros, 2011.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.** Coleção Temas de direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRERO, Omar. **La administración pública a través de las ciencias sociales.** México: FCE, 2010.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de Serviço Público.** São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Concessão de Serviço Público: a viabilidade de tarifação dos serviços públicos de fruição obrigatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE.** N. 19. Agosto/setembro/outubro, 2009.

_____. O ciclo Municipal das PPPs. **Revista Direito do Estado.** n. 51, 2015.

_____. **Parceria Público-Privada.** São Paulo: Saraiva, 2013.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

HANBERGER, Anders. **What is the Policy Problem?** SAGE Publications, London, Vol. 7, 2001.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, **Espaço e Debates**, nº 39, p. 48-64. 1996.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. **Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidade de Barcelona, 26-30 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em 29 de fev. 2016.

HOOD, Christopher. *A public management for all seasons?* **Royal Institute of Public Administration**, University of London, Vol. 69, Spring, pp. 3-19. 1991.

HUNGARO, Luis Alberto. Parceria público-privada como instrumento de execução da Operação Urbana Consorciada, implantação de infraestrutura e requalificação urbana. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 4, n. 08, p. 25-45, jul./dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sinopse do Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

JATENE, Pedro; DAL POZZO, Augusto Neves. Os principais atrativos das Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento de infraestrutura pública e a necessidade de planejamento adequado para sua implantação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

JÈZE, Gaston. **Les Principes Généreaux du Droit Administratif**. Paris: M. Girard & E. Brière Libraires-Éditeurs, 1914.

JUSTEN FILHO, Marçal. A Organização Político-Administrativa do Município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____; SCHWIND, Rafael Wallbach. Introdução: Reflexões iniciais a partir dos 10 anos da Lei das PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

_____. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. V. 40, n.3, pp.479-499. 2006.

KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J. F. M. *Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance*. **Public Management (an international journal of research and theory)**. V. 2. N. 2, p. 135-158. 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul/dez. 2009.

LÉFÈVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **“La Production de l’Espace”**. Paris, Anthropos, 1972.

_____. **“Le retour de la dialectique: 12 mots clef pour le monde moderne”**. Paris: Messidor/Éditions Sociales, 1986.

LOBEL, Oly. *The Renew Deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal tough*. **Minnesota Law Review**. n. 89. pp. 262-390, 2004.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MANN, Michael. “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. In: HALL, John A. (Org.). **States in History**, Oxford/New York, Basil Blackwell, 1987.

MARICATO, Ermínia. **A nova Política Nacional de Habitação**. Disponível em: www6.fau.usp.br/deprojeto/labhab/.../maricato_novapoliticaHab.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Bens Públicos: função social e exploração econômica. O regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____; ZAGO, Marina Fontão. O aporte de recursos: evolução na busca de maior eficiência para as PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael

Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano: infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. Regulação sustentável de infraestruturas. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 95-120, jan./jun. 2012.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Saneamento básico. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. (Coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

MASCARÓ, Juan Luís. **Infra-estrutura habitacional alternativa**. Porto Alegre: Sagra, 1991.

_____. **Infra-estrutura urbana**. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005.

MASCIAS, Amália. *Políticas públicas: transparência y su incidencia en la construcción de la ciudadanía*. In: **VII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: Clad, 2003.

MEDAUAR, Odete. Comentários: art. 1.º a 3.º. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Editora RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes **Direito municipal brasileiro**. Atualizado por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEGAT, Fernando. Direito e infraestrutura – propostas de (in)definição. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 13, n. 50, p. 127-147, abr./jun. 2015.

METCAÍFE, Les. *Gestión pública: de La imitación a La innovación*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. (Coord.). **Lecturas de Gestión Pública**. INAP, Madrid, 1999, p. 79-100.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **As garantias nas parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOBILIZE. **VLT do Rio é a 1ª obra de mobilidade executada por PPP no Brasil**. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/noticias/4365/vlt-do-rio-de-janeiro-e-a-primeira-obra-de-mobilidade-urbana-executada-por-ppp-no-brasil.html>. Acesso em 29 de fev. 2016.

MORAIS, Leonardo Cavalcanti. Parcerias público-privadas e pacto de garantia envolvendo créditos oriundos da concessão. **Revista Zênite de Direito Administrativo**. N. 103. Fev. 2010.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Legislação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. A experiência das licitações para obras de infraestrutura e a nova lei das parcerias público-privadas. In: MOREIRA, Egon Bockmann. CUÉLLAR, Leila. **Estudos de Direito Econômico**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. A experiência das licitações para obras de infraestrutura e a Lei de Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Concessões de serviços públicos e Project Finance. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**. N. 23. Ago./set./out./2010.

_____. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio econômico financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno. A lógica das Concessões e Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____. **Direito das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: GONÇALVES, Pedro Costa. **Estudos de Contratação Pública – IV**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

_____; GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Sociedades de Propósito Específico na Lei de PPP (considerações em torno do art. 9º da Lei 11.079/2004). In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Org.). **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NEVES, Izabella Maria Zanaga de Camargo; CUNHA, José Marcos Pinto da. **Urbanismo, demografia e as formas de morar na metrópole: um estudo de caso da Região Metropolitana de Campinas**. Cad. Metrop, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 211-237, jan/jun. 2010.

NETO, Frota. **Urbanização no Brasil (e alguns dos seus limites)**. Brasília, Senado Federal, 1978.

NOBREGA, Marcos. **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2011.

OCDE. "Governance of Public-Private Partnerships. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. Garantias ao parceiro privado e comprometimento fiscal. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

_____. **Parceria Público-Privada: Aspectos de Direito Público Econômico**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar. Princípios, diretrizes e objetivos da Lei nº 12.587/2012: por um pacto social em prol da mobilidade urbana. **Revista UFG**, Ano XIII, nº 12, julho, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

ORDOÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo (Director). 2013. **Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Direito Administrativo e Políticas Públicas: o debate atual. In Almeida, Fernando; Marques Neto, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). **Direito Público em evolução – Estudos em homenagem à Professora Odete Medauar**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. Governança Pública nas parcerias público-privadas: o caso da elaboração consensual de projetos de PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PAULA, Ana P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Financiamento de serviços de limpeza urbana: campo adequado para as parcerias público-privadas. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia. (Org.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: RT, 2005.

PEREIRA, Bruno. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: monólogo ou diálogo público privado? **PPP BRASIL – O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Novembro de 2011. Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%20e%20assimetria%20de%20in%20forma%20A7%20A3o%20-%20PPP%20Brasil.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. Situação e perspectivas das PPPs para 2016. **Revista Brasil Construção**. N. 10. Fev. 2016.

PERICO, Ana Elisa. **A relação entre as infraestruturas produtivas e o Produto Interno Bruto (PIB) das regiões brasileiras: uma análise por envoltória de dados**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. **Mobilidade Urbana e Pobreza no Rio de Janeiro**. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto2105.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECL, Alketa. **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

PORTAL ECODEBATE. **O transporte público em eterna crise**. ECODEBATE: Cidadania e Meio Ambiente. Artigo disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2009/10/29/o-transporte-publico-em-eterna-crise/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

PORTAL SANEAMENTO BÁSICO. **Lagoa de Macaé recebe 65 milhões de litros de esgoto por mês**. Disponível em: <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/geral/lagoa-de-macae-recebe-65-milhoes-de-litros-de-egoto-por-mes/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **PPP realiza obras de implantação de esgoto sanitário em Macaé**. Disponível em: <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/geral/ppp-realiza-obras-de-implantacao-de-egotamento-sanitario-em-macae/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

PREFEITURA DE MACAÉ. Empresa Pública Municipal de Saneamento. **Saneamento Básico**. Disponível em: <http://www.macae.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1429298214.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano: Brasil 2009/2010**. Valores e Desenvolvimento Humano 2010. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/rdh_brasil_2009_2010.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. IPEA, n. 46. Jan./jun. 2016.

RADAR PPP. **Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP**. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Guia%20Pr%C3%A1tico%20para%20Estrutura%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programas%20e%20Projetos%20de%20PPP.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **International Meeting Infrastructure and PPPs**. Disponível em: <http://infraestruturaeppps.com.br/Portugues-CBIC-Radar-PPP.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **PPP Summit 2016 – Rumo aos 100 contratos**. Artigo disponível em: <https://www.radarppp.com/biblioteca/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **Programas habitacionais – Projeto Jardins Mangueiral (Distrito Federal)**. Disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/programas-habitacionais-jardins-mangueiral/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **Regional Centro-Oeste Concessões e Parcerias**. Disponível em: <http://www.cbic.org.br/pppsregionais/centrooeste/paper.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **Veículo leve sobre trilhos (Município do Rio de Janeiro)**. Disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/veiculo-leve-sobre-trilhos-municipio-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

RECH, Adir Ubaldó. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caixas do Sul: Educus, 2010.

REDE BRASIL ATUAL. **Com déficit de 230 mil moradias, São Paulo vive ‘emergência habitacional, diz urbanista**. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/09/sao-paulo-tem-deficit-de-230-mil-moradias-4913.html>. Acesso em 29 de fev. 2016.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Direito Urbanístico Contratual: dos atos negociais aos acordos de gestão urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações políticas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Receitas acessórias decorrentes de novos projetos imobiliários em concessões e PPPs. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Edital de licitação para contratação de Parceria Público-Privada – PPP na modalidade concessão patrocinada**. Disponível em:

<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/vlt/DOCUMENTOS/Edital.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **VLT do Rio**. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/midias/noticias/vlt-do-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. **VLT CARIOCA É DO RIO**. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4543>. Acesso em 29 de fev. 2016.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Livraria Almeida, 1981.

ROCHA, Iggor Gomes. Doação onerosa de imóveis públicos – Instrumento de política urbana e de formento à infraestrutura. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles. (Coord.). **Direito da Infraestrutura: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RODRIGUES, Juciano Martin. **Crise de mobilidade urbana: Brasil atinge a marca de 50 milhões de automóveis**. Observatório das Metrôpoles. http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1772%3Acrise-de-mobilidade-urbana-brasil-atinge-marca-de-50-milhoes-de-automoveis&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt. Acesso em 29 de fev. 2016..

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

SAKER, João Paulo Pellegrini. **Serviços públicos e saneamento**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008.

SANTORO, Paula Freire. O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo. **ObservaSP - pelo direito à cidade na política urbana de São Paulo**. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>. Acesso em 29 de fev. 2016.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da USP, 2013.

_____. **Ensaio sobre a Urbanização latino-americana**. São Paulo: Editora da USP, 2010.

_____. **Por uma Economia Política da Cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação**. Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/planejamento/plano_diretor/Plano_Municipal_Habitacao.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. Secretaria de Habitação. **Anexo III do Edital – Minuta do contrato**. Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/MINUTA%20DO%20CONTRATO.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

_____. Secretaria de Habitação. **Concorrência Internacional nº 001/2014**. Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/EDITAL.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília. ENAP, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Editora Sérgio Antonio Fabris, 2004.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As parcerias público-privadas e políticas públicas de infraestrutura. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Coord.). **Parcerias Público- Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

_____. Concessões de serviços públicos e investimentos em infraestrutura no Brasil: espetáculo ou realidade. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Subvenções, Transferências e aporte de recursos nas PPPs. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos e Ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi ET AL (Org.). **Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária**. São Paulo: Outras expressões, 2011.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SEVCENKO, Nicolau. A questão cultural no embate de diferentes planos: MetrÓpole x Região x nação x mundo. In: GONÇALVES, Maria Flora. (Org.). **O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1998.

SMITH, Kevin B. & LARIMER, Cristopher W. **The public policy theory primer**. Boulder, CO: Westview Press. 2009.

SOUZA, Celina. **Governos Locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 02, Jun. 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação. In: GONÇALVES, Maria Flora. (Org.). **O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

_____. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: GONÇALVES, Maria Flora. (Org.). **O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

STOBER, Rof. **Direito Administrativo Econômico Geral**. Tradutor Antônio Francisco de Souza. São Paulo: Saraiva, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. O Município e as Redes de Serviços Públicos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

TOBA, Marcos Maurício. Estatuto da Cidade – arts. 36 a 42. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

UNITED NATIONS. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, 2008. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>. Acesso em 28 de fev. 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Programa URB-AL**. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/aceso_solo_inter1.pdf. Acesso em 29 de fev. 2016.

VALIM, Rafael. CARVALHO, Gustavo Marinho de. O caráter subsidiário das parcerias público-privadas. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001.

VIANA, Carlos Alberto Valente. **Setor Habitacional Jardins Mangueiral: lições aprendidas com a 1ª PPP Habitacional do país.** Disponível em: <http://www.hiria.com.br/formacaopp/PDFs/Carlos-Alberto-Formacao-em-PPPs-2014.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2016.

VINCENT-JONES, Peter. **The New Public Contracting.** . Oxford: Oxford Univ. Press, 2006.

VIEIRA, Rosângela Viana. As perspectivas do ordenamento do território no Distrito Federal e os vieses de suas políticas habitacionais. **VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales.** São Paulo, setembro 2014. pp. 1196-1213.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A recuperação de mais-valias urbanas e os eventos esportivos. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina; SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêscia Buzelato. (Org.). **Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade – II Congresso de Direito Urbano-Ambiental.** Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011.

WOOD, Philip. **Project Finance, Subordinated Debt and State Loans.** Londres: Sweet & Maxwell, 1995.

WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo.** Tradução de Antonio Francisco de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

YESCOMBE, E. R. **Principles of Project Finance.** Oxford: Elsevier, 2014.

_____. **Public-private partnerships.** Principles of Policy and Finance. Oxford: Ed. Elsevier, 2007.

ZANCHIN, Kleber Luiz. Aporte de recursos nas parcerias público-privadas – contabilização e aspectos fiscais. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.