

RESUMO

O trabalho procurou analisar as demandas que a nova ordem internacional coloca sobre as grandes metrópoles que se pretendem cidades mundiais e as formas como podem se dar seu financiamento. Assim, é discutido o impacto da globalização sobre as metrópoles e os investimentos feitos por algumas cidades que se internacionalizaram. Com respeito aos financiamentos desses investimentos, foi dada ênfase à análise que privilegia a cooperação público-privada, principalmente *project finance*.

PALAVRAS-CHAVES

Cidades Mundiais; Investimentos Urbanos; Cooperação Público-privada, *Project Finance*.

ABSTRACT

The paper analyzes the demands the new international order imposes on the metropolises that intend to be World Cities and how these demands may be financed. In the first part is discussed the impact of globalization on the cities and the investments made by some of them that became international. In the second part the financial issue is analyzed with emphasis on the cooperation between the public and private sectors, mainly the project finance modality.

KEY WORDS

Global Cities; Urban Investments; Public-private Cooperation; Project Finance.

SUMÁRIO

I. Introdução	3
II. A Nova Ordem Econômica Mundial e as Cidades	4
III. O Problema de Financiamento Brasileiro para Infra-Estrutura Urbana	8
IV. Parcerias Privadas para o Financiamento de Políticas Urbanas	13
V. Conclusão	17
VI. Bibliografia	18

PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO FINANCIAMENTO E GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS URBANOS

Maria Carolina da Silva Leme

I. INTRODUÇÃO

Nesta etapa de globalização da economia mundial, para que a integração internacional do Brasil seja bem-sucedida, uma série de novas demandas se coloca sobre a economia. Algumas dessas demandas, principalmente as associadas a certos bens e serviços de infra-estrutura, recaem sobre as cidades que têm pretensão de tornarem-se centros nacionais ou regionais dessa nova ordem internacional. Diversos bens e serviços urbanos, pouco importantes para o desempenho econômico quando a economia é voltada para o mercado interno, tornam-se essenciais quando a economia está integrada mundialmente. O atendimento dessas demandas, no entanto, não pode mais ser pensado na ótica tradicional do financiamento público, dadas as evidentes dificuldades financeiras do governo em todas as suas esferas de atuação. É necessário, portanto, pensar em formas alternativas de financiamento e gestão para que as cidades possam tornar-se bases econômicas com bom desempenho funcional. Esse trabalho procura analisar quais as demandas que a nova ordem internacional coloca sobre as cidades e como estas podem ser financiadas. Na primeira parte, são discutidas, de um ponto de vista teórico, as implicações da globalização sobre as cidades, em particular sobre as grandes metrópoles dos países em desenvolvimento. São também discutidos alguns casos de investimentos em cidades que se preparam para essa maior integração internacional. Na segunda parte, é analisada a questão do financiamento público da economia brasileira com ênfase no investimento urbano. Algumas alternativas de parceria com o setor privado são analisadas na terceira parte. Finalmente, na quarta parte, algumas conclusões são esboçadas e outras questões como a do atendimento das populações carentes e a recuperação de áreas decadentes são brevemente discutidas.

II. A NOVA ORDEM ECONÔMICA MUNDIAL E AS CIDADES

Alguns autores, como Sassen (1991), defendem a idéia de que a internacionalização da economia produz uma dualidade complexa: a organização da atividade econômica torna-se espacialmente dispersa mas globalmente integrada, criando um novo papel estratégico para as cidades, mas apenas para algumas. Essas cidades passariam a funcionar como i) local de comando altamente concentrado na organização da economia mundial, ii) localização-chave para firmas financeiras e de serviços especializados (os novos setores líderes), iii) local de produção inclusive de inovações para essas indústrias líderes e iv) mercados para os produtos e inovações produzidas. Essas mudanças de funcionamento das cidades teriam grande impacto sobre a atividade econômica e sobre a forma urbana. O sistema nacional urbano passaria a sofrer com a descentralização das formas de produção, mas ainda seria uma questão em aberto se as grandes tendências - descentralização das fábricas, escritórios - podem ter criado as condições para o crescimento de subcentros regionais, versões menores das cidades globais.

Do ponto de vista da análise econômica, pelo menos duas das premissas da autora são fundamentais para sustentar sua análise: a independência da atividade financeira e de serviços da atividade produtiva e a dispersão da atividade produtiva (industrial) que passa a não ser mais urbana. A atividade financeira pode ser puramente especulativa ou pode aumentar a eficiência econômica através da distribuição de poupanças e de risco mas, por si própria, não cria riquezas. Os serviços, por sua vez, são parte integrante da atividade produtiva. Assim, como discutido por Préteceille (1994), a análise de Sassen está fortemente influenciada pela visão econômica que identifica, no terciário superior, (produção informacional, capital financeiro e serviços às empresas) a fonte de dinamismo da economia e de sua capacidade de inovação. Essa ênfase dada ao terciário faz com que a autora chegue a promover o Reino Unido ao mesmo status que Estados Unidos e Japão entre os poucos países que respondem pelos fluxos e transações econômicas internacionais, deixando a Alemanha de lado, numa evidente supervalorização da atividade financeira presente em Londres, mas não em Berlim. Uma análise que considere as inter-relações do terciário superior com as atividades produtivas e comerciais implica, ao menos em princípio, a possibilidade de vários modelos de cidade global, mais ou menos marcados pela especialização do núcleo dominante. Assim, o autor cita, como

exemplo, Nova Iorque e Londres, que estariam mais próximas do modelo de cidade global definido por Sassen, com forte especialização nas atividades financeiras e serviços a empresas e, portanto, sujeitas às grandes flutuações associadas a essas atividades. Por outro lado, Paris e Tóquio apresentariam um menor grau de especialização e, conseqüentemente, menor desequilíbrio e sensibilidade às flutuações. Assim, o autor questiona a pretensão desse tipo de análise que considera que a globalização constitui “um novo paradigma teórico capaz, por si só, de oferecer instrumentos de compreensão da realidade das grandes metrópoles, tanto no conjunto complexo de cada uma como em sua diversidade” (Préteceille, 1993, 66). E vai além ao considerar que as conseqüências espaciais e urbanas não podem ser consideradas apenas do ponto de vista das funções centrais, mas também das demais “cujos efeitos espaciais vão além das cidades globais e obrigam a situá-las novamente em suas relações com outras formas de reestruturação espacial ou urbana produzidas pela globalização: regiões industriais, cidades média, metrópoles de países em desenvolvimento, etc.” (Préteceille, 1994, 78).

As implicações sociais são também bastante distintas entre essas duas visões de funcionamento da economia. Em uma visão à Sassen, as categorias médias de trabalho tendem a desaparecer nas cidades, sendo substituídas pelas categorias ligadas ao terciário superior e pelas categorias inferiores necessárias ao funcionamento dessas atividades. A dualização é conseqüência da estruturação do mercado de trabalho pelo novo tipo de concentração de funções globais. Na outra visão, haveria um aumento na demanda por mão-de-obra qualificada, um aumento nas atividades de pesquisa e serviços correlatos, etc., ao menos para as cidades dentro da rede mais ampla de integração mundial. Na verdade, essa análise parte de uma visão diversa das tendências econômicas atuais. Esquemáticamente, poderia dizer-se que privilegia as mudanças na produção industrial decorrentes das mudanças organizacionais e tecnológicas.

Assim, essas duas visões das tendências econômicas atuais implicam análises bastante distintas sobre as cidades. No entanto, como as duas tendências não são antagônicas, a questão torna-se mais de ênfase sobre qual processo é, de fato, o mais importante. Logo, não se pode ignorar que a globalização financeira e a produção de certos serviços estejam tornando algumas cidades terciárias ou pós-industriais e que estas estejam formando uma rede entre si. Por outro lado, estas deverão estar ligadas a outras cidades

de importância regional, pois questões nacionais ainda são bastante relevantes como atesta a existência das sedes regionais das empresas multinacionais em diversos países em desenvolvimento. Mas isso não implica que outras cidades não tenham função no processo de integração mundial. Continuam a existir importantes economias de aglomeração associadas à atividade produtiva, e novas economias de aglomeração, principalmente de serviços públicos locais, estão sendo criadas no processo de internacionalização. Dessa maneira, não é possível considerar que a dispersão espacial da atividade produtiva seja tão significativa a ponto de ignorar que diversos outros tipos de cidades têm função nesse processo. Não há dúvida de que já se observa alguma dispersão forte como o Silicon Valley da Califórnia, que não é urbano nem rural. Mas essa forma de organização ainda está longe de ser dominante.

Nos países menos desenvolvidos, a malha urbana também deve se integrar à rede internacional, principalmente nas economias cujos processos de abertura comercial e financeira estejam consolidados. No caso brasileiro, tomando como exemplo o estado de São Paulo, teríamos a Grande São Paulo tornando-se cada vez mais uma metrópole terciária, a região de Campinas com características de tecnopólo (ver Tavares, 1994) atraindo as multinacionais e ainda regiões produtoras de commodities, como Ribeirão Preto, que desenvolvem cidades integradas à rede nacional e internacional.

Assim, poderia dizer-se que a globalização impõe novas demandas às cidades e ao mesmo tempo modifica a rede urbana ao integrá-la à economia e à própria rede de cidades internacionais. A melhoria do desempenho funcional de uma cidade passa pela adequação de certos equipamentos que são decisivos para que as relações internacionais ocorram de forma eficiente. A renovação dos aeroportos, circulação e sistema viário local, transporte público e, sobretudo, modernização das comunicações tornam-se essenciais nesse novo padrão.

A experiência concreta de algumas cidades é muito interessante, pois a ênfase é a da integração da cidade à rede internacional (ou regional, no caso europeu) de cidades para a maior integração internacional da economia. Sob essa perspectiva, os investimentos urbanos são vistos de um ponto de vista mais amplo, da renovação de uma série de bens e serviços correlatos que envolvem, inclusive, o meio ambiente e a qualidade de

vida da população. A preocupação com estes últimos reflete uma concepção de política urbana que vai além do investimento apenas em capital físico para incluir também o investimento em capital humano. Um exemplo interessante dessa preocupação é o das “Cidades Saudáveis” da Organização Mundial de Saúde. O estudo sobre a adesão de Barcelona a essa política mostra a necessidade de uma política urbana mais específica para saúde a partir do reconhecimento dos problemas socioeconômicos da nova etapa de desenvolvimento da economia espanhola. Este projeto procura enfrentar os problemas nos sistemas locais através de maior cooperação intersetorial e participação comunitária. Este programa tem dado bons resultados principalmente com as populações dos bairros mais pobres e afetados pelas mudanças econômicas e pelo elevado desemprego que afeta o país.

Outro caso interessante é o dos aeroportos. Em uma economia integrada internacionalmente, o aeroporto passa a ter uma importância muito maior do que em uma economia voltada para o mercado interno. O sistema aéreo-portuário passa a se constituir em um sistema complexo integrado por diversos elementos de infra-estrutura: o aeroporto propriamente dito; o sistema de comunicações; os serviços exteriores. Ao mesmo tempo, é uma das decisões urbanísticas com maior influência sobre a cidade moderna, pois exerce um papel importante no sistema nacional e internacional de comunicações e, ao mesmo tempo, tem um papel dinamizador na economia local. O caso da ampliação do aeroporto de Barajas na Espanha é bastante ilustrativo (ver Montavillo e Contreras). A reforma do aeroporto pretendia viabilizar Madri como plataforma de conexão internacional de mercadorias e passageiros no sistema europeu de cidades. Os problemas desse aeroporto parecem bastante semelhantes aos de Guarulhos: saturação, acesso viário insuficiente, transporte público deficiente, etc. O plano proposto contempla: i) as ações no próprio aeroporto: pistas, centro de cargas, terminal de passageiros, torre de controle, etc.; ii) meio ambiente: impacto de ruído, áreas verdes, etc.; iii) infra-estrutura de acesso viário: acessos radiais, transversais e vias secundárias; iv) transporte público: ferrovia integrada à rede (linhas tipo RER de Paris), ônibus; v) atividades econômicas dos arredores: atividades de serviços diretamente ligadas ao aeroporto, tais como hotéis, automóveis, etc.; vi) atividades terciárias complementares ao aeroporto, tais como espaços de convenções; indústrias de tecnologia avançada (PeD, montagem, exportação e importação); e vii) atividades urbanas complementares a uma nova área de centralidade, que envolve habitação, lazer, etc. Questões como especulação imobiliária

e congestionamento de trânsito têm que ser enfrentadas. A execução desse plano tem que necessariamente envolver os três níveis de administração, que têm suas próprias políticas de desenvolvimento para a área, mas que devem envolver-se nesta proposta unitária em um processo de *concertacion*.

III. O PROBLEMA DE FINANCIAMENTO BRASILEIRO PARA INFRA-ESTRUTURA URBANA

Frente ao quadro discutido acima, as metrópoles brasileiras passam por um período difícil, pois evidentemente não estão preparadas para desempenhar seu papel de metrópole terciária em uma economia integrada internacionalmente. A questão principal é como financiar esses bens e serviços públicos. O problema de financiamento de políticas públicas urbanas é mais uma das facetas da crise maior na estrutura de financiamento que o país enfrenta e, em particular, o Estado brasileiro nos últimos quinze anos. Essa estrutura foi abalada não só pela crise fiscal e financeira que minou a capacidade dos governos, em todas as suas esferas de atuação, de fazer políticas públicas, mas também pela forma como foi implementada a descentralização tributária ao longo desse período. A crise fiscal-financeira do estado brasileiro, como é bem conhecida, está relacionada à crise da dívida externa do final dos anos setenta. O endividamento externo serviu a diversos propósitos mas, sem dúvida, foi extremamente importante no financiamento dos gastos de infra-estrutura, inclusive a urbana ao longo da década de setenta. Nos anos de ouro do endividamento externo - 1973 a 1978 -, a dívida elevou-se de US\$ 12,5 bilhões para US\$ 43,5 bilhões. Nesse mesmo período, a razão déficit em conta corrente a não fatores/Produto Interno Bruto, que mede a poupança externa disponível para financiar investimento ou consumo, elevou-se de uma média de 1,27% para 3,04%. Este aumento corresponde, aproximadamente, à variação da taxa de investimento que passou de 22% para 24% do PIB. Nesse período, portanto, não parece ter ocorrido *crowding out* entre poupança externa e interna e é razoável supor que o endividamento externo foi utilizado principalmente para financiar investimento. Os dados dos empréstimos no mercado de euromoeida publicados indicam que 68% dos empréstimos feitos ao setor público foram para as empresas estatais, o que representa cerca de 35% do total. Esses empréstimos foram alocados da seguinte

forma: Eletrobrás 32%; Petrobrás 5%; Siderbrás 12%; Telebrás 11%; Nuclebrás 11%; Vale do Rio Doce 4% e Infra-estrutura de Transportes 34%. Entre esses últimos, foram registrados empréstimos elevados para Metrô de São Paulo, Metrô e Aeroporto do Rio de Janeiro. O BNH também tem empréstimos registrados assim como a maioria dos governos estaduais do país e algumas prefeituras (São Paulo, Rio e Curitiba). Assim, não há dúvida de que, durante o período em que o endividamento externo foi fonte importante de financiamento de investimento, boa parte foi para infra-estrutura e bens públicos urbanos.

No período seguinte, entre 1979 e 1982, o endividamento, principalmente das empresas públicas, continuou a crescer, mas foi principalmente para cobrir o pagamento do serviço da dívida (os juros passaram a representar 60% do déficit de conta corrente nesse período). A partir de 1982, os empréstimos externos voluntários cessaram completamente e o governo mergulhou em uma crise fiscal e financeira de grandes proporções com forte impacto sobre o investimento público em geral. As políticas urbanas sofreram adicionalmente o impacto do esvaziamento de outra importante fonte de financiamento, o FGTS. Como resalta Resende (1994), esse esvaziamento se deu em função tanto do estreitamento da base de incidência com a crescente informalização do mercado de trabalho como dos saques dos recursos e da inadimplência dos mutuários. A redução dos recursos do FGTS, segundo Melo e Moura (1990), foi de 70% entre 1980 e 1986 e foi, em parte, compensada por um aumento nos recursos externos, principalmente do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Segundo os autores, a participação dos recursos externos passa: de 1,3% em 1981 para 13,5% em 1987 no caso do BNH/CEF; de 5,2% em 1980 para 60,5% em 1984 no caso da EBTU e de 0 em 1980 para 87,3% em 1984 no caso da CBTU.

A seguir, as tabelas 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 de Melo e Moura são bastante ilustrativas da mudança de ênfase do Banco Mundial no financiamento de políticas no Brasil.

TABELA 3.1

Distribuição setorial dos empréstimos do Banco Mundial no Brasil

SETOR/PERÍODO	1965/73	%	1974/82	%	1983/89	%
INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE	357	21,32	813,5	15,70	704	8,20
DESENVOLVIMENTO URBANO	0	0,00	295,8	5,72	337,2	3,93
SANEAMENTO	58	3,46	455	8,79	662,3	7,71
TRANSPORTE URBANO	0	0,00	455	8,79	200	2,33
OUTROS	1259,8	75,22	3154,2	61,00	6686,5	77,8
TOTAL	1674,8	100,00	5173,5	100,00	8590	100,00

Fonte: Melo e Moura (1991)

TABELA 3.2

Empréstimos urbanos do Banco Mundial para o Brasil

ÓRGÃO	FINALIDADE	ANO	VALOR
SABESP	ÁGUA	1971	22
ESGOTO		1971	12
BNH	ÁGUA	1974	36
	ÁGUA	1976	40
	ESGOTO	1978	52,54
	HABITAÇÃO	1979	93
	ÁGUA	1979	100
	ÁGUA	1980	130
	ÁGUA	1980	139
	SANEAMENTO	1981	180
	ÁGUA	1983	302,3
Ebtu	TRANSPORTE	1978	88
	URBANO	1980	132,95
		1981	90
CNDU	CIDADES	1979	70
	MÉDIAS	1981	90
		1982	123,9
GOV. FEDERAL	PARANÁ	1983	52,7
	S.CATARINA	1985	24,5
	ÁGUA	1985	16,3
	SALVADOR	1986	55
	ENCHENTES	1985	100
TRANS URBANO		1987	200

Fonte: Melo e Moura (1991)

Ainda assim, a redução dos investimentos em infra-estrutura, inclusive urbana, é dramática: No caso do transporte ferroviário na RFFSA e CBTU em 1993, o investimento foi equivalente a 11% do de 1980. Em energia, os investimentos em 1993 correspondiam a 25% dos de 1980. Somente telecomunicações vêm se mantendo em cerca de 30% acima dos níveis do início da década de oitenta. O total dos investimentos das estatais em infra-estrutura caiu de uma média de US\$ 8 bilhões em 80/83 para cerca de US\$ 4 bilhões em 1990/93 (Ferreira, 1994).

TABELA 3.3

Investimento em Infra-estrutura das Estatais

ANO	TELECOM.	ENERGIA	TRANSP.	TOTAL
1980	1966	4563	2538	9067
1981	1825	3270	2515	7610
1982	1951	4566	1780	8297
1983	1672	4771	1818	8261
1984	1604	3222	1818	6644
1985	1705	2934	1523	6162
1986	1927	3487	1265	6679
1987	1790	4148	1190	7128
1988	1776	2870	2410	7056
1989	2310	2269	653	5232
1990	1647	1258	327	3232
1991	2999	1749	172	4919
1992	2783	1533	244	4561
1993	2600	1101	267	3967

Fonte: Ferreira (1994)

Por outro lado, observa-se um aumento nos gastos das administrações, ainda que, como proporção do PIB, a queda seja acentuada: de 3,87 em 1970 para 1,7 em 1983, recuperando 2,64 em 1992 (Ferreira, 1994). Por outro lado, observa-se uma mudança nos investimentos entre as esferas de governo: redução significativa da participação da União e um aumento significativo da participação dos municípios e estados nos gastos das Administrações, que refletem as mudanças nas transferências de receitas fiscais da Constituição de 1988.

TABELA 3.4

Participação dos estados, municípios e União no investimento total das administrações

ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
1986	27,66	48,57	23,76
1987	39,03	37,26	2,72
1988	33,53	35,91	30,56
1989	29,16	47,96	22,88
1990	15,14	60,63	24,24
1991	18,31	45,53	36,16
1992	14,18	43,91	41,91
1993	18,36	41,11	40,53

Fonte: Ferreira (1994)

Em termos de gastos municipais específicos, a tabela abaixo é bastante ilustrativa:

TABELA 3.5

Despesa consolidada dos governos municipais por funções de governo: evolução real em US\$ milhões média de 1993

	1988	1989	1990	1991	1992
EDUCAÇÃO E CULTURA	2317	3213	4294	4728	4361
HABITAÇÃO E URBANISMO	2626	2654	3686	4200	3977
INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA	1836	2161	3097	2845	2993
SAÚDE E SANEAMENTO	1513	1734	2303	2800	2083
SEGURANÇA PÚBLICA	40	44	77	76	72
SERVIÇO DA DÍVIDA	928	925	900	960	989
OUTROS/NÃO IDENT.	4802	2952	6136	6828	9024
TOTAL	16050	15672	22483	24428	25491
% DO PIB	3,01	3,7	5,55	5,97	6,2

Fonte: Resende (1994)

A despesa consolidada apresentou uma taxa média de crescimento de 12% no período 88/92 e acréscimo de quase 60% quando se compara 92 com 88. Educação e Cultura e Segurança Pública foram as áreas mais favorecidas, com crescimento médio anual de 16% e 17%, respectivamente. Por outro lado, Infra-estrutura Econômica, Habitação e Urbanismo e Saúde e Saneamento também apresentaram taxas médias anuais elevadas:

15%, 11% e 8%, respectivamente. O problema com a descentralização tributária, consolidada na Constituição de 1988, é que desestruturou as políticas urbanas brasileiras. Como ressaltado por Resende (1994), a transferência de parte significativa das receitas federais para estados e municípios tirou a capacidade de liderança do governo federal nessa área e não foram instituídos novos mecanismos que evitassem a dispersão dos recursos, a superposição de intervenções e descoordenação de ações governamentais (Resende, 1994). As principais conseqüências foram no acesso aos serviços urbanos da população de baixa renda e no financiamento dos investimentos em infra-estrutura. Ainda que os municípios consigam sustentar via tarifas a operação dos serviços urbanos, os investimentos em infra-estrutura, principalmente os de maior vulto como é o caso de saneamento, habitação, transporte coletivo, etc., exigem novas formas de financiamento e, principalmente, novas parcerias com o setor privado. Essas parcerias deveriam ir além do financiamento, procurando uma gestão mais eficiente dos recursos.

IV. PARCERIAS PRIVADAS PARA O FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS URBANAS

Os grandes projetos de infra-estrutura urbana parecem ser os mais promissores para as parcerias com o setor privado. As parcerias mais usuais são as de gestão dos serviços. Em termos de serviços locais, diversas fórmulas têm sido adotadas: i) contratos de serviços que podem ser adotados para certas tarefas como leitura de hidrômetros, cobrança de contas e arrecadação e manutenção das ligações privadas de água e esgoto. No caso chileno, a empresa pública incentivou seus funcionários a se demitir e a concorrer por contratos de prestação de serviços; ii) contratos de administração para a operação e manutenção dos sistemas. Alguns países adotam este contato para sistemas elétricos e de abastecimento de água (Banco Mundial, 1994), sendo que a remuneração é baseada em parâmetros físicos como volume de água gerada, esgoto tratado e melhorias dos índices de arrecadação; iii) os contratos de *leasing*, nos quais o governo é o principal investidor em instalações e o setor privado paga pelo direito de explorar o serviço. Esses contratos têm sido adotados em água e esgoto, em portos e mesmo em atividades desmembradas. O arrendatário corre com todo os riscos comerciais, mas não com os financeiros inerentes ao investimento e fica com a receita; iv) contratos de concessões

que vão além do *leasing* ao conferirem ao concessionário a responsabilidade por investimentos adicionais e reposição de ativos fixos. Esses contratos têm sido utilizados em água, ferrovias e sistema de transportes urbanos. O metrô de Buenos Aires está sendo administrado sob esse regime. O maior problema dessas formas contratuais é a questão de precificação ou de tarifação, pois é necessário garantir um retorno interessante ao concessionário e, ao mesmo tempo, proteger o público de práticas monopólicas ou de serviços de má qualidade. De um modo geral, as mudanças tecnológicas têm permitido um maior desmembramento das atividades e mesmo a prestação por diversas empresas de um mesmo serviço. Os casos mais notórios são a energia elétrica, em que é possível separar a geração, transmissão e distribuição de energia entre diferentes firmas, e as telecomunicações com a separação das redes locais e interurbanas e entre telefonia regular e celular. A possibilidade de cassação da concessão pode ser uma forma de disciplinar a concessionária, e a existência de entrantes potenciais também desempenha um papel importante, principalmente em áreas em que os contratos são de curta duração. De um modo geral, os países têm sido mais rápidos em privatizar seus serviços do que em criar um marco regulatório adequado (Edwards, 1993).

A parceria público/privada têm avançado também na fase do investimento através de uma técnica de financiamento conhecida como *project finance* (Garcia, 1995), que procura viabilizar a captação de grandes volumes de recursos em projetos com garantias limitadas. Essa modalidade é uma alternativa aos projetos com aval dos Tesouros Nacionais que, por capacidade de tributar, em última instância, corriam com todo o risco do projeto e aos projetos privados sem garantias, que por essa razão tornam-se muito custosos. Como nos projetos privados, a garantia destes novos projetos é seu fluxo de caixa e, no caso de fracasso, apenas seus ativos. Assim, é necessário construir todo um esquema de incentivos e garantias parceladas para diversificar os riscos e viabilizar a execução do projeto e sua gestão eficiente.

A credibilidade do projeto está em sua base contratual que procura alterar a natureza do risco e reparti-lo entre as partes envolvidas: acionistas, consumidores, operadores, construtores e empresas de seguros (Leal Ferreira, 1995). Em primeiro lugar, procura-se separar o risco da empresa que realiza o projeto do risco do negócio propriamente dito, isto é, a empresa assume apenas o risco associado à operação técnica e à

comercialização (risco operacional e de mercado). Desta maneira, os credores também ficam expostos apenas a esses riscos. Os demais riscos são transferidos a outras partes envolvidas, ao governo e às companhias de seguros, através, principalmente, de contratos, em que cláusulas de rescisão, multas, etc. procuram incentivar o desempenho. Assim, são feitos: i) com o poder público, um contrato de concessão que garante o fluxo de caixa e determina as obrigações e formas de precificação; ii) com o operador especializado, um contrato de operação com remuneração ligada a desempenho; iii) com o construtor, um prevendo multas contra atrasos. Contratos de fornecimento e abastecimento também devem ser realizados quando existe um único cliente ou quando alguma matéria-prima fundamental tem apenas um fornecedor.

Existem ainda os riscos relacionados a política macroeconômica: o risco cambial, particularmente importante quando ocorre participação de credores externos e o risco de juros quando o projeto é financiado a taxas flutuantes. Em geral, o Estado dá algumas garantias que não sejam o aval do Tesouro Nacional, isto é, do tipo cambial, subsídios ou compras do produto para reduzir custos e aumentar a viabilidade do projeto. Essas garantias permitem que os patrocinadores do projeto levantem fundos baseados no fluxo de caixa do projeto sem vinculação com as empresas que estão envolvidas no investimento. O *project finance* é bastante complicado e demorado de ser implementado, envolvendo agências classificadoras de crédito e seguradoras de riscos. Como ressaltado por Garcia (1995), a característica essencial desse modelo é a separação do risco das empresas patrocinadoras/investidoras do risco do negócio, e as agências classificadoras de créditos geralmente analisam empresas. Assim, seria necessário uma instituição que pudesse avaliar os projetos e agilizar esses financiamentos. Garcia (1995) propõe que o BNDES seja o órgão que ateste a viabilidade econômica e financeira do projeto e identifique os riscos e, adicionalmente, propõe que se crie um seguro de risco macroeconômico de crédito. Esse seguro seria principalmente contra elevações das taxas de juros de curto prazo decorrentes de decisão de política econômica. Como os projetos envolvem um volume de recursos bastante elevados, dificilmente estes serão financiados apenas com capitais próprios, requerendo empréstimos externos e, principalmente, a mobilização de fundos privados domésticos. Assim, a questão é crucial, pois essas elevações da taxa de juros, de um lado, implicam prejuízos para os agentes que decidiram emprestar recursos de longo prazo para financiar projetos de

infra-estrutura e provoca um descasamento entre aplicações ativas de longo prazo e captações passivas de curto prazo, numa operação de transformação de maturidades muito comum no mercado financeiro. Apenas instituições que tivessem captação de longo prazo, tipo fundos de pensão, não sofreriam esse risco. Por outro lado, os elevados juros de curto prazo afugentam os investidores, inclusive os fundos de pensão, de fazer empréstimos de longo prazo. Esse seguro seria um primeiro passo na reestruturação do mercado de crédito de longo prazo brasileiro.

Em termos de financiamento de infra-estrutura urbana, associadas as novas demandas da maior integração brasileira à economia internacional, o *project finance* é essencial para viabilizar esses projetos. Aeroportos, portos marítimos e teleportos são serviços urbanos com benefícios que transcendem a cidade que os abriga. As externalidades para a economia nacional desincentivam os poderes locais a realizar tais investimentos, e a falta de recursos federais, tanto em função da crise fiscal como da descentralização de receitas promovida pela Constituição, torna a participação privada fundamental. Por outro lado, o *project financing* torna-se mais complicado para atender às demandas das populações de baixa renda das cidades brasileiras sem capacidade de arcar com as tarifas regulares de serviços públicos. A questão da forma como dar subsídios ganha importância adicional quando o fornecimento dos bens é feito por empresas privadas e quando há uma desverticalização das diversas fases do processo de provisão do serviço. Tradicionalmente, o setor público brasileiro concedeu subsídios cruzados entre atividades rentáveis e não rentáveis, entre regiões e através de tarifas progressivas sobre consumo. A concessão desses subsídios é enormemente facilitada por ser concedida por apenas um agente (o setor público) e em atividades integradas. Assim, o fornecimento privado de certos serviços públicos traz à tona a discussão sobre os mecanismos de distribuição de renda. O uso de tarifas progressivas é eficiente quando há uma correlação positiva entre o consumo do bem e a renda. Para bens e serviços com baixa elasticidade renda, as tarifas progressivas são mais eficientes para coibir desperdícios do que distribuir renda. Muitas vezes, a população que se quer subsidiar não tem acesso ao serviço e torna-se mais interessante subsidiar o acesso ao serviço do que a tarifa propriamente dita, principalmente quando os custos iniciais de acesso ao serviço público são proibitivos para os mais pobres. Isso tende a ocorrer quando esses custos têm que ser pagos antecipadamente. O setor público pode conceder crédito subsidiado para esse

fim. Uma outra alternativa às tarifas subsidiadas são as transferências diretas. O Chile vem operando em um esquema de cupons financiados com recursos orçamentários para o pagamento de certos serviços públicos (ver Leal Ferreira, 1995). Esquemas de transferências diretas, sem dúvida, facilitam as parcerias com o setor privado para o fornecimento de certos serviços, uma vez que permitem uma regulamentação única das tarifas.

V. CONCLUSÃO

As novas demandas, principalmente de infra-estrutura urbana, colocadas pela maior integração brasileira à economia internacional podem ser equacionadas na modalidade de *project financing* administrada pelo BNDES. Essa modalidade, além de procurar uma gestão mais eficiente, resolve o problema crucial da falta de recursos do governo federal para financiar tais projetos. Exigir dos governos locais tal financiamento é ignorar as externalidades positivas que esses projetos proporcionam para a economia brasileira como um todo. O *project financing* pode também ser utilizado nos projetos de infra-estrutura urbana para a população, ainda que o atendimento à população de baixa renda coloque alguns desafios no processo de tarifação.

Mas infra-estrutura urbana não é a única demanda sobre as cidades terciárias. Uma outra questão que se sobressai nos estudos dos casos internacionais é a da recuperação de áreas centrais decadentes como nas cidades americanas de Nova Iorque, Boston, Baltimore, Pittsburgh e Filadélfia revitalizadas pelo terciário moderno. Um fenômeno bastante comum é de áreas centrais extremamente bem equipadas, em termos de bens e serviços urbanos, com forte potencial residencial, cultural e mesmo de negócios, estarem abandonadas e em franca deterioração. Os projetos de recuperação dessas áreas são bastante complexos, como atestam os estudos sobre a recuperação de regeneração da zona portuária de Londres feitos pela London Dockland Development Corporation. Esse fenômeno também é frequente nas grandes cidades brasileiras e é importante estudar que tipo de intervenção urbana nessas áreas pode recuperá-las.

VI. BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. *Infra-Estrutura para o Desenvolvimento*. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1994.

FERREIRA, P. C. Infra-estrutura Pública, Produtividade e Crescimento. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 24, n. 2, 1994.

PRÉTECEILLE, E. *Cidades Globais e Fragmentação Social*. In: RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Civilização Brasileira, 1993.

ROMER, P. Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization. *American Economy Review*, 77, 1987.

SASSEN, S. *The Global Cities: New York, London and Tokyo*. Princenton University Press, 1991.

TAVARES, H. M. *Novos Espaços Industriais: o Papel do Estado*. In: GONÇALVES, M. F. (Org.). *O Novo Brasil Urbano*. Mercado Aberto, 1995.

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO da
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

Diretor: Alain Florent Stempfer
Vice-Diretor Acadêmico: Wilton de Oliveira Bussab
Vice-Diretor Administrativo: Domingo Zurrón Ocio
Chefia do NPP: Gisela Black Taschner
Comissão de Pesquisas e
Publicações: Antonio Carlos da Cunha Manfredini de Oliveira
Carlos Osmar Bertero
Fernando Claudio Prestes Motta
Gisela Black Taschner (Presidente)
Marcos Henrique Nogueira Cobra
Samuel Hazzan
William Eid Júnior

Impresso na Xerox Document Center da EAESP/FGV
Coordenação: Seiji Okuda
Editoração: Graciema Cavalcanti Bullara
Capa: Sônia da Silva Okuda