

PRIVATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA DE PARCERIAS E INVESTIMENTOS

Suyá Quintslr

IPPUR | suya@ippur.ufrj.br

Rosangela Luft

IPPUR | rosangelaluft@ippur.ufrj.br

Deborah Werner

IPPUR | deborahwerner@ippur.ufrj.br

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: O Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), lançado em 2016, acelerou a privatização de ativos e serviços públicos no Brasil, resultando no aprofundamento do processo de neoliberalização. Neste trabalho, realizamos análise documental da regulamentação do programa e análise quantitativa dos dados dos projetos nele incluídos. A partir da pesquisa, constatamos que: (1) grande volume de recursos públicos vem sendo mobilizadas para tornar os projetos atrativos ao mercado; (2) os setores prioritários são os de transporte, energia, infraestrutura urbana, meio ambiente e saneamento; e (3) vem ocorrendo grande concentração dos mercados em cada setor. Além disso, apesar das variações temporais no volume de projetos incluídos e nas modalidades preferencialmente utilizadas, a compreensão do papel dos diferentes governos no processo de neoliberalização em curso requer aprofundamento da pesquisa.

Palavras-chave: Neoliberalização; privatizações; Programa de Parcerias e Investimentos.

PRIVATIZATION OF THE BRAZILIAN STATE: AN ANALYSIS BASED ON THE PARTNERSHIPS AND INVESTMENTS PROGRAM

Abstract: *The Partnerships and Investments Program (PPI), launched in 2016, accelerated the privatization of public assets and services in Brazil, deepening the neoliberalization process. In this study, we conducted a document analysis of the program's regulations and a quantitative analysis of the data on the projects included in it. Based on the research, we identified that: (1) a significant volume of public resources has been mobilized to make the projects attractive to the market; (2) the priority sectors are transportation, energy, urban infrastructure, environment, and sanitation; and (3) there is significant market concentration within each sector. Furthermore, despite temporal variations in the volume of projects included and the preferred modalities used, understanding the role of different governments in the ongoing neoliberalization process requires further research.*

Keywords: *Neoliberalization; Privatizations; Programa de Parcerias e Investimentos.*

PRIVATIZACIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL PROGRAMA DE ASOCIACIONES E INVERSIONES

Resumen: *El Programa de Asociaciones e Inversiones (PPI), lanzado en 2016, aceleró la privatización de activos y servicios públicos en Brasil, resultando en una profundización del proceso de neoliberalización. En este trabajo, realizamos un análisis documental de la regulación del programa y un análisis cuantitativo de los datos de los proyectos incluidos en él. A partir de la investigación, constatamos que: (1) se han movilizado grandes volúmenes de recursos públicos para hacer que los proyectos sean atractivos para el mercado; (2) los sectores prioritarios son transporte, energía, infraestructura urbana, medio ambiente y saneamiento; y (3) ha habido una gran concentración de los mercados en cada sector. Además, a pesar de las variaciones temporales en el volumen de proyectos incluidos y en las modalidades preferidas, la comprensión del papel de los diferentes gobiernos en el proceso de neoliberalización en curso requiere una investigación más profunda.*

Palabras clave: *Neoliberalización; Privatizaciones; Programa de Asociaciones e Inversiones.*

INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira provocou esperanças quanto à expansão dos espaços de participação popular e à universalização dos serviços públicos capitaneados pelo Estado, ampliando a democracia substantiva (O'DONNELL, 1999). Todavia, a promulgação da Constituição de 1988 ocorreu em um momento de crise econômica e difusão de políticas de cunho neoliberal levando ao subfinanciamento de políticas e frustração de alguns dos resultados esperados.

A robustez da atuação do Estado na promoção de direitos foi logo contestada e enfraquecida por modificações que redefiniram seus papéis, não retirando a centralidade no campo das políticas econômicas, mas alocando-o em funções que induzem, predominantemente, a acumulação de capital através do aparato público e propagando o discurso da regulação. Este último propugna pela transferência de serviços públicos para a iniciativa privada, “conflitando com preceitos constitucionais recém promulgados e impondo, por consequência, reformas constitucionais que lhe deem consistência” (MASSONETO, 2009, p. 116).

Com efeito, a partir da década de 1990, atividades que eram exercidas pelo Estado foram progressivamente transferidas ao setor privado. Isso, entretanto, não ocorreu de forma contínua ou homogênea; o ritmo do que entendemos aqui como privatizações (YOKOYAMA, 2023) variou nas últimas três décadas, assim como as formas assumidas pela relação público-privado. Se, em parte, alguns ativos e atividades puderam ser transferidos sem grandes mudanças regulatórias, outros dependeram de alterações nos marcos normativos (MASSONETO, 2009; NASCIMENTO et al., 2018). Entende-se aqui que tais mudanças são melhor compreendidas como rodadas de neoliberalização que, paulatinamente, transferiram formas de regulação Estatal da atividade econômica para um tipo de regulação edificado pelo mercado e orientado pelas suas normas (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012).

Entre a década de 1990 e metade da década de 2010, a maior parte das privatizações vinha ocorrendo por meio do Programa Nacional de Desestatizações (PND, Leis 8.031/1990 e 9.491/1997) e de planos estaduais de desestatização. Em 2016, o lançamento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) acelerou as privatizações, criando uma nova estrutura regulatória que fortaleceu a União como facilitadora de processos de desestatização, não só na esfera federal, mas também nos estados e municípios.

Neste trabalho, assumimos que o PPI deu início a uma nova rodada de neoliberalização (BRANDÃO, 2017), ao criar as condições para o avanço do capital privado em uma série de setores, estendendo a lógica empresarial e da concorrência para serviços públicos fundamentais. O objetivo principal deste trabalho, portanto, é entender o papel do Estado no avanço do setor privado em atividades econômicas em que o Estado tinha participação relevante e nos serviços públicos de titularidade estatal, analisando as formas assumidas pela relação público-privado nesta nova rodada, a partir dos resultados do PPI. Adicionalmente, dado que o PPI é parte de uma política que já se estende por três governos com orientações ideológicas distintas, buscamos analisar possíveis alterações nas lógicas das

privatizações realizadas pelo programa, levantando hipóteses sobre continuidades e descontinuidades.

No plano teórico, busca-se delimitar o (disputado) conceito de privatização (REYNAERS, 2023; YOKOYAMA, 2023), analisando suas características e implicações institucionais, de modo a servir de ferramenta explicativa dos fenômenos neoliberalizantes observados em relação ao PPI. Metodologicamente, fazemos uso, em primeiro lugar, de pesquisa e análise documental, incluindo a legislação pertinente, de forma geral, e, especificamente, as Resoluções do Conselho do PPI e Decretos presidenciais de qualificação de projetos. Em seguida, os dados do programa foram analisados de forma agregada, a partir da planilha com informações dos projetos, fornecida pela Secretaria Especial do PPI.

O trabalho está estruturado em três partes, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, o conceito de privatização, compreendido no âmbito dos processos de neoliberalização, é posicionado no campo teórico. Em seguida, serão analisadas as características do PPI, fazendo um paralelo com o PND e considerando suas particularidades institucionais. Na terceira seção, são avaliados os dados do PPI entre os anos de 2016 e 2024, para entender em quais setores e a partir de quais estratégias o Estado está avançando com as medidas de privatização nesta nova rodada de neoliberalização. Finalmente, nas considerações finais, sintetizamos os resultados e fazemos apontamentos para pesquisas futuras.

NEOLIBERALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÕES: A QUE NOS REFERIMOS

A neoliberalismo é um processo desencadeado, em nível global, a partir da década de 1970, e se caracteriza por priorizar respostas baseadas e orientadas para o mercado, ou disciplinadas por ele para os problemas regulatórios, de maneira a intensificar a commodificação em todos os domínios da vida social. Ressalta-se a mobilização de instrumentos financeiros especulativos que viabilizam arenas para a valorização ampliada do capital (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012; HARVEY, 2008).

Brenner, Peck e Theodore (2012) usam o termo neoliberalização - em detrimento de neoliberalismo - para ressaltar o caráter processual e a tendência historicamente específica de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada. Para os autores, ainda que haja experimentos regulatórios paradigmáticos - como as privatizações, desregulamentações, liberalização comercial e financeira, austeridade fiscal, reformas previdenciárias, etc. - a neoliberalização é marcada pela heterogeneidade, manifestada enquanto tendência, tendo caráter ensaístico e inconcluso. Assim, apesar de traços comuns, sua instituição é distinta e articula-se de maneira desigual em lugares, territórios e escalas, conformando o que Theodore, Brenner e Peck (2009) apontam como neoliberalismos realmente existentes.

O caráter desigual é resultante da contínua colisão entre projetos de neoliberalização e arranjos políticos institucionais herdados, em escala global, nacional e local. “O ‘mapa em movimento’ (Harvey, 2005, p. 88) dos processos de neoliberalização tem sido diversificado e continuamente rediferenciado através de uma rápida sucessão de projetos e contraprojetos regulatórios, neoliberalizadores ou não” (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012, p. 20). Em termos analíticos, os experimentos regulatórios envolvem dois momentos distintos: o primeiro, destrutivo dos arranjos regulatórios restritivos aos mercados (*roll back*); o segundo consiste no momento criativo em que se busca promover uma nova infraestrutura político-institucional para formas regulatórias comodificadoras (*roll-out*).

Dado o predomínio das respostas orientadas pelo mercado, uma das tendências dos processos de neoliberalização são as privatizações. Yokoyama (2023) define privatização tanto pelos aspectos financeiros como organizacionais: pode se referir à transferência da propriedade de ativos do governo para a iniciativa privada ou instituições sem fins lucrativos, ou ainda à participação dessas organizações na provisão de serviços públicos antes monopolizados pelo governo. As privatizações são compreendidas enquanto medidas-chave das reformas administrativas anglófonas desde a década de 1980 e adotadas por outros países no mundo, como solução para a crise fiscal e financeira dos estados nacionais, sob influência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Enquanto fenômeno global, destaca-se a variedade de formas a depender do contexto político, legal, organizacional e econômico segundo o qual o instrumento da privatização é acionado.

Conforme a autora, as privatizações podem ser aplicadas em uma ampla gama de funções públicas, incluindo indústrias que inicialmente requerem elevados investimentos estatais e proteção para se desenvolver, mas posteriormente, já amadurecidas, independem do compromisso do governo; podem abarcar também a construção de instalações públicas, usando investimentos total ou parcialmente privados, em que o governo mantém a propriedade ou aguarda o retorno dos ativos ao fim dos contratos - a exemplo das concessões e Parcerias Público-Privadas (PPP) no caso brasileiro. O alvo das privatizações, todavia, não se restringe a ativos públicos, abrangendo também serviços públicos, sejam funções administrativas ou serviços prestados diretamente aos cidadãos - como coleta de lixo, educação, saúde e assistência social. As justificativas são variadas: redução de gastos públicos e do papel dos Estados, ganhos oriundos da venda de ativos, introdução de instrumentos gerenciais do setor privado, aumento da eficiência e da qualidade dos serviços em decorrência da competição, e crescimento do poder de escolha dos consumidores - o que, em linhas gerais, envolve a introdução de princípios de mercado no setor público (YOKOYAMA, 2023).

Reynaers (2023), por sua vez, vincula as privatizações aos movimentos de reforma, como o da Nova Gestão Pública (NPM, New Public Management), que postula a ideia neoliberal de governo empresarial, e implica a transferência de valores e técnicas de gerenciamento do setor privado para o setor público.

Assim, o termo privatização ganhou popularidade entre as décadas de 1970 e 1990, com o crescimento de governos conservadores e a adoção de medidas neoliberais, inicialmente, no Reino Unido, Austrália e Estados Unidos. Por meio da mobilidade de políticas (PECK; THEODORE, 2010) (ou da circulação e transferência de modelos jurídicos, cf. Massoneto, 2009), tais medidas foram promovidas em outras realidades, inclusive no capitalismo periférico, como o Brasil cujo arcabouço foi inspirado no modelo inglês (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A despeito da vasta aplicação, a conceituação acadêmica da privatização ainda guarda ambiguidade e pode ser definida em sentido restrito e em sentido amplo (REYNAERS, 2023). A definição restrita compreende a privatização como a transferência de propriedade, autoridade decisória e controle da propriedade estatal de empresas dos distintos níveis de governo - federal, estadual e municipal - para o setor privado. No sentido amplo, envolve mais do que a transferência de propriedade e se trata de qualquer ação que contribui para ampliar o papel do setor privado na economia, como a venda de ativos públicos, terceirizações, concessão de serviços públicos a empresas privadas, desregulações, a implementação de parcerias público-privadas e a redução de subsídios.

A autora diferencia os dois sentidos segundo o grau de controle preservado pelos governos. Por um lado, nas vendas de empresas públicas, decisões quanto à oferta e qualidade de serviços seriam transferidas para o agente privado. Por outro, nas concessões - sejam aquelas reguladas no direito brasileiro pela lei 8.987 de 1995 (concessões comuns) ou pela Lei 11.079 de 2004 (PPPs, ou concessões patrocinadas e administrativas) - os governos teriam maior controle sobre o desempenho do setor privado (em comparação às privatizações *stricto sensu*). Reynaers (2023) sublinha que há quem defenda que concessões e PPPs não sejam uma manifestação da NPM, mas uma alternativa a ela. Em perspectiva oposta, a autora ressalta o uso destes instrumentos como uma ferramenta discursiva para amenizar o peso neoliberal imbuído na palavra privatização, buscando-se neutralizar conotações negativas.

Enquanto entusiastas das concessões argumentam que elas não constituem privatizações e advogam sobre os benefícios em termos de qualidade, eficiência e eficácia dos serviços, críticos alertam quanto ao fato delas não necessariamente atenderem aos interesses públicos ou serem orientadas por valores como transparência e qualidade dos serviços. Ao contrário, argumentam que a ação das empresas é orientada pelo lucro das companhias e sua lealdade é aos seus acionistas. Ausência de monitoramento regulatório, coleta de dados inadequados e falta de modelos quantitativos que ajudem os governos a comparar e medir o desempenho das empresas privadas frustram a expectativa de transparência. No que se refere à qualidade dos serviços, em prol de maximização financeira, empresas privadas tendem a prover o mínimo em termos de qualidade e, embora as reformas se orientem por aumento da eficiência, preocupações quanto à qualidade no fornecimento de serviços se mantêm como uma questão (REYNAERS, 2023). Processos de reestatização em todo o

mundo (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020) têm colocado em xeque o alcance das promessas que justificam as privatizações e corroboram as abordagens críticas elencadas pela autora.

Neste trabalho, adotamos o conceito amplo de privatização (REYNAERS, 2023; YOKOYAMA, 2023). Assim, a despeito do uso do termo “desestatização” pelos governos no PND e no PPI, consideramos que as modalidades propostas constituem, efetivamente, privatizações, uma vez que promovem mudanças organizacionais importantes em favor de agentes privados. Estes, em todos os casos, acabam assumindo protagonismo na tomada de decisões sobre as políticas em que estão envolvidos, seja através da compra de empresas públicas, seja em concessões ou PPPs que podem ter duração de 35 anos - renováveis, em certos casos, por igual período. Ao longo do processo, conseguem impor valores e instrumentos privados de gestão na forma como o Estado provisiona serviços públicos, com a adoção de parâmetros de rentabilidade privada e a crescente intrusão da lógica financeira como instrumento calculativo para se medir a saúde financeira das empresas. Configura-se, assim, um processo de mercadorização, mesmo que os ativos ainda estejam sob propriedade dos governos. Argumentamos, portanto, que o uso do termo “desestatização” nos programas em questão é uma estratégia discursiva para ocultar processos de privatização (restringindo-a narrativamente aos casos de alienação de ativos) (MOREIRA NETO, 1997), uma vez que movimentos sociais em todo o mundo passaram a usar o combate às privatizações como bandeira de luta. Desta forma, a despeito de avanços e retrocessos nas ondas privatizantes desde a década de 1990, o que se testemunha no Brasil nas últimas três décadas envolve a crescente privatização da esfera pública, de variadas formas. Senão vejamos.

Desde a década de 1990, o Brasil vivencia rodadas de neoliberalização que envolveram inicialmente o ajuste estrutural proposto pelos organismos multilaterais como condicionante para empréstimos destinados a socorrer a crise em balanço de pagamentos, com ênfase na abertura fiscal e financeira, reforma monetária e privatizações. A primeira rodada de neoliberalização, envolveu um período de destruição do arcabouço nacional-desenvolvimentista e (re)regulação conforme as propostas neoliberalizantes do Consenso de Washington (1989) e reformas de Estado com base na Nova Gestão Pública (BARROS, 2017; BERCOVICI, 2022; BRANDÃO, 2017; DONG, 2015).

É desse período o arcabouço regulatório que orientou as primeiras privatizações: parte-se do artigo 175 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessões e permissões de serviços públicos; complementarmente é promulgada a lei do Programa Nacional de Desestatização (PND) (Lei nº 8.031/1990), posteriormente revogada pela Lei nº 9.491/1997, que ampliou o escopo das privatizações após alterações nos marcos regulatórios do setor de petróleo, telecomunicações e criação das agências regulatórias (OLIVEIRA FILHO, 2020).

A segunda rodada de neoliberalização pode ser atribuída aos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015). Ainda que não adesistas às privatizações - se considerado o sentido

restrito, ou seja, venda de ativos públicos ao setor privado - consolidaram um dos principais modelos privatizantes, as Parcerias Público-Privadas (PPP), a partir da Lei nº 11.079/2004. Além disso, destaca-se o caráter neoliberalizante das políticas macroeconômicas de austeridade fiscal, da reforma da previdência, dos investimentos em saúde e educação, proteção ao rentismo e ao patrimonialismo, mantidos ao longo dos governos petistas (BRANDÃO, 2017; GENTIL; HERMANN, 2017).

A terceira rodada de neoliberalização é inaugurada com Michel Temer (2016-2018) e continuada pelo governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), quando da implementação do PPI, ora analisado. Este, tem como instrumento desestatizante tanto o estabelecido pelo PND e o arcabouço regulatório da década de 1990, como pela Lei das PPPs (BRANDÃO, 2017).

Segundo Brandão (2017), na década de 1990 vigorou o ataque ofensivo e desmantelamento de instituições públicas que regulavam o mercado, com o predomínio das privatizações, internacionalização da economia, destruição de postos de trabalho e de direitos e garantia sociais, sob o predomínio de estratégias típicas de *roll-back*. Nos governos Lula-Dilma, as reestruturações regulatórias promoveram o enfrentamento de modos de governança anteriores, revelando o caráter ensaístico e adaptável da neoliberalização, com o predomínio de estratégias *roll-out* - de viés criativo, na busca contraditória por conciliar os interesses dos mercados à defesa de direitos sociais. Já no governo Temer, a neoliberalização é implementada com profundo ataque às instituições democráticas, aspecto que se intensificou sob a presidência de Bolsonaro.

Todos esses processos neoliberalizantes foram instrumentalizados por novas normativas infraconstitucionais, mas também por reformas constitucionais ou por interpretações criativas da Carta Cidadã, que priorizam o mercado frente à efetivação de direitos de cidadania. Conforme afirma Massonetto (2009), o capital financeiro precisa de pontos de apoio nos campos jurídicos nacionais que lhe deem segurança e estabilidade, sendo as novas formas jurídicas conformadas com a Constituição através do exercício hermenêutico, mesmo quando a contrariam (em sentido material). Por este motivo, integram rodadas de neoliberalização as reestruturações ou rodadas regulatórias, que as viabilizam.

DO II PND AO PPI

Conforme tratado anteriormente, as privatizações aumentaram substancialmente nos últimos anos - dentro do período que aqui chamamos de terceira rodada de neoliberalização - como resultado da implementação do PPI, instituído no âmbito da Presidência da República por Michel Temer, através da Lei 13.334 de 13 de setembro de 2016, menos de um mês após o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff.

Foi estabelecido como objetivo da política a "ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução

de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (art. 1º, Lei n. 13.334/2016). As expressões “ampliação e fortalecimento” denotam a continuidade de fenômenos antecedentes, conectando o PPI com o Programa Nacional de Desestatização (PND), que teve como objetivo primeiro “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (art. 1º, I, Lei n. 9.491/1997). PND e PPI caracterizam-se, destarte, como dois programas interligados, construídos por governos federais brasileiros a partir de perspectivas neoliberais, atuando, em alguns processos, de modo complementar, ainda que marcados por particularidades. Os instrumentos envolvidos nos processos de privatização de empreendimentos incluídos no PPI – como resoluções do CPPI, editais, contratos – remetem frequentemente à lei do PND no que diz respeito às modalidades operacionais de desestatização, aos procedimentos licitatórios e às condições de utilização do Fundo Nacional de Desestatização (FND).

Observa-se, no texto legal, que o PND focou expressamente nas desestatizações de empresas e serviços da União, ainda que aponte que o BNDES poderia supervisionar as desestatizações dos Estados e Municípios (art. 2º, §3º, Lei n. 9.491/1997). A lei do PPI é mais abrangente, colocando logo no seu artigo 1º que os empreendimentos dos Estados, Municípios e Distrito Federal podem integrar o PPI e, nas disposições finais, que a lei se aplica também aos empreendimentos empresariais privados que concorram ou convivam com os públicos (art. 1º, §1º, II e art. 21, Lei n. 13.334/2016).

O uso da expressão contratos de parceria denota que o programa se restringiu aos serviços públicos em processo de privatização ou já privatizados. Ao se analisar as categorias contratuais elencadas §2º do mesmo artigo¹, constata-se que o PPI não cria ou inova em relação às modalidades contratuais existentes na legislação, mas qualifica como contratos de parceria aqueles mais comumente utilizados em processos de privatização. Assim, se queremos entender melhor quais são os tipos de processos de privatização em questão, a resposta está na lei do PND (Lei n. 9.491/1997), ao definir, no art. 4º, as modalidades operacionais de desestatização. Estas podem ser reduzidas a três grupos: (1) empresas: negociações de participação social e controle acionário ou desativação (incisos I a III e V); (2) bens móveis e imóveis: meios de disposição como, por exemplo, arrendamento, cessão, comodato, alienação (incisos IV, VII e V) e; (3) serviços públicos: formas de delegação para a iniciativa privada via concessão, permissão ou autorização (inciso VI).

Vale notar que, no que diz respeito aos procedimentos licitatórios, o PND se diferencia da Lei Geral de Licitações (Lei n. 8.666/93) então em vigor, ao trazer, desde a década de 1990, a previsão da modalidade leilão para os processos de desestatização (art. 4º, §3º) e ao prever a possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento (art. 4º, §4º).

As leis do PND e a lei do PPI geraram desdobramentos legais e regulamentares para viabilizar os projetos, tanto no âmbito federal, quanto nas escalas de estados e municípios que tiveram seus serviços e/ou instituições incluídos no programa. Exemplo disso foi a aprovação da Lei

n. 13.488/2017 que “estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria [...] nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal”, instituindo caminhos inovadores para permitir novos ciclos de privatizações de serviços de transporte que haviam sido privatizados no período do PND. Outro exemplo é a Lei n. 14.026/2020, que modifica o Marco Legal de Saneamento e favoreceu os processos de privatização do setor, tendo sido aprovada um ano após os projetos de saneamento serem incluídos no PPI.

A inclusão formal de um projeto no PPI confere a ele preferência por parte do Estado e demais agentes responsáveis, pois passam a ser “tratados como empreendimentos de interesse estratégico e terão prioridade nacional perante todos os agentes públicos” (art. 5o, Lei n. 13.334/2016). Esse aspecto da qualificação prioritária é algo determinante no PPI, pois adjudica uma lógica de hierarquização de esforços institucionais e investimentos públicos para determinados serviços e empresas, frente a outras empresas e serviços que se mantêm sob a responsabilidade dos entes federados. No que diz respeito aos esforços institucionais, o art. 17 impõe a todos os atores estatais competentes, o dever de atuar para a eficiente conclusão de “todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução” (Lei n. 13.334/2016). Quanto aos investimentos públicos, são mobilizados prioritariamente recursos de entes federados e do BNDES para acelerar e tornar atrativa para o mercado a privatização.

Um caso que ilustra bem os efeitos da inclusão de um projeto no PPI é o serviço de transporte metroferroviário da Região Metropolitana de Belo Horizonte, alocado como prioritário dentre os serviços metropolitanos geridos pela estatal federal Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). O avanço no processo de desestatização gerou o aporte de 2,8 bilhões por parte da União e 428 milhões por parte do Estado de Minas Gerais para fortalecer as infraestruturas dos serviços e gerar atratividade para o mercado. Já o Consórcio Comporte, vencedor do leilão, adquiriu a empresa e a concessão dos serviços pelo valor de 25,7 milhões, comprometendo-se a aumentar o capital da empresa em 227 milhões de reais. Ou seja, os recursos privados investidos não representam 10% do total dos recursos públicos. Paralelamente, os serviços da CBTU que se mantêm estatizados não receberam investimentos representativos nos últimos anos.

A Lei do PPI estabelece que sua regulamentação se dará por Decretos que, entre outras coisas, devem definir os empreendimentos sujeitos e qualificados à desestatização, obras de interesse estratégico e as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos de infraestrutura dos demais entes da federação. Contudo, o planejamento e operacionalização dos processos de desestatização fica muito a cargo das instituições inseridas no PPI, dentro de dinâmicas de funcionamento e financiamento específicos, conforme será tratado no próximo item.

PPI: INSTITUIÇÕES, PROCESSOS E RECURSOS

A estrutura organizacional do PPI foi definida pela Lei 13.334/2016 e incluiu a criação do/a: (1) Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI); (2) Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI); (3) Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP).

O CPPI recebeu inúmeras atribuições na lei (art. 7º), desempenhando notadamente papéis propositivos, deliberativos e consultivos. A composição do CPPI é remetida à lei do PND, sendo composto por integrantes de ministérios federais - outros integrantes eram previstos na lei, mas em 2023 houve uma modificação na composição (vide Lei n. 14.600/2023). Ele incorporou, ainda, as funções conferidas ao Conselho Nacional de Desestatização estabelecidas no PND. Entre suas funções, o CPPI recomenda a inclusão ou exclusão de empresas, instituições financeiras, serviços públicos e bens móveis e imóveis, define os serviços prioritários a ingressarem no programa, aprova o modelo de desestatização e os procedimentos para celebração de contratos, autoriza a abertura de licitação e aprovação de edital e aprecia relatórios finais (ver art. 6º da Lei 9.491/97 e art. 14 da Lei 11.079/2004).

A SEPPI, por sua vez, é um órgão subordinado à Casa Civil da Presidência da República. De acordo com o Art. 8º da Lei 13.334/2016, tem a “a finalidade de coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI e de apoiar as ações setoriais necessárias à sua execução” (art. 8º). O Art. 8º-A, incluído pela Lei 13.901/2019, detalha as atribuições da SEPPI, das quais destacamos: a função de propor o aprimoramento regulatório dos setores que possuam empreendimentos no PPI; de fomento às PPPs de infraestrutura nos estados, distrito federal e municípios; e de promover a integração das ações dos órgãos setoriais. Verifica-se, deste modo, que a Secretaria tem atribuições em diferentes frentes que permitem uma viabilização efetiva do PPI, com claro papel executivo.

O fundo do PPI foi denominado como Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP). No entanto, verificou-se que ainda é utilizado pelo BNDES o fundo criado na Lei do PND, intitulado Fundo Nacional de Desestatização – FND (art. 17, Lei n. 9.491/1997). Seja como FND ou como FAEP, o fundo, nas duas leis, teve sua gestão atribuída ao BNDES. O FND é um fundo de natureza privada, administrado pelo BNDES, que pode ser contratado diretamente por órgãos e entidades da administração pública interessados em realizar privatizações. Tem como finalidade de apoiar o PPI através da contratação de estudos técnicos especializados para estruturação das privatizações. Seus recursos são provenientes da integralização de cotas por pessoas jurídicas de direito público ou privado; de remunerações recebidas por seus serviços; de recursos recebidos pela alienação de bens e direitos, ou de publicações, material técnico, dados e informações; de rendimentos de aplicações financeiras; e de outras fontes definidas em seu estatuto. Parte do pagamento pelos serviços prestados pelo Fundo são destinados ao BNDES, como remuneração por sua administração e representação. A regulamentação do fundo ocorreu via Medida Provisória (MP n. 786/2017), posteriormente convertida na Lei n. 13.529/2017.

A iniciativa de inclusão de projetos no PPI cabe ao ministério ou órgão com competência para formulação da política setorial (Art. 11). Contudo, a Lei n. 13.334/2016 estabelece que, para a estruturação dos projetos, será possível utilizar a estrutura interna da própria administração pública, contratar serviços técnicos profissionais especializados ou abrir chamamento público (art. 12). Em relação à segunda hipótese, o BNDES tem desempenhado papel fundamental, mobilizando recursos do FND para a estruturação de parcerias de investimentos e de medidas de desestatização (art. 14), podendo ele ser contratado sem licitação (art. 15). Mais recentemente, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) vem ganhando protagonismo no apoio aos entes públicos subnacionais na estruturação dos projetos de privatização, através do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP CAIXA), regulamentado pelo Decreto 9.217/2017. Este foi um movimento da SEPPI para apoiar estados e municípios em projetos de desestatização.²

O BNDES recebeu atribuições legais para desenvolver modelos para privatizações desde o PND e para financiar as modelagens através da contratação de serviços técnicos (ARRUDA e SILVA, 2023). No entanto, no PND, o papel do BNDES acabou sendo pouco representativo:

O BNDES deixou de ser o centro “operacional”, apesar do papel de gestor do PND e atuou apenas como articulador episódico, mas sobretudo como financiador das etapas seguintes, junto aos vencedores das licitações. O protagonismo esteve mais direcionado para as agências reguladoras, como a ANEEL, ANAC, ANTT e a ANP, desde a definição das modelagens e editais até os mecanismos de leilão (OLIVEIRA FILHO, 2019).

Comparativamente ao PND, no PPI o BNDES tem maior participação. Se olharmos os números do PPI, constata-se que o BNDES esteve ou está envolvido em 70 dos 440 projetos qualificados para o PPI entre 2016 e março de 2024. A CAIXA, por sua vez, tem envolvimento em 44 projetos, em geral associada ao Banco Mundial³, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou à Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Isso tem conferido protagonismo a estas duas instituições financeiras federais no desenvolvimento do que Brenner, Peck e Theodore chamam de experimentação regulatória, ou seja, no desenvolvimento de projetos específicos que buscam impor, intensificar ou reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado (2012). As agências reguladoras federais continuam como agentes importantes no PPI, notadamente na viabilização dos projetos de seus respectivos setores. O envolvimento da AFD e instituições financeiras internacionais - que, segundo o site do FEP CAIXA, “trazem experiência internacional no desenvolvimento da infraestrutura por meio de projetos de Concessão e PPP” (CAIXA, s/d) - chama atenção pela questão da mobilidade de políticas.

Em síntese, através da análise aqui realizada, verifica-se que, diferentemente do que se apregoa nos discursos que defendem e difundem o PPI, não ocorre enxugamento dos gastos públicos, mas um aumento da utilização do seu orçamento em regulação (MASSONETO, 2009). Além disso, as privatizações vêm acompanhadas de diferentes formas de captação de recursos do Estado, como os empréstimos realizados pelos bancos públicos às empresas

delegatárias, a subscrição de valores mobiliários de dívida corporativa por parte de entidades públicas e a participação societária minoritária de empresas estatais, fundos de pensão das estatais e outros fundos públicos. Isso nos leva a questionar o sentido do financiamento público das desestatizações, quando o discurso destas últimas é o de desobrigar o Estado (TAVARES, 2015).

AS PRIVATIZAÇÕES DO PPI

A partir da reestruturação dos órgãos envolvidos nas desestatizações, promovida pela aprovação da lei do PPI, o CPPI passou a sugerir, através de resoluções, a qualificação de projetos, o que é efetivado por decretos da Presidência da República.

As informações apresentadas nesta seção decorrem de análises dos dados do PPI fornecidos pela SEPPI, a partir de um pedido de acesso à informação realizado em fevereiro de 2024 através do portal Gov.br dirigido à Casa Civil da Presidência da República. A planilha encaminhada contém dados de processos de desestatização em andamento e concluídos. Para cada processo, foram apresentadas diversas informações, das quais destacamos: o setor e subsetor da infraestrutura ou empresa a ser desestatizada; os números das resoluções do CPPI que sugerem projetos para o PPI e dos Decretos da Presidência da República que os qualificam; a data de qualificação; a modalidade operacional escolhida para a desestatização; os órgãos envolvidos; a população beneficiada; os critérios do leilão, valores da outorga mínima e efetiva; valor do ágio; tarifas de contraprestação máximas e efetivas; número dos participantes do leilão e nomes das empresas; e nome da vencedora.

No recorte temporal aqui analisado (entre a aprovação da Lei 13.334 /2016 e 28 de fevereiro de 2024), 440 projetos haviam sido qualificados, dos quais 226 foram concluídos. A maior parte pertence ao setor de transportes (213), seguido por infraestrutura urbana (71), energia (57), meio ambiente (26) e saneamento (21). Esses são também os setores com o maior número de processos de privatização concluídos. O número total de projetos qualificados por setor e por status (etapa) pode ser verificado na Tabela 1.

Tabela 1 - Status dos projetos do PPI por setor

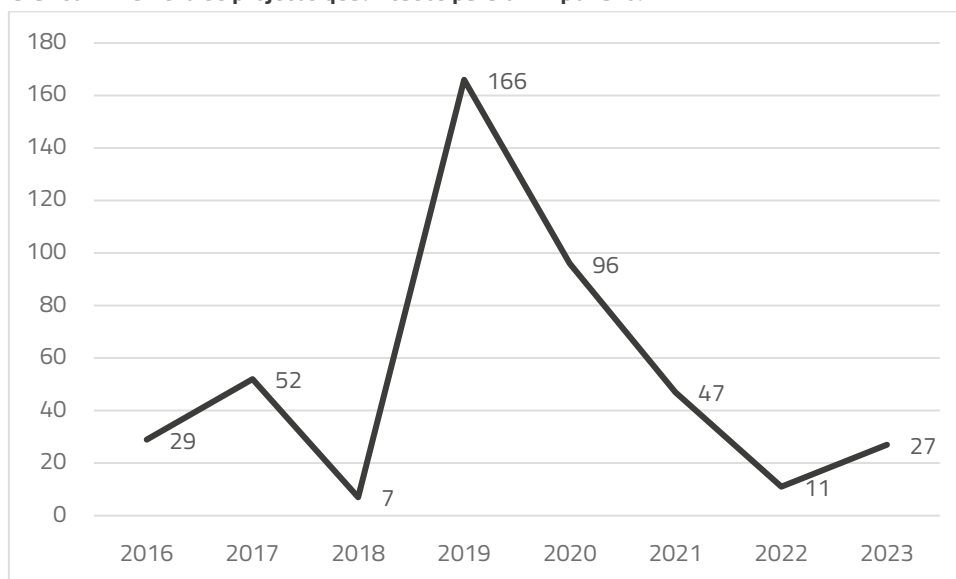
Setores	Conclu- ídos	Concluídos , Dataroom Aberto	Dataroom Aberto, Editais Abertos, Em andamento	Dataroom Aberto, Em andamento	Editais Abertos, Em andamento	Em andamento	Não infor- mado	Total Geral
Agricultura e Abastecimento	4					6		10
Comunicação e Tecnologia	1							1
Defesa e Segurança						2		2
Energia	51					6		57
Financeiro						1		1
Infraestrutura Hídrica	1		1			7		9
Infraestrutura Social						8		8
Infraestrutura Urbana	25	3		1		41	1	71
Meio Ambiente	4					22		26
Mineração	7		5			1		13
Saneamento	11					10		21
Transportes	122			1	3	87		213
Turismo						8		8
Total Geral	226	3	6	2	3	199	1	440

Fonte: produzida pelas autoras com base nos dados do PPI

Logo após a aprovação da Lei 13.334/2016, o CPPI sugeriu a inclusão de diversos ativos no programa, tendo sido qualificados 29 projetos em 2016, inaugurando uma nova rodada de neoliberalização, sob os marcos da legislação. A publicação de resoluções e decretos determinando a desestatização de uma série de ativos e serviços federais e estaduais cresceu no ano seguinte, com a inclusão de 52 projetos. Em 2018, último ano do governo do ex-Presidente Michel Temer (2016-2018) e ano de eleições federais, ocorreu queda acentuada no número de projetos qualificados (7). O início do governo Bolsonaro (2019-2022) marca uma aceleração do programa, com a inclusão de 166 projetos. Nos anos seguintes, o número de projetos começou a cair, com nova baixa no ano eleitoral de 2022 (11 projetos).

Em 2023, quando Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República pela terceira vez, o PPI é retomado sem a velocidade dos anos anteriores. Neste ano, são qualificados 27 projetos (número mais baixo da série, se descontados os anos de eleição presidencial). As informações sobre o número de projetos qualificados a cada ano podem ser observadas no gráfico 1.

Gráfico 1 - número de projetos qualificados para o PPI por ano.



Fonte: produzido pelas autoras com base nos dados do PPI

Por um lado, a desaceleração na inclusão de projetos no novo governo não impediu que muitos processos em curso fossem concluídos, como as privatizações na área de saneamento. Por outro, empresas estatais que estavam designadas à desestatização (privatização *stricto sensu*) foram excluídas do PND e/ou tiveram sua qualificação no PPI revogada. No primeiro ano do governo, por sugestão da Ministra Esther Dweck, foram excluídas do programa 10 empresas: a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); a Empresa Brasil de Comunicação (EBC); a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep); o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF); o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec); os Armazéns e imóveis de domínio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA); e a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras).⁴ Em 2024, sai da lista das empresas federais a serem privatizadas a Empresa Gestora de Ativos S.A. (Emgea).⁵ Em seguida, no mesmo ano, são excluídas do programa empresas estaduais, como a Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP)⁶ e a Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A (CeasaMinas)⁷.

Quando analisamos a qualificação de projetos ao longo dos anos por setor (tabela 2), algumas coisas se destacam. Em primeiro lugar, os setores de transportes, energia e mineração são os primeiros a terem projetos qualificados - sendo os dois primeiros os únicos que possuem projetos incluídos todos os anos (2016 a 2023). Em segundo lugar, todos os projetos de saneamento são incluídos no mesmo ano - 2019 - antes da mudança no marco regulatório do setor.⁸ Finalmente, poucos setores concentram a inclusão de projetos no governo Lula,

sendo o de transportes o principal (com 19 projetos qualificados em 2023), seguidos por energia e meio ambiente (com três cada um) e turismo (dois projetos).

A compreensão dos resultados do que estamos entendendo como mais uma rodada de neoliberalização que acentua a participação privada e a mercantilização de serviços públicos no Brasil, exige um entendimento das modalidades utilizadas pelo Governo Federal para as desestatizações⁹ - conforme mencionado anteriormente, aquelas já previstas no PND. De forma geral, a maior parte dos projetos qualificados foi destinada a concessões, com 241 casos (além destes, 18 tiveram a modalidade definida como "concessão/autorização", 2 como "concessão/renovação antecipada" e 2 como "privatização e concessão"). A segunda modalidade mais utilizada foi o arrendamento, com 107 projetos, sendo a maioria (98) pertencente ao setor de transportes. As PPPs ficam em terceiro lugar, totalizando 36 projetos - predominando, nestes casos, o setor de infraestrutura urbana e, especificamente, iluminação pública (15 projetos). Em seguida, temos o que o PPI denomina como "privatização", com 13 projetos (além dos 02 já mencionados cuja modalidade foi classificada como "privatização e concessão").

Tabela 2 - Ano de qualificação dos projetos por setor

SETORES														
ANO	Agricultura e Abastecimento	Comunicação e Tecnologia	Defesa e Segurança	Energia	Financeiro	Infraestrutura Hídrica	Infraestrutura Social	Infraestrutura Urbana	Meio Ambiente	Mineração	Saneamento	Transportes	Turismo	Total Geral
2016				13						4		12		29
2017	2			6								44		52
2018				1								6		7
2019		1	2	14	1	2	5	66	6	1	21	47		166
2020	8			10			1	1	12	7		52	5	96
2021				6		7	2		5			26	1	47
2022				3						1		7		11
2023				3					3			19	2	27
(VAZIO)				1				4						5
TOTAL GERAL	10	1	2	57	1	9	8	71	26	13	21	213	8	440

Fonte: produzida pelas autoras com base nos dados do PPI

A despeito das controvérsias acerca do termo privatização e de o discurso oficial distinguir concessões e PPPs da alienação de ativos (única modalidade operacional designada pelo PPI como “privatização”), aqui, como explicado anteriormente, e de forma alinhada à Yokoyama (2023) e Reynaers (2023), consideramos que todas são formas de privatização que guardam semelhanças e diferenças entre si. Adicionalmente, partimos do pressuposto de que infraestruturas diferentes são objeto de distintas formas de participação do setor privado. Assim, a decisão por uma modalidade não depende apenas da orientação ideológica dos governos, estando mais vinculada a especificidades da infraestrutura ou serviço que se deseja privatizar e da regulamentação vigente. Por exemplo, dado que o saneamento básico é um serviço de titularidade exclusiva do Estado (MELLO, 2001) ou serviço público privativo (GRAU, 2003), cuja titularidade é municipal - ou, nos casos de Regiões Metropolitanas, compartilhada entre estados e municípios - a modalidade mais utilizada para este setor foi a concessão. Assim, na maioria dos projetos incluídos no PPI, ocorreu o leilão dos serviços de água e esgotos de municípios - de forma individualizada ou regionalizada. Em outras palavras, os serviços que eram até então prestados por Companhias Estaduais de Saneamento Básico foram concedidos a empresas privadas, mas, para que isso fosse possível, primeiro ocorreu a mudança no marco regulatório do setor. O único caso qualificado pelo próprio programa como “privatização” - isto é, a alienação do ativo - foi a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN). Há ainda dois casos de PPPs estabelecidas exclusivamente para o tratamento de esgoto.

No caso da energia, as modalidades utilizadas foram mais diversas, de acordo com as especificidades de cada subsetor. Assim, nos casos da ELETROBRAS (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) e das companhias distribuidoras dos estados, a opção foi pela venda do ativo (ou “privatização”, nos termos do PPI). Já para os subsetores de geração e transmissão de energia, as modalidades utilizadas foram quase sempre concessão ou autorização - havendo um arrendamento no caso de transmissão. O subsetor de óleo e gás utilizou principalmente as modalidades concessão e partilha.¹⁰ Ressalta-se que a Eletrobras e suas subsidiárias foram inseridas no PND ainda na década de 1990 e proibidas de realizar investimentos. Durante o primeiro governo Lula (2003-2006) e a aprovação do Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico (Leis nº 10.847 e 10.848), a Eletrobras foi retirada do PND, retomando seus investimentos. O modelo predominante nesse período foi o de concessões, exigindo a conformação de sociedades de propósito específicos (SPEs) cujo arranjo societário conformava empresas públicas e privadas. Tal arranjo predominou nos investimentos do setor elétrico no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2010). A privatização da Eletrobras, em 2022, com a venda de seus ativos e o modelo de *golden share* é mais um capítulo do processo de mercadorização do setor elétrico brasileiro, inaugurado na década de 1990.

Ao analisar os dados dos setores de transporte e de infraestrutura urbana/mobilidade urbana, constata-se que se trata majoritariamente de casos de transporte de carga. Os casos de transporte público de passageiros envolvem aeroportos, alguns portos/terminais de uso múltiplo, além das estatais CBTU (federal) e Trensurb (estadual), que operam transportes metroferroviários de carga. No setor, as principais modalidades utilizadas foram o arrendamento e a concessão. Os arrendamentos ocorreram principalmente nos portos e terminais portuários: dos 102 casos, foram 97 arrendamentos, uma concessão, uma alienação, uma PPP, e três foram classificados como “estudos”. Já as concessões predominaram nos demais subsetores: as 33 desestatizações de rodovias ocorreram nesta modalidade; das 65 privatizações ocorridas no subsetor aeroportuário, foram 57 concessões e 8 PPPs; no ferroviário, foram 9 concessões (com um deles incluindo privatização) e 3 arrendamentos; e a única hidrovía privatizada foi via concessão.

Ainda em relação aos transportes, verifica-se que alguns casos se beneficiaram da Lei n. 13.488/2017, desdobramento do PPI, permitindo a realização das chamadas relicitações (ex: BR-040/GO/MG, BR-163/267/MS, BR-060/153/040/DF/GO, BR-101/RJ, BR-153/262/GO/MG, BR-262/MG, BR-101/ES/BA, Aeroporto Internacional Aluizio Alves - ASGA/RN, Aeroporto Internacional de Viracopos/SP, Malha Oeste/MS-SP) e prorrogações antecipadas de contratos (ex: América Latina Logística Malha Paulista S.A. – ALLMP, Ferroviário Rumo - Malha Sul). Na tabela 3 é apresentado o número de projetos de cada setor por modalidade de desestatização.

A princípio, supunha-se que a modalidade escolhida para a desestatização estaria relacionada também ao tipo de ativo (novo ou existente). Nossa suposição era de que, em caso de ativos novos, a opção seria de realização de PPPs, que reduzem a necessidade de investimentos iniciais substantivos por parte do poder público, os quais são compensados por aportes ao longo do contrato. Isso, entretanto, não se verificou e apenas 08 ativos novos foram objetos de PPPs, ao passo que 24 ativos existentes e quatro “existentes e novos” foram destinados à modalidade.

Os critérios do leilão variaram entre maior desconto (199 projetos), maior outorga (101), híbrido (10) e “venda de ações” (04). As vendas de ações foram os casos das companhias: Companhia Energética de Goiás (CELG); ELETROBRAS; CORSAN; e CBTU-MG: Metrô da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. Cabe destacar que apenas 316 projetos tinham informações sobre os critérios adotados na licitação, inviabilizando análise aprofundada a este respeito.

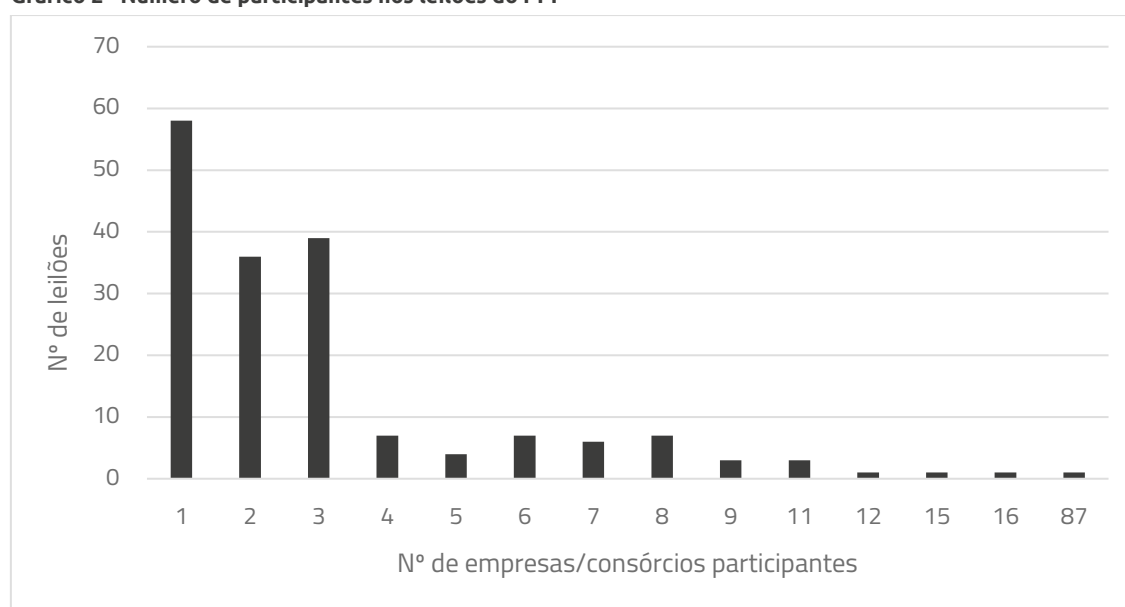
Tabela 3 - Número de projetos de cada setor e subsetor por modalidade operacional.

Setores	Sem informaçã o	Arrendament o	Autorizaçã o	Concessã o	Concessão (renovação antecipada)	Concessão/Autorizaçã o	Estudo s	Licenciament o ambiental	Partilh a	PP P	Privatizaçã o	Privatizaçã o e concessão	Total Gera l
Agricultura e Abasteciment o				8							2		10
Comunicação e Tecnologia				1									1
Defesa e Segurança										2			2
Energia		1	3	24		9		2	10		8		57
Financeiro											1		1
Infraestrutura Hídrica		2		1		5	1						9
Infraestrutura Social										8			8
Infraestrutura Urbana	1			54						15		1	71
Meio Ambiente		1		25									26
Mineração		4		5		4							13
Saneamento		1		17						2	1		21
Transportes	1	98		98	2		3			9	1	1	213
Turismo				8									8
Total Geral	2	107	3	241	2	18	4	2	10	36	13	2	440

Fonte: produzida pelas autoras com base nos dados do PPI

Os dados do PPI permitem constatar também uma concentração dos mercados, quando analisados o número de participantes dos leilões, as empresas participantes e os vencedores - informações que nem sempre estão disponíveis, sendo a maior parte da indisponibilidade devida a projetos que não concluídos. Em relação ao número de participantes, destacamos a competição restrita a um pequeno número de empresas: dos 175 projetos para os quais temos este dado, 58 tiveram apenas uma empresa (ou consórcio) interessada e/ou habilitada; 36 tiveram duas e 39, três. Um leilão do setor óleo e gás¹¹ foi, aparentemente, muito concorrido, com 87 participantes. Fora este projeto, poucas licitações foram objeto de disputa por mais de 10 participantes, sendo 4 de energia e 3 de infraestrutura social e urbana. Os dados de número de participantes nos leilões podem ser observados no gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 - Número de participantes nos leilões do PPI



Fonte: produzida pelas autoras com base nos dados do PPI

O fato de haver pequena competição nos leilões e de que, em cada setor, um pequeno número de empresas vem saindo vencedoras, pode resultar na substituição dos monopólios públicos por oligopólios privados na prestação de serviços públicos à população. Um argumento corrente na justificação das privatizações é o aumento da competitividade. Entretanto, no caso de serviços públicos e gestão de infraestruturas que não admitem mais de um prestador - considerados como monopólios naturais, tais como distribuição de energia, transporte público e serviços de água e esgotamento sanitário - a competição ocorre apenas no momento do leilão. Uma vez assinados os contratos, não há mais competição e o Estado assume a função de regulador dos serviços, com o objetivo de verificar a observância aos interesses do Poder Público, prestador e dos usuários - garantindo a qualidade e o preço justo.

Finalmente, buscamos realizar uma análise territorial das privatizações do programa, enfocando quatro setores que, juntos, respondem por 82,4% do PPI: Transporte, Infraestrutura Urbana, Energia e Saneamento. Os demais processos foram agregados na categoria “Demais Setores”. A tabela 4 apresenta a distribuição macrorregional dos projetos, considerando os setores e os subsetores no PPI. O setor Meio Ambiente apresenta relevância apenas na região Norte, em função da desestatização de Florestas para Manejo, razão pela qual a análise sobre a região Norte o inclui.

Dos 440 projetos do PPI, 107 (24,3%) localizam-se na região Nordeste. O setor de transportes lidera os processos de desestatização na região, com 50 processos, sendo 35 processos relacionados ao subsetor Portos e Terminais Portuários e 13 ao subsetor aeroportuário; seguido de infraestrutura urbana, com 26 projetos, dos quais 19 são referentes ao subsetor de iluminação pública; e saneamento, com 10 processos, sendo 8 deles relacionados à água e esgoto.

A região Sudeste conta com 101 processos de desestatização (23%), sendo 47 do setor de Transporte, liderado por Portos e Terminais Portuários (26), e subsetor aeroportuário (11). Em seguida, o setor de Infraestrutura Urbana responde por 22 processos, dos quais 14 são do subsetor Iluminação Pública. Já no setor de energia, com 13 processos, 10 são do subsetor óleo e gás.

A região Sul representa 17,7% dos projetos de desestatização. O setor de Transportes responde por 46 deles, sendo metade referente a Portos e Terminais Portuários, seguido do subsetor aeroportuário, com 11 processos.

Tabela 4 - Número de projetos de setores e subsetores selecionados por modalidade operacional.

Contagem de Subsetores		Região							
Setores	Subsetores	NI	CO	NE	N	SE	S	IR	Total Geral
Agricultura e Abastecimento	Abastecimento					2			2
	Terminal Pesqueiro			3	2	3			8
Agricultura e Abastecimento Total				3	2	5			10
Comunicação e Tecnologia	Comunicação							1	1
Comunicação e Tecnologia Total								1	1
Defesa e Segurança	Presídio						2		2
Defesa e Segurança Total							2		2
Energia	Desestatização		1	2	4			1	8
	Geração		1		2	3		11	17
	Óleo e Gás	3				10		8	21
	Transmissão				1			10	11
Energia Total		3	2	2	7	13		30	57
Financeiro	Financeiro							1	1
Financeiro Total								1	1
Infraestrutura Hídrica	Irrigação			7		1			8
	Transposição			1					1
Infraestrutura Hídrica Total				8		1			9
Infraestrutura Social	Educação			1		1	3		5
	Habitação		1	1					2
	Saúde					1			1
Infraestrutura Social Total			1	2		2	3		8
Infraestrutura Urbana	Iluminação Pública		2	19	4	14	12		51
	Mobilidade Urbana			2		1	1		4
	Resíduos Sólidos			5	1	7	3		16
Infraestrutura Urbana Total			2	26	5	22	16		71
Meio Ambiente	Florestas para Manejo				8		3		11
	Parques e Florestas para Visitação		4	1	2	3	5		15
Meio Ambiente Total			4	1	10	3	8		26
Mineração	Mineração		1	2	4		1	5	13
Mineração Total			1	2	4		1	5	13
Saneamento	Água e Esgoto		2	8	3	2	2		17
	Esgoto			2		2			4
Saneamento Total			2	10	3	4	2		21
Transportes	Aeroportuário		8	13	22	11	11		65
	Ferroviário				1	3	1	7	12
	Hidrovia						1		1
	Portos e Terminais Portuários			35	18	26	23		102
	Rodoviário		4	2	1	7	10	9	33
Transportes Total			12	50	42	47	46	16	213
Turismo	Turismo			3	1	4			8
Turismo Total				3	1	4			8
Total Geral		3	24	107	74	101	78	53	440

Fonte: produzida pelas autoras com base nos dados do PPI

*NI = estado não informado

Anais do XXI Encontro Nacional da ANPUR. Ideias, Políticas e Práticas em Territorialidades do Sul Global. Curitiba: ANPUR, 19 a 23 de maio de 2025

Na região Norte, com 74 processos (16,8%), também se destaca o setor de Transportes, com 42 processos, dos quais 22 são relacionados ao subsetor Aeroportuário e 18 ao subsetor Portos e Terminais Portuários. Em seguida, vem o setor de Meio Ambiente, com 10 processos – sendo 8 de Florestas para Manejo. Já o setor de Energia possui 7 processos de desestatização na região Norte, com ênfase para a privatização (no sentido restrito) ou venda das distribuidoras Amazonas Distribuição de Energia S.A.; Companhia Elétrica do Acre; Boa Vista Energia; e Centrais Elétricas de Rondônia.

Já na região Centro-Oeste, tem 24 processos de desestatização no PPI (5,5%), e metade deles se refere ao setor de Transporte, dos quais 8 compõem o subsetor Aeroportuário.

Os processos que envolvem vários estados em mais de uma macrorregião foram categorizados como inter-regionais e envolvem 53 processos (12%). Nestes casos, diferentemente dos projetos regionais, o setor com maior número de projetos é o de energia (30 projetos), com ênfase no subsetor de Geração (11), Transmissão (10) e Óleo e gás (8); seguido do setor de Transporte, com 16 processos, dos quais 9 são Rodoviários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, argumentamos que o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) inaugurou uma nova rodada de neoliberalização no país, aprofundando o papel do capital privado em diferentes setores da economia e na provisão de serviços públicos. Para tanto, o PPI se ancorou nas modalidades contratuais já existentes e possibilitadas por rodadas regulatórias anteriores. Em alguns casos, entretanto, ainda foi necessária a modificação de marcos regulatórios setoriais (como o de saneamento, alterado em 2020). A análise realizada permite contestar alguns dos principais argumentos dos defensores das privatizações no Brasil e objetivos expressos na lei de instituição do PPI: aumentar o investimento privado e promover a competição na prestação dos serviços.

Em primeiro lugar, bancos públicos, notadamente o BNDES e a CAIXA vêm atuando como facilitadores dos processos de privatizações, seja na modelagem dos projetos, seja no aporte de recursos substanciais para torná-los atraentes ao mercado, além do financiamento de outorgas. Recursos públicos vêm, portanto, sendo utilizados nos processos de alienação da propriedade pública, como argumenta Bercovici (2019), sem que isso entre no balanço das privatizações.

Em segundo lugar, a análise dos vencedores dos leilões, até agora realizados, indica que o monopólio público existente em certos setores vem sendo substituído por oligopólios privados, que buscam defender seus interesses e têm como finalidade principal gerar retorno financeiro para seus acionistas. Este objetivo, muitas vezes conflita com o interesse público

e provoca a queda da qualidade dos serviços prestados, principalmente daqueles que funcionam como monopólios naturais, o que vem levando a processos de reestatizações de serviços públicos em muitos países.

O setor de transportes corresponde a quase metade dos projetos incluídos no PPI, revelando o viés privatizante dos serviços logísticos, entre outras coisas, em função da relevância do subsetor Portos e Terminais Portuários, subsetor que representa quase 50% das privatizações na área de transportes e expressa a especialização regressiva das macrorregiões brasileiras.

No caso da infraestrutura urbana, destacamos que a iluminação pública é alvo de processos de desestatização em todas as macrorregiões, o que revela uma opção das municipalidades por esse modelo de fornecimento do serviço. De acordo com (ANTUNES, 2017), entusiasta das parcerias público-privadas na iluminação pública, a opção pode estar relacionada à Resolução Normativa da ANEEL, RN nº 414, de 2010, que estipulou que o ativo imobilizado em serviço das distribuidoras deveria ser transferido para a Pessoa Jurídica de Direito Público competente, ou seja, os municípios, o que atribuiu um encargo aos municípios, que nem sempre possuem estrutura técnica compatível com a função. Dadas as possibilidades de prestação de serviços públicos por entes privados por meio da Lei de Concessões, da Lei de Licitações e da Lei de Parcerias Público-Privadas, a privatização (em geral nas modalidades concessão ou PPP) se apresentaria como uma saída aos municípios.

Quanto à energia, o histórico de privatizações do setor elétrico remonta ao início do processo de desestatização no Brasil, com as privatizações das distribuidoras ainda na década de 1990, seguida pelo modelo de concessão da geração e de transmissão nos governos Lula e Dilma (após o marco regulatório de 2004), e pela consolidação da lógica privatizante com a venda dos ativos da Eletrobrás, em 2022. Já no setor de óleo e gás, ainda que a Petrobrás se mantenha como uma empresa de economia mista, a abertura de capital na bolsa e as concessões para exploração do petróleo imprimiram lógicas privatizantes ao setor. Ainda que tenham sido feitas tentativas de maior controle estatal sobre o recurso estratégico com o estabelecimento do Regime de Partilha em 2010 (Lei nº 12351/2010) - motivada pela descoberta do pré-sal alguns anos antes - esta intenção foi arrefecida com a impeachment de Dilma Rousseff, em 2016.

Apesar de transporte, infraestrutura urbana e energia serem os três setores com o maior número de privatizações via PPI, vale destacar que o número de projetos não reflete necessariamente a dimensão das privatizações, o que precisa ser complementado por análises que envolvam os dados de população beneficiada e valores das outorgas pagas, por exemplo. Esta é uma limitação da análise aqui realizada e buscaremos resolvê-la nas próximas etapas da pesquisa.

Regionalmente, o Nordeste se destacou com a maior parte dos projetos qualificados e o Centro-Oeste com a menor. Em todas as regiões, o setor de transportes foi preponderante, o que só se alterou nos projetos inter-regionais, dentre os quais destacou-se o setor de energia.

Os efeitos territoriais desta nova rodada de aprofundamento do neoliberalismo no Brasil ainda precisa ser melhor estudada.

Além disso, constatamos que a principal modalidade utilizada nas desestatizações vem sendo a concessão, seguida de arrendamentos e PPPs. Apesar da venda de empresas e alienação de ativos serem as únicas modalidades qualificadas como privatização, nos alinhamos à abordagem mais crítica que considera que todas as modalidades intituladas como desestatizações podem ser consideradas como privatização, uma vez que impõem uma lógica mercadológica.

Finalmente, outro ponto que precisa ser melhor explorado é a análise temporal da qualificação de projetos ao longo dos 8 anos de PPI por diferentes governos. Apesar das diferenças ideológicas entre os governos de Michel Temer, Bolsonaro e Lula, ainda é cedo para afirmar que ocorreu uma alteração significativa no papel do Estado como promotor do aumento da participação privada na provisão de serviços públicos no Brasil. O que foi possível perceber é que ocorreu, no Governo Lula, uma desaceleração na indicação de novos projetos para privatização e que foram excluídas do programa empresas estatais importantes que seriam vendidas, ao mesmo tempo em que muitos dos projetos em curso tiveram prosseguimento. Assim, ainda que, no discurso proferido na ocasião de sua visita à Telebras em agosto de 2024, Lula tenha dito que “tem coisas que têm que ser inexoravelmente do Estado”¹², diversas privatizações na modalidade concessão foram realizadas em seu governo, a exemplo de companhias estaduais de saneamento básico.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem ao CNPq pelo financiamento da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, V. A. **Parcerias Público Privadas para Smart City**. [s.l.] Editora Lumem Juris, 2017.
- BARROS, A. Bresser Pereira ea Reforma Gerencial do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 237–242, 2017.
- BERCOVICI, G. Planning, Development and Economic Law in Brazil. **Beijing L. Rev.**, v. 13, p. 827, 2022.
- BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, p. 45–69, 2017.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cadernos Metrôpole**, v. 14, n. 27, p. 15–39, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 4, p. 7- a, 2000.

TAVARES, D. S. Desestatização da infraestrutura federal de transportes e financiamento: alguns pontos de discussão. Em: BERCOVICI, G.; VALIM, R. (Eds.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. [s.l.] Contracorrente, 2015.

DONG, L. Privatization Theory: Inheritance of Instrumental Rationality. Em: **Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities**. [s.l.] Springer, 2015. p. 101–112.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e sociedade**, v. 26, n. 3, p. 793–816, 2017.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: História e implicações**. [s.l.] Edições Loyola, 2008.

KISHIMOTO, S.; STEINFORT, L.; PETITJEAN, O. The future is public: Towards democratic ownership of public services. **Transnational Institute (TNI): Amsterdam, The Netherlands**, 2020.

MASSONETO, L. F. (Des)Regulação: em busca do senso perdido. Em: MASSONETO, L. F. (Ed.). **Direito regulatório: temas polêmicos**. [s.l.] Fórum, 2009.

NASCIMENTO, D. M. et al. O mecanismo da Parceria Público-Privada como reforma do Estado. Em: ROLNIK, R. (Ed.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2018.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, v. 42, p. 577–654, 1999.

OLIVEIRA FILHO, L. C. DE. Etapas da desestatização no Brasil: 30 anos de história. Em: GIAMBIAGI, F.; FERREIRA, S. G. (Eds.). **Reforma do Estado Brasileiro - Transformando a Atuação do Governo**. [s.l.] GEN Atlas, 2020.

PECK, J.; THEODORE, N. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. **geoforum**, v. 41, n. 2, p. 169–174, 2010.

REYNAERS, A.-M. Privatization and New Public Management. Em: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. [s.l.] Springer International Publishing, 2023.

YOKOYAMA, Y. Privatization. Em: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. [s.l.] Springer International Publishing, 2023.

¹ § 2º Para os fins desta Lei, consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante.

²<https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/parcerias-publico-privadas/Paginas/default.aspx>

³ Através do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD; do International Finance Corporation - IFC ou do Global Infrastructure Facility - GIF

⁴ <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/governo-exclui-estatais-do-programa-de-desestatizacao-entre-elas-a-dataprev>

⁵ <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/resolucao-do-conselho-do-ppi-recomenda-que-a-empresa-publica-emgea-seja-excluida-da-lista-de-privatizacoes>

⁶ Resolução CPPI N° 302, de 25 de junho de 2024

⁷ Resolução CPPI N° 301, de 25 de junho de 2024

⁸ A alteração do marco regulatório ocorreu com a aprovação da Lei 14.026 de 15 de julho de 2020, mas as mudanças propostas e efetivadas pela lei já vinham sendo discutidas desde 2018 a partir de decretos e projetos de lei com teor semelhante.

⁹ Aqui, utilizamos a informação de “detalhamento da modalidade operacional” que nos foi fornecida pela SPPI.

¹⁰ Há uma modalidade indicada como “licenciamento”, que consideramos aqui como um erro nos dados, visto que licenciamento não é uma modalidade de desestatização.

¹¹ Projeto intitulado “4º Ciclo da Oferta Permanente para exploração e produção de petróleo e gás no Regime de Concessão”.

¹²<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-08/lula-critica-privatizacoes-de-empresas-publicas-em-visita-telebras>