

A INFRAESTRUTURA VIA PPPS E O BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA (CAF): UM OLHAR CRÍTICO SOBRE AS SUAS DIRETRIZES

Renato Luis P. Miranda
Professor Adjunto – Administração Pública,
Universidade Federal de Alagoas – UFAL,
Arapiraca, AL, Brasil.

Resumo – Os ajustes macroeconômicos sofridos pelos países da América Latina, a partir das décadas de 1970 e 1980, com maior endurecimento nos anos 1990, foram marcados pelo protagonismo dos organismos multilaterais no estabelecimento das diretrizes sobre como as nações em desenvolvimento deveriam enfrentar o contexto de crises, administrar sua situação fiscal e orientar a constrição das suas políticas sociais. Em sendo as Parcerias Público-Privadas - PPPs um dos principais arranjos institucionais sugeridos para a superação dos gargalos estruturais dos países em desenvolvimento, este trabalho tem por objetivo investigar a sua formação discursiva nos relatórios do Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF, especialmente no que tange às políticas de infraestrutura. A metodologia empreendida possui caráter exploratório, tendo sido realizado, primeiramente, o levantamento de dados secundários sobre a conjuntura das políticas de infraestrutura na América Latina. Após a análise documental dos relatórios do CAF, foi utilizado o software Iramuteq, que permite a realização de análises de similitude de palavras presentes em textos. Ao final, a pesquisa verificou que os papéis atribuídos ao público e ao privado nas orientações dos organismos multilaterais revelam uma estratégia discursiva de administração de macroprocessos, delegando posições de dependência e crise fiscal ao ente público, enquanto os “valores normativos” da eficiência e competitividade são aproximados aos mercados. Tais inferências chocam-se com os dados conjunturais levantados, haja vista o financiamento desses projetos advir, primordialmente, do setor público.

Palavras chave: Infraestrutura; América Latina; Parcerias Público Privada

THE INFRASTRUCTURE VIA PPS AND THE DEVELOPMENT WHITE OF LATIN AMERICA (CAF): A CRITICAL LOOK AT IS GUIDELINES

Abstract – The macroeconomic adjustments suffered by the Latin American countries since the 1970s and 1980s, with their hardening in the 1990s, were marked by the role of multilateral organizations in establishing guidelines on how developing nations should confront the crisis context, manage their fiscal situation and guide the constriction of their social policies. Since Public-Private Partnerships (PPPs) are one of the main institutional arrangements suggested for overcoming structural bottlenecks in developing countries, this paper aims to investigate their discursive formation in the reports of the Latin American Development Bank (CAF), especially in the infrastructure policies. The methodology used is exploratory, with the first being the collection of secondary data on the conjuncture of infrastructure policies in Latin America. After the documentary analysis of the CAF reports, Iramuteq software was used, which allows the analysis of similarity of words present in texts. In the end, the research verified that the public and private roles in the guidelines of the multilateral organisms reveal a discursive strategy of macroprocess management, delegating positions of dependence and fiscal crisis to the public entity, while the "normative values" of efficiency and competitiveness are approximate to the markets. Such inferences collide with the conjunctural data raised, since the financing of these projects comes mainly from the public sector.

Keywords: Infrastructure; Latin America; Public Private Partnerships

INTRODUÇÃO

A situação econômica da América Latina e o Caribe (ALC) nos últimos 30 anos passa por grandes oscilações. Na década de 1980, conhecida como a “década perdida”, em razão dos altos níveis de inflação, baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), volatilidade dos mercados e aumento da desigualdade social, houve um exponencial aumento da dívida interna e externa

dos Estados. Em virtude da crise, os países latino-americanos se tornaram cada vez mais dependentes de organismos multilaterais, como World Bank (WB) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), estimando-se que entre 1982 e 1985 a ALCTenham pago 180 bilhões de dólares em empréstimos. A dependência em relação aos organismos multilaterais significou para os países em desenvolvimento o imperativo de atender a uma série de prescrições de cunho neoliberal, como reformas tributárias, mudança da política macroeconômica, dentre outros.

Na década de 1990, a região começa a se recuperar com um ritmo médio de crescimento de 3,2%, até que nos fins dos anos 90, um novo período de recessão econômica originado pela crise asiática¹ afeta, principalmente, economias emergentes como Brasil e Argentina. A partir de 2003, impulsionado pelo contexto internacional favorável, houve nova retomada no ritmo de crescimento, atingindo taxas médias de aumento de 5,4% do PIB anual. Passando o período da crise financeira internacional de 2008, sem grandes efeitos, exceto 2009 com uma perda significativa de produção. Desde 2010, a América Latina vem demonstrando grande potencial de desenvolvimento (CEPAL, 2017; CAF, 2015).

Embora seja notável que o investimento em infraestrutura não traz em si uma garantia de desenvolvimento, é fato que a oferta eficiente de infraestrutura é um dos aspectos fundamentais para as políticas de desenvolvimento de um país, sendo demonstrado empiricamente em alguns estudos² que melhoria da infraestrutura promove mais competitividade, avanços na produtividade e bem-estar social. Analisando a região da América Latina, diversas entidades internacionais apontam o investimento em infraestrutura como forma de alcançar estabilidade econômica e desenvolvimento, a partir dos aspectos a cima citados. A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), estima um investimento médio de 7% do PIB anual para que se possa alcançar o nível de desenvolvimento em infraestrutura, percentual contrastante com o atual 1,8%. O ranking de investimento em infraestrutura é liderado pela China com 8,5%, e Japão com 5,5% (MGI, 2013; CEPAL, 2017; CAF, 2015).

Em face da necessidade de investimento em infraestrutura e a instabilidade econômica da América Latina, novos arranjos organizativos vem surgindo num contexto de reestruturação produtiva global e fragilidade institucional. As novas estratégias organizativas constataram a crise do modelo hegemônico baseado no *WelfareState*, bem como a insuficiência da escola de pensamento posterior, a *PublicChoiceTheory*, trazida a destaque pelos preceitos neoliberais. A flexibilização de alguns pressupostos desta última corrente teórica – culminando na *New Institutional Economics* -, bem como a necessidade de superar a oposição entre Estado e mercado trouxeram as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como um dos arranjos organizativos

¹A crise financeira asiática foi um período que atingiu grande parte da Ásia, tendo começado no verão de 1997 gerando temor de uma crise em escala mundial e contágio financeiro. Essa crise é comumente conhecida como Crise monetária do sudeste asiático.

²Série de publicações do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) que analisa a infraestrutura como forma de desenvolvimento.

mais indicados para a gestão dos processos de desenvolvimento. Assim, recomendadas por organismos multilaterais, as PPPs emergem como alternativa de conciliação de forças entre Estado e Mercado, direcionadas ao crescimento econômico e financiamento das políticas de infraestrutura (Affonso, 2003; Furtado, 2005; Tavares, 1999).

O redesenho dos arranjos normativos, consubstanciados na atual proeminência das PPPs, parece induzir a atuação colaborativa entre Estado e mercado, atribuindo, porém, características dicotômicas a cada uma dessas partes. Com base nisso, considerando a ainda presente oposição binária entre Estado e Mercado, este trabalho tem por objetivo investigar a formação discursiva constante nos relatórios do Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF, especialmente no que tange à utilização das PPPs enquanto mecanismo de viabilização das políticas de infraestrutura e superação dos gargalos estruturais dos países em desenvolvimento.

O presente estudo parte do pressuposto de que a formação discursiva do imaginário econômico sobre as PPPs, induzida pelos relatórios dos organismos multilaterais, nem sempre traduz de modo coerente e fidedigno a atuação concreta dos atores envolvidos. Estado e mercado são descritos em lugares que não correspondem, concretamente, ao seu posicionamento estratégico real nem à sua efetiva participação no financiamento de tais políticas.

Além do tópico seguinte sobre a metodologia, a pesquisa percorre diversos estágios. Primeiro, têm-se uma abordagem conjuntural da relação Esta-Mercado, evidenciando-se o contexto de surgimento e proeminência de cada uma das teorias hegemônicas da economia do setor público; num segundo momento, faz-se uma breve análise dos dados conjunturais que circundam o objeto, sendo apresentado o panorama das experiências das PPPs na América Latina; em terceiro, aborda-se o escopo de atuação dos organismos multilaterais na mesma região. Após essas etapas, têm-se a análise de similitude dos relatórios do CAF e o seu cotejo com os dados secundários levantados.

METODOLOGIA

Para Becker (1997):

A escolha entre as técnicas depende, pois, da pergunta que o pesquisador formula. E, a depender do que se investiga, o melhor caminho será a combinação entre elas. Não há uma superioridade intrínseca de um tipo sobre outro, trata-se mais de achar a adequação, o encaixe entre o que se quer saber e a técnica que permite responder à questão de pesquisa.

Nesse sentido, a pesquisa tem caráter exploratório em relação aos seus objetivos, utilizando dados qualitativas e quantitativas para compreensão do objeto. Quanto aos procedimentos, foi realizado levantamento de dados conjunturais, documentais e bibliográficos. Sob o ponto de vista teórico, a pesquisa foi direcionada, inicialmente, para uma concepção crítica das teorias hegemônicas da economia do setor público, a partir dos trabalhos de Gomes (2006); Brandão (2004); Fiori (1998); Affonso (2003); Buchanan & Tullock (1993), e; Berrone & Ricart, 2016. Já a

pesquisa documental, partindo dos arquivos dos organismos multilaterais, analisou as publicações do Banco de Desenvolvimento da América Latina, em especial, o documento “*La infraestructura en el desarrollo de América Latina*” (2015), com o intuito de identificar seu escopo de atuação.

Após o levantamento dos dados de conjuntura e análise documental, foi realizada a análise de similitude, com auxílio do software Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (IRAMUTEQ), que ancora-se no software estatístico “R”³ e na linguagem “Python”⁴.

O IRAMUTEQ é um software gratuito que viabiliza diferentes tipos de análise de dados textuais, tais como: estatísticas textuais clássicas, pesquisa de especificidades a partir de segmentação definida do texto (análise de contraste de modalidades de variáveis), Classificação Hierárquica Descendente (CHD), análise de similitude de palavras presentes no texto e nuvem de palavras. Para a presente pesquisa, utilizou-se a análise de similitude que se baseia na teoria dos grafos⁵, que segundo Marchand & Ratinaud (2012, apud Camargo e Justo, 2013) permite identificar as coocorrências entre as palavras e seu resultado traz indicações da conexão entre as palavras, auxiliando na identificação da estrutura de um corpus textual⁶, distinguindo também as partes comuns e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) identificadas na análise (Marchand & Ratinaud, 2012).

RELAÇÃO ESTADO-MERCADO SOB A PERSPECTIVA DAS TEORIAS HEGEMÔNICAS

A crise de 1929 abalou não somente o sistema financeiro mundial, mas também diversas correntes teóricas que pregavam o liberalismo econômico como a melhor forma de política macroeconômica. A defesa do livre mercado e do Estado mínimo era posta em “check”, dando oportunidade para o surgimento de pensamentos divergentes à hegemonia liberal. Nesse contexto, ganha relevo o pensamento Keynesiano, que buscava através do pleno emprego e da redistribuição de lucros, o aumento do poder aquisitivo dos consumidores e, conseqüentemente, a estabilização macroeconômica, para assim, possibilitar o desenvolvimento econômico-social. A escola Keynesiana começa a difundir a ideia de um Estado de bem-estar social, teoria conhecida, também, como *Welfare State Economics* (Silva & Kanikadan, 2016).

Embora em relação a América Latina não se possa falar da edificação de um Estado de Bem-

³R é um ambiente computacional e uma linguagem de programação que vem progressivamente se especializando em manipulação, análise e visualização gráfica de dados. Na atualidade é considerado o melhor ambiente computacional para essa finalidade. O ambiente está disponível para diferentes sistemas operacionais: Unix/Linux, Mac e Windows.

⁴Python é uma linguagem de programação interpretada, interativa e orientada a objetos. Ele incorpora módulos, exceções, digitação dinâmica, tipos de dados dinâmicos de nível muito alto e classes. O Python combina um poder notável com uma sintaxe muito clara. Possui interfaces para muitas chamadas de sistema e bibliotecas, bem como para vários sistemas de janelas, e é extensível em C ou C++. Também é utilizável como uma linguagem de extensão para aplicativos que precisam de uma interface programável.

⁵A teoria dos grafos é um ramo da matemática que estuda as relações entre os objetos de um determinado conjunto.

⁶O corpus é construído pelo pesquisador. É o conjunto texto que se pretende analisar.

Estar nos termos europeus (Gomes, 2006), a reestruturação econômica e política do pós-guerra difundia pelo mundo a teoria econômica do *Welfare State Economics*, caracterizada pela tentativa de conciliação entre o keynesianismo e os fundamentos teóricos da economia neoclássica. O Estado intervencionista era responsável, portanto, pela correção das “falhas de mercado” e provimento dos bens públicos, além de facilitar a consecução das transações comerciais e corrigir externalidades, colocando-se, desse modo, na inevitável condição de ente exógeno à economia e à sociedade, imbuído de, externamente, otimizar o bem-estar econômico global (Affonso, 2003; Santos & Ribeiro, 1993).

O modelo hegemônico do *Welfare State Economics*, viveu seus anos dourados entre as décadas de 1930 até início da década de 1970, principalmente a partir da segunda guerra mundial, fato atribuído por Fiori (1998) ao:

“[...]clima de solidariedade nacional que se instalou logo depois da segunda guerra mundial dentro dos países vencedores e vencidos, e logo depois, pela solidariedade supranacional gerada pelo novo quadro geopolítico” (FIORI, 1998, p 5).

Em meados da década de 1970, o EBS é apontado como responsável pela crise mundial que se apresentava, sendo duramente criticado pelos neoliberais ao conceberem ser a crise provocada pela dificuldade de harmonização dos gastos públicos e o crescimento da economia capitalista. Assim, o neoliberalismo começa a figurar como uma vultosa saída para a crise então prenunciada ao redor do mundo.

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em 1981 lançou uma nota com título “O Estado de Bem-Estar Social em Crise”, falando de forma objetiva da necessidade de mudanças para superação da crise. O modelo neoliberal de fato difunde-se com governo Thatcher na Grã-Bretanha e com Reagan nos EUA, influenciando uma série de reformas do Estado e seu consequente desmonte.

A dinamização do processo de globalização, aliada ao impulso de “financeirização” da economia subtraíam a capacidade regulatória dos Estados, aprofundando o colapso do planejamento econômico nacional e suas estratégias de coordenação (Affonso, 2003). Esse processo de internacionalização, intensificado a partir da década de 1990, trazia consigo uma postura de liberalização e desregulamentação financeira, calcada no desmonte das estruturas de atuação econômica do Estado, prevendo um enxugamento da máquina pública, mediante a privatização das empresas estatais, além da desnacionalização dos bancos (Tavares, 1999). Em verdade, as ações de investimento direto e regulação macroeconômica – proteção dos riscos cambiais e de juros – levaram o Estado à condição de mutuário final do padrão de acumulação, arcando com o ônus do ajustamento do setor privado, ampliando o seu estoque de dívida e perdendo, assim, a sua capacidade de “ação sistêmica, reguladora e estruturante” (Brandão, 2004, p. 121).

Sob o ponto de vista das formulações teóricas proeminentes, a alegada crise do *Welfare State Economics* ao redor do mundo vinha desencadeando, por extensão, desde a década de 1970, uma

certa renegação do keynesianismo enquanto instrumento de política econômica. A chamada “reação conservadora” emerge inspirada nos fundamentos da teoria neoclássica e, ao contrário da escola teórica anterior, concebia a dinâmica econômica a partir das “falhas de Estado”. Ganha relevo assim a *Public Choice Theory*, difusora das ideias de “eficiência”, “competitividade” e “equilíbrio macroeconômico” como elementos a serem incorporados pelo Estado na elaboração e manejo das políticas públicas. Para alguns dos seus principais teóricos – como, por exemplo, Buchanan & Tullock (1993) –, a constituição normativa da estrutura política deveria estar voltada para “completar” o mercado, estando todos os sujeitos submetidos às suas decisões (Lynch, 2004).

Sobre a superveniência das teorias hegemônicas da economia do setor público, vale observar a síntese do Quadro 1.

Quadro 1: Contextualização das teorias hegemônicas

	Welfare State (1930/1960)	Public Choice (1970/1980)	New Institutional Economics (1990)
Contexto Histórico	- Crise de 29 - Pós-Guerra - Reestruturação econômica	- Crise do <i>Welfare State</i> - Reformas liberais	- Reestruturação produtiva global - Fragilidade institucional
Modelo de Federalismo	“Cooperativo”	“Competitivo”	“Institucional”
Relação entre Estado e Mercado	“Falhas de mercado”	“Falhas de Estado”	“Arranjos público-privados”
Função dos arranjos institucionais	- Ferramenta exógena de alocação de recursos	- Ferramenta de promoção da eficiência econômica estatal	- Ferramenta de ajuste macroeconômico

Fonte: Com base em Miranda (2013).

Em meio ao auge da *Public Choice Theory*, o processo de reestruturação produtiva global, caracterizado pela ampliação da mobilidade espacial do capital financeiro, das empresas e mesmo das pessoas físicas passou a exigir o redesenho dos mecanismos regulatórios dos Estados (Tavares, 1999). Durante as décadas de 1980 e 1990, os pressupostos neoclássicos da *Public Choice Theory* passaram a ser questionados na medida em que as ideias de “informação imperfeita” e “mercados incompletos” eram denunciados pelo aprofundamento dos ciclos de crise. Face a isso, entendeu-se que os ajustes neoliberais mereciam ser flexibilizados, sendo o Estado convocado, em última instância, enquanto base de apoio social e político ao desenvolvimento das economias. A ideia agora era recuperar o estado de fragilidade então imposto aos Estados, a fim de que esses pudessem avalizar o nível mínimo de segurança e estabilidade necessários ao desenvolvimento dos mercados (Affonso, 2003). Emerge assim a escola da *New Institutional Economics*.

Tendo Douglas North (1981; 1990) como um dos seus principais expoentes, a *New Institutional Economics* percebe as instituições enquanto “regras do jogo” tendentes a reduzir os custos de transação, na medida em que o Estado se vê na condição de edificar arranjos institucionais tidos como adequados ao desenvolvimento das forças produtivas. Sob essa perspectiva, sem

considerar as “falhas de mercado” nem as “falhas de Estado” como prioridade analítica, a nova escola dá centralidade à constituição de arranjos institucionais público-privados capazes de atender às demandas por desenvolvimento, estruturação e otimização das trocas econômicas. Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas assumem papel de suma importância não somente no cerne da teoria econômica como também nas estratégias discursivas adotadas pelos organismos multilaterais, à exemplo do Banco Mundial; FMI e Banco de Desenvolvimento da América Latina.

INFRAESTRUTURA, INVESTIMENTO E O PANORAMA DAS PPPS NA AMÉRICA LATINA

A infraestrutura de uma região é um ponto indiscutível para seu desenvolvimento, como também, a necessidade de vultuosos investimentos financeiros nesse processo. Assim, pode-se analisar os benefícios do processo de infraestrutura sob a vertente do volume de capital envolvido nos empreendimentos, como também pela propensão em gerar empregos e nos ganhos diretos em produtividade. Assim, como demonstra estudo de Venables e Limão (2002) “quanto mais ineficiente for a infraestrutura e pior a localização geográfica, mais os países são penalizados com isolamento do comércio”. E segundo Portugal-Perez e Wilson (2011, p. 2):

A relação de infraestrutura eficiente com ambiente de negócios positivos e ganhos no setor exportador e que o planejamento regional de infraestrutura integrada e complementar, juntamente com outras reformas facilitadoras de comércio, impulsionam a produtividade, a competitividade e a integração regional, caso dos países da Associação dos Países do Sudeste Asiático.

A instabilidade política e econômica na ALC são fatores que dificultam o investimento em infraestrutura, ocasionando severas consequências, como os custos de transporte e comércio que estão 40% maior que a média mundial, como assinalam Sánchez e Wilmsmeier (2005). Como demonstrado inicialmente, a América Latina é uma região que vem sendo afetada por sucessivas crises econômicas. Com o endividamento dos países da região latino-americana, foi proporcionado espaço para novos arranjos organizativos que buscassem conciliar o problema do déficit público e as necessidades de desenvolvimento em sentido amplo.

A década de 1990, hegemonicamente dominada por ideias neoliberais, foi dominada pelo “enxugamento” do Estado e privatizações, estimuladas pelas ações do FMI e como legado dos governos Reagan, dos Estados Unidos, e Thatcher, do Reino Unido, seguindo uma tendência de abertura comercial estabelecida no Consenso de Washington.⁷No Brasil, as privatizações ganharam força no governo Collor através do Programa Nacional de Desestatização (PND). Entretanto, o período mais acentuado de privatizações foi no Governo FHC, período que leiloou algumas das principais empresas públicas, como a Vale do Rio Doce e a Telebrás, sob a justificativa de impedir o aumento da dívida pública. A exemplos de outros países da América

⁷ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina.

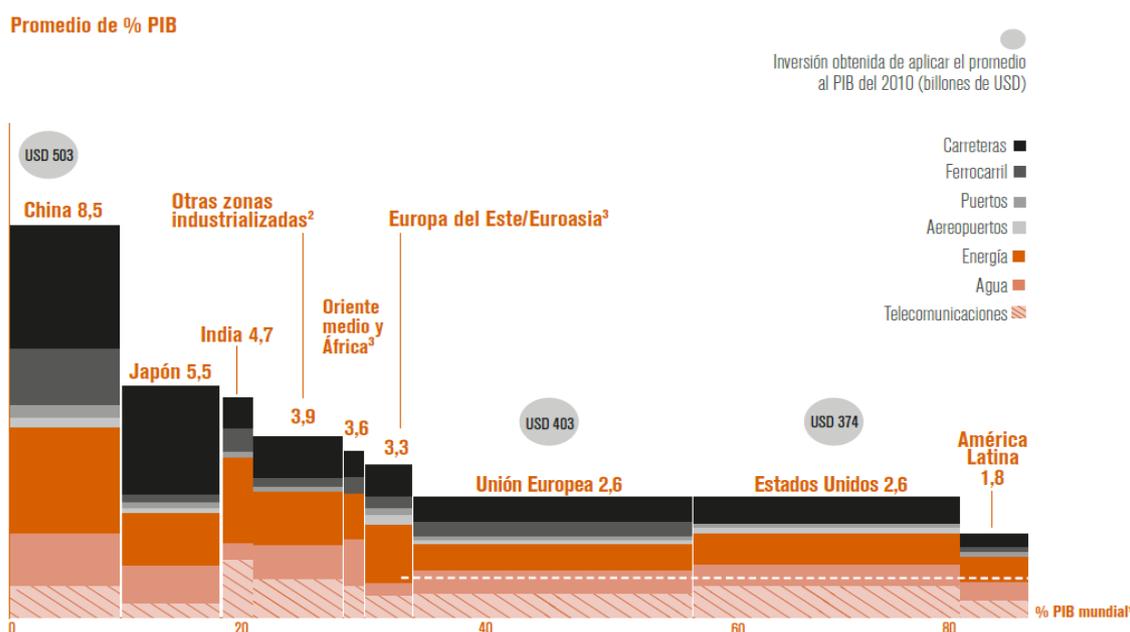
Latina, a experiências das privatizações brasileiras não surtiram o efeito esperado, sendo consideradas por alguns autores como um “desastre econômico”, a exemplo de Aloysio Biondi (2014) em sua obra “O Brasil Privatizado”, que revelou um aumento da dívida pública interna durante o governo FHC de 43,5 bilhões para 987 bilhões. Em relação as privatizações na América Latina, um caso emblemático foi o da Argentina, que não se desfez por completo de seu capital participativo nas empresas públicas, permitindo que, embora de forma minoritária, o Estado pudesse se beneficiar com as ações que reteve, a partir do processo de reestruturação e aumento da eficiência dessas empresas (Baumann, 1994; Devlin & Cominetti, 1993).

Entretanto, apesar dos pontos negativos observados, a abertura comercial trouxe alguns avanços de infraestrutura e prestação de serviços para América Latina, principalmente nos setores de comunicação, energia e o portuário, como aponta Cavalcante (2009, p. 8):

O caso das telecomunicações. Entre 1991 e 2002, o setor apresentou um crescimento significativo nas áreas de telefonia fixa e móvel, percebendo-se a mesma evolução no acesso aos serviços de internet. O número total de linhas fixas na América Latina teve um crescimento médio anual de 10,4%, fazendo que os assinantes de telefonia celular na região passassem de 300.000, em 1991, para 100 milhões em 2002. Além disso, em 1999, os computadores centrais conectados à internet na região ultrapassaram o milhão de unidades, enquanto o número de usuários aumentou 29 vezes entre 1996 e 2002, passando de 1,49 milhão para 43,3 milhões.

Nas últimas décadas, o investimento em infraestrutura caiu drasticamente na maioria dos países da América Latina, no tocante ao setor público. Argentina, Brasil, México, Peru, Chile e Bolívia, que tinham um investimento público no setor de infraestrutura de 3,1% do PIB entre anos de 1980-1985, caiu para 0,8% entre 1996-2001 (CAF, 2015). A seguir podemos ver no gráfico 1, o panorama de investimento em infraestrutura na América Latina e outras regiões:

Gráfico 1: % PIB de investimento em infraestrutura 1992-2011



Fonte:CAF (2015)

Como observado no gráfico, a China enquanto país em desenvolvimento, foi quem mais investiu em infraestrutura no período de 1992-2011, com cerca de 8,5% do seu PIB, seguido pelo Japão com 5,5%. A União Europeia e os EUA, por serem países desenvolvidos, demandam menos investimento, apresentando ambos, 2,6% do PIB no período citado. No caso da América Latina, apesar da notável demanda por infraestrutura, os investimentos se limitaram a 1,8% do PIB. De acordo com o WB, a América Latina tem um déficit anual de 180 bilhões de dólares em infraestrutura. Ainda, sobre os investimentos em infraestrutura da ALC:

Tabela 1: Investimento em infraestrutura econômica* na América Latina – 2008-2013 (média simples por país e % do PIB)

País	Público	Privado	Total
Argentina	1,45	0,51	1,95
Bolívia	4,32	0,36*	4,5
Brasil	1,46	1,65	3,11
Chile	1,76	1,52	3,28
Colômbia	2,03	0,95	2,98
Costa Rica	3,88	0,55	4,34
El Salvador	1,22	0,77	1,99
Guatemala	1,55	1,11	2,66
Honduras	2,15	2,91	5,06
México	1,06	0,56	1,62
Nicarágua	3,24	2,79	6,02
Panamá	3,51	1,56	5,08
Paraguai	3,16	0,62	3,79
Peru	3,04	1,75	4,78
Uruguai	2,14**	0,51	2,29

Fonte: Junior, Massuquetti & Azevedo (2017). (*) Informação não disponível para os anos 2010, 2011, 2012; (**) Informação não disponível para o ano 2013.

Nesse contexto, começasse a disseminar mais fortemente a ideia de incorporação do capital privado no processo de infraestrutura, sem que houvesse privatização. É nesse cenário, impulsionado pela escola da *New Institutional Economics*, e pelos organismos multilaterais que as PPPs ganham relevo e apresentam-se como “arranjo institucional adequado” ao atual padrão de acumulação do mercado e as necessidades do Estado. Segundo essa perspectiva, de um lado, tem-se, teoricamente, a estabilidade institucional do Estado, e de outro, a eficiência do mercado.

De acordo com o CAF (2015):

“Os regimes de parceria público-privado representam uma das maiores inovações no setor de infraestrutura na América Latina nos últimos anos, tendo sido baseado na experiência anterior de outros países”.

A maioria dos países da América Latina não contam com setores financeiros e mercados de capitais maduros o suficiente para apoiar o financiamento de programas de PPPs, como aponta o WB (2017), além da dificuldade de incentivos para investimento em

ativos de longo prazo. Ainda, segundo o WB (2017):

Os programas do Chile e do México são considerados os mais bem-sucedidos da região, especialmente no setor dos transportes. O Brasil, a Colômbia e o Peru também têm trajetórias extensas de projetos de PPP. No entanto, todos esses mercados têm problemas a resolver para criar um ambiente de licitação competitivo e financiar projetos usando o *projectfinance*⁸. A Argentina tem demonstrado um interesse renovado nas PPPs, mesmo que nenhum projeto de sucesso tenha sido concedido até o momento.

Nos últimos 10 anos, o número de PPPs na ALC mais que triplicaram, passando de 40 para 140, principalmente nos setores de energia, transporte, água e esgoto. A região ainda possui cerca de 39% de financiamento de PPPs por bancos comerciais, e uma média entre 50 – 80% de Contratos adjudicados⁹ que são renegociados. Outro fator de notoriedade na região foi que nos últimos 20 anos, 19 países aprovaram legislação sobre PPPs (WB, 2017).

Em tal contexto de plena expansão das PPPs, o modelo de governança utilizado em tais arranjos vem sendo amplamente debatido. Estudos apontam que, em regra, os modelos de governança em PPPs de infraestrutura urbana consideram como elemento chave pra cidades ou regiões mais inteligentes, a a “Governança Inteligente”, sendo composta por quatro elementos: i) Planejamento estratégico urbano, ii) Colaboração, iii) Abertura e transparência e iv) Novos modelos de negócio (BERRONE & RICART, 2016). Willems (2014), ao analisar que o número de fóruns realizados na modalidade PPP é maior em relação aos modelos tradicionais, entende como uma oportunidade no desenvolvimento da Governança. De acordo com Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), as PPPs não promovem os níveis de accountability esperados. Pinheiro, Pinho e Bruni (2018), acreditam ainda existir certa escassez de estudos que versam sobre o tema da Governança em PPPs.

O relativo consenso diz respeito à qualidade institucional enquanto fator-chave ao bom funcionamento das trocas econômicas e ao desempenho geral dos projetos de PPP. A salutar atuação do Estado e o respeito aos direitos de propriedade são requisitos prévios para a edificação de arranjos institucionais que visem estancar oportunismos nos países em desenvolvimento (BERRONE et al. 2018).

A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS NA INFRAESTRUTURA DA ALC

A ideia de organismos multilaterais começou a ser consolidada a partir do fim da 1ª guerra mundial, com o propósito de alcançar acordos globais inseridos dentro de um contexto de relações internacionais entre diversos países por meio de tratados ou acordos. Esses organismos atuam em diversas áreas, como política, econômica, segurança, saúde, dentre outras, possuindo

⁸ É uma modalidade de estruturação financeira para a realização de projetos de grande porte, onde a principal fonte de receita para o pagamento do serviço da dívida de seu financiamento e do produto ou serviço resultante vem do fluxo de caixa gerado pela sua própria operação.

⁹ Adjudicação, no direito público, vinculada ao processo de licitação, é a atribuição do objeto da licitação ao licitante vencedor do certame. Opera objetivamente quanto ao objeto da licitação. Não traz, necessariamente, o sentido de outorga, mas o de garantia de um direito.

quatro orientações estratégicas: i) adotar normas comuns de comportamento político, social, etc. entre os países-membros; ii) prever, planejar e concretizar ações em casos de urgência; iii) realizar pesquisa conjunta em áreas específicas, e; iv) prestar serviços de cooperação econômica, cultural, médica, dentre outros (Decicino, 2009).

A atuação desses organismos se articula por meio de prescrições, ou seja, condicionalidades estabelecidas em perspectivas econômica e financeiras e, também, políticas e ideológicas, tendo alguns, por base, o ideário neoliberal de redução do estado, privatizações, ajustes fiscais, dentre outros (ANTUNES, 1999).

Assim, os organismos multilaterais passam a reorientar o direcionamento das políticas sociais e econômicas, principalmente, dos países em desenvolvimento, como é o caso dos latino-americanos:

Esses organismos têm como foco a representação dos interesses do sistema econômico mundial, submetendo os países subdesenvolvidos a aceitarem um modelo de política de ajuste de suas dívidas e investimento público condizendo com o modelo de desenvolvimento e de modernização ambicionado pelos países desenvolvidos (BOMFIM, 2012).

As sucessivas crises na ALC trouxeram um duplo gargalo, aumentar o nível de infraestrutura e estimular a retomada do desenvolvimento econômico-social. Entretanto, o endividamento interno e externo, dificultou o protagonismo do Estado na resolução desses gargalos. Nesse contexto, os organismos multilaterais ganham proeminência como instituições “adequadas” para colaborar no acesso ao capital e na estruturação de projetos com alta qualidade técnica.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA

O CAF, que segundo sua própria definição

“Promove um modelo de desenvolvimento sustentável através de operações de crédito, recursos não reembolsáveis e apoio em estruturação técnica e financeira de projetos dos setores público e privado da América Latina”.

Fundado em 1970, é formado por 19 países - 17 da América Latina e o Caribe, Espanha e Portugal- assim como por 14 bancos privados da região. Ostensivamente, o CAF vem disseminando a ideia de “Infraestrutura para o desenvolvimento da América Latina”, através de guias práticos de estruturação de projetos, artigos, livros, cursos, dentre outros, a partir dos quais defende a utilização das Parcerias Público-Privada como meio estratégico de desenvolvimento.

A partir da análise de uma série de publicações do CAF (2011 – 2015) intitulada “La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina”, identificou-se um homogêneo discurso restrições orçamentárias dos governos da ALC e a necessidade cada vez maior de atrair recursos do setor privado e setor externo. Ainda, a publicação de 2013, ressalta que: “As Parcerias Público-Privadas (PPP) são ferramentas que podem ajudar a manter o ritmo de investimento e

execução dos projetos de infraestrutura e desenvolvimento essenciais para a manutenção da qualidade de vida de milhões de latino-americanos”.

ANÁLISES E DISCUSSÕES

É consenso a necessidade da infraestrutura na América Latina, assim pode-se apontar como principais aspectos: a) diversificação geográfica das cadeias produtivas, o setor produtivo utiliza componentes de diferentes regiões, o que impacta diretamente na infraestrutura de transporte; b) Urbanização acelerada, a América Latina possui a maior taxa de urbanização do mundo; c) relativo aumento do processo de motorização, onde no ano de 2010 havia 131 veículos por 1.000 habitantes, com estimativa de chegar a mais de 280 em 2020, e; d) suscetibilidade a desastres naturais, a América Latina possui a média mais alta do mundo em prejuízos econômicos em decorrência de desastres naturais. Assim, as PPPs surgem como saída “adequada” as demandas de infraestrutura da América Latina (CEPAL, 2017).

Considerada como um forte entrave para o crescimento e a competitividade, a falta de infraestrutura adequada vem se tornando, cada vez mais, uma problemática que chama atenção dos organismos multilaterais, resultando em um conjunto de estudos e ações direcionadas a promoção da infraestrutura como vetor desenvolvimento. A influência desses organismos pode ser sentida com maior impacto nos países em desenvolvimento, tendo com linha de ação abertura econômica, liberalização financeira, reforma do Estado e novas linhas de ação do setor público, controle monetário, equilíbrio e, principalmente, as PPPs.

Para melhor visualização à cerca das prescrições dos organismos multilaterais analisados, vejamos o quadro a seguir:

Quadro 2: prescrições do Organismos multilaterais para ALC

Sobre PPPs		Fonte
CAF	As Parcerias Público-Privadas (PPP) são ferramentas que podem ajudar a manter o ritmo de investimento e execução dos projetos de infraestrutura e desenvolvimento essenciais para a manutenção da qualidade de vida de milhões de latino-americanos.	La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina (2013).
Sobre a infraestrutura da ALC		Fonte
CAF	O investimento do setor privado trouxe importantes benefícios para a região, que promoveu a modernização da infraestrutura e serviços produzidos localmente.	La infraestructura en el desarrollo de América Latina (2015).

Fonte: a pesquisa com base em CAF (2013, 2015).

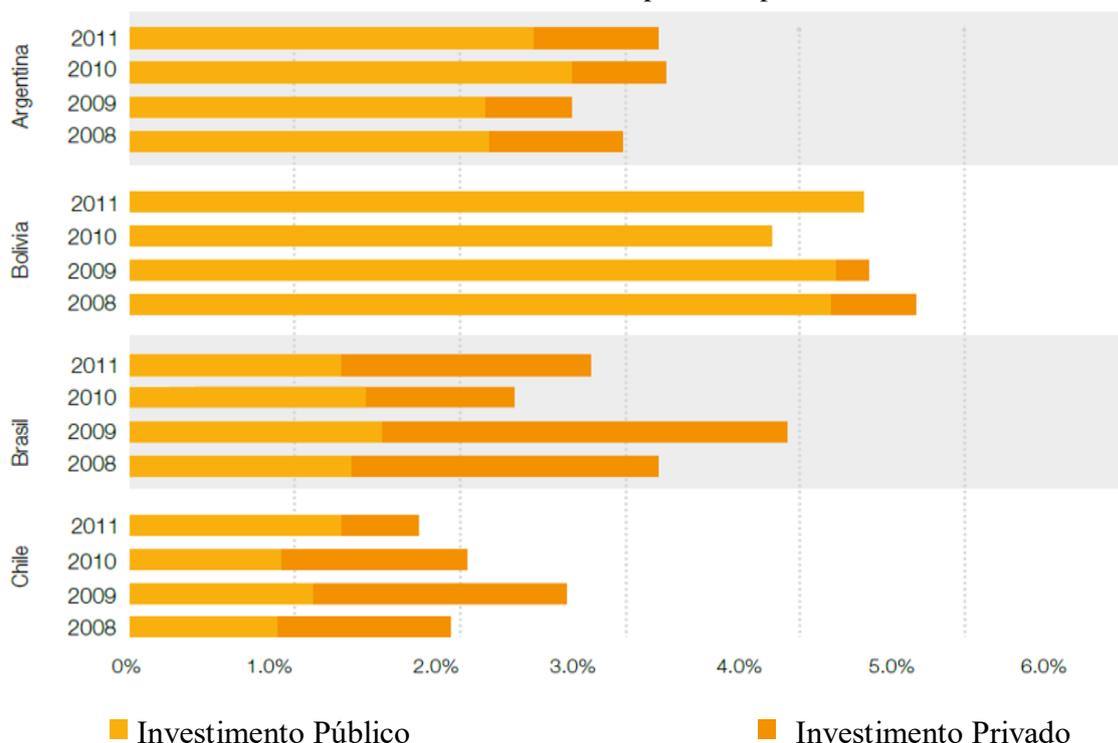
Consoante se pode observar do Quadro 2, as prescrições dos organismos multilaterais, dentre outras recomendações, preceituam a necessidade de ampliação de investimentos no campo da infraestrutura como caminho para melhoria da competitividade desses espaços econômicos. A análise documental dos relatórios induz à crer que a esperança de ativação desses investimentos resultaria da aliança do Estado com o capital privado, de modo a suprir as necessidades de financiamento dos bens públicos.

Em diversos momentos, os documentos associam a figura do Estado ao cenário de déficit público e ineficiência na execução de projetos de maior complexidade. Assim, as PPPs são apresentadas pelos organismos multilaterais como o antídoto “adequado” para sanar os déficits de infraestrutura na ALC, face à suposta incapacidade de financiamento do setor público para as políticas na área.

A partir da análise dos dados conjunturais, a proposta discursiva de realização das PPPs como forma de suprir a incapacidade de financiamento estatal mostra-se, entretanto, duvidosa, na medida em que grande parte da ampliação do financiamento na área, nos últimos anos, foi empreendida pelo setor público.

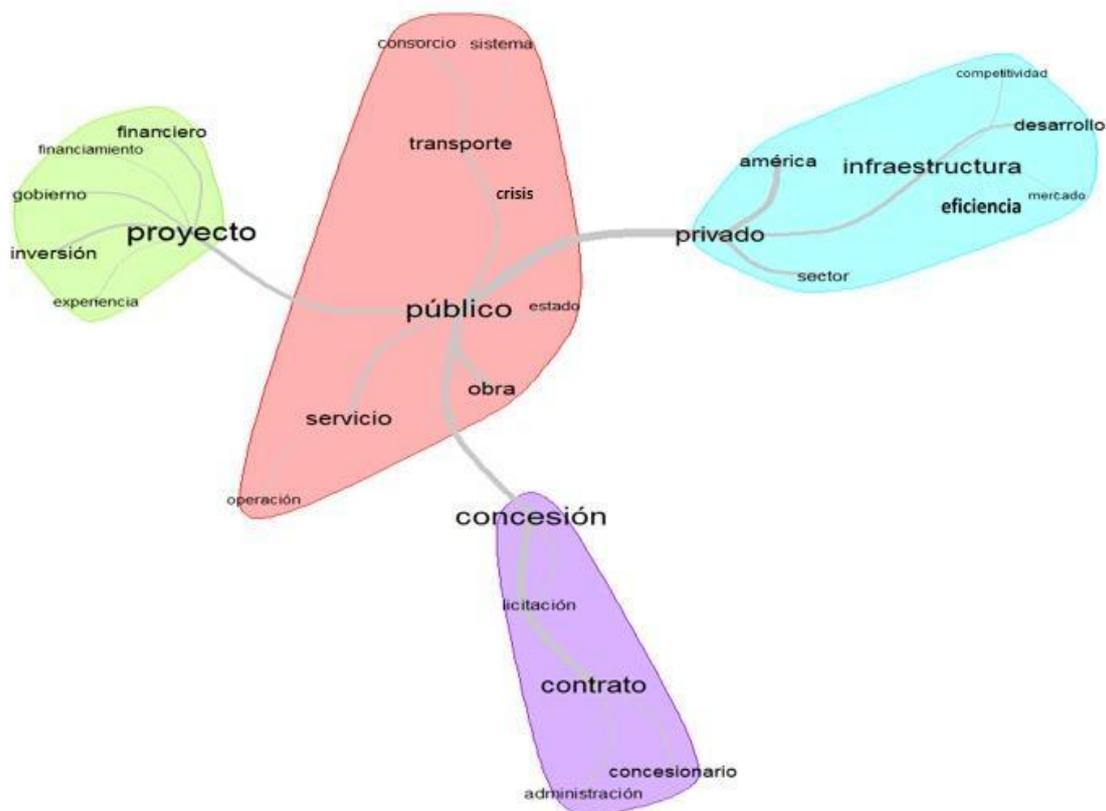
Contrário ao que pressupõem os próprios discursos proferidos pelos organismos multilaterais, os indicadores de investimento público vêm apresentando visível ampliação em relação à média geral do financiamento privado, conforme se percebe do Gráfico 2. Assim, concretamente, embora a suposta incapacidade de financiamento do Estado seja um dos principais justificadores para o incentivo a esse tipo de política, em realidade, tem sido o próprio ente público o grande financiador dessas iniciativas.

Gráfico 2: Investimentos público e privado



Fonte: CAF (2013)

Feita a análise documental e verificados os percentuais de investimento público e privado nas políticas de infraestrutura na América Latina, cumpre passar às análises de similitude dos corpus textuais dos respectivos relatórios.

Figura 1: Análise de similitude – Relatórios do CAF

Fonte: a pesquisa

Com auxílio do software Iramuteq, é possível perceber na Figura 1 a disposição dos termos-chave para a análise aqui proposta. Conforme se pode verificar a partir da mineração de dados textuais presentes nos relatórios do CAF, as noções de público e privado concentram características distintas, sendo as ideias de eficiência, competitividade e desenvolvimento mais fortemente associadas ao setor privado, enquanto que o setor público estaria mais próximo de conceitos ligados à crise de financiamento.

Embora, concretamente, o investimento público em infraestrutura tenha se ampliado mais do que o investimento privado, as estratégias discursivas de administração desses macroprocessos revelam a tentativa de atribuição da noção de dependência e crise fiscal ao Estado, enquanto o mercado é mais associado discursivamente ao desenvolvimento salvador desses projetos.

Um dado revelador é que a noção de “público” em verdade, é a única conectada diretamente aos outros três conceitos-chave encontrados pela análise: “projeto”; “privado” e “contrato”. Note-se que o termo “projeto” aparece mais associado a elementos como o financiamento, o governo e o investimento. O termo “contrato” também está associado apenas ao termo “público”, tendo no seu entorno elementos atinentes à organização burocrática das PPPs, como, por exemplo, a noção de licitação e administração da concessão. Ainda dentro da mancha do termo “público”, a conexão com a ideia de “contrato” passa próximo das ideias de serviço, obra e operação.

O termo “privado”, por sua vez, além dos elementos constantes na sua mancha, pouco dialoga com as ideias de crise e desafio para captar financiamento. A estratégia discursiva empreendida isola o termo privado em conexões apenas com as ideias de infraestrutura (solução para a questão) e os aspectos positivos do desenvolvimento, da competitividade e da eficiência, como se fossem elementos naturais apenas dos mercados. Em nenhum momento os relatórios sugerem serem as necessidades de financiamento também uma forma de garantir novos espaços de acumulação ao capital corporativo, mediante a concessão de estabilidade econômica e contenção dos ciclos de crise por parte do Estado.

As crises, ao contrário, são associadas ao próprio Estado em si, como se os desafios de dinamizar o padrão de acumulação e garantir a virtuosidade dos ciclos econômicos fossem incumbência apenas do setor público, desconsiderando serem produto, em grande parte, do próprio estágio organizativo das forças produtivas, marcado pela já demonstrada insuficiência dos mercados na contenção das contradições capitalistas.

Muito embora a corrente ora predominante nas teorias hegemônicas da economia do setor público preconize a instituição de arranjos institucionais tidos como “adequados”, sem necessariamente utilizar a abordagem das “falhas de Estado” ou das “falhas de mercado”, uma observação mais atenta à sua formação discursiva dos seus pressupostos permite perceber estarem estes fincados na ideia de que o dinamismo econômico pertence aos mercados e que a crise não seria um fenômeno estrutural, mas sim inerente ao Estado.

CONCLUSÕES

Os papéis atribuídos ao público e ao privado nas orientações dos organismos multilaterais revelam uma estratégia discursiva de administração desses macroprocessos delegando posições de dependência e crise fiscal ao ente público, enquanto os “valores normativos” da eficiência e competitividades são aproximados aos mercados. Embora as PPPs sejam difundidas por tais discursos como um arranjo institucional capaz de auxiliar na crise fiscal dita do Estado, a implementação de tais parcerias revela uma participação maior e crescente do investimento público médio nos setores de infraestrutura. Embora a participação privada na infraestrutura venha sendo propagada como ganho de eficiência e competitividade, principalmente diante da incapacidade de financiamento estatal, o efetivo financiamento de tais políticas tem sido feito em sua maioria mediante recursos públicos.

Tais constatações fazem ponderar se a construção discursiva de tais postulados pelos organismos multilaterais realmente busca solucionar a incapacidade de financiamento estatal dos países da América Latina ou, sob outra perspectiva, garantir novos espaços de acumulação subsidiados ao grande capital, garantindo ninchos de reprodução estáveis no longo prazo, à sombra do compartilhamento de risco e das garantias estatais legalmente oferecidas no âmbito desses arranjos institucionais.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. (2003). **O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 268 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas.
- BIONDI, A. (2014). **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. Geração Editorial.
- ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.
- BAUMANN, R. (1994). **As privatizações: Solução para a crise do Estado?** Indicadores Econômicos FEE, v. 22, n. 2, 1994.
- BECKER, H. S. (1997). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec.
- BERRONE, P. et al. (2018). **Parceria Público-Privada na América Latina**. Guia para Governos Regionais e Locais Disponível em < <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1282>>. Acesso em: 09/01/19.
- BERRONE, P.; RICART, J. E. (2016) **Lagobernanza inteligente, clave para las " smartcities"**. Harvard Deusto business review, n. 254, p. 14-21.
- BOMFIM, M. I. R. M. .Política de formação do trabalhador docente: o que há de novo? Trabalho Necessário, Ano. 8, Nº 11, 2012.
- BRANDÃO, C. A. (2004). A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 200f. Tese (Livre Docência em Economia) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2004.
- BUCHANAN, J.; Tullock, G. (1993). El cálculo del consenso – fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Barcelona: Planeta-Agostini.
- CAF (2015). **La infraestructura en el desarrollo de América Latina**. Disponível em <<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/697>>. Acesso em: 09/03/18.
- _____. (2013). **La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina**. Disponível em <https://www.caf.com/_custom/static/ideal_2013/assets/book_1.pdf>. Acesso em: 09/03/18.
- CAMARGO, B. V., & JUSTO, A. M. (2013). **IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais**. Temas em psicologia, 21(2), 513-518.
- CAVALACANTE, S. (2009). **Sindicalismo e privatização das telecomunicações no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular.
- CEPAL (2017). **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponível em http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf Acesso em: 15/03/18.
- DECININO, R. (2009). **Organizações internacionais: Conheça as principais instituições multilaterais**. Disponível em <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/organizacoes-internacionais-conheca-as-principais-instituicoes-multilaterais.htm>> Acesso em 11/03/18.
- DEVLIN, R., COMINETTI, R (1993). **La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. CEPAL (mimeo)**. Disponível em <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9532/S9400016_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 18/03/18.
- FIORI, J. L (1998). **Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf> > Acesso em: 18/03/18.
- FMI. (2016). **Perspectivas Econômicas Regionais: Hemisfério Ocidental**. Washington. DC. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2017/01/07/Regional-Economic-Outlook-Western-Hemisphere12>. Acesso em 10/03/2018.
- FURTADO, C. (2005). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- GOMES, F. G. (2006). **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no**

BRASIL. Revista de Administração Pública, 40(2), 201-236.

JUNIOR, L. V. R. C.; MASSUQUETTI, A.; AZEVEDO, A. F. Z. (2017). **Infraestrutura na América Latina: os efeitos sobre o comércio intraregional a partir do modelo gravitacional**. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_I/10-c6d4e0ca7a9afa969ef84ec272743f3d.pdf>. Acesso em: 18/03/18.

LYNCH, G. P. (2004). Protecting Individual Rights Through a Federal System: James Buchanan's View of Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 4(34), pp. 153-168.

MARCHAND, P., & RATINAUD, P. (2012). **L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française (septembre-octobre 2011)**. Actes des 11^{ème} Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles. *JADT*, 2012, 687-699.

MIRANDA, R. L. P. (2013). **O processo de uniformização do ICMS: por uma abordagem totalizante dos seus determinantes**. 270 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia.

MGI (2013). **Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy**. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Disruptive%20technologies/MGI_Disruptive_technologies_Full_report_May2013.ashx>. Acesso em: 10/03/18.

NORTH, D. C. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

_____ (1981). **Structure and change in economic history**. Disponível em: <<http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US201300135379>>. Acesso em 05/08/2018.

PINHEIRO, F. M. G., de PINHO, J. A. G., & BRUNI, A. L. (2017). **Accountability em parcerias público-privadas: espaços para avanços em unidades hospitalares sob gestão direta e em regime de parceria**. *Organizações & Sociedade*, 25(84).

PORTUGAL-PEREZ, A. P.; WILSON, J. S. (2012). **Export performance and trade facilitation reform: hard and soft infrastructure**. *World Development*, v. 40, n.7, p. 1295-1307.

SANCHEZ, R.; WILMSMEIER, G. (2005). **Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados**. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, n. 94 (LC/L.2360-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. (1993). **A administração política brasileira**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, jul./ago. 1993.

SHAOUL, J.; STAFFORD, A.; STAPLETON, P. **Accountability and corporate governance of public private partnerships**. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 23, p. 213-229, 2012.

SILVA, D. L. D. S.; KANIKADAN, A. Y. S. (2016). **Estado de bem-estar social: contexto histórico e concepções**. Disponível em: <http://docs.wixstatic.com/ugd/eab1cf_f267ef8c9546415086bb60aea7e9bcb.pdf>. Acesso em: 28/02/18.

TAVARES, M. C. **Império, território e dinheiro**. In: Fiori, J. L. (Org.). (1999). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.

VENABLES, A.; LIMÃO, N. (2002). **Geographical disadvantage: a Heckscher-Ohlin-Von Thünen model of international specialisation**. *Journal of International Economics*, n. 58, p. 239-263.

WILLEMS, T. **Democratic accountability in public-private partnerships: the curious case of Flemish School Infrastructure**. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 340-358, 2014.

WORLD BANK. (2017). **Financiamento Privado de Infraestruturas Públicas através de PPPs na América Latina e Caribe**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26406/114418ovPT.pdf>>. Acesso em: 25/03/18.