

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANA LUIZA GONÇALVES FERREIRA DA SILVA

**PRAGMATISMO, SOCIALIZAÇÃO, OPORTUNIDADE POLÍTICA OU IDEOLOGIA?
UMA ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA DO ESTABELECIMENTO DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS EM 52 PAÍSES DESENVOLVIDOS E EM
DESENVOLVIMENTO**

**Recife
2019**

ANA LUIZA GONÇALVES FERREIRA DA SILVA

**PRAGMATISMO, SOCIALIZAÇÃO, OPORTUNIDADE POLÍTICA OU IDEOLOGIA?
UMA ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA DO ESTABELECIMENTO DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS EM 52 PAÍSES DESENVOLVIDOS E EM
DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e Instituições.

Orientador: Prof^o Dr. Ricardo Borges Gama Neto

RECIFE

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva, CRB4-1260

S586p Silva, Ana Luiza Gonçalves Ferreira da
Pragmatismo, socialização, oportunidade política ou ideologia?
Uma análise de sobrevivência do estabelecimento das parcerias público-privadas em 52 países desenvolvidos e em desenvolvimento/ Ana Luiza Gonçalves Ferreira da Silva – 2019.
102f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Governança corporativa. 3. Governança pública. 4. Terceirização. 5. Tática política. 6. Relações internacionais. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-032)

ANA LUIZA GONÇALVES FERREIRA DA SILVA

**PRAGMATISMO, SOCIALIZAÇÃO, OPORTUNIDADE POLÍTICA OU IDEOLOGIA?
UMA ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA DO ESTABELECIMENTO DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS EM 52 PAÍSES DESENVOLVIDOS E EM
DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 25/02/2019.

BANCA EXAMINADORA

Profº Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº Dr. Dalson Brito Figueiredo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª Dra. Mariana Batista da Silva (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº Dr. Rodrigo de Almeida Leite (Examinador Externo)
Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Profº Dr. Jorge Jatobá (Examinador Externo)
Centro Econômico e de Planejamento

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Ricardo Borges Gama Neto, pela acolhida no departamento quando o doutorado era apenas uma ideia, pelos ensinamentos tão necessários, pela orientação na condução desta tese, pela ampla disponibilidade. Palavras não são suficientes para dimensionar o meu agradecimento.

Aos meus pais, Silvana e Sergio, que ao longo de minha vida forneceram toda a estrutura de valores e condições necessárias para que trilhasse este caminho. Nesta reta final, um agradecimento especial à minha mãe, pois, enquanto cuidava de minhas filhas, eu podia estar dedicada ao presente trabalho. O agradecimento especial ao meu pai se dá pela própria existência desta tese, pois as nossas constantes conversas me despertaram para os dilemas das políticas públicas e das Parcerias Público-Privadas.

Ao meu marido, Manoel, que com palavras e ações me estimula, inspira e apoia diariamente a crescer.

À minha irmã, Cecilia, fiel companheira de caminhada e valores.

Às minhas filhas, Maria Isabel e Manoela, que iluminam os dias.

Aos professores do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, em especial Ricardo Borges (mais uma vez), Dalson Britto, Flávio Rezende, Marcus André Melo, Enivaldo Rocha e Marcelo Medeiros. As suas atuações são heroicas, têm o meu maior respeito e admiração por exercerem com tanta dedicação e brilhantismo o seu trabalho, são verdadeiros empreendedores superando todas as adversidades para construir excelência no departamento.

Aos membros da banca de qualificação, Flávio Rezende e Mariana Batista, pelas críticas e sugestões que foram fundamentais para o direcionamento e formulação da presente tese.

Aos membros da banca de doutoramento, Jorge Jatobá, Rodrigo Leite, Dalson Brito e Mariana Batista.

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – pela bolsa concedida durante o doutorado.

Aos meus sogros, Ilka e Manoel, e aos meus cunhados, Maria Eduarda e Carlos Frederico, por serem rede de apoio e fonte de carinho constante.

A Jacilene Silva, Joana Justino e Eliane de Santana, por possibilitarem tranquilidade enquanto me dedicava aos estudos.

À minha família escolhida, minhas amigas-irmãs e amigos-irmãos, comadres, compadres, afilhados e sobrinhos, pelas doses diárias de companheirismo, humor, inspiração e apoio.

A todos os meus familiares, por firmarem as minhas raízes e serem esteio emocional.

Aos amigos da família Guimarães Ferreira, que tanto contribuíram com as razões práticas para a presente pesquisa.

Ao Carcará Clube de Futebol Sete, por ter fornecido motivação extra no início desta jornada.

RESUMO

Nas duas últimas décadas, países de diferentes níveis de desenvolvimento econômico, inclinações políticas distintas e variadas características culturais e de formação do Estado estabeleceram um marco de regulamentação e incentivo às Parcerias Público-Privadas. O que levou governos com características tão diversas a estabelecer a mesma política pública? O presente trabalho utiliza um banco de dados original com informações de 52 países, incluindo os membros da OCDE e também os que compõem a região geográfica da América Latina, para o período de 1990 a 2016, além de estudos de casos, para testar a hipótese de que o mecanismo de emulação entre países tem um efeito significativo, ou seja, a adoção da política por países aumenta sistematicamente as chances de que outros governos escolham o mesmo caminho. A análise de sobrevivência revela um efeito significativo para a influência entre países no caso da América Latina especificamente. Além disso, controlando para o efeito de interdependência, foram testadas hipóteses relacionadas a variáveis políticas e econômicas domésticas que revelaram que, quanto maior o crescimento econômico dos países latino-americanos, maiores também as chances de se estabelecer um marco de PPPs.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Governança. Terceirização. Difusão. Interdependência.

ABSTRACT

In the last two decades, countries of different levels of economic development, distinct political inclinations and varied cultural and state formation characteristics have established a framework in order to regulate and incentivize Public-Private Partnerships. Why governments with such diverse characteristics have established the same public policy? The present work uses an original database with information from 52 countries, including OECD members and Latin American countries, for the period from 1990 to 2016, to test the hypothesis that the mechanism of emulation between countries has a significant effect. That is, the adoption of PPPs in one country systematically increases the chances that other governments will take the same path. The survival analysis indicates a significant effect of the influence among countries in the case of Latin America specifically. In addition, controlling for the interdependence effect, hypotheses related to domestic economic and political variables were tested and revealed that the greater the economic growth of a Latin American country, the greater the likelihood of establishing a PPP framework.

Keywords: Public-Private Partnerships. Governance. Outsourcing. Diffusion. Interdependence.

LISTA DE SIGLAS

ALP	Australian Labor Party
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bndes	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOT	Build Operate Transfer
Coalianza	Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada
DC	Demócrata Cristiano
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEF	Global Environment Facility
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
IFC	International Finance Corporation
IMPA	Instituto de Matemática Pura e Aplicada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Partido Socialista
OSF	Open Software Foundation
PFI	Private Finance Initiative
PIB	Produto Interno Bruto
PLH	Partido Liberal de Honduras
PNH	Partido Nacional de Honduras
PPD	Partido Por la Democracia
PPP	Parceria Público-Privada
PRSD	Partido Radical Socialdemócrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
EU	União Europeia

SUMÁRIO

1	POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOINSTITUCIONALISMO E DIFUSÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	11
1.1	MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS DA PESQUISA	13
1.2	CIÊNCIA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS	16
1.3	A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2	REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIVATIZAÇÃO	23
2.1	ANÁLISE DO CONJUNTO DE ARTIGOS	25
2.2	DETERMINANTES PARA A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMAS LIBERAIS EM GERAL	27
2.3	DETERMINANTES PARA A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE PENSÃO	30
2.4	DETERMINANTES PARA A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES	33
2.5	ESTUDOS DE DIFUSÃO DE OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS	34
2.6	CONCLUSÃO SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
3	REVISÃO DE LITERATURA DO OBJETO – AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	37
3.1	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: OS CONCEITOS E O TERMO	38
3.2	O HISTÓRICO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	43
3.3	AS PRINCIPAIS DISCUSSÕES ATUAIS ENVOLVENDO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	44
3.3.1	QUANDO OPTAR PELO INSTRUMENTO	45
3.3.2	A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA DO INSTRUMENTO	48
3.3.3	A GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY EM PPPs	49
4	HIPÓTESES E METODOLOGIA	54
4.1	HIPÓTESES	54
4.2	METODOLOGIA	56
4.3	AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES	57
5	RESULTADOS	62

6	A IMPLANTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DE PPPS: ESTUDO DOS CASOS CHILENO, BRASILEIRO, AUSTRALIANO E HONDURENHO	69
6.1	A ADOÇÃO DAS PPPS NO CHILE	70
6.2	A ADOÇÃO DAS PPPS NO BRASIL	73
6.3	A ADOÇÃO DAS PPPS NA AUSTRÁLIA	76
6.4	A ADOÇÃO DAS PPPS EM HONDURAS	78
6.5	REFLEXÕES SOBRE OS CASOS ESTUDADOS	80
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS	89
	ANEXO A – RANKING DE ARTIGOS SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, CONTENDO O TERMO NO TÍTULO	97
	ANEXO B – RANKING DE ARTIGOS MAIS CITADOS NO TÓPICO DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIVATIZAÇÃO NA BASE WEB OF KNOWLEDGE	100

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOINSTITUCIONALISMO E DIFUSÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A presente tese de doutorado tem por objetivo entender como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se tornaram a resposta da moda para dificuldades de governos em todo o mundo na entrega de mais bens e serviços públicos, ou seja, quais circunstâncias e mecanismos levaram ao crescimento expressivo da utilização da ferramenta pelos países. A principal hipótese é que efeitos de difusão, principalmente de emulação entre os países, sejam significativos para explicar a onda de adoção de PPPs. Além disso, a restrição de recursos públicos seria decisiva para que países adotassem a ferramenta, que resulta no acesso a recursos privados.

Durante a última década, a utilização de PPPs¹ cresceu quase 500% (ROEHRICH; LEWIS; GEORGE, 2014). Não à toa. Os arranjos de PPPs são atraentes para o setor privado na medida em que representam o acesso a fluxos de caixa robustos em atividades que tradicionalmente são monopólios naturais². Por outro lado, os governos também têm grandes incentivos para engajarem em PPPs, tendo em vista por exemplo que o setor privado é a parte responsável pelo financiamento das obras públicas objeto das Parcerias, de forma que governos podem contratar e entregar à população obras e serviços hoje, em troca da promessa de pagamentos graduais ao longo de décadas. Além disso, PPPs implicam em contratos baseados em performance, em que fluxos de caixa para o setor privado geralmente só se iniciam após dada obra ter sido construída e equipada e quando os serviços atrelados já estejam funcionando de acordo com parâmetros de qualidade pré-estabelecidos contratualmente.

A utilização de PPPs é mais estabelecida em países desenvolvidos como Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, e também Chile, Portugal, Estados Unidos. Mas não é exclusividade desses. O documento intitulado “The State of PPPs - Infrastructure Public-Private Partnerships in Emerging Markets & Developing Economies 1991-2015” (O Estado das PPPs – Parcerias Público-Privadas em

¹ A sigla PPP e a palavra parcerias se repetirão ao longo do texto mais do que o desejado. Não é possível substituir PPP por acordos ou associações sem perder parte da definição específica necessária do termo.

² Monopólios naturais são caracterizados por mercados com fornecedores exclusivos, ou seja, pouca ou nenhuma concorrência. É um tipo de falha de mercado decorrente da situação em que os investimentos necessários para se iniciar a atuação em um dado mercado são extremamente elevados, mas os custos marginais para atender a clientes adicionais são extremamente baixos. Exemplos comuns são os mercados de distribuição de energia e o de saneamento.

Mercados Emergentes e Economias em Desenvolvimento 1991-2015), publicado pelo Banco Mundial em 2016³, apresenta que, em 1997, os investimentos em PPPs nos países em desenvolvimento por todo o mundo atingiam 7 bilhões de dólares no ano, enquanto que, em 2012, a cifra já havia saltado para 158 bilhões de dólares no ano, com o crescimento no período mais acelerado nos países Brasil, China, Índia, México e Turquia. Ao longo do período de 25 anos mencionado, foram 1,5 trilhões de dólares investidos em mais de 5 mil projetos de infraestrutura em 121 países em desenvolvimento, principalmente para a construção de rodovias, pontes, ferrovias, aeroportos, geração e distribuição de energia, além de redes de água e esgoto (BANCO MUNDIAL, 2016). Mas também, recentemente, as PPPs têm sido empregadas para a construção e operação das chamadas infraestruturas sociais, incluindo escolas, hospitais e presídios.

Sumarizando, duas características marcantes das PPPs podem exercer, individualmente ou em conjunto, uma atração sobre os governos fazendo com que adotem o instrumento: (i) acesso a capital e (ii) melhor performance do governo na provisão de bens e serviços públicos. Organizações internacionais estão ativas no apoio para que governos estabeleçam programas de PPPs e assim possam buscar alavancar a entrega de infraestrutura pública. O Banco Mundial, por exemplo, priorizou a agenda e possui atualmente um papel significativo de assessoramento a governos em países em desenvolvimento em questões sobre como melhor estruturar transações para atrair o investimento e participação do setor privado. Fez isso em países como Afeganistão, Brasil, Jordânia, Kosovo, México, Nicarágua, Peru, Quênia, Senegal, Turquia, Vietnã, entre outros.

É preciso ressaltar, no entanto, que as PPPs não possuem apenas aspectos positivos. Conforme será apresentado na revisão, a literatura sobre o objeto sugere que a motivação para a adoção de PPPs quando tem natureza nas restrições ao financiamento público enfrentadas por governos - ou seja, por representarem acesso ao capital privado para a entrega de infraestrutura pública - pode ser problemática, pois na verdade os governos estariam apenas contratando mais dívida pública futura, sem necessariamente ajustar a capacidade de investimento à contratação de PPPs.

³ Mais informações em: <https://ppiaf.org/activity/global-state-ppps-report> . Acesso em: 10 dez 2018.

Erros em PPPs custam caro⁴. Os contratos são necessariamente complexos, atingem décadas. Ou seja, custos de transação altos. O monitoramento adequado desses contratos exige um ambiente jurídico, regulatório e de controle eficazes. Além disso, questões de governança⁵ assumem o centro do debate, sempre que agentes privados aumentam o seu poder de decisão sobre a operação de bens e serviços públicos. Em PPPs, esse fator é agravado, tendo em vista que contratos assumidos por um governo hoje comprometem vários governos futuros, que podem ter visões diferentes sobre o instrumento. Esses governos, independentemente de sua visão quanto ao nível ideal de participação privada na provisão de bens e serviços públicos, estarão amarrados contratualmente àquelas transações e, em prol da confiança do mercado no governo, e da decorrente estabilidade econômica, não deveriam quebrar contratos.

Dito isso, PPPs podem ser instrumentos valiosos para o aumento da eficácia e da eficiência pública na provisão de bens e serviços, e conseqüente aumento do bem-estar da população. Para isso ocorrer, no entanto, a literatura (vide seção de revisão mais adiante) indica que é importante que os programas de PPPs sejam bem desenhados, com os incentivos corretos priorizados e com intensa participação pública através de mecanismos de governança robustos e claros.

Com relação à estrutura da tese, a seguir serão apresentadas as motivações, objetivos da pesquisa e hipóteses. Em seguida, é explicado o referencial teórico utilizado, de difusão de políticas públicas, e após isso é apresentada a revisão de literatura sobre as PPPs. Na sequência, discorre-se sobre a metodologia da pesquisa, seguida pelos resultados e pelos estudos de casos. Para fechar, as considerações finais.

1.1 MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS DA PESQUISA

É natural que o sucesso ou o fracasso de determinada política pública⁶ esteja correlacionado com os determinantes, em primeiro plano, que fizeram com que os

⁴ Um exemplo bastante citado na literatura é o do Município de Farum, na Dinamarca, em que as falhas nas PPPs advindas também do processo de contratação mal estruturado causaram a necessidade de aumento de 3,2 pontos percentuais no imposto municipal (HALL, 2015). Mais informações em: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

⁵ "Ação conjunta via rede de todos os *stakeholders* (grupos de cidadãos, administração, prefeituras, associações tradicionais, clubes, empresas), em prol do bem da coletividade" (DAMKOWSKI; RÖSENER, 2003, p. 73).

⁶ Uma política pública é "um conjunto de ideias ou um plano de ações instituído por um governo que afeta seus constituintes com relação a um ou mais temas ou áreas de interesse" (CAMBRIGDE

governos⁷ adotassem tal política, sejam esses determinantes de natureza institucional, política, econômica ou outras. Diante dessa reflexão, surgiu a inquietação que deu origem ao presente trabalho. Será que as PPPs tiveram um processo de difusão mundial tão amplo porque os países estavam interessados na maior facilidade de acesso ao capital privado para financiar obras públicas, ou será que estavam interessados em melhorar a performance na entrega dos serviços públicos? Ou seriam as duas, e mais outras razões, incluindo motivações político-ideológicas, ou emulação de outros países, por exemplo?

O quadro a seguir apresenta os diversos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e América Latina que introduziram PPPs em suas legislações entre os anos 1990 e 2016.

Quadro 1 - Países OCDE e América Latina que estabeleceram marcos formais de PPPs e ano de estabelecimento

País	Ano do Marco	(cont.) País	Ano do Marco
Chile	1991	Peru	2008
Inglaterra	1992	Polônia	2008
Itália	1994	França	2009
Coréia do Sul	1994	Letônia	2009
Canadá	1997	Guatemala	2010
Japão	1999	Honduras	2010
Irlanda	2002	Uruguai	2011
Espanha	2003	Colômbia	2012
Brasil	2004	Haiti	2012
Dinamarca	2004	México	2012
Austrália	2005	Portugal	2012
Alemanha	2005	El Salvador	2013
Grécia	2005	Paraguai	2013
República			
Checa	2006	Equador	2015
Eslovênia	2006	Argentina	2016

DICTIONARY, 2018, s/p.). (<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/policy>, acessado em 03/12/2018).

⁷ Governos como o grupo de pessoas que oficialmente conduz o município, o estado, ou o país, conforme for o caso.

Finlândia	2007	Nicarágua	2016
-----------	------	-----------	------

Fonte: A autora, 2019.

Ou seja, dos 35 países membros da OCDE, 20 estabeleceram um marco formal de PPPs até 2016 e, dos 19 países que compõem a América Latina, 14 estabeleceram marcos de PPPs.

O objetivo geral da presente pesquisa é, portanto, explorar quais são os determinantes para a adoção de PPPs. Especificamente, o trabalho visa explicar quais variáveis independentes determinam ou contribuem para o estabelecimento de um marco de PPPs pelos países. Frisa-se que o escopo do estudo atual se concentra nas razões para a adoção da política pública, não extrapolando por ora para o entendimento do conseqüente sucesso ou fracasso, mas identificando preliminarmente possíveis causas estruturais para tanto.

As razões sociais e intelectuais para o empreendimento desta pesquisa envolvem a relevância que as concessões privadas do tipo PPPs vêm assumindo em todo o mundo⁸, os altos custos e responsabilidades associados a programas de PPPs, o alto potencial para um salto de eficiência e eficácia na provisão de bens e serviços públicos, os altos riscos de custos exorbitantes para os governos e de desvios dos objetivos sociais, além da literatura acadêmica sobre o tema ainda incipiente, difusa e concentrada em países desenvolvidos.

Com relação à relevância acadêmica, o tema é central na Ciência Política, especialmente relacionado à subárea de estudo de Políticas Públicas cujo objetivo, de maneira resumida, pode ser definido como “a produção de rigoroso conhecimento empírico e teórico dos processos e produtos do governo e da aplicação desse conhecimento a questões políticas críticas”⁹. Apesar de haver inúmeros artigos na literatura de Ciência Política abordando o tema PPPs, o conjunto da literatura sofre de imprecisão conceitual e não é integrada, ou seja, os artigos não se referenciam entre si (ROEHRICH; LEWIS; GEORGE, 2014).

Não é tarefa fácil classificar os trabalhos por temas de discussão acerca das PPPs e encontrar um debate conectado, que vá resultar em uma evolução do

⁸ De acordo com o relatório do Banco Mundial já citado anteriormente, os investimentos para infraestrutura pública realizados através de PPPs evoluíram de aproximadamente 22 bilhões de dólares no ano de 2002, para aproximadamente 158 bilhões em 2012 (BANCO MUNDIAL, 2016).

⁹ Sítio eletrônico da *American Political Science Association* (APSA), descrição dos objetivos da Seção de Políticas Públicas da instituição. Mais informações em: <http://www.apsanet.org/section4>. Acesso em 02 dez 2016.

pensamento¹⁰. Além disso, apenas um percentual menor dos trabalhos analisa as PPPs fora do ambiente de países desenvolvidos. Se for concentrar nos trabalhos que estudam as motivações para a adoção de PPPs por países em desenvolvimento, o número de estudos acerca do tema que seguem uma metodologia com rigor acadêmico ainda pode ser considerado inexpressivo.

1.2 CIÊNCIA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Política trata de “quem recebe o quê, quando e como”, de acordo com a definição que talvez seja a mais amplamente aceita, fruto do título do trabalho de Laswell (1936)¹¹. Tal definição insinua quão ampla é a arena objeto de estudo da ciência política. Como em todas as ciências, o estudo é facilitado pelo esforço de segmentação da disciplina em subáreas. Não há consenso sobre a segmentação mais apropriada, quais seriam tais subáreas e o que englobam, mas uma obra importante sobre o assunto, o “The Oxford Handbook of Political Science”, subdivide a Ciência Política em dez campos de estudos: (i) Teoria Política; (ii) Instituições Políticas; (iii) Leis e Política; (iv) Comportamento Político; (v) Análise Política Contextual; (vi) Política Comparada; (vii) Relações Internacionais; (viii) Economia Política; (ix) Políticas Públicas; e (x) Metodologia Política.

Dentro da Ciência Política, o presente trabalho seria melhor enquadrado no campo das Políticas Públicas. Laswell novamente, por seu trabalho publicado em 1956, é tido como o precursor dos estudos formais em políticas públicas nos Estados Unidos. Pode-se dizer que políticas públicas são a aplicação do produto da Ciência Política, o campo em que a teoria encontra a prática para perseguir os objetivos previamente estabelecidos pelos governos para a sociedade. Trata da abordagem dada por um governo e seus representantes para qualquer dos mais variados tópicos de interesse de governos, como saúde, educação, segurança pública, ações afirmativas, etc. O exercício de uma política pública por determinado governo pode se dar por meio de medidas e atitudes executivas, pelo estabelecimento de leis e normas, ou ainda por decisões de priorização orçamentária, que tenham impacto ou reflexo

¹⁰ Na mesma disciplina de Ciência Política, há dentre os trinta artigos mais citados sobre o tema os que se referem a PPPs como a ação de organismos internacionais em países em desenvolvimento, tais quais a Organização das Nações Unidas e Banco Mundial (SCHAEFERHOFF; CAMPE; KAN, 2009); os que se referem a PPPs como parcerias comerciais entre privados para a formação de cooperativas de produção (NARROD; ROY; OKELLO, 2009), e ainda os que se referem a PPPs como o escopo do presente trabalho, ou seja, a participação de empresas do setor privado na provisão de bens e serviços públicos (HODGE; GREVE, 2007; HART, 2003).

¹¹ Politics: Who Gets What, When, How (LASWELL, 1936).

em determinada questão fim, ou seja, com a finalidade de fazer com que determinado governo atinja os seus objetivos para essas questões.

A razão dos estudos em políticas públicas é oferecer meios de se atingir os objetivos sociais desejados, ações que efetivamente vão contribuir com a sociedade e, assim, a ciência das Políticas Públicas também é caracterizada pela busca fundamental por relevância. Nesse sentido, o campo das Políticas Públicas, como posto no “Oxford Handbook of Public Policy” trata “do fazer e do lidar, de estudar e de criticar os programas e políticas através dos quais os Estados buscam governar. O ato de governar é uma afirmação da vontade, uma tentativa de exercer controle, para moldar o mundo” (MORAN; REIN; GOODIN, 2008, p. 3). Por ser uma afirmação da vontade de um governo e de seus representantes, há um componente inegável de arte, de subjetividade, no que é chamado de ciência das Políticas Públicas.

Recomendar ou analisar a vontade e a prática de governos na forma de políticas públicas parte de princípios de valor e, desta forma, a ciência das Políticas Públicas seria essencialmente prescritiva, normativa. Outro traço que distinguiria o estudo das Políticas Públicas dos demais campos da Ciência Política seria o foco nas ações. A visão está menos direcionada para prescrever os desenhos institucionais recomendados e mais direcionada para o que deve ser feito, seus resultados e consequências (MORAN; REIN; GOODIN, 2008).

O ciclo de uma política pública é amplo, sendo objeto de estudo desde a consideração de determinada política, até a sua extinção e avaliação. Diversos autores já aprofundaram na proposição de quais seriam os estágios do ciclo de uma política pública, desde Laswell (1956), a Brewer e de Leon (1983), May e Wildavsky (1978), Anderson (1975), e Jenkins (1978).

Atualmente a maior parte dos materiais que abordam o ciclo em políticas públicas adotam a divisão nas seguintes fases: (i) definição de agenda; (ii) formulação das alternativas de políticas; (iii) tomada de decisão; (iv) implementação; e (v) avaliação (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). Apresentando as fases de maneira arbitrariamente resumida, mas através das referências de autores reconhecidos no assunto, a fase de definição de agenda seria, dentre as fases, a que envolve os processos políticos mais caóticos, pois representa a seleção, dentre todas as questões e problemas da sociedade, daqueles que merecerão séria atenção e ação do governo (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). A indagação sobre por que alguns assuntos são colocados na pauta do governo em detrimento de outros permeia os

estudos dessa fase do ciclo de políticas públicas. Uma vez selecionadas as questões que merecerão a ação governamental, adentra-se na fase de formulação das alternativas de políticas através das quais o assunto poderá ser tratado. Algumas das questões consideradas nessa fase são: (i) a quantidade de mudança envolvida em cada alternativa; e (ii) a extensão do consenso sobre os objetivos e as metas da política (METER; VAN HOM, 1975). Após analisadas as alternativas, chega a vez da tomada de decisão.

Para Anderson (1975), o problema central do processo decisório é reconhecer as forças que estão envolvidas, considerando os critérios relevantes, as normas existentes e a opinião pública, além dos tipos de influência na decisão envolvidos – incluindo barganha, persuasão e comando - e também a ação dos atores relevantes. Uma vez decidida a política pública, chega a fase de implementá-la, quando “o desempenho da política depende das características das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e da forma de execução de atividades” (VIANA, 1996, p. 18). Por fim, é necessário avaliar as políticas implementadas. De acordo com Franco e Cohen (1992), na avaliação é necessário utilizar instrumentos que busquem medir os resultados alcançados, comparando-os com os obtidos por vias alternativas em condições semelhantes e contrastando, ainda, com os objetivos inicialmente traçados.

Com relação às abordagens teóricas em Políticas Públicas, há diversas teorias que ganharam força desde os anos 1950, quando da origem desse subcampo disciplinar formal (BREWER; GARRY; PETER DE LEON, 1983). Duas teorias de destaque são a Behaviorista (ou Comportamental) e a que nasceu como contraposição a essa última, a Neoinstitucional, em suas ramificações.

Neste trabalho trata-se em mais detalhes sobre o Neoinstitucionalismo, que serve à tese desenvolvida com os seus modelos teóricos. É importante ressaltar que o olhar para as teorias que competem na análise das Políticas Públicas não deve ser aquele que busca identificar qual teoria apresenta as conclusões e modelos mais corretos. Cada uma delas cresceu em notoriedade por focar um aspecto relevante diferente, mas que não teve o protagonismo na corrente teórica dominante previamente. As teorias se complementam, ao jogar luz cada uma sobre distintos aspectos importantes da complexidade que é o processo das políticas públicas.

O Behaviorismo ajudou a ciência política a se firmar como ciência, quando era questionado se seria possível o estudo da política através de um método científico, ou

seja, se o estudo da política não seria necessariamente normativo e passível apenas de análises qualitativas. David Easton é tido como um dos principais fundadores do Behaviorismo na Ciência Política e descreveu as oito principais características ou fundamentos intelectuais do movimento: regularidade, verificação, técnica, quantificação, valores, sistematização, ciência pura e integração.

Os behavioristas se esforçam na tentativa de explicar o comportamento político a partir de um ponto de vista neutro, assim, o foco é em como os indivíduos se comportam de maneira realista nas posições que ocupam, e não em como deveriam se comportar. Ou seja, uma perspectiva positiva em lugar de uma normativa. É comum dentre os behavioristas a tentativa de aplicar métodos das ciências naturais e exatas à ciência humana que é a política, com ênfase na quantificação matemática. Ainda de acordo com Easton, o Behaviorismo na Ciência Política constitui um esforço para a prática generalista mais do que particular, e explanatória em vez de ética. Fica claro o enfoque dos behavioristas em se manterem neutros, livres de vieses de julgamento.

Hall e Taylor (1996) defendem que na Ciência Política reina grande confusão quanto ao que define o termo Neoinstitucionalismo e que a explicação para isso é que o movimento não constitui uma corrente de pensamento unificada. Em vez disso, há pelo menos três métodos de análise diferentes que se desenvolveram em paralelo e como reação contra as perspectivas behavioristas. São eles o Neoinstitucionalismo Histórico, o da Escolha Racional e o Sociológico. Os dois primeiros fornecem bases teóricas particularmente frutíferas para a presente tese.

Quanto à origem do Neoinstitucionalismo Histórico, pontua-se que os modelos behavioristas não eram capazes de explicar os resultados desiguais de distribuição de poder e recursos entre países que adotassem as mesmas escolhas no momento presente, por exemplo. Esse tipo de Neoinstitucionalismo buscava explicações que melhor dessem conta de questões como essa e se voltaram para as instituições na resposta. Pode-se entender por instituições os “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 1996).

Para cada unidade de estudo - seja países, por exemplo – no curso de sua história houve e haverá momentos de continuidade no fluxo dos eventos e também momentos críticos que exigirão mudanças institucionais significativas (IKENBERRY, 1994). Essas mudanças vão distinguindo o ambiente e o trajeto percorrido entre as diferentes sociedades. Dessa forma, ao longo do tempo, a distância de possibilidades

e de respostas a um mesmo estímulo podem se tornar significativamente diferentes. Os vetores de direção vão se definindo e reduzindo a janela de consequências ou retornos possíveis de determinada política para cada sociedade. O termo em inglês comumente conhecido como “*path dependency*”, ou dependência da trajetória, é amplamente utilizado pelos adeptos do Neoinstitucionalismo Histórico.

Em paralelo ao Neoinstitucionalismo Histórico, se desenvolvia o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional¹². A escola clássica da Escolha Racional era centrada nos cálculos e maximização de resultados dos indivíduos. Em meio a uma onda de estudos sobre os comportamentos no Congresso norte-americano, os modelos clássicos da Escolha Racional não eram capazes de explicar fenômenos como as maiorias estáveis de congressistas com variados níveis de preferências para votar leis de múltiplas dimensões (HALL; TAYLOR, 1996). O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional se voltou para as instituições, na forma das regras para procedimentos e comitês legislativos, para explicar as maiorias estáveis observadas nas votações.

Uma tese que serve como um dos fundamentos da escola é a desenvolvida por Oliver Williamson (1975), que coloca as instituições como esforços para reduzir os custos de transação entre os atores e resolver problemas de ação coletiva¹³. Além de Williamson, Elinor Ostrom é um dos nomes fortes do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional e sua obra chamada “*Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*” (Governando os Bens Comuns: A Evolução das Instituições para a Ação Coletiva) teve a sua primeira edição publicada em 1990, como parte de uma série da editora Cambridge University Press, intitulada “*The Political Economy of Institutions and Decisions*” (A Economia Política das Instituições e Decisões). A série buscava explorar como as instituições se desenvolvem em resposta aos incentivos individuais, às estratégias e escolhas, e como as instituições afetam a performance

¹² Hall e Taylor (1996) comentam como é paradoxal que as escolas de pensamento tenham se desenvolvido paralela e independentemente, a julgar pela falta de referências cruzadas na literatura delas.

¹³ O trabalho de Mancur Olson, publicado em 1965 e intitulado “*The Logic of Collective Action*” (em português, o mais próximo seria A Lógica da Ação Coletiva) apresentou o problema dos *free riders*, ou seja, indivíduos que “pegam carona” nos esforços de outros do grupo. Tendo em vista que, em diversas situações de coletividade, não é viável prevenir que um indivíduo desfrute dos benefícios conquistados através dos esforços de outros membros da comunidade, mesmo que esse indivíduo não tenha contribuído para as causas comuns, não haveria incentivo individual para o esforço em prol da coletividade. Como consequência, ganhos coletivos não seriam produzidos, de acordo com o modelo. (OLSON, 1965).

de sistemas econômicos e políticos. Essas análises são feitas em um escopo comparativo e histórico, com foco na teoria positiva, em vez de normativa.

1.3 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Empregando desenvolvimentos de outras correntes de pensamento pré-existentes na Ciência Política, incluindo o Neoinstitucionalismo, mais recentemente a análise da difusão de políticas públicas se tornou uma abordagem teórica em si. De acordo com Graham, Shipan e Volden (2013), na última década mais de quatrocentos artigos sobre difusão de políticas públicas foram publicados em revistas de Ciência Política.

O fenômeno da difusão de políticas públicas – ou como uma reforma inovadora em um local desencadeia a adoção de reformas similares em diversos outros governos – é um dos mais discutidos na área de políticas públicas atualmente. Como Kurt Weyland (2007), um autor bastante citado no assunto, aponta em seu trabalho *“Bounded Rationality and Policy Diffusion - Social Sector Reform in Latin America”* (Racionalidade Limitada e Difusão de Políticas Públicas – Reformas Sociais na América Latina), dois anos após Ronald Reagan realizar a reforma de simplificação do imposto de renda em 1986 nos Estados Unidos, o Brasil adotou uma política similar, em um contexto socioeconômico e de capacidade do Estado completamente diferente. Outro exemplo comum é a adoção massiva da privatização do sistema previdenciário aos moldes do Chile, por países de baixíssima renda e também por países de alta renda.

De acordo com Weyland (2007, p. 265), a literatura internacional sobre difusão de políticas públicas e disseminação de inovações ressalta de maneira consistente as três principais características do fenômeno:

1. Uma curva de formato “S”. Na dimensão temporal, a difusão acontece como uma onda. Ou seja, ao colocar em um gráfico a frequência cumulativa da adoção da política em questão, com o eixo horizontal representando o tempo e o eixo vertical o número cumulativo de adotantes, obtém-se um padrão em formato de “S”;
2. Agregados geográficos (*“geographical clustering”*). Na dimensão espacial, a difusão tende a apresentar uma concentração geográfica clara, com a inovação se espalhando primeiro ao redor do inovador e, após isso, alcançando outras regiões no mundo;

3. Uniformidade em meio à diversidade. A difusão representa um processo em que localidades com características domésticas políticas e socioeconômicas diversas adotam a mesma política, geralmente com poucas adaptações.

A teoria de difusão de políticas públicas considera que a adoção de determinada política é resultado da combinação de fatores externos e internos. A classificação mais comum para os mecanismos externos, ou também conhecidos como de interdependência, para a difusão de políticas resulta em quatro categorias (BERRY; BERRY, 2004; GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013):

a. Aprendizagem – um governo adota determinada política verificada em outro governo baseado na experiência positiva apurada;

b. Competição – um governo adota determinada política verificada em outro governo baseado na percepção de que incorrerá em prejuízos caso não siga a tendência de adotar. Por exemplo, o mecanismo se faz presente na adoção de políticas de incentivos fiscais, tendo em vista que governos que não sigam a tendência de oferecer incentivos fiscais podem perder a competição pela atração de investimentos;

c. Coerção - um governo adota determinada política verificada em outro governo baseado na imposição por órgãos internacionais, por acordos comerciais, ou por imposições externas de outras naturezas;

d. Imitação/emulação ou socialização - um governo adota determinada política verificada em outro governo baseado na aspiração por aumentar as semelhanças com o(s) governo(s) adotante(s). A chave da diferença entre o mecanismo de aprendizagem e o de imitação é que na imitação o foco se dá em quem adotou determinada política, enquanto que na aprendizagem o foco é nos resultados verificados.

A literatura sobre a difusão de políticas públicas baseia a análise da disseminação de inovações governamentais de diversas naturezas, mas a difusão de reformas ligadas ao liberalismo econômico permeia a maior parte dos estudos empíricos na área (LEVY-FAUR, 2005; WEYLAND, 2005; BROOKS, 2005).

2 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIVATIZAÇÃO

Tendo em vista o reduzido volume de artigos tratando diretamente sobre a difusão de PPPs, a difusão de privatização é adotada como uma aproximação, já que em níveis diferentes de intensidade, mas ambos compreendem a maior participação do setor privado na provisão de bens e serviços tradicionalmente tidos como atividades do setor público¹⁴.

Com o objetivo de identificar os artigos de maior impacto na literatura sobre difusão de políticas de privatização, optou-se por fazer uma revisão sistemática de literatura, seguindo critérios objetivos para selecionar quais artigos seriam revisados. A revisão sistemática apresenta vantagens e desvantagens com relação à revisão de literatura tradicional.

Por um lado, ao seguir critérios como o maior número de citações para selecionar os artigos que serão revisados, são reduzidos os vieses na seleção. Além disso, diminuem as chances de serem desenvolvidas correntes de pensamento paralelas sobre um mesmo tópico de estudo, sem contribuições e referências cruzadas entre essas, como aconteceu por exemplo, com o Neoinstitucionalismo Histórico e o da Escolha Racional (vide nota 12). Com relação aos ônus, a revisão sistemática, por considerar critérios objetivos, na maioria das vezes numéricos, por vezes induz à inclusão na análise de artigos muito citados, mas que não contribuem diretamente para a questão de análise, que podem fugir ao tópico de interesse e assim a revisão tende a apresentar uma gama mais ampla e difusa de estudos.

A revisão sistemática de literatura teve início com a seleção de uma base de compilação de revistas científicas, resultando na escolha da base *Web of Science*¹⁵. O serviço de indexação de citações de artigos científicos desta base é amplamente reconhecido e utilizado pela comunidade acadêmica, permitindo selecionar os artigos

¹⁴ As PPPs surgiram na Inglaterra, no início dos anos 1990, como uma continuidade ao processo de privatizações que marcou a gestão Margareth Thatcher. Há características-chaves que diferenciam as privatizações das PPPs. Enquanto nas privatizações o papel do Estado geralmente passa a ser apenas de regulador, nas PPPs o Estado continua a ser o planejador, contratante, supervisor e responsável ao menos por parte da remuneração ao concessionário no período de operação do equipamento público. Pode-se dizer que em um espectro linear tendo as operações e indústrias puramente privadas em um extremo esquerdo e as puramente públicas no extremo oposto, do lado direito, as privatizações estariam à esquerda das PPPs e haveria outros tipos de modelagens entre elas, incluindo as concessões simples.

¹⁵ Maiores informações em: <https://clarivate.com/products/web-of-science/> . Acesso em: 20 dez 2018.

a serem analisados na revisão de literatura através do critério do número de citações que determinado trabalho recebeu até dado momento.

Foi feita então uma busca na base por artigos científicos relacionados com os termos: “*privatization policy diffusion*”. A pesquisa foi feita na categoria “tópico”, ou seja, os resultados incluem trabalhos com os termos especificados contidos no título de artigos, no abstract e/ou nas palavras-chave. A pesquisa foi realizada com os termos em inglês, de forma a alcançar os artigos com maior impacto global.

Os resultados foram filtrados para incluir aqueles nas subáreas de Gestão, Economia, Administração Pública e Planejamento, contidas na área de estudo das Políticas Públicas. Os resultados foram filtrados ainda para incluírem artigos científicos, anais de conferências e artigos de revisão. Esse procedimento resultou em 74 artigos filtrados. Os artigos resultantes foram então classificados do mais citado, para o menos citado, e os trinta artigos mais citados foram analisados e mapeados. A seguir, o quadro com os dez artigos mais citados.

Quadro 2 - *Ranking* dos artigos mais citados sobre difusão de políticas de privatização

Posição	Título do trabalho	Autores	Título da fonte	Ano
1º	<i>The global diffusion of regulatory capitalism</i>	Levi-Faur, D	ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE	2005
2º	<i>Outside directors and firm performance during institutional transitions</i>	Peng, MW	STRATEGIC MANAGEMENT JOURNAL	2004
3º	<i>The worldwide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999</i>	Henisz, WJ; Zelner, BA; Guillen, MF	AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW	2005
4º	<i>Theories of policy diffusion - Lessons from Latin American pension reform</i>	Weyland, K	WORLD POLITICS	2005
5º	<i>Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world</i>	Brooks, SM	INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY	2005
6º	<i>The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order</i>	Jordana, J; Levi-Faur, D	ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE	2005

7º	<i>The globalization of private knowledge goods and the privatization of global public goods</i>	Maskus, KE; Reichman, JH	JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW	2004
8º	<i>The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries</i>	Levi-Faur, D	EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH	2003
9º	<i>Energy policy modelling: agenda for developing countries</i>	Pandey, R	ENERGY POLICY	2002
10º	<i>The state of globalization - Legal plurality, overlapping sovereignties and ambiguous alliances between civil society and the cunning state in India</i>	Randeria, Shalint	THEORY CULTURE & SOCIETY	2007

Fonte: A autora, 2019.

2.1 ANÁLISE DO CONJUNTO DE ARTIGOS

Dos trinta artigos mais citados, dezenove buscam identificar os determinantes para a difusão de alguma política pública, ou seja, o porquê de determinados governos adotarem uma política pública; quatro analisam os impactos de se ter adotado determinada política pública e sete são artigos descritivos ou prescritivos, com base forte mais teórica, não empírica.

O foco de interesse desta revisão de literatura são os trabalhos que buscam identificar os determinantes para a adoção de determinada política pública. Por essa razão, foram analisados com mais atenção os artigos com tal enfoque. Dos dezenove artigos com o enfoque citado, oito buscaram entender a difusão de reformas liberais e privatizações em geral; seis focaram na difusão da privatização do sistema de pensão; três na privatização do sistema de telecomunicações; um na difusão da promoção e subsídios às poupanças direcionadas para o pagamento de educação superior nos Estados Unidos; e um na difusão da privatização dos sistemas de cuidados a idosos, especificamente na Suécia.

Com relação à metodologia utilizada nos trabalhos, dos dezenove artigos, sete realizaram uma análise qualitativa; cinco combinaram a análise qualitativa com uma análise quantitativa de estimação de máxima verossimilhança (*maximum likelihood*

estimation), contendo regressões do tipo probit (variável dependente do tipo adotou ou não adotou determinada política, por exemplo) ou *cross-section* (variável dependente do tipo valor total arrecadado por país com privatizações, por exemplo); cinco combinaram análises qualitativas com análises quantitativas de estimação de risco (*hazard functions*), também conhecidas como análise de sobrevivência (*survival analysis*), análise de duração (*duration analysis*) ou análise da história do evento (*event history analysis*); e duas combinaram análises qualitativas com análises quantitativas baseadas em estatística descritiva.

Como resultado dos dezenove trabalhos, as variáveis, ou determinantes, mais apontadas por conter efeito significativo na difusão de políticas públicas são indicadas no quadro-resumo a seguir:

Quadro 3 - Resumo dos artigos mais citados por foco de interesse em difusão de políticas e seus achados mais significativos

Foco de interesse	Autores	Determinantes achados significativos na análise
Difusão de reformas liberais e privatizações em geral	Henisz, WJ, Zelner, BA e Guillen, MF (2005); Jordana, J e Levi-Faur, D (2005); Levi-Faur, D (2003); Levi-Faur, D (2004); Zohlnhoefer, R, Obinger, H, Wolf, F (2008); Aslani, A, Naaranoja, M, Zakeri, B (2012); Appel, H, Orenstein, MA (2013); Kogut, B, Macpherson, JM (2011).	Emulação (3x); Influência de organizações internacionais como o Banco Mundial e FMI (2x); Ambiente político e estruturas de Estado presentes; Motivação pragmática para a adoção, por fatores econômico-financeiros.
Difusão da privatização do sistema de pensão	Weyland, K (2005); Brooks, SM (2005); Orenstein, MA (2013); Orenstein, MA (2008); Weyland, K (2005); Williamson, JB, Howling, AS, Maroto, ML (2006).	Motivação pragmática para a adoção, por fatores econômico-financeiros (5x); Influência de organizações internacionais como o Banco Mundial e FMI (3x); Emulação (2x).
Privatização do sistema de telecomunicações	Duso, T; Seldeslachts, J (2010); Simon, F (2011); Schmitt, C (2011).	Ambiente político e estruturas de Estado presentes; Emulação.

Difusão de políticas de financiamento do ensino superior	Doyle, WR, McLendon, MK, Hearn, JC (2010).	Ambiente político e estruturas de Estado presentes.
Difusão da privatização dos sistemas de cuidados a idosos	Stolt, R, Winblad, M (2009).	Proximidade geográfica; Ideologia; Motivação pragmática para a adoção, por fatores econômico-financeiros.

Fonte: A autora, 2019.

2.2 DETERMINANTES PARA A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMAS LIBERAIS EM GERAL

Henisz, Zelner e Guillen (2005) no trabalho intitulado “*The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999*” (A Difusão Mundial de Reformas de Infraestrutura Orientadas ao Mercado, 1977-1999) se utilizam da teoria do neo-institucionalismo para o argumento de que a pressão internacional exercida por coerção, emulação normativa e competição tem forte influência na adoção pelos países de reformas internas orientadas ao mercado. O que chamam de elementos de reformas orientadas ao mercado consideradas no trabalho incluem a privatização de empresas estatais, a separação formal do órgão regulatório do governo executivo, a eliminação de fato da influência política na autoridade regulatória e a abertura do varejo de infraestrutura a múltiplos provedores de serviços. Os resultados sugerem ainda o efeito de coerção exercido pelos empréstimos oferecidos pelo FMI e Banco Mundial, e que a magnitude do efeito varia para cada diferente elemento de reforma analisado. A metodologia de análise envolveu dados de 71 países e territórios entre os anos 1977 e 1999 em uma regressão do tipo probit multivariada cuja variável dependente equivalia à adoção ou não de reformas liberais nos setores de telecomunicações e elétrico.

No segundo artigo mais citado no tema, com título “*The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order*” (A Difusão do Capitalismo Regulatório na América Latina: Canais Setoriais e Nacionais no Desenvolvimento de uma Nova Ordem), Jordana e Levi-Faur (2005) analisam a difusão do que chamam de “capitalismo regulatório” sob duas óticas, onde a primeira ótica analisa o impacto doméstico do estabelecimento de uma autoridade regulatória em determinado setor de um país exercer um efeito sobre o

estabelecimento de autoridades regulatórias em outros setores no mesmo país; e a segunda ótica de análise foca no impacto exercido pelo estabelecimento de uma autoridade regulatória em determinado setor de um país sobre a probabilidade do estabelecimento de autoridades regulatórias no mesmo setor em outros países. Os resultados apresentados enfatizam a significância do efeito contagioso da difusão de políticas públicas de "capitalismo regulatório".

Em *"The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries"* (A Política da Liberalização: Privatização e Regulação Pró-Competição nas Indústrias de Telecom e Elétrica na Europa e América Latina), Levi-Faur (2003) utiliza o referencial teórico do institucionalismo histórico centrado nos atores para uma investigação qualitativa e quantitativa, baseada em estatística descritiva com dados históricos da Europa e América Latina, da interação entre os mecanismos domésticos e de aprendizagem na difusão do liberalismo. Conclui que o comportamento de atores racionais envolvidos no processo de adoção e promoção de políticas públicas varia em ambientes institucionais distintos – resultado dos diferentes legados históricos de formação do Estado - e que tais atores acomodam o processo de aprendizagem de acordo com o que irá lhes proporcionar mais vantagem, ou seja, o efeito da aprendizagem varia também de acordo com os diferentes níveis de riscos e retornos inerentes à adoção da liberalização em setores distintos. Ou seja, mesmo com os esforços e adoção da liberalização ao estilo da Europa, da aparência de ampla globalização, de acordo com o autor, a América Latina "teria falhado" em se tornar europeia.

Também do autor Levi-Faur (2004), o quarto artigo mais citado no tema, *"On the Net Impact of Europeanization - The EU's Telecoms and Electricity Regimes Between the Global and the National"* (Sobre o Impacto Líquido da Europeização - os Regimes de Telecomunicações e Eletricidade da UE entre o Global e o Nacional), analisa o quanto a liberalização dos setores de telecomunicações e energia elétrica dos países recém entrantes no bloco da União Europeia seria atribuível a tal adesão. Muitos trabalhos enfatizam o impacto dos órgãos centrais da União Europeia nas reformas domésticas promovidas nos países membros. Ao isolar o efeito de se tornar membro da União Europeia na adoção de políticas públicas de liberalização, o autor conclui que o efeito da "europeização" é menos relevante do que o que é frequentemente presumido. Os resultados apresentam indícios de que as principais

políticas liberais teriam se espalhado pelos países membros mesmo na ausência da Comissão Europeia, talvez por forças ligadas à globalização em geral.

Zohlnhoefer, Obinger e Wolf (2008) utilizaram em “*Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990-2000)*” (Política Partidária, Globalização e os Determinantes da Privatização em Democracias Avançadas de 1990 a 2000) dados de vinte países membros da OCDE entre 1990 e 2000 para chegar a fatores que contribuem para o montante financeiro arrecadado através de privatizações. Realizaram regressões do tipo *cross-section*, tendo como variável dependente a soma dos valores levantados por privatizações nos países incluídos no estudo. Concluem que privatizações são parte de um processo de liberalização econômica em governos previamente altamente regulados, além de uma reação aos desafios fiscais impostos pela integração à União Europeia e pela globalização dos mercados financeiros. As diferenças partidárias emergem apenas quando os problemas econômicos são moderados, enquanto que problemas econômico-fiscais intensos apontam para a mesma direção, anulando as estratégias partidárias.

Um aspecto a ser considerado, mudando a lente dos determinantes do governo para os determinantes das empresas privadas, é o da motivação do setor privado para entrar em setores antes operados pelo setor público. Em “*The Prime Criteria for Private Sector Participation in Renewable Energy Investment in the Middle East - Case Study: Iran*” (Os Principais Critérios para a Participação do Setor Privado no Investimento em Energia Renovável no Oriente Médio – Estudo de Caso do Irã), Aslani, Naaranoja e Bahnam (2012) buscam identificar através de um estudo do caso do Irã os fatores considerados pelo setor privado na decisão por aumentar a participação no mercado de geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis no Oriente Médio. Concluem que os pontos mais observados são a tendência das políticas governamentais, os mercados-alvos e a eficiência energética.

Appel e Orenstein (2013) em “*Ideas Versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union*” (Ideias Versus Recursos: Explicando as Revoluções de Impostos Simples e Privatização de Pensões na Europa Oriental e na Antiga União Soviética) prestam particular atenção à diferença de poder de influência entre as ideias inovadoras de políticas públicas propagadas por empreendedores sem acesso a recursos financeiros vultuosos versus as ideias de políticas públicas promovidas por

organizações com muitos recursos. As conclusões incluem que as instituições financeiras internacionais - incluindo o Banco Mundial - parecem ter mais poder pelo seu apelo "ideacional", ou seja, por ser um "banco de conhecimentos", do que por seu poder coercitivo através dos incentivos materiais que podem gerar.

O foco de Kogut e Macpherson (2011) em "*The Mobility of Economists and the Diffusion of Policy Ideas: the Influence of Economics on National Policies*" (A Mobilidade dos Economistas e a Difusão de Ideias Políticas: a Influência da Economia nas Políticas Nacionais) é a influência de doutores em economia treinados nos Estados Unidos e hoje espalhados pelo mundo na difusão de determinadas políticas. Para tanto, utilizam um método quantitativo de análise de risco, similar à análise de sobrevivência, com o objetivo de verificar o quanto ter no quadro dos formuladores de políticas públicas de determinado governo um economista com as características descritas aumenta as chances de adoção de determinada política. Os autores conseguem reproduzir o padrão de adoção de políticas públicas pelos países através da modelagem da mobilidade dos economistas e do grau de consenso sobre a política em questão no meio acadêmico.

2.3 DETERMINANTES PARA A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE PENSÃO

Como analisa Orenstein (2013, p. 259), em seu trabalho intitulado "*Pension Privatization: Evolution of a Paradigm*" (Privatização da Previdência: A Evolução de um Paradigma), de 1981 a 2004, mais de 30 países em desenvolvimento substituíram parcial ou totalmente os seus sistemas de pensão administrados pelo governo por contas-poupança privadas para a pensão. O movimento teve início no Chile e se espalhou principalmente pela América Latina e pela Europa Central e do Leste, mas teve impacto global na reformulação do debate sobre o tema da previdência e chegou a atingir todos os continentes. Muitos países desenvolvidos não conseguiram ou optaram por não substituir seus sistemas públicos, mas adotaram reformas que também aumentaram a importância dos atores privados nas previdências.

Orenstein (2013, p. 260) inclui como exemplo "a Alemanha, que nos anos 2000 promoveu cortes em seu generoso sistema previdenciário público e simultaneamente introduziu um sistema de poupanças privadas voluntárias, mas subsidiadas pelo governo". Pelas características da difusão e impacto da política pública nos governos e nos cidadãos, o fenômeno da privatização dos sistemas de pensão atraiu a atenção da academia. Orenstein conclui que questões fiscais e também "ideacionais" que

foram ganhando força inclusive dentro de organizações internacionais influentes como o Banco Mundial, por exemplo, formataram o movimento de difusão, adaptação e ajustes na privatização da previdência.

Em “*Theories of Policy Diffusion - Lessons from Latin American Pension Reform*” (Teorias de Difusão de Políticas – Lições das Reformas Previdenciárias da América Latina), Weyland (2005) analisa o fenômeno da difusão da política de privatização do sistema de pensão aos moldes do sistema chileno para vários outros países da América Latina a partir de quatro diferentes referenciais teóricos, a fim de indicar qual das teorias melhor captura o fenômeno. Os quatro referenciais teóricos focam no principal mecanismo responsável pela difusão de determinada política pública por diversos governos: (i) pressões internacionais, emanando principalmente de instituições financeiras internacionais; (ii) a busca por legitimidade simbólica ou normativa; (iii) aprendizagem racional e cálculo de custo x benefício; (iv) heurísticas cognitivas. A análise busca identificar qual referencial captura melhor as três características principais do fenômeno de difusão, qual sejam: (a) o padrão temporal de adoção semelhante a uma onda; (b) o agrupamento geográfico dos adotantes; (c) a adoção de políticas semelhantes mesmo em contextos e realidades diversas. O artigo conclui que apesar de várias abordagens contribuírem com o entendimento da difusão de políticas públicas, a análise sugere que o referencial baseado no psicológico-cognitivo oferece um modelo particularmente persuasivo para a explicação da difusão da reforma do sistema de pensão.

Sarah Brooks (2005) utiliza dados de 59 países para os anos 1980 a 1999 para realizar uma análise de sobrevivência (ou análise de duração, como se refere no texto) tendo como variável dependente a adoção de uma reforma de privação do sistema de pensão em determinado país-ano e como variáveis independentes os fatores com potencial para afetar as chances de se adotar tal reforma. O estudo revela que a chance de decisão de um país por adotar uma reforma de privatização do sistema de pensão aumenta significativamente com o aumento na proporção de outros países que tenham adotado medidas correspondentes. O estudo aponta ainda que o efeito dessa dinâmica de influência de um país sobre outros países pertencentes a determinado grupo varia entre os diversos grupos de países: o impacto da decisão de um país nos outros países é maior na Europa do Leste e da Ásia Central. O impacto é também forte na América Latina, enquanto que nos países da OCDE não seria significativo. Mesmo controlando os efeitos dos mecanismos de difusão, a decisão de

um país por fazer uma reforma de privatização do sistema de pensão permanece sujeita a condições domésticas políticas e econômicas, incluindo pressão demográfica, custos financeiros e incentivos para reformar, além do nível de eventuais condições restritivas impostas pelas instituições políticas de cada nação.

O trabalho “*Out-liberalizing the EU: Pension Privatization in Central and Eastern Europe*” (Espalhando o Liberalismo da União Europeia: Privatização dos Sistemas de Pensão na Europa Central e do Leste), também de Orenstein (2008), analisa a onda de privatização dos sistemas de pensão que tomou a Europa Central e do Leste durante os anos 1998 e 2004, coincidindo com a época de entrada dos países na União Europeia. A política pública de privatização do sistema previdenciário, no entanto, não constituiu uma condição de entrada na comunidade. O trabalho revisa as principais causas e conclui que um fator crítico para a difusão foi a campanha transnacional promovida pelo Banco Mundial e organizações parceiras nos idos dos anos 1990. A privatização teria apelado aos países por ser mais liberal do que as normas sociais regulares da União Europeia e assim seriam uma forma de “baratear” os custos das estratégias de desenvolvimento.

Utilizando um estudo de caso da Bolívia, Weyland (2005) analisa a decisão da Bolívia de adotar o modelo chileno de privatização do sistema de pensão. O autor argumenta que mesmo a Bolívia sendo um país de baixa renda, dependente de ajuda internacional, o modelo não foi imposto por forças externas, mas sim uma decisão doméstica. A política pública não teria sido adotada para conquistar legitimidade internacional, mas sim por uma tentativa de resolver problemas objetivos, amplamente reconhecidos domesticamente. O trabalho ressalta como aspecto mais importante o fato de que, mesmo com foco em resolver problemas econômico-fiscais práticos, o processo decisório de adoção da política pública não seguiu padrões típicos de racionalidade ampla, mas sim atalhos cognitivos, especialmente processos heurísticos relacionados a disponibilidade, representatividade e ancoragem. Como é sabido, as heurísticas cognitivas facilitam o processo de tomada de decisões, mas aumentam o risco de distorções e vieses na análise.

Por fim, em “The Political Economy of Pension Reform in Russia: Why Partial Privatization?” (A Economia Política da Reforma da Previdência na Rússia: Por Que a Privatização Parcial?), Williamson, Howling e Maroto (2006) analisam as razões pelas quais a Rússia estaria em um processo de adoção de sistema de pensão baseado em um modelo neoliberal proposto pelo Banco Mundial. Concluem que a

decisão reflete os efeitos de pressão econômica doméstica e internacional, além da difusão cultural através da rede de disseminação de economistas neoliberais e especialistas em previdência associados a instituições financeiras internacionais, mais especificamente o Banco Mundial.

2.4 DETERMINANTES PARA A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES

Além da difusão da privatização dos sistemas previdenciários, o fenômeno da difusão da privatização dos sistemas de telecomunicações mundo afora também recebeu atenção considerável da academia. Duso e Seldeslachts (2010) em “*The Political Economy of Mobile Telecommunications Liberalization: Evidence from the OECD countries*” (A Economia Política das Telecomunicações via Celular: Evidências dos Países OCDE) analisam os determinantes do padrão de reformas para a liberalização do setor de telecomunicações dentre os países da OCDE durante os anos 1990s. A análise é qualitativa e quantitativa, incluindo um modelo de regressão do tipo probit. Concluem que sistemas eleitorais majoritários são forças para a liberalização, enquanto que instituições regulatórias independentes desaceleram tais reformas.

Em “*A Contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector*” (Um Conceito Contagioso: Explicando a Disseminação da Privatização no Setor de Telecomunicações), Simon (2011) utiliza análise de sobrevivência (ou *event history analysis*, como ele faz referência) com quantitativos de privatizações no setor de telecomunicações em 21 países da OCDE durante os anos de 1978 a 2008 e argumenta que pressões relacionadas a emulação entre os países podem explicar o padrão de difusão da privatização. A análise sugere que a privatização foi ganhando legitimidade à medida em que mais e mais países emularam a política pública.

A emulação entre os países também é analisada no trabalho “*What Drives the Diffusion of Privatization Policy? Evidence from the Telecommunications Sector*” de Schmitt (2011). O artigo examina o grau de importância dos mecanismos de difusão no âmbito da privatização das telecomunicações em 18 países OCDE entre os anos 1980 e 2007, usando técnicas econométricas espaciais. Os achados empíricos incluem que a influência de um país em outro país com quem mantém fortes relações - pela perspectiva geográfica ou pela perspectiva econômica - é muito mais significativa do que a influência de países sem relações. Nesse sentido, não há

evidências de que governos adotem políticas públicas de países com bases culturais similares, e nem políticas de países onde a privatização tenha se mostrado eficaz em levar aos resultados microeconômicos esperados. A autora aponta ainda que o processo de difusão é altamente influenciado por características domésticas, incluindo o grau de abertura da economia.

2.5 ESTUDOS DE DIFUSÃO DE OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dois outros artigos bastante citados de difusão analisam com maior profundidade a disseminação de políticas públicas de poupança privada para a educação superior nos Estados Unidos e de privatização do sistema de abrigos de cuidados a idosos na Suécia.

Doyle, McLendon e Hearn (2010) em *“The Adoption of Prepaid Tuition and Savings Plans in the American States: An Event History Analysis”* (A Adoção de Poupanças e Pré-Pagamentos na Educação Superior nos Estados Americanos: Uma Análise da História do Fenômeno) utilizam métodos quantitativos para explorar os fatores que levariam ao estabelecimento de políticas públicas relacionadas à educação superior, mais especificamente no desenvolvimento pelos estados norte-americanos de planos de pré-pagamento das anuidades de universidades e também da formação antecipada pelas famílias de uma poupança para a educação superior, contando com subsídios fiscais governamentais para tanto. Através do modelo de riscos já citado anteriormente (também conhecido como análise de duração, ou análise de sobrevivência), concluem que governos mais liberais estão mais inclinados a adotar tais políticas públicas; Estados com eleições mais competitivas têm menos chances de adotar; e Estados com um sistema de governança da educação superior mais descentralizado têm mais tendência a adotar esse tipo de política pública.

O trabalho intitulado *“Mechanisms Behind Privatization: A Case Study of Private Growth in Swedish Elderly Care”* (Mecanismos Por Trás da Privatização: Um Estudo de Caso do Crescimento do Setor Privado nos Cuidados a Idosos na Suécia), de Stolt e Winblad (2009), mergulha em um estudo de caso do movimento de privatização do serviço de cuidados a idosos na Suécia e conclui, com relação à difusão entre os municípios, que a proximidade geográfica seria uma variável importante, além da densidade populacional, ideologia predominante e situação financeira das municipalidades.

2.6 CONCLUSÃO SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura reforça a significância de fatores internos, domésticos, e também externos na adoção e difusão de políticas públicas. Com relação aos fatores domésticos, os trabalhos ressaltam o peso de fatores socioeconômicos práticos, principalmente restrição fiscal, na adoção de políticas de privatização. Há sustentação também da importância da ideologia predominante e da estrutura do Estado presente, que de acordo com os diferentes legados históricos apresenta variado grau de robustez da governança e *accountability* e de abertura da economia. Um achado interessante citado, presente em Zohlnhoefer, Obinger e Wolf (2008), seria que as diferenças partidárias emergem apenas quando os problemas econômicos são moderados. Ou seja, quando há problemas econômico-fiscais graves, as estratégias partidárias não são relevantes e as medidas adotadas são uniformes em meio a diferentes ideologias partidárias.

Com relação aos determinantes externos de difusão, o mecanismo de emulação entre governos é reforçado nos resultados. A emulação seria ainda mais forte entre países com proximidade geográfica ou fortes laços econômicos. É impressionante a quantidade de trabalhos que citam e ressaltam a importância da influência de organizações internacionais, principalmente do Banco Mundial, na disseminação de políticas públicas. Um aspecto interessante é que aparentemente a influência de ideias do Banco Mundial e organizações afins tem mais significância pelo peso dessas instituições como “bancos de conhecimentos” do que a influência coercitiva, imposta por condicionalidades estabelecidas nos acordos de empréstimos (“bancos de financiamentos”).

É importante considerar os trabalhos que apontam que a adoção de políticas públicas não segue necessariamente padrões de racionalidade perfeita. A racionalidade, quando presente, estaria sujeita muitas vezes a heurísticas cognitivas. Tais atalhos cognitivos poderiam explicar, por exemplo, a adoção de políticas públicas com poucas adaptações por países com contexto e história completamente distintos.

A revisão sistemática de literatura se mostrou particularmente importante para o problema de pesquisa da presente tese por indicar os achados na literatura de possíveis determinantes da difusão e adoção por países de políticas similares às já adotadas em outros governos. Os fatores indicados pela literatura são incluídos como variáveis analisadas no presente trabalho. Além disso, a revisão evidenciou a

contribuição dos ramos Histórico e da Escolha Racional do Neoinstitucionalismo para uma melhor compreensão do fenômeno da difusão de políticas públicas.

3 REVISÃO DE LITERATURA DO OBJETO – AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Além da revisão de literatura dos referenciais teóricos utilizados na tese, julgou-se importante realizar também uma revisão sistemática da literatura sobre o objeto de pesquisa, qual seja, as Parcerias Público-Privadas. De forma semelhante à revisão do referencial teórico, uma busca foi realizada na base de compilação de trabalhos científicos *Web of Science* por artigos com o termo “*Public-Private Partnership*”, no plural ou singular, em seu título¹⁶. A pesquisa foi realizada com o termo Parceria Público-Privada em inglês, de forma a alcançar os artigos com maior impacto global.

Os resultados foram filtrados para incluir as seguintes subáreas de estudo da Ciência Política e das políticas públicas: Gestão, Economia, Administração Pública e Planejamento. Os resultados foram filtrados ainda para incluírem artigos científicos, anais de conferências e artigos de revisão. Esse procedimento resultou em 517 artigos.

Os artigos resultantes foram então classificados do mais citado, para o menos citado, e os trinta artigos mais citados foram cuidadosamente analisados e mapeados. A seguir, o quadro com os dez artigos mais citados.

Quadro 4 - *Ranking* dos artigos mais citados sobre parcerias público-privadas

Ranking	Título	Autores	Revista	Ano
#1	Public-private partnerships: An international performance review	Hodge, GA; Greve, C	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	2007
#2	Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships	Hart, O	ECONOMIC JOURNAL	2003
#3	Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice	Bovaird, T	INTERNATIONAL REVIEW OF	2004

¹⁶ É importante informar que a base *Web of Science* permite também a busca por termos no que eles denominam por “tópico”. Quando a pesquisa por um termo é feita no “tópico”, e não especificamente no título de artigos, os resultados incluem artigos onde o termo pesquisado aparece no título e/ou abstract e/ou palavras-chave. Os resultados são, assim, ampliados e menos específicos. Considerou-se utilizar esse resultado mais amplo como base para a presente revisão de literatura, mas uma análise mais aprofundada descartou tal via, tendo em mente que o objetivo do presente estudo é explorar as Parcerias Público-Privadas em si, análises teóricas e empíricas sobre o tema. Caso fosse considerada a pesquisa com resultados além do termo no título, verificou-se que haveria muitos artigos explorando temas onde PPPs em si são fenômenos secundários, e não centrais à análise, e por isso o termo aparece em tais abstracts, mas não no título dos trabalhos.

			ADMINISTRATIVE SCIENCES	
#4	Coming to terms with the public-private partnership - A grammar of multiple meanings	Linder, SH	AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST	1999
#5	Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of dutch cases	Klijn, EH; Teisman, GR	PUBLIC MONEY & MANAGEMENT	2003
#6	The challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience	Bloomfield, P	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	2006
#7	Public-private partnerships - The Trojan Horse of neoliberal development?	Miraftab, F	JOURNAL OF PLANNING EDUCATION AND RESEARCH	2004
#8	Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development	Kwak, YH; Chih, Y; Ibbs, CW	CALIFORNIA MANAGEMENT REVIEW	2009
#9	To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships	Martimort, D; Pouyet, J	INTERNATIONAL JOURNAL OF INDUSTRIAL ORGANIZATION	2006
#10	The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands	Koppenjan, JFM	PUBLIC ADMINISTRATION	2005

Fonte: A autora, 2019.

3.1 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: OS CONCEITOS E O TERMO

O termo Parceria Público-Privada é associado a uma diversidade de tipos de interações entre os setores público e privado, com diferentes objetivos. As instituições que representam as esferas pública e privada também variam. Pelo lado público, podem envolver governos locais, estaduais, federais, ou até mesmo transnacionais, como bancos e organismos de desenvolvimento. Na esfera privada, desde organizações não-governamentais, pequenos comerciantes, indústrias, até empreiteiras.

Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011) oferece uma discussão das definições de parcerias e constrói uma estrutura para a análise de características de PPPs, enquanto estas estão relacionadas ao atingimento de objetivos particulares. Os autores organizam a fundamentação sobre PPPs classificando-as segundo tais objetivos, que podem ser: (i) o estabelecimento de políticas públicas; (ii) a entrega de serviços; (iii) a entrega de infraestrutura; (iv) capacitação; e (v) desenvolvimento econômico.

PPPs de políticas públicas, segundo a classificação dos autores, visam a coordenar o design, defesa ou monitoramento de políticas públicas de vários tipos, sejam setoriais, ou em diferentes níveis de governo, em colaboração com instituições do setor privado. As estruturas de tais parcerias variam entre informais a comissões especiais formais, por exemplo. O foco é no aspecto técnico das políticas públicas, mas comumente terminam imersas em política também. Essas redes de políticas públicas emergiram como estruturas transnacionais importantes para o engajamento de governos em assuntos com importância global.

PPPs para a entrega de serviços engajam atores de fora do setor público na entrega de serviços públicos. Os governos mantêm a responsabilidade sobre o financiamento e pagamento, e terceirizam a provisão dos serviços para o setor privado e/ou terceiro setor. Os autores argumentam que o componente de parceria propriamente dita em PPPs para este propósito é questionável, tendo em vista que o instrumento mais comum para fazer o compromisso entre os parceiros é alguma forma de contrato, o que refletiria um baixo nível de mutualidade. Na medida em que tais PPPs operem com um compromisso e responsabilização compartilhada, além de realizarem um planejamento e consultas mútuas no desenho dos serviços, tal relacionamento demonstraria mais das características de uma parceria, em oposição – colocam – a parceria apenas na linguagem.

PPPs de infraestrutura reúnem governo e setor privado para financiar, construir e operar infraestrutura pública como portos, rodovias, redes de esgotamento, instalações para tratamento de lixo, estrutura de telecomunicações, geração de energia elétrica, dentre outros. A gama de estruturas e processos utilizados em PPPs de infraestrutura é ampla, incluindo *joint ventures* com empresas nacionais ou internacionais para acessar tecnologias e capital, acordos de construção-operação-transferência (BOTs, do inglês *build-operate-transfer*) de vários tipos, e fundos de crédito ou de mútuo. Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011) fazem um paralelo com as PPPs

para a entrega de serviços, à medida em que as métricas de performance utilizadas e as normas para PPPs de infraestrutura derivam dos princípios de privatização e desregulação – argumentam – que são a base do fenômeno chamado de NPM (do inglês *New Public Management*)¹⁷: mecanismos de mercado promovendo maior eficiência e qualidade, ênfase na maior geração de valor por capital público investido e na criação de capacidade sustentável de operação e manutenção de infraestrutura pública.

As PPPs de capacitação em alguns casos podem entregar serviços, mas têm o foco claro em contribuir para o desenvolvimento das habilidades, sistemas e capacidades em locais onde há um déficit de capacidade técnica e/ou institucional. Um exemplo de PPP de capacitação é o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), que busca levar inovações técnicas e boas práticas agrícolas mundiais para comunidades produtoras em países em desenvolvimento. Doadores internacionais - tais quais as agências de desenvolvimento internacional de países desenvolvidos incluindo a Agência Alemã para a Cooperação Internacional, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, além do Banco Mundial - são a principal fonte de suporte a tais PPPs, que podem ser identificadas em uma série de setores, incluindo saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento de comunidades e agricultura. PPPs de capacitação poderiam ter uma variedade de formatos, como redes informais, memorandos de entendimento, ou contratos formais. É comum, colocam os supracitados autores, que tais PPPs valorizem o “empoderamento” dos grupos assistidos, e que tenham uma orientação normativa priorizando a autonomia e o poder de agência desses grupos para aplicarem as novas capacidades obtidas conforme desejarem.

PPPs de desenvolvimento econômico são colaborações entre setores para a promoção do desenvolvimento econômico e redução da pobreza. Os autores colocam que muitas dessas parcerias nascem no setor privado, na forma de programas de responsabilidade social, onde o governo frequentemente colabora com o intermédio com as comunidades locais e com a complementação dos recursos privados

¹⁷ O termo *New Public Management*, cuja tradução para o português seria “Nova Gestão Pública” foi introduzido na academia em 1991 pelo acadêmico britânico Christopher Hood para descrever as medidas que vinham sendo executadas na gestão pública na Inglaterra desde os anos 1980 e que tinham por características: (i) gestão profissional e prática; (ii) indicadores de medida de desempenho objetivos e explícitos; (iii) maior ênfase no controle das entregas públicas; (iv) desagregação de organizações em unidades menores; (v) maior estímulo à competição; (vi) aplicação do estilo de gestão do setor privado); (vii) disciplina e economia na utilização de recursos. (LÆGREID, 2015).

investidos. Quanto à forma, frequentemente são estabelecidas através de joint ventures, contratos ou memorandos de entendimento.

Os autores jogam luz ainda sobre as PPPs globais, com o papel de mobilizar recursos para causas de setores específicos em países pobres. Como exemplo, citam o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária (GFATM) e o *Global Environment Facility* (GEF), fundo global para a promoção do meio ambiente.

O que se pode concluir é que, para Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011), não há uma definição única aceita para PPPs, e nem sempre a literatura sobre PPPs está focando no mesmo tipo de fenômeno. É verdade, no entanto, que a partir dos anos 1990 o fenômeno das parcerias público-privadas definidas por Forrer et al. (2010, p.476) como “acordos entre governo e organizações do setor privado em que a organização privada participa nas decisões e produção de um bem ou serviço público que tradicionalmente tem sido provido pelo setor público, e onde o setor privado compartilha com o setor público riscos associados a essa provisão” tem crescido em importância e atenção dos gestores públicos, da sociedade e da comunidade acadêmica (FORRER et al., 2010).

Ainda segundo Forrer et al (2010), projetos desse tipo específico de PPPs emergentes pelo mundo geralmente envolvem o design, construção, financiamento, manutenção – e, alguns casos, a operação – de infraestrutura pública pelo setor privado sob um contrato de longo prazo, e há três condições típicas que caracterizam o conceito:

1. A relação entre os setores público e privado é de longo prazo, e não uma relação pontual, como a que pode ocorrer em uma contratação tradicional para a provisão de um bem ou serviço.
2. O setor privado coopera tanto no escopo de tomada de decisão sobre a melhor forma de prover um bem ou serviço público, quanto no escopo da produção e entrega de tal bem ou serviço.
3. A relação envolve uma alocação de riscos negociada entre os setores público e privado, em vez de o governo arcar com a maioria dos riscos.

A definição de PPPs adotada em Bovaird (2004, p. 200) é a de “acordos de trabalho baseados em um compromisso mútuo (acima do compromisso implícito por qualquer contrato) entre uma organização do setor público e qualquer organização de fora do setor público.

Bettignies e Ross (2004) elencam três principais atributos das PPPs: (i) a relação de terceirização para o setor privado é a base do fenômeno; (ii) o agrupamento de responsabilidades, ou a alocação de pelo menos duas atividades distintas a um único parceiro ou consórcio; e (iii) a alocação da responsabilidade pelo financiamento da obra para o setor privado.

A lógica desse tipo específico de PPPs – que será, inclusive, o foco do presente trabalho – é simples. O setor público e o setor privado possuem qualidades, habilidades e mandatos distintos e, caso essas características sejam combinadas, o resultado pode ser positivo para ambas as partes e para a sociedade como um todo (HODGE; GREVE, 2007). O setor público deve obedecer a uma lógica de busca pelos objetivos que irão beneficiar a coletividade, mas muitas vezes a burocracia pode frear a inovação e eficiência. O setor privado tem capacidades e incentivos para perseguir a inovação e a competitividade, com vistas ao lucro privado. PPPs seriam contratos, então, que maximizariam o retorno para a sociedade a partir da exploração ideal dos atributos de cada uma das partes nas parcerias.

Esse tipo de PPP também é comumente chamado de PFI, do inglês *Private Finance Initiative* (Iniciativa de Financiamento Privado). Apenas esse tipo de PPPs compõe o escopo do presente trabalho. Tendo em vista o protagonismo do fenômeno – ainda que reconhecendo que a literatura utiliza o termo PPP também para se referir a fenômenos distintos ao objeto do trabalho - para fins de simplificação e de uma comunicação mais direta, utiliza-se neste estudo também o termo PPP puro para referir a PPPs exclusivamente do tipo PFI.

Uma ilustração de uma PPP do tipo PFI típica seria a contratação por parte de um governo de um grupo privado, para que esse grupo se responsabilizasse pelo financiamento e construção de um aeroporto, por exemplo, e também pela operação e manutenção desse aeroporto por um dado prazo, determinado de acordo com os valores investidos pelo grupo privado¹⁸. O aeroporto seria, portanto, construído com recursos privados. O governo remuneraria o grupo privado apenas quando o aeroporto já estivesse pronto e operando de acordo com padrões de qualidade definidos pelo governo, através de contraprestações mensais ao longo do prazo do

¹⁸ Um exemplo é o Aeroporto Queen Alia, o principal da Jordânia. Em 2007 o Banco Mundial, através do seu braço para o setor privado chamado IFC (do inglês *International Financial Corporation*), intermediou como consultor a transação em que o Governo da Jordânia concedeu por 25 anos a um grupo privado o direito de reconstruir, ampliar e explorar o equipamento.

contrato. Tais contraprestações teriam uma parte de seu valor fixa, e outra parte variável, condicional ao nível de serviço prestado. Ou seja, caso o grupo privado oferecesse um serviço de baixa qualidade na operação do aeroporto, teriam o valor de contraprestação devida reduzido, como um mecanismo de incentivo para a eficácia e eficiência na operação.

O aspecto da alocação de riscos nas PPPs é fundamental ao conceito. As partes – pública e privada – se responsabilizam pelos riscos sobre os quais têm mais capacidade de ação ou conhecimento. Por exemplo, o risco de o custo da obra exceder o valor proposto na licitação normalmente é arcado isoladamente pelo setor privado. Já o risco político, incluindo de mudanças na legislação que afetem o equilíbrio econômico-financeiro da operação, normalmente é arcado pelo setor público. Quando um risco se materializa e afeta a operação, o mecanismo de solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro - já previsto por padrão nos contratos de PPPs incluindo as respectivas regras a serem seguidas para cada caso - é acionado. As soluções para reequilibrar a operação podem incluir o alongamento no prazo da operação, o ajuste no valor da contraprestação mensal, dentre outras.

3.2 O HISTÓRICO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Forrer, Kee e Newcomer (2010) apontam que PPPs existem mundo afora desde os tempos de Império Romano, na forma, por exemplo, da utilização de cobradores privados de impostos e pedágios. A forma de PPPs como definida no presente trabalho, no entanto, teve o seu desenvolvimento acelerado a partir dos anos 1980.

Kwak, Chih e Ibbs (2009) indicam que nas duas últimas décadas as PPPs se tornaram mecanismos centrais para a provisão de serviços públicos em ambos grupos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Indicam que entre 1985 e 2004 houve um total de 2.096 projetos de PPPs pelo mundo, com um valor somado de US\$ 887 bilhões. Estavam incluídos projetos na Austrália, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, Coreia, Espanha, Estados Unidos e Inglaterra, sendo que a Inglaterra patrocinava o maior programa de PPPs do mundo. Cunhou, inclusive, o termo *Project Finance Initiative* como sinônimo de PPP.

Hodge (2004) provê um histórico importante das diferenças de programas de PPPs no mundo, apontando que o conceito nos Estados Unidos historicamente tem sido associado a renovação e revitalização urbana, em paralelo ao entendimento britânico concretizado no PFI e associado inicialmente a obras como rodovias, portos,

aeroportos, mas mais atualmente também a escolas, centros de saúde, dentre outros. Já em regimes pós-comunistas como a Hungria, PPPs seriam vistas como uma ferramenta para a provisão de serviços públicos, para o desenvolvimento de uma sociedade civil, para combater a exclusão social e potencializar o desenvolvimento de dada comunidade. O autor chama a atenção para o fato de que a questão sobre o que deveria ser privatizado em governos e o que deveria se manter como provisão pública é uma questão que atravessa séculos, sendo que PPPs são apenas o último capítulo, até o momento, desta história. Segundo ele, PPPs são apresentadas como um fenômeno novo, uma inovação, mas esse não seria necessariamente o caso.

De Jong et al. (2010) contextualizam o status da China frente ao mundo com relação à aplicação de PPPs, indicando que países como o Reino Unido e Austrália são vistos atualmente como maduros e apresentando excelência na execução de PPPs. Espanha, Coreia do Sul e Japão são exemplos de países em estado de transição no nível de execução de PPPs, trabalhando no aperfeiçoamento da eficácia de suas estruturas de governança. Os autores posicionam a China ao lado da Tailândia, Brasil, Índia, Alemanha e Estados Unidos, um grupo de entrantes mais novos na “onda” global de PPPs. Ponderam que os países com programas de PPPs maduros estão se deparando no momento com:

questões relacionadas ao aperfeiçoamento de sua performance, com a produção de planos de negócios robustos, a geração de alocações de riscos estáveis e atraentes, processos de competição e contratação transparentes e robustos e uma estrutura de monitoramento e controle eficaz (DE JONG et al., 2010, p. 302, tradução livre).

O grupo do meio, de países em estado de transição no nível de execução de PPPs, estaria trabalhando primariamente no aperfeiçoamento de suas estruturas de marco legal e regulatório, além da formulação de padrões e modelos, e capacitação de agentes públicos. Já a China estaria ainda no processo de desenvolver uma visão clara acerca do papel que as PPPs podem ter na provisão de infraestrutura no país.

3.3 AS PRINCIPAIS DISCUSSÕES ATUAIS ENVOLVENDO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As principais discussões encontradas na literatura podem ser agrupadas nos assuntos: (i) quando se deve optar por PPPs; (ii) análises da real eficácia e eficiência do instrumento; e (iii) como fica a governança e a accountability em PPPs.

3.3.1 Quando optar pelo instrumento

Forrer, Kee e Newcomer (2010) refletem que a maioria das PPPs são justificadas com base em uma premissa fundamental e uma presunção fundamental. A premissa é a de que governos comumente não possuem internamente conhecimento técnico sobre as maneiras com melhor relação custo-benefício para realizarem diversos tipos de bens e serviços públicos, seja diretamente, ou através de contratos. A presunção é de que os governos podem se tornar parceiros de empresas privadas, em uma relação onde o governo acessaria a expertise técnica requerida e a eficiência do setor privado, enquanto as empresas estariam dispostas a compartilhar a sua expertise, em troca de contratos de serviço de longo prazo. Dessa maneira, argumentam a formação de uma PPP entre os dois setores para um objetivo único, nos quais “o destino de ambos parceiros está condicionado ao sucesso do projeto como um todo, fornecendo, assim, incentivos para que cooperem, inovem e trabalhem de maneira colaborativa em direção ao sucesso do empreendimento” (FORRER; KEE; NEWCOMER, 2010, p. 477, tradução livre). Essa situação dependeria em última instância, portanto, de um bom design das parcerias. Caso a PPP tenha um design inapropriado, não haveria razões para considerar a presunção fundamental explicitada.

O segundo artigo mais citado sobre PPPs (HART, 2003) apresenta um modelo teórico que sugere que a escolha entre PPPs e a provisão tradicional de bens e serviços públicos se dá fundamentalmente na resposta quanto a se é mais fácil escrever contratos de provisão de serviços, ou contratos de provisão de construção. No fornecimento de serviços de saúde pública, por exemplo, um contrato de provisão de serviços poderia prever que a parte privada contratada pelo governo deveria fornecer determinada quantidade de atendimentos de saúde e cada atendimento seria remunerado a um valor previamente especificado. Já um contrato de provisão de construção determinaria a contratação pelo setor público de um parceiro privado para construir o edifício da clínica de atendimento médico no exemplo utilizado, mas os serviços médicos seriam executados por funcionários públicos. Neste último exemplo, o governo precisaria ainda de contratos de fornecimento das máquinas, equipamentos e insumos necessários aos atendimentos.

Martimort e Pouyet (2006) apresenta uma análise teórica que busca responder à questão sobre se as atividades de construção e de operação de dada infraestrutura deveriam ser agrupadas. O agrupamento destas atividades constitui característica

central das PPPs. Conclui que, quando contratos baseados em performance são possíveis, as duas atividades deveriam ser executadas por uma mesma firma, nos casos em que um design mais apropriado de dada infraestrutura contribui também para a economia nos custos de operação. O estudo demonstra, ainda, como os esquemas de incentivos são modificados sob a ameaça de captura dos agentes públicos pela parte privada, e aponta que muitos dos ganhos advindos do agrupamento de construção e operação podem ser perdidos nesse caso.

Rangan, Samii e Van Wassenhove (2006) se baseia em teorias econômicas de custos de transação e de externalidades para argumentar que as Parcerias Público-Privadas serão necessárias quando a realização de oportunidades econômicas: (i) necessite de competências específicas do setor privado, mas gere externalidades positivas significativas; (ii) esteja atrelada a altos níveis de incertezas para o setor privado; e (iii) resultem em altos custos de governança para o parceiro privado, relacionados a contratação, coordenação e execução contratual. Desta maneira, a teoria apresentada pelos autores implica conjuntamente nos conceitos de recursos especializados, externalidades positivas, incertezas e custos de governança, para a análise de PPPs.

Os autores ponderam ainda acerca da realidade de grandes projetos de longo prazo de infraestrutura em países em desenvolvimento, que envolve altos custos de ineficiência, falta de liquidez nos fluxos de caixa, e, portanto, acarreta em alto risco-país e também risco-projeto. Argumentam que nesses países os mecanismos de governança, incluindo o ambiente legal e regulatório, frequentemente não são desenvolvidos adequadamente. O resultado é que os parceiros privados, mesmo enxergando a oportunidade e possuindo os requisitos técnicos necessários, resolvem por não arcarem sozinhos com tais altos riscos. Uma parceria envolvendo dois níveis de atores públicos – o governo e bancos multilaterais de desenvolvimento – poderia ser decisiva para atrair os atores privados para esses projetos.

Bettignies e Ross (2004), através do trabalho intitulado “A Economia das Parcerias Público-Privadas”, visa a contribuir para a limitada literatura acadêmica sobre PPPs através da revisão teórica dos conceitos econômicos que dão as bases a essas estruturas, de maneira a inferir seus reais custos e benefícios. Os autores objetivam também melhor entender onde e como as PPPs podem ser um mecanismo eficiente para a provisão de serviços públicos. Esclarecem que uma pesquisa na internet revelará literalmente milhares de páginas escritas sobre PPPs. No entanto,

falta o que chamam de pesquisa objetiva sobre o tema, ou avaliações independentes de sucessos e fracassos.

Uma visão bastante interessante trazida pelo artigo diz respeito às condições que fazem com que as PPPs sejam uma alternativa atraente para o setor público. Os autores colocam que uma dessas condições é a situação de restrições ao financiamento para o setor público. Nos casos em que dívidas adicionais arrisquem a deterioração da nota de crédito de determinado governo, o custo marginal de tomar dívidas pode se tornar bastante alto. Nesses casos, alocar a responsabilidade por financiar obras públicas ao setor privado, que podem estar em uma situação de menores taxas marginais para a tomada de crédito, pode reduzir os custos de financiamento. Não obstante, reconhecem que a taxa média de juros de crédito contratada por governos geralmente pode ser menor do que as taxas contratadas por entes privados. Mas lembram os casos de governos que simplesmente não têm capacidade para tomar mais nenhum crédito, como alguns governos de países em desenvolvimento que já carregam enormes dívidas. Por fim, apontam que, embora as PPPs deveriam ser adotadas apenas nos casos em que resultem em menores custos por serviços de qualidade para os cidadãos pagadores de impostos, frequentemente outros objetivos menos republicanos ou pouco embasados são a razão pela qual governos adotam programas de PPPs.

De Jong et al. (2010) trazem a reflexão de que analistas comumente indicam que, para que se possa aplicar PPPs de maneira eficaz, os governos precisam preencher certos requisitos institucionais, incluindo uma legislação que deixe claras as “regras do jogo” na contratação de PPPs, mecanismos para a contratação de empresas de maneira transparente e que incentive a competição, além de experiência na contratação de empresas utilizando mecanismos de incentivos para a boa performance. O artigo examina a situação da China frente a tais requisitos, através da análise empírica de sete projetos de PPPs para metrô em cinco grandes regiões metropolitanas chinesas. As conclusões incluem que as PPPs fornecem mecanismos de checagem que previnem o poder excessivo de relações pessoais influentes. É bastante importante notar no artigo o reconhecimento de que o motivo dominante para a adoção de PPPs em países em desenvolvimento tem sido acessar capital privado, e a China não seria uma exceção. Indicam que aumentar o valor gerado por capital investido, além de introduzir a competição e suas vantagens para o mundo das obras públicas é mencionado em relatórios oficiais, mas que, na prática, aparentemente

essas são apenas razões secundárias para programas de PPPs em países em desenvolvimento.

Resumem o que seriam os fatores determinantes, tendo como fonte relatórios de organizações internacionais, de sucesso para as PPPs: flexibilidade, know-how técnico, alocação de riscos para os parceiros com maiores condições de realizar a gestão dos mesmos, expertise de mercado e de marketing, contabilidade transparente e estruturas ágeis para tomadas de decisões. É bastante útil, ainda, a classificação trazida pelos autores do que chamam de cinco grupos de condições para PPPs: (i) pré-requisitos legais; (ii) sistema de freios e contrapesos para a avaliação adequada dos projetos; (iii) visão do ciclo de vida completo do projeto; (iv) inteligência e experiência em licitações e na gestão de incentivos; e (v) considerações de mercado.

3.3.2 A eficácia e a eficiência do instrumento

O artigo mais citado (HODGE; GREVE, 2007) se utiliza de uma revisão das evidências disponíveis na literatura de PPPs e conclui que as avaliações até o momento apontam para resultados contraditórios com relação à eficácia do instrumento. Com relação ao porquê dos indicativos contraditórios na literatura com relação aos resultados de PPPs, ou se o saldo é positivo ou negativo, os autores Hodge e Greve (2007) apontam que as razões devem ter origens diversas, incluindo a ausência de avaliadores independentes; pouco rigor metodológico nas avaliações; definição inapropriada do contra fatual nas análises; avaliações realizadas por auditores que, na maioria das jurisdições, não podem questionar o governo; a utilização de taxas de desconto incorretas na estimação da relação de custo-benefício; estimativas incorretas dos riscos transferidos do setor público para o setor privado em PPPs; além de que os benefícios dos contratos têm sido estimados em estágios iniciais de contratos de longo prazo, quando o otimismo e a vontade política estão em níveis altos.

Os autores ainda ponderam que a palavra “parceria” provoca de cara um viés de simpatia pelo instrumento e que, portanto, o poder retórico das PPPs precisa ser reconhecido. Como conclusão, indicam que - tendo em mente que um governo bom é aquele eficaz e responsivo aos anseios da população - o alcance das experiências com PPPs em termos de sucessos e fracassos pelo mundo é significativo, e que há pouca dúvida que algumas das promessas brilhantes das PPPs foram concretizadas. Igualmente, avaliações de PPPs, em especial das numerosas experiências na Inglaterra com o seu programa específico denominado PFI, apontam para resultados

contraditórios quanto à sua eficácia. O achado é importante, dizem, em meio a “pontos cegos ideológicos” na discussão sobre PPPs. Elevam a importância de avaliações cuidadosas para garantir que os governos mantenham elevados padrões de eficácia, enquanto continuam a busca por uma boa imagem frente aos eleitores e ao mercado, através da entrega de obras e serviços públicos.

Bovaird (2004) indica que a literatura de gestão estratégica sugere que as parcerias podem contribuir para um resultado vantajoso de três maneiras distintas: (i) proporcionando economias de escala e massa crítica; (ii) proporcionando o que chamam de economias de escopo, que consistem na possibilidade de explorar mais amplamente as habilidades e competências complementares que existem na organização parceira; (iii) proporcionando oportunidades de aprendizado mútuo entre os parceiros.

Chong, Huet e Saussier (2006) utiliza um banco de dados original com registros de 5000 governos locais na França para explorar o impacto da escolha organizacional na performance, medida pelos preços cobrados aos consumidores. Os resultados deste estudo empírico, objetivo, são consistentes com a teoria de que os altos custos de transação envolvidos fazem com que a utilização de PPPs seja ineficiente. Ainda nesta linha, os autores indicam que a literatura sobre regulação econômica tem demonstrado que a intervenção regulatória no caso de “falhas de mercado” pode facilmente dar lugar a “falhas de regulação”. Entretanto, segundo os autores, soluções contratuais e de arranjos institucionais podem reduzir os riscos de tal forma que as PPPs podem se tornar a escolha organizacional mais eficiente para prover serviços públicos, em alguns casos.

3.3.3 A governança e *accountability* em PPPs

Hodge e Greve (2007) compara PPPs a um mega cartão de crédito para os governos terem capacidade de alavancar a infraestrutura pública. Dessa forma, coloca que os incentivos políticos para o poder público são altos, pela possibilidade de entrega em um prazo curto de bens e serviços públicos, além da construção de relações mais positivas com os setores financeiro e de construção civil e empreiteiras. Por outro lado, há também o alinhamento de incentivos para o setor financeiro, que se beneficia de transações estáveis e de longo prazo, novos negócios e, ainda, em alguns casos, com a possibilidade de influenciar políticas públicas e na seleção de projetos prioritários.

O trabalho adentra na arena da *accountability*, ou responsabilização, um conceito relacionado a governança e ao nível em que um governo age de acordo com os interesses da sociedade e que mantém uma prestação de contas de suas ações. O termo da língua inglesa tem papel de protagonismo na análise de governos e políticas públicas, porém carece de uma boa tradução para o português, que consiga carregar em um termo simples a força e profundidade do conceito. Na falta de melhor, utilizaremos os termos responsabilização e prestação de contas como aproximações de *accountability*.

Os autores fazem uma reflexão quanto à duração normal dos contratos de PPPs, que geralmente ultrapassa décadas, e apontam que aparentemente existe pouca discussão relacionada à redução da capacidade de decisão de governos futuros, que estarão então amarrados a decisões de impacto feitas por gestões anteriores. Os autores chamam esse efeito colateral das PPPs de “*lock-in effect*”, ou “efeito amarração”, em uma tradução livre para o português.

Bovaird (2004: 209) explora bastante o paralelo entre PPPs e governança, que define como “o modo através do qual os *stakeholders*¹⁹ interagem uns com os outros de forma a influenciar os resultados de políticas públicas”. O autor reforça que uma boa governança é essencial para arranjos de PPPs de sucesso, e acata a definição de boa governança como “a implementação por múltiplos stakeholders da melhoria da qualidade de vida através de princípios e processos para o trabalho conjunto acordados”. O autor apresenta ainda uma visão de futuro e prevê que as PPPs em algum tempo farão a gestão de contratos mais complexos com e para o setor público, em que a estrutura para a gestão da performance das parcerias refletirão a demanda para que as PPPs entreguem uma gama de resultados sociais, econômicos e ambientais complexos, e não apenas um cronograma de entregas de serviços relativamente simples. Coloca que uma abordagem inovadora como a apresentada não pode se basear em relações de transações meramente contratuais, o que oferece incentivos para que se tornem conflituosas.

Hodge (2004) se utiliza de uma revisão de evidências disponíveis, sem explicitar a metodologia, além de um estudo de caso, para investigar com uma base empírica as realidades de transferência de riscos em PPPs e confrontar essa experiência real com a retórica dos proponentes do instrumento e também contra

¹⁹ *Stakeholders* seria melhor traduzido do inglês como públicos de interesse, todos os eles.

condições contratuais formais, de contratos reais. Para isso, revisa algumas estruturas conceituais que dão as bases à análise de PPPs e estabelece as noções de transferência de riscos e de compartilhamento de riscos. Aponta que os riscos relacionados a governança não foram adequadamente tratados em estruturas de PPPs até o momento, e que departamentos do tesouro mundo afora estariam combinando os papéis de defensor da política de PPPs, promotor de projetos, gestor, planejador, legislador, regulador, guardião das finanças, assessor de projetos e conselheiro de confiança dos legisladores. O autor defende que os cidadãos têm o direito de ver os detalhes dos projetos e suas finanças de maneira clara e explícita, incluindo o detalhe da taxa de juros a que o governo se comprometeu nas transações. Na ausência destas condições, a compra política de enormes projetos de infraestrutura continuará a deixar os cidadãos vulneráveis a escolhas políticas e comerciais.

Hodge conclui ainda que PPPs podem ter o potencial de prover infraestrutura a preços mais razoáveis do que através da provisão puramente pública ou da contratação tradicional com o setor privado, mas que na Austrália a experiência tem sido diversa. Governos têm demonstrado uma tendência de enxergar PPPs como um mecanismo de compra, com o objetivo de uma entrega rápida, e como consequência têm negligenciado os devidos processos e adequadas considerações de políticas públicas. O estudo de caso demonstrou que os maiores riscos associados a PPPs não são por exemplo os de falta de demanda, ou o de aumento no custo da obra – esses riscos se encontram na arena comercial e são cuidadosamente definidos e administrados. Os riscos mais eminentes estão na esfera da governança, pela negligência em PPPs de processos de freios e contrapesos que tradicionalmente são seguidos em outros tipos de grandes projetos e contratações públicas. Os governos estariam misturando os riscos comerciais e de governança e não se sabe, segundo o autor, o preço real pago pelos cidadãos por essa falta de clareza. Argumenta que, com os enormes montantes envolvidos em projetos de PPPs futuros, e esses atrelados a decisões contratuais que perpassarão um número de futuros mandatos governamentais, tais contratos necessitam ser não apenas ótimos no sentido técnico, mas também acompanhados de um lugar de prioridade para o debate democrático, transparência e clareza.

Koppenjan e Enserink (2009) tem foco especial em como práticas de governança em PPPs podem potencializar ou prejudicar o aspecto da

sustentabilidade nos projetos. A metodologia utilizada é a revisão da literatura sobre experiências do setor privado em projetos de infraestrutura urbana. O objetivo dos autores é aperfeiçoar a construção da teoria sobre as condições para que as parcerias público-privadas sejam eficazes, e também contribuir para que os gestores públicos entendam e considerem as questões estratégicas que estão em jogo quando se considera a participação do setor privado como uma opção para a realização de investimentos em infraestrutura, que venham a melhorar a sustentabilidade do ambiente urbano.

Reforçam o conceito de que as Parcerias Público-Privadas são consideradas uma resposta aos problemas de falhas de mercado e falhas de governo²⁰, combinando as vantagens do setor privado - tais quais inovação, acesso a capital, conhecimento técnico, eficiência na gestão e espírito empreendedor – com responsabilidade social, mentalidade de meio ambiente e conhecimento local do setor público, em um esforço para solucionar problemas urbanos. Os autores enumeram os três maiores desafios para que as PPPs incorporem os valores de sustentabilidade: (i) chegar a um balanço entre o desejo do setor privado de investir e os valores públicos, incluindo os objetivos de longo prazo ligados a sustentabilidade, que geralmente são prezados pelo setor público; (ii) chegar a uma estrutura de incentivos que direcione e reforce objetivos econômicos e de sustentabilidade; (iii) estabelecer uma estrutura institucional que concilie as dimensões econômica, de meio ambiente, social e de regulação financeira.

Forrer, Kee e Newcomer (2010) também colocam o aspecto da responsabilização e prestação de contas do setor público em PPPs como central em sua análise. O artigo em inglês tem o título: “*Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question*” (Parcerias Público-Privadas e a Questão da *Accountability* Pública). O artigo resulta na proposição de uma abordagem para gestores de programas de PPPs desenharem estruturas de governança eficazes, de forma a garantir o exercício de uma responsabilização e prestação de contas do poder público. Os autores chamam a atenção para o fato de que *accountability* em PPPs envolve balancear um número de demandas públicas por valores como eficiência, divisão de riscos, inovação, confiabilidade, pontualidade, envolvimento dos *stakeholders*,

²⁰ Dois exemplos comuns de falhas de governo incluem a redução do investimento produtivo privado quando o governo aumenta o seu endividamento e assim faz com que o investimento na dívida pública se torne mais atraente do que o investimento em atividade produtiva privada; além da falha decorrente da redução do consumo privado, quando o governo aumenta os seus gastos públicos (BLANCHARD, 2008).

transparência e segurança. O modelo de responsabilização proposto inclui a consideração cuidadosa de seis dimensões, o que resultaria em estruturas de governança mais robustas: riscos, custos e benefícios, impacto social e político, expertise, colaboração e medição de performance.

4 HIPÓTESES E METODOLOGIA

A seguir, serão apresentadas as hipóteses do trabalho.

4.1 HIPÓTESES

A partir dos objetivos da pesquisa e dos insumos fornecidos pelo referencial teórico, foram formuladas as seguintes hipóteses para teste:

i. Países em desenvolvimento (América Latina) tendem a adotar o instrumento de PPPs quando a economia está estagnada ou em recessão, enquanto o cenário de crescimento econômico não afeta a probabilidade de adoção das PPPs nos países desenvolvidos (OCDE). Tendo em vista os principais vetores de justificativa para as PPPs apontados na revisão de literatura sobre o tema²¹, assim como a revisão de literatura sobre a difusão da privatização, supôs-se que países mais desenvolvidos - que geralmente tomam decisões de políticas públicas de maneira mais gerida e sustentável se comparadas as tomadas de decisões dos países em desenvolvimento - não serão afetados por cenários imediatos de redução de crescimento para lançar mão das PPPs como estratégia de acesso ao capital, visto que as PPPs não significam necessariamente menores custos para o governo. Já os governos da América Latina, menos desenvolvidos e com mais dificuldades para acessar capital em épocas de crises pelo histórico de instabilidades extremas, lançariam mão das PPPs como “último recurso” para o acesso a capital e entrega de bens e serviços públicos em épocas de restrição de crescimento, mesmo que isso signifique maiores custos futuros.

ii. Quanto menor o equilíbrio fiscal, mais os governos dos países em desenvolvimento (América Latina) tenderão a adotar as PPPs, enquanto que a variável equilíbrio fiscal não afeta as chances de adoção das PPPs pelos governos desenvolvidos (OCDE). Em uma extensão do raciocínio para a hipótese (i) acima, apenas o conceito econômico de crescimento do PIB é substituído pelo de balanço fiscal.

iii. Países com governantes de ideologia de esquerda têm probabilidade reduzida de adotar PPPs quando comparados a países com governantes de ideologia de centro ou direita. A divisão bipolar das políticas entre esquerda e direita persiste mesmo após a ampliação de reformas de Estado pró-mercado e a perda de significado

²¹ Vide seção anterior com as conclusões sobre a revisão de literatura sobre a difusão de políticas públicas.

claro e unificado entre o que seria direita e esquerda pelo mundo. Ainda hoje, políticas que envolvam maior participação do setor privado são associadas à direita. Desta forma, a hipótese reflete o senso de que países com governantes de esquerda teriam restrições significativamente maiores a promover PPPs através do estabelecimento de um marco regulatório ou promocional do que países com governantes de centro ou direita.

iv. Quanto maior for a média da população a favor de mais participação do setor privado na provisão de bens e serviços públicos, mais chances de o governo adotar PPPs. Pelas forças inerentes produzidas pela democracia e triunfo dos votos da maioria, é esperado que os governantes adotem políticas em linha com a opinião pública, mesmo que tais políticas para serem adequadamente analisadas requeiram conhecimento técnico de gestão pública que sabidamente a maioria da população não possui. Desta forma, a hipótese é que o nível de aprovação da população para mais participação do setor privado nas propriedades e indústrias afete positivamente as chances de estabelecimento de um marco regulatório de PPPs.

v. Quanto maior a proporção de países que estabeleceram um marco de PPPs, maiores as chances que ainda mais países adotem. Essa quarta hipótese está diretamente relacionada com a teoria de difusão de políticas públicas, que sugere que a adoção de uma política por um país ou grupo de países que acione incentivos de emulação já afete positivamente as chances de outros países também adotarem tal política, mesmo com as outras variáveis mantidas constantes.

Na dimensão pragmatismo, pelas evidências de motivações econômicas objetivas, principalmente baseadas em foco no acesso capital ou no foco em melhorar a performance na entrega de bens e serviços públicos, seria interessante também a consideração de hipótese que testasse o efeito da motivação de promoção das PPPs com vistas à melhor divisão de riscos, maiores possibilidades de inovação e de controle dos contratos com empresas privadas através da remuneração condicional à performance satisfatória. Por não ter sido identificada uma variável que pudesse representar tal natureza de motivação para a adoção das PPPs, na dimensão pragmatismo será testada apenas a hipótese relacionada à motivação pragmática de acesso a capital.

4.2 METODOLOGIA

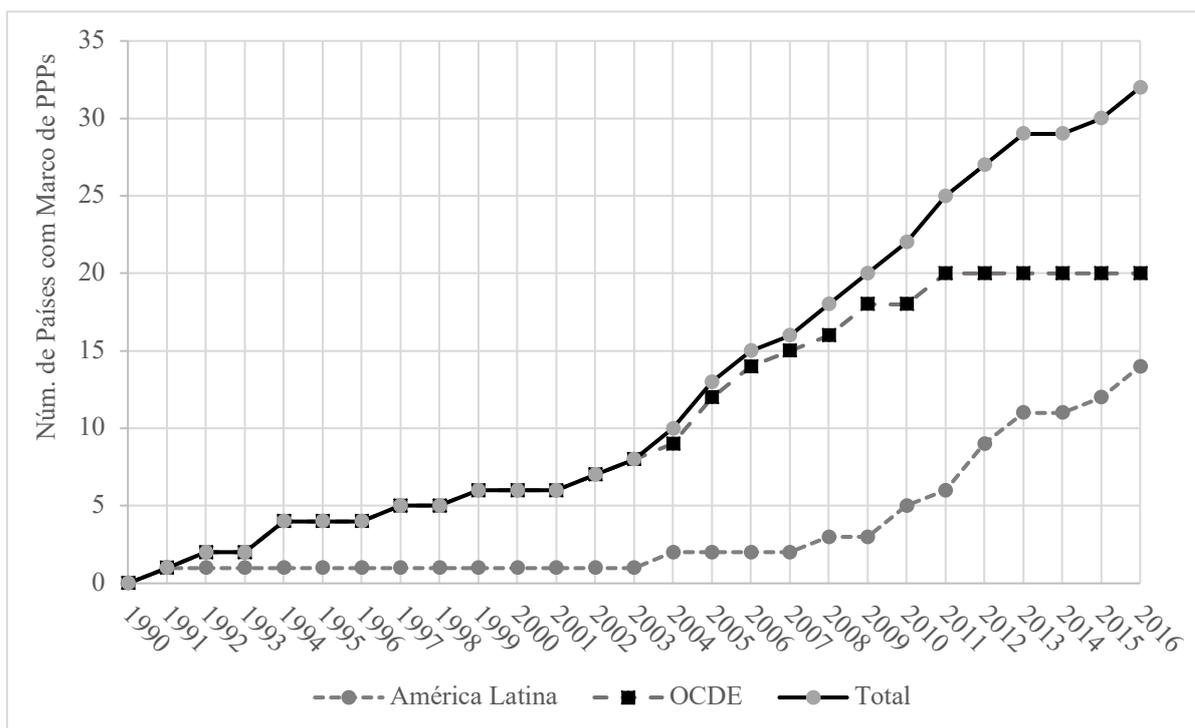
A metodologia utilizada foi a de *Nested Analysis*, que combina métodos quantitativos com métodos qualitativos (LIEBERMAN, 2005). Os resultados estatísticos guiaram a seleção de estudos de casos para uma análise mais profunda de situações que forneceram esclarecimentos adicionais sobre os achados quantitativos. Com relação à parte quantitativa, foi feita uma análise de duração (*duration analysis*), como é conhecida na ciência política e economia. A metodologia teve origem na epidemiologia e é também conhecida como análise de sobrevivência (*survival analysis*), *time-to-event analysis* ou ainda *event history analysis* e utilizada em diversas áreas da ciência – da saúde à sociologia.

Foi desenvolvido um banco de dados original com informação dos 52 países para o período de 1990 a 2016. Os países foram selecionados por compor os dois agrupamentos: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e/ou a região geográfica da América Latina. A segregação do estudo para esse grupo de países foi uma opção necessária no momento, por razões pragmáticas relacionadas à limitação de recursos para a coleta e processamento de informações para um grupo maior de países.

A variável dependente no modelo de análise de duração é uma dicotômica país-ano que indica 1 para o ano em que o marco para as PPPs foi estabelecido no país sujeito e 0 para todos os demais anos. O banco de dados original, disponibilizado na plataforma OSF²² inclui onde as informações foram obtidas para cada país. Como o nome da metodologia de análise quantitativa já sugere, as variáveis independentes buscam explicar o tempo de duração até ocorrer o evento que é a adoção do marco regulatório de PPPs, além da contribuição de cada variável para se realizar o evento de adoção da política.

²² Disponível através do link: <https://osf.io/pfe42/files/> . Acesso em: 10 jan 2019.

Gráfico 1 - A Difusão dos Marcos de PPPs pela OCDE e América Latina, 1990-2016



Fonte: A autora, 2019.

4.3 AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

As variáveis independentes estão alinhadas com o referencial teórico apresentado e buscam capturar os efeitos dos mecanismos de interdependência e também os efeitos dos mecanismos domésticos para a adoção do marco de PPPs. Segundo Meseguer (2004), os fatores ou mecanismos internos para a adoção de políticas podem ser classificados nas três categorias amplas:

- a. Ideologia, representado pelo posicionamento ideológico mais à esquerda ou à direita do governante;
- b. Oportunidade político-eleitoral, representada pela opinião pública acerca da política em questão, ou seja, o quanto a adoção representa um risco ou oportunidade eleitoral;
- c. Pragmatismo, representado pelos impactos sociais e econômicos positivos da política em questão. Não para um grupo de interesse específico, mas para a economia como um todo.

Com relação aos mecanismos de interdependência, ou seja, um país estabelecer um marco regulatório de PPPs por influência de outros países o terem feito, para capturar esse efeito foi incluída a variável “Pares com PPPs”, que indica a densidade, ou proporção de países do grupo correspondente (OCDE ou América

Latina) que já havia estabelecido o seu marco regulatório de PPPs até o ano da observação anterior, para cada ano. Ressalta-se que Chile e México são os dois únicos países que pertencem aos dois grupos OCDE e América Latina e para esses foram considerados os dados do grupo OCDE. Dentro dos mecanismos de interdependência classificados na literatura (aprendizagem, competição, coerção e socialização), tal variável representa o mecanismo de socialização.

Vale justificar a não inclusão de variáveis para capturar os mecanismos de difusão conhecidos como aprendizagem, competição e coerção. PPPs são contratos de longo prazo, de décadas. O fenômeno de difusão da política, no entanto, é mais recente, com pico na última década. Desta forma, não se pode justificar a adoção de PPPs baseada em aprendizagem dos benefícios conquistados pelos que adotam, já que o modelo leva bastante tempo para ser testado. Com relação ao mecanismo de competição, a literatura não sugere que este seria um fator para a adoção de PPPs, tendo em vista que a adoção da política em determinado país até o momento não tem relação direta com a perda de competitividade em outro país. Da mesma forma, não se enxergou a coerção como mecanismo aplicável, tendo em vista que a unidade de análise são países e não se tem conhecimento de órgãos internacionais forçando a adoção de PPPs. Apenas incentivando.

Seria interessante capturar o efeito do *soft power* - o poder que não vem da coerção, não consiste em condições impostas para o acesso a financiamento - de órgão internacionais, especialmente o Banco Mundial. Como amplamente sugerido pela revisão de literatura da difusão de políticas públicas, o Banco Mundial tem um papel forte de influência nas políticas públicas dos países através da difusão de ideias e de seus estudos. Não foi possível, entretanto, desenvolver uma variável que capturasse adequadamente tal influência, tendo em vista que em diversos casos o efeito inclusive não é exercido através um relacionamento direto do órgão internacional com os governos nacionais, mas também pela influência informalmente exercida em oficiais e burocratas que buscam conhecimento e reconhecem como fonte importante para a formulação de políticas públicas o embasamento fornecido pelos estudos divulgados por tais instituições.

Com relação aos mecanismos internos: ideologia, oportunidade política e pragmatismo, para capturar o efeito de ideologia foi incluída a variável dicotômica “Esquerda”, obtida a partir do projeto *The Database of Political Institutions* (DPI, 2015),

com a mensuração da ideologia do governante de cada país em cada ano, na escala 1 para direita, 2 para centro e 3 para esquerda.

Para capturar a oportunidade política, foi incluída a variável “Oportunidade”, obtida a partir dos bancos de dados *World Values Survey* (2015) e *European Values Study* (2011), que mede a opinião dos respondentes para a pergunta: “Como você classificaria a sua percepção na seguinte escala de 1 a 10, onde 1 significa: A propriedade privada de empresas e indústrias deveria aumentar, e 10: A propriedade do governo sobre empresas e indústrias deveria aumentar.” O dado para cada país corresponde à média das respostas dos respondentes, para cada ano. A opinião acerca da propriedade privada ou pública de empresas e indústrias é, portanto, utilizada como proxy para a opinião acerca de PPPs.

Para medir pragmatismo na adoção da política pública, foram incluídas as variáveis: “Crescimento Econômico”, obtida a partir da base de dados do Banco Mundial, e que corresponde à taxa de crescimento do PIB em cada ano para cada país, e “Balanço Fiscal”, também obtida a partir da base de dados do Banco Mundial e que mede a capacidade ou a necessidade líquida de financiamento, indicando o quanto o governo está colocando recursos financeiros à disposição de outros setores da economia ou no exterior, ou utilizando os recursos financeiros gerados por outros setores da economia ou do exterior.

O banco de dados desenvolvido conta ainda com a variável “Gastos”, também obtida a partir da base de dados do Banco Mundial, e que corresponde aos pagamentos para as atividades operacionais do governo na provisão de bens e serviços em dado ano – incluindo os pagamentos de funcionários públicos, juros e subsídios, programas sociais, benefícios e outras despesas como alugueis – como percentual sobre o PIB do país no ano. Tal variável de despesas públicas, no entanto, apresenta alta colinearidade com a variável de balanço fiscal e muitas lacunas de informações para diversos países da base por vários anos. Por essas razões, não foi incluída no modelo.

A revisão de literatura sugeriu também que a estrutura de formação do Estado teria influência na difusão de políticas neoliberais. Desta forma, foi considerada a inclusão de variável controle com o sistema legal dos países, classificando principalmente entre países que seguem a lei civil (*civil law*), versus os que seguem lei comum (*common law*). A princípio, países com o sistema de lei civil teriam a maior necessidade de estabelecer um marco de PPPs para permitir que tais arranjos sejam

executados, pela lógica de que nesses países o que não está expressamente permitido na lei como possível de se realizar no setor público, está proibido. Ou seja, até que o marco legal seja estabelecido, PPPs não poderiam ser executadas em tais países. Já nos países com sistema de lei comum, com observância prioritariamente à jurisprudência dominante em lugar da lei prescrita, o estabelecimento de um marco regulatório não é pré-requisito para contratar através de arranjos de PPPs. De toda forma, mesmo países com lei comum vêm estabelecendo um marco específico de PPPs, provavelmente como forma de promoção da ferramenta tanto internamente para o governo, quanto para o setor privado, comumente estabelecendo novos órgãos de apoio às PPPs e regras mais claras para a adoção. Como conclusão, tendo em vista que países de ambos sistemas legais têm incentivos para estabelecer um marco e que apenas 7 (Austrália, Canadá, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Inglaterra e Estados Unidos) dos 52 países incluídos na análise têm o sistema legal de lei comum, tal variável controle não foi incluída no modelo.

A seguir, a tabela com o sumário estatístico das variáveis incluídas no modelo.

Tabela 1 - Sumário Estatístico

Variável	Observ.	Média	D. Padrão	Mín.	Máx.
<u>TODOS</u>					
Pares com PPPs	1404	23,82	20,37	0	63,16
Esquerda	1148	0,38	0	0	1
Oportunidade	1404	5,02	0,65	3,13	6,70
Crescimento Econômico	1316	2,94	3,22	-14,72	25,56
Balanço Fiscal	1119	-1,84	3,91	-34,24	19,70
<u>OCDE</u>					
Pares com PPPs	945	27,72	20,11	0	57,14
Esquerda	799	0,38	0,49	0	1
Oportunidade	945	4,84	0,63	3,13	6,70*
Crescimento Econômico	891	2,59	3,14	-14,72	25,56
Balanço Fiscal	841	-1,85	4,16	-32,04	19,70
<u>AMÉRICA LATINA</u>					
Pares com PPPs	513	17,05	19,01	0	63,16
Esquerda	399	0,37	0,48	0	1
Oportunidade	513	5,45	0,53	4,50	6,70*

Crescimento Econômico	479	3,70	3,22	-10,89	14,04
Balanço Fiscal	325	-1,58	3,01	-34,24	12,16

Nota: *valores iguais pois a máxima de 6,70 foi atingida pelo Chile em 2016, país que pertence tanto ao grupo OCDE quanto América Latina.

Fonte: A autora, 2019.

Além da análise quantitativa, foi realizado um estudo de casos que permitiu maior profundidade na análise do ambiente político e econômico de quatro países – Chile, Brasil, Austrália e Honduras. O estudo de casos é especialmente importante nas análises da ciência política para revelar eventuais componentes-chaves destes complexos fenômenos, mas que não são capturáveis plenamente em variáveis numéricas. A seleção de casos buscou contemplar no conjunto estudado países com características distintas - políticas, geográficas e socioeconômicas. O detalhamento dos variados cenários observados nesses países e que validou a seleção de quais seriam os casos será apresentado no capítulo dedicado ao aprofundamento do estudo de casos.

No caso do Chile e do Brasil, o estudo de caso envolveu ainda entrevistas presenciais com atores que estão profundamente envolvidos no processo de adoção de PPPs nesses países. A entrevista relativa ao caso do Chile foi realizada no dia 22 de junho de 2018, na cidade de Santiago, Chile, com o Dr. Ronald Fischer²³, selecionado para a entrevista por ser especialista em PPPs e haver participado do processo de adoção da ferramenta no Chile. A entrevista relativa ao caso do Brasil foi realizada no dia 11 de julho de 2018, na cidade do Rio de Janeiro, com o Dr. Fernando Camacho, reconhecido especialista brasileiro em PPPs, com anos de experiência através do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e atualmente Oficial de Investimentos em PPPs do Grupo Banco Mundial²⁴.

²³ Mais informações sobre o Dr. Ronald Fischer e suas qualificações estão disponíveis em: <http://www.dii.uchile.cl/quien/ronald-fischer/>.

²⁴ Mais informações sobre o Dr. Fernando Camacho e suas qualificações estão disponíveis em: <https://www.linkedin.com/in/fernando-camacho-a07300b?originalSubdomain=br>.

5 RESULTADOS

As razões de riscos (*hazard ratios*) apresentadas na tabela de resultados empíricos devem ser interpretadas como relativas e proporcionais aos riscos da linha de base, que seriam os riscos de se estabelecer um marco de PPPs quando os valores das variáveis incluídas no modelo equivalassem a zero. Por isso o termo razão de riscos, que seria a razão entre os riscos da linha de base e os riscos estimados pelo ajuste proporcional no valor das variáveis do modelo. Dessa forma, o coeficiente das covariáveis tem um efeito multiplicativo sobre o risco original da linha de base.

Quando a razão de riscos estimada é maior do que 1, portanto, está sendo apontado que mudar ou crescer o valor da variável aumenta o risco de se estabelecer um marco de PPPs, ou reduz o tempo até que se adote o marco. De maneira análoga, razões de riscos menores do que 1 implicam que mudanças ou acréscimos na variável fazem declinar os riscos de adotar PPPs, ou aumentam o tempo de exposição antes que o marco seja adotado.

Na tabela são apresentados quatro modelos²⁵. Os quatro correspondem a modelos de Cox, um tipo de análise de duração mais flexível do que os demais modelos, paramétricos, de análise de duração. Os modelos paramétricos, como os de Weibull, ou o exponencial, exigem que se suponha uma distribuição estatística pré-conhecida para o tempo de sobrevivência. Na ausência de referenciais teóricos claros para se supor, por exemplo, que os riscos de determinado evento ocorrerem a partir da mudança nos valores das covariáveis é constante ao longo do tempo, ou aumenta de maneira constante, as análises de duração nas ciências sociais frequentemente elegem o modelo mais flexível e versátil de Cox.

É preciso atentar, no entanto, que o modelo de Cox tem como princípio básico para estimar o efeito das covariáveis a proporcionalidade dos riscos ao longo de todo o período de observação. Isso quer dizer que uma mudança nas variáveis independentes provoca uma mudança no risco de o evento de interesse ocorrer de maneira proporcional e que a magnitude desse efeito permanece constante ao longo do tempo. Caso o efeito de determinada variável sobre o risco do evento ocorrer aumente ou diminua ao longo do tempo, a premissa de riscos proporcionais do modelo é violada e, nesses casos, os coeficientes e significâncias podem estar enviesados.

²⁵ Os arquivos do tipo "log" do programa Stata®, utilizado para gerar as estimações e testes estatísticos, foram incluídos no OSF e contêm todo o histórico e resultados detalhados. Disponíveis em: <https://osf.io/pfe42/files/>.

Dessa forma, é essencial testar a premissa de proporcionalidade e, se for o caso, corrigir o modelo. A maneira mais comum de corrigir para a não-proporcionalidade do efeito da covariável ao longo do tempo é multiplicando tal covariável por uma função do próprio tempo. Comumente, a multiplicação é pelo logaritmo natural da variável tempo.

Os países no banco de dados pertencem aos grupos América Latina e/ou OCDE, sendo que Chile e México são os dois únicos casos de países que pertencem aos dois grupos ao mesmo tempo. No modelo, inclui-se a variável América Latina, deixando o grupo OCDE como linha de base. Ou seja, o risco base de se estabelecer um marco de PPPs por pertencer à OCDE está absorvido na linha de base do modelo, e o aumento ou redução no risco de se adotar por pertencer à América Latina é indicado nos resultados.

Tendo em vista que o teste para riscos proporcionais do modelo original (primeira coluna de resultados na tabela a seguir) apresentou que as variáveis de América Latina, de interdependência entre países na difusão das PPPs e da interação entre essas duas violavam a premissa de proporcionalidade, foram especificados dois modelos alternativos, que correspondem à segunda e à terceira colunas da tabela. No modelo alternativo da segunda coluna, foi incluída a variável de interação do efeito de mais densidade no volume de países da América Latina adotando PPPs com o logaritmo natural do tempo. Nessa especificação, todas as variáveis passam no teste de proporcionalidade. Além dessa, foi testada também a especificação com a interação da variável principal América Latina com o logaritmo natural de tempo e também o modelo e todas as variáveis individualmente passaram no teste de proporcionalidade dos riscos.

Dessa forma, a análise será baseada nos resultados das especificações da segunda, terceira e quarta colunas e especialmente das variáveis que apresentam significância de maneira robusta por todas as especificações. As variáveis que buscam capturar o efeito de mais densidade no volume de países da América Latina adotando PPPs, de taxa do crescimento do PIB e da interação de taxa de crescimento do PIB com América Latina apresentam significância estatística de maneira consistente nos modelos corrigidos. De maneira correspondente, a variável de ideologia – principal e em sua interação com a variável América Latina – não apresenta significância estatística. A variável de opinião pública apresenta

significância estatística apenas na especificação que inclui a variável de balanço fiscal.

Tabela 2 - Explicando a Difusão de PPPs: OCDE e América Latina, de 1990 a 2016

Variável Dependente: Estabelecimento do Marco de PPPs	Modelo de Riscos Proporcionais de Cox													
	Hazard Ratio (a)			Hazard Ratio (corrigido 1)			Hazard Ratio (corrigido 2)			Hazard Ratio (b)				
Variáveis Explicativas		p	z		p	z		p	z		p	z		
<u>Dinâmica de Interdependência</u>														
Mais Países do Grupo com PPPs	-	-	-	0,855 *	-1,8		1,036	-	0,56	1,047	-	0,74		
América Latina	0,028 **	-2,5		8,320	0,76		9,933	0,66		4,935	0,46			
América Latina X Ln(Tempo) ^(a)				0,023 **	-2									
Mais Países do Grupo com PPPs X América Latina	1,078 **	2,37		1,210 **	2,59		0,007 *	-1,9		0,010 *	-1,78			
Mais Países do Grupo com PPPs X América Latina X Ln(Tempo) ^(a)							4,847 *	1,90		4,327 *	1,81			
<u>Ideologia</u>														
Esquerda	-	-	-	0,481	-1,2		0,481	-1,2		0,351	-1,60			
Esquerda X América Latina	3,978	1,35		3,127	1,1		2,573	0,93		7,642 *	1,70			
<u>Oportunidade Política</u>														
Opinião Pública	-	-	-	1,799	1,34		1,727	1,26		2,174 *	1,66			
<u>Pragmatismo</u>														
Taxa de Crescimento do PIB	-	-	-	0,866 *	-1,8		0,872 *	-1,7		0,885	-1,4			
Taxa de Crescimento do PIB X América Latina	1,250 *	1,94		1,275 **	2,09		1,271 **	1,97		1,296 **	2,01			
Balanço Fiscal										0,959	-0,60			
Balanço Fiscal X América Latina										1,040	0,18			
<i>Valor global=</i>														
<i>Teste da premissa de riscos proporcionais</i>			<i>0,32</i>			<i>0,96</i>			<i>0,90</i>			<i>0,99</i>		

^(a)Variável incluída como correção para se atingir os riscos proporcionais, conforme premissa do modelo de Cox.

Fonte: A autora, 2019.

Os resultados empíricos confirmam a hipótese que o aumento na proporção de países que estabelecem o marco de PPPs tem o efeito de impulsionar ainda mais países a adotarem, no caso dos países da América Latina, mas a significância estatística se dá apenas considerando o corte de significância do p valor a 10%. O modelo da terceira coluna, com a variável de densidade da difusão na América Latina interagindo com o logaritmo natural da variável tempo facilita interpretar a forma mais adequada de leitura dos resultados empíricos para essa variável.

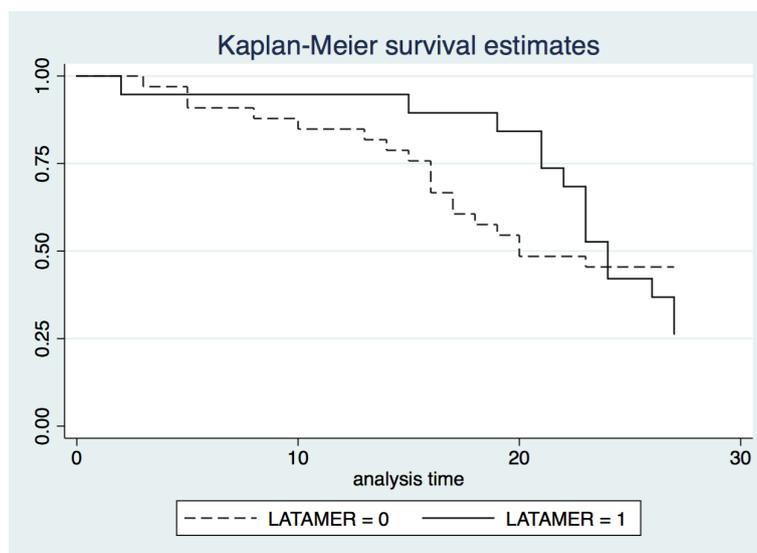
Deve-se interpretar o valor menor do que um no coeficiente da variável que representa a proporção de países da América Latina com marcos de PPPs, da seguinte maneira: no início do período observado, um aumento nessa variável significava uma redução nas chances que mais países estabelecessem seus marcos de PPPs. O coeficiente da variável de interação dessa última com o logaritmo natural da variável tempo, no entanto, aponta que essa aparente tendência de redução inicial nas chances é fortemente revertida e a dinâmica de interdependência entre os países da América Latina se torna expressiva.

Esse achado está em linha com a conclusão de Brooks (2005) analisado na revisão de literatura, cujo estudo envolveu 59 países incluindo também localizados na Europa do Leste e Ásia Central, mas cujo objeto era a adoção de uma reforma de privatização do sistema de pensão²⁶. Brooks também encontrou que a dinâmica de influência da decisão de um país sobre outros seria forte na América Latina, enquanto que não significativo nos países da OCDE.

O gráfico a seguir confirma o efeito demonstrado pelos coeficientes. O eixo horizontal representa o tempo, onde o zero corresponde a 1990, quando nenhum dos países observados havia estabelecido um marco de PPPs, e 26 corresponde a 2016, período final das observações. O eixo vertical correspondente à taxa de “sobreviventes”, que na questão de interesse seriam os países que não estabeleceram um marco de PPPs. Ao início do período de observação, 100% dos países na análise eram sobreviventes, ou nenhum deles havia adotado oficialmente um marco de PPPs. Já ao final do período de observação, mais de 50% dos países OCDE haviam estabelecido um marco formal de impulso às PPPs e quase 75% dos países da América Latina o haviam feito.

²⁶ Vide seção 2.3 com os achados dos artigos revisados.

Gráfico 2 - Curva de Sobrevivência de Kaplan-Meier



Fonte: A autora, 2019.

Nota-se na análise do gráfico, observando a linha correspondente ao grupo da América Latina, que os países desse grupo demoraram mais tempo para começar a aderir em volume às PPPs do que os países da OCDE, que tiveram um comportamento de adoção mais linear ao longo do período de observação. Como o gráfico deixa claro, a América Latina, apesar da demora inicial, teve uma “moda” de marcos de PPPs por volta dos anos 20 a 26 de observação (2010 a 2016), quando um grande número de países adotou a ferramenta de maneira sequencial.

Em nenhuma das especificações do modelo, a variável que representa a ideologia de esquerda teve significância estatística. Dessa forma, não foi possível confirmar a hipótese de que governos de esquerda representariam chances reduzidas de adoção das PPPs. Tal achado pode estar relacionado com o apontado por Zohlnhoefer, Obinger e Wolf (2008), analisado na revisão de literatura, que diferenças ideológicas não são relevantes quando situações econômico-fiscais críticas estão presentes.

Também não foi possível confirmar a hipótese de que quanto maior a opinião pública a favor das privatizações, maiores as chances de adoção das PPPs, tendo em vista a não significância estatística da variável que captura a média do nível de inclinação da população a favor da maior participação do setor privado nas propriedades e indústrias. Apenas a quarta especificação apresentou a variável com significância estatística, somente considerando um corte de p valor a 10%.

Em dois modelos corrigidos, as variáveis de crescimento do PIB alcançam significância estatística e é interessante observar que os efeitos para o grupo de base e para a América Latina são opostos. Enquanto que na variável com efeito principal o aumento na taxa de crescimento do PIB representa chances reduzidas de adoção de marco de PPPs (ainda que com significância estatística mínima, apenas no corte de 10%) na interação desse efeito com a América Latina o aumento na taxa de crescimento do PIB representa chances aumentadas de adoção das PPPs, com significância estatística no corte de 5% do p valor. Ou seja, nos países OCDE, o maior crescimento econômico reduz as chances de estabelecimento do marco de PPPs, o que pode estar relacionado com a menor necessidade de recorrer a capital privado, já que nesses cenários o setor público teria a princípio uma condição superior de captação de recursos públicos.

Uma possível explicação para esse efeito na América Latina foi apontada na entrevista realizada como parte da presente tese e documentada no capítulo de estudos de casos. O Dr. Ronald Fisher, especialista e pesquisador da Universidade do Chile com foco em PPPs há mais de 20 anos, afirmou durante a entrevista que a hipótese dele seria justamente que para a América Latina, o crescimento no PIB ensejaria um ambiente mais favorável à adoção de PPPs, e não a redução no crescimento, tendo em vista que o crescimento econômico produz demandas aumentadas por infraestrutura de qualidade, que poderiam ser supridas via contratos de PPPs. Além de que, combinado com a maior demanda por infraestrutura, para os países da América Latina o crescimento do PIB nem sempre vem acompanhado de significativa maior capacidade de investimento por parte do Estado.

A variável que captura o efeito do balanço fiscal dos governos no estabelecimento do marco de PPPs não apresentou significância estatística na modelagem em que foi incluído.

6 A IMPLANTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DE PPPS: ESTUDO DOS CASOS CHILENO, BRASILEIRO, AUSTRALIANO E HONDURENHO

Para se analisar um fenômeno com numerosas possíveis variáveis de influência simultânea - como é fenômeno da adoção das parcerias público-privadas por países com características políticas, geográficas e socioeconômicas tão distintas – é importante aliar à análise quantitativa os estudos de caso, que permitem mais profundidade nos cenários individuais quando da adoção do marco de promoção das PPPs. Para o presente estudo, o determinante na seleção do conjunto de casos foi ter países com características distintas - políticas, geográficas e socioeconômicas – no momento de adoção do marco de PPPs.

Desta forma, são analisados: (i) o Chile, que em 1991 estabeleceu o seu Ato das Concessões; (ii) o Brasil, que em 2004 aprovou a Lei 11.079/2004, chamada de “Lei das PPPs”; (iii) a Austrália que mesmo tendo o sistema legal de lei comum (common law) e já fazendo uso há décadas da ferramenta, em 2005 estabeleceu uma abordagem nacional para o tema através da publicação das Políticas e Diretrizes Nacionais para as PPPs (National PPP Policy and Guidelines); e (iv) Honduras, que em 2010 publicou a Lei de Promoção das Parcerias Público-Privadas (Ley de Promoción de la Asociación Público Privada, Decreto Legislativo N° 143-2010).

O quadro a seguir demonstra a variedade de cenários entre esses países quando do estabelecimento do marco das PPPs.

Quadro 5 - Países selecionados para serem objeto de estudo de caso e valores de variáveis político-econômicas para os mesmos no ano de adoção do marco nacional de PPPs

País	OCDE?	Ano do marco regulatório PPPs	Mandato político-ideológico no ano de adoção	Taxa de crescimento do PIB no ano anterior	Opinião pública acerca das PPPs no ano ²⁷	Proporção de outros países no grupo (OCDE ou América Latina) que já tinham marco de PPPs
Chile	Sim	1991	Esquerda	Crescente	5,89	Na América Latina eram 0 de 19 países e, na OCDE, 3 de 35 já haviam adotado.
Brasil	Não	2004	Esquerda	Decrescente	5,24	1 de 19 países
Austrália	Sim	2005	Direita	Crescente	4,58	9 de 35 países
Honduras	Não	2010	Direita	Decrescente	5,30	3 de 19 países

Fonte: A autora, 2019.

Antecipando a estrutura do capítulo, na próxima seção serão apresentadas para cada país – por ordem de adoção do marco das PPPs – as principais características do contexto geral, político e econômico quando da adoção do marco. Em seguida, é feita a análise comparativa e conclusão a partir das informações apresentadas.

6.1 A ADOÇÃO DAS PPPS NO CHILE

O Chile implantou seu marco regulatório de PPPs em 1991, com o chamado Ato das Concessões. Importante esclarecer que no Chile são tratados como PPPs: (i) os projetos que são integralmente financiados pelos usuários da infraestrutura pública – os quais no Brasil não são chamados de PPPs, mas sim de concessões simples²⁸; (ii) os projetos que são parcialmente financiados pelo setor público e parcialmente

²⁷ Conforme detalhado na seção metodologia, o número corresponde à média das respostas à pergunta: “Em uma escala de 1 a 10, onde 1 significa a crença de que a propriedade privada de negócios e indústrias deveria aumentar e 10 significa a crença de que a propriedade pública de negócios e indústrias deveria aumentar, onde você posicionaria a sua opinião?”

²⁸ Concessões simples são os projetos de infraestrutura que não requerem financiamento público, são integralmente financiadas pelos usuários. Por exemplo, rodovias em que os pedágios são suficientes para remunerar o concessionário privado, esse não receberá contrapartida pública para operar a rodovia.

pelos usuários diretos – que no Brasil são as chamadas PPPs patrocinadas: e (iii) aqueles que são integralmente financiados na fase de operação com recursos públicos, mas operados por concessionárias privadas – as chamadas PPPs administrativas no Brasil. Ou seja, PPPs e concessões simples são todas regidas pelo mesmo marco regulatório no Chile.

O modelo chileno de concessões teve impulso inicial com os projetos de rodovias em que uma empresa privada constrói e financia o projeto de infraestrutura e depois cobra pelo uso dos serviços, em geral por dez a trinta anos. Ao final do projeto, a infraestrutura é transferida para o Estado. O Ato das Concessões de 1991 embasou a contratação privada para obras públicas, a ser regulada pelo Ministério das Obras Públicas. Faz-se uma nota que tal lei foi aperfeiçoada significativamente em 1996 e modificada novamente em 2010, pelo atual marco regulatório nº 20.410 (Lei das Concessões de Obras Públicas). Para fins do presente estudo, considera-se como marco principal o estabelecimento do primeiro Ato, tendo em vista que o intuito de promover a ferramenta no país foi estabelecido nesse momento.

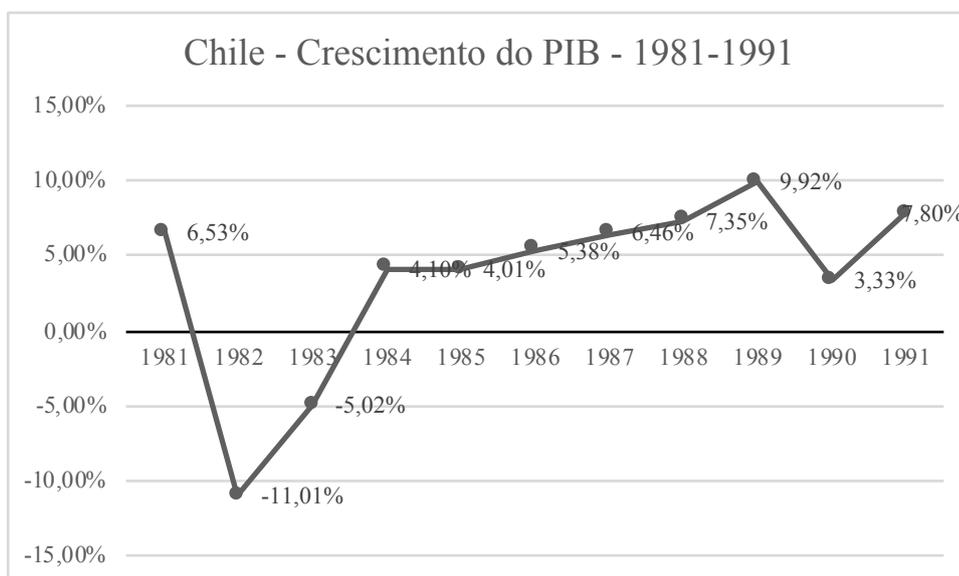
O programa que culminou no marco regulatório das PPPs no Chile teve início durante governo da coalização *Concertación*, de partidos tidos como de centro, centro-esquerda e esquerda. A *Concertación* estava composta originalmente pelos partidos *Demócrata Cristiano* (DC), *Por la Democracia* (PPD), *Radical Socialdemócrata* (PRSD), *Socialista* (PS), *MAPU Obrero Campesino* e *Partido Liberal*. O símbolo da coalizão era um arco-íris, o que representava a diversidade de propostas e interesses que a integravam. A coalizão *Concertación de Partidos por la Democracia* foi criada como principal opositora ao regime militar de Augusto Pinochet (1973-1990) e sucedeu ao seu mandato.

O governo da coalização *Concertación* durou de 1990 a 2010 e os primeiros governos pós-Pinochet foram os de Patricio Aylwin (1990-1994), do partido *Demócrata Cristiano*, e Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1998), também *Demócrata Cristiano*. Os primeiros movimentos para a promoção das concessões no Chile ocorreram ainda com Pinochet e o governo Aylwin não promoveu reformas econômicas com linhas que destoassem significativamente do regime militar, mas sim adicionou às diretrizes neoliberais programas de ajuda à população mais pobre do país, em esforços para reduzir a desigualdade de renda. O governo Frei é conhecido por também não promover mudanças radicais à linha econômica seguida durante o regime militar, mas por haver aprofundado a adoção de medidas neoliberais e ampliado as relações

internacionais chilenas. Além do aperfeiçoamento do marco de PPPs, como ilustração de tais medidas neoliberais, houve a privatização de empresas estatais e a inclusão do Chile em tratados de livre comércio como o Mercosul e com alguns países da Europa, Américas e Ásia.

Em 1990, no ano anterior ao de estabelecimento do marco de PPPs, o Chile teve crescimento do PIB de 3,33%. 1990 foi um ano de queda no crescimento do PIB, mas importante analisar que após sete anos de ganhos consecutivos e expressivos no crescimento da taxa. Em 1982 o PIB recuou 11% com relação ao ano anterior, enquanto que em 1989 o crescimento do PIB com relação ao ano anterior atingiu próximo de 10%.

Gráfico 3 - Crescimento do PIB no Chile entre os anos 1981 e 1991



Fonte: A autora, 2019.

O Chile apresentava no início dos anos 1990, no entanto, um déficit grande de infraestrutura de transportes. Muito pouca infraestrutura havia sido construída nos anos 1970 e 1980. O país não tinha recursos financeiros públicos compatíveis com a necessidade de investimento.

O Chile já apresentava quando da adoção do marco de PPPs um sistema maduro, funcional e bem estruturado para a avaliação de seus investimentos em obras públicas, aplicável para todos os projetos públicos, e que passou a ser aplicável também para as PPPs. Importante ressaltar também que o Chile era um dos poucos países com tradição estabelecida de décadas na cobrança de pedágios em rodovias mesmo estatais. A cobrança de pedágio em rodovias estatais obedece a uma lógica

e esforço para que os usuários de determinada infraestrutura a financiem, em vez dessa ser financiada por todos os contribuintes em geral.

Como atividade parte da presente tese, no dia 22 de junho de 2018 foi realizada uma entrevista com o Prof. Dr. Ronald Fischer, Diretor do Centro de Economia Aplicada no Departamento de Engenharia Industrial, Faculdade de Ciências Físicas e Matemática da Universidade de Chile. O Dr. Fischer trabalha com PPPs no Chile desde o início dos anos 1990, ou seja, quando da implantação do Ato das Concessões no país. Dr. Fisher confirmou que o interesse por concessões e PPPs no Chile se iniciou ainda durante a ditadura.

Dr. Fischer contou que o Chile no governo Aylwin, classificado como de esquerda, tinha como Ministro de Obras Públicas o Sr. Carlos Hurtado, de direita. Para desviar-se da burocracia, Carlos Hurtado contratou um grupo de pesquisas na Universidade do Chile, no qual trabalha até hoje o Dr. Fischer, para estudar conceitualmente o tema e propor recomendações para o marco regulatório em desenvolvimento. Apesar do marco inicial ter sido lançado em 1991, a primeira concessão no país foi contratada em 1994. Na opinião de Dr. Fischer, essa primeira foi muito mal estruturada, assim como as imediatamente seguintes. Muitos estudos foram realizados pelo grupo, até que em 1996 a lei foi significativamente melhorada. As concessões de 1997 em diante já apresentaram estruturação de qualidade técnica.

Questionado sobre os principais determinantes àquela época para que o Chile estabelecesse o marco de PPPs, Dr. Fischer respondeu que o acesso a capital teria sido inicialmente o que teve maior peso, mas logo foram percebidas e ressaltadas as possibilidades de maior eficiência a ser atingida pelo modelo com maior participação do setor privado. Segundo relato do Dr. Fischer, a política enfrentou muito pouca resistência da população à época, que estava ansiosa por mais infraestrutura após a década de 1980, que havia sido de muito crescimento econômico, mas baixíssimo investimento público.

6.2 A ADOÇÃO DAS PPPS NO BRASIL

O Brasil implantou seu marco regulatório de PPPs em 2004, a partir da Lei 11.079/2004. O marco incorporou práticas indicadas pelas experiências internacionais, incluindo a remuneração do parceiro privado vinculada ao desempenho, a divisão prévia de riscos a serem arcados pelas partes privada e pública, além do fundo garantidor para dar segurança aos concessionários privados quanto ao pagamento das contraprestações públicas. À época o valor mínimo global

do contrato de uma PPP precisaria ser de R\$ 20 milhões e quanto ao prazo, precisavam durar de 5 a 35 anos. Vale uma nota que a Lei das PPPs de 2004 foi alterada pela Lei 13.529 de 2017 que trouxe algumas medidas para tentar aumentar o volume de PPPs, incluindo a redução do piso mínimo para a modelagem de PPPs para o valor global do contrato de R\$ 10 milhões.

O ano de 2004 correspondeu ao segundo ano do mandato do presidente Lula (2003-2011), do Partido dos Trabalhadores (PT), identificado como de esquerda pela literatura. Apesar de grande expectativa contrária, o governo Lula deu seguimento à política econômica do governo anterior, tida como de oposição, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Para sinalizar ao mercado a manutenção da linha de política econômica do governo anterior, Lula inclusive nomeou como seu primeiro presidente do Banco Central do Brasil o economista Henrique Meirelles, deputado federal eleito em 2002 pelo PSDB de Goiás e ex-presidente do BankBoston. O governo Lula patrocinou a promoção das PPPs, apresentando a modelagem como a oportunidade para o país reduzir o enorme déficit de infraestrutura através da atração do capital privado.

O jornal Folha de São Paulo, periódico diário com maior circulação no país, noticiava no dia 31 de dezembro de 2004, um dia após Lula ter sancionado a Lei das PPPs, a seguinte fala do presidente:

Se o Estado não pode, vamos fazer parceria para a iniciativa privada fazer. Do ponto de vista do povo, ele não quer saber se foi o dinheiro do Estado ou dinheiro privado; quer saber se está vendo o filho dele brincar numa rua sem esgoto a céu aberto, ou com esgoto tratado, água encanada, potável, de boa qualidade (SILVA, 2004 apud SOLIANI; SCOLESE, 2004, p. b3).

Como parte do presente estudo, em 11 de julho de 2018 foi entrevistado na sede do IFC (International Finance Corporation) - braço do Banco Mundial para fomentar o setor privado - o Oficial de Investimentos do Setor de Estruturação de PPPs, Sr. Fernando Camacho. Antes de trabalhar no IFC, o Sr. Camacho trabalhou por mais de dez anos no BNDES na formatação de PPPs e concessões. Tem formação acadêmica também na área, com mestrado em métodos matemáticos em finanças pelo IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada - e doutorado em economia pela Universidade de Queensland, na Austrália, onde se especializou em regulação econômica, políticas de competição e estratégia de negócios em indústrias de infraestrutura.

Questionado sobre as principais motivações para a promoção das PPPs no Brasil, o Sr. Camacho respondeu que com clareza o aspecto fiscal foi o principal direcionador da política no início da implementação. Refletiu que o processo de adoção das concessões e PPPs no Brasil foi similar ao ocorrido cerca de 15 anos antes na Inglaterra sob o comando de Margareth Thatcher. Por questões inicialmente fiscais, foi lançado um processo de privatizações. Inicialmente foram alvos as empresas estatais nas chamadas indústrias de redes – telecomunicações, gás, energia, etc. Por serem indústrias em monopólios naturais e com alto impacto na vida da população, naturalmente precisou ser construído um novo papel do Estado, agora regulador. A partir daí surgem as agências regulatórias, novos arranjos de supervisão mistos entre setor público e setor privado, etc.

A experiência levou a aprendizados e necessidades de reformulações, mas apresentou também sucessos objetivos no alcance de melhor saúde fiscal pública e percepção de maior qualidade nos serviços aos usuários. A partir desses sucessos, foi natural a expansão do movimento para outras indústrias, além das de rede. Nesse momento, a motivação não era apenas a fiscal, já se refletia e enfatizava conceitualmente sobre o potencial de melhor eficiência do modelo com a participação regulada do setor privado. Foram os novos alvos as rodovias, portos, aeroportos e afins. Esses com potencial para a auto sustentação financeira e, portanto, vocação para concessões simples.

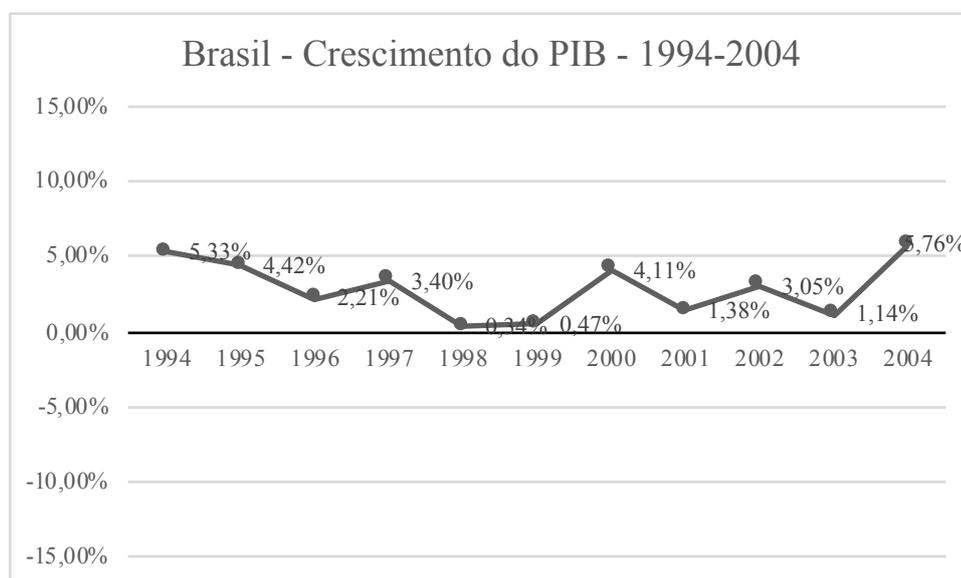
A próxima etapa foi a expansão para as chamadas operações sociais, incluindo escolas, hospitais, centros de detenção, etc. Essas últimas, por não terem geralmente a característica de pagamento pelos usuários diretos, fizeram desenvolver ainda mais fortemente as PPPs, já que o pagamento aos concessionários é direto pelos governos, mas preservando as características das PPPs de pagamento gradual ao privado ao longo de décadas e condicional à operação com performance satisfatória, divisão de riscos previamente acordada entre as partes, etc. Na visão de Camacho, o movimento ocorrido na Inglaterra e cerca de 15 depois no Brasil tiveram essas etapas similares. Camacho explica ainda que apesar de ter sido estabelecido o marco no Governo Lula, em 2004, o embrião das PPPs foi no Governo FHC, anterior.

O aumento do PIB do Brasil no ano de 2003, que foi o ano anterior à adoção do marco regulatório das PPPs, foi de 1,14%, enquanto que em 2002 a taxa de crescimento do PIB atingiu 3,05%, ou seja, o marco foi estabelecido em um ano que havia assistido a uma queda no crescimento do PIB. Além disso, o investimento no

Brasil é historicamente baixo. Em 2003 atingia 16%, quando deveria ser de pelo menos 25% para suportar adequadamente as demandas reprimida e de crescimento. Privilegiam-se os gastos públicos, versus os investimentos públicos. De acordo com o IPEA (2016, p. 12), a taxa de investimentos públicos no Brasil apresentou tendência declinante no período 1999 a 2005, um esboço de recuperação entre 2006 e 2010, novo declínio no período 2011 a 2015 e queda brusca entre 2015 e 2018²⁹. O déficit de infraestrutura é um problema recorrentemente discutido no país.

O gráfico a seguir representa o crescimento do PIB na década anterior à adoção do marco de PPPs.

Gráfico 4 - Crescimento do PIB no Brasil entre os anos 1994 e 2004



Fonte: A autora, 2019.

6.3 A ADOÇÃO DAS PPPS NA AUSTRÁLIA

De maneira diferente dos outros países que compõem o presente estudo de caso, a Austrália adota o sistema legal conhecido como *common law* (do inglês “direito comum”), caracterizado pela prevalência das decisões dos tribunais, dos precedentes de outros casos anteriores similares, versus a observância estrita a atos legislativos ou executivos. O direito, portanto, vai sendo aperfeiçoado - ou, por vezes, criado – pelos juízes. Esse tipo de sistema legal favoreceu a proliferação na Austrália de PPPs antes mesmo da adoção de um marco regulatório nacional. As PPPs já vêm sendo adotadas na Austrália desde 30 anos atrás, aproximadamente (DONNELLY; LESCHKE, 2017), mas foi em 2005 que se estabeleceu uma abordagem nacional pelo

²⁹ Vide gráfico com os dados do IPEA em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38432>

Governo Federal, através da publicação das Políticas e Diretrizes Nacionais para as PPPs (*National PPP Policy and Guidelines*).

O país recebe grande influência da Inglaterra e herdou em primeira mão as práticas e aprendizados ingleses com privatizações, concessões e PPPs. O seu vizinho, a Nova Zelândia, também recebe forte influência inglesa e apresenta experiência avançada com concessões e PPPs. Os três países têm sistema de lei comum.

Dos quatro países que compõem o presente estudo de casos, a Austrália é a que apresenta opinião pública mais favorável à propriedade privada de negócios e indústrias, com média 4,58 na resposta dos cidadãos à pergunta do *World Values Survey*: “Em uma escala de 1 a 10, onde 1 significa a crença de que a propriedade privada de negócios e indústrias deveria aumentar e 10 significa a crença de que a propriedade pública de negócios e indústrias deveria aumentar, onde você posicionaria a sua opinião?”.

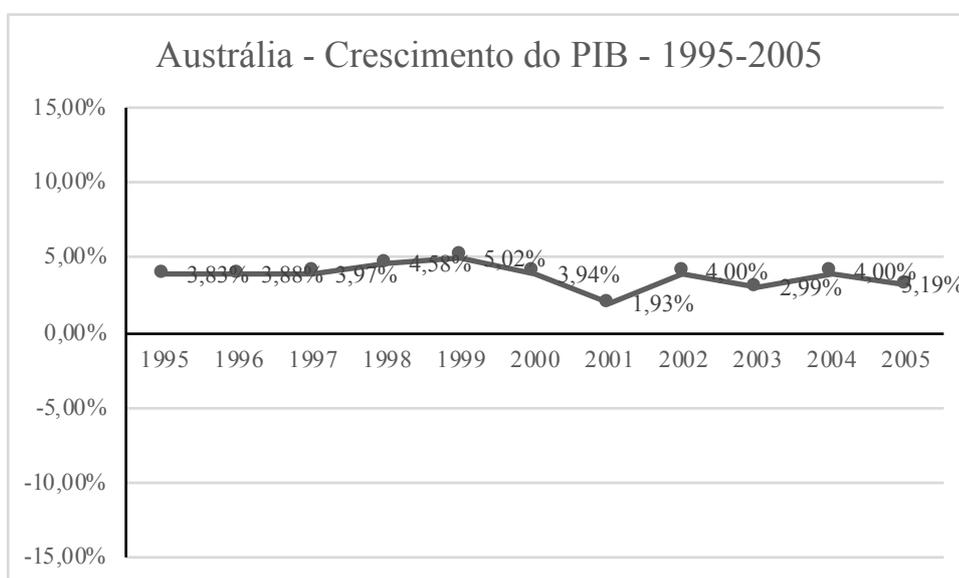
O Governo da Austrália classifica a adoção das PPPs como vital para o desenvolvimento de infraestrutura na Austrália e justifica que as PPPs permitem que governos e setor privado trabalhem juntos e compartilhem recursos em projetos importantes (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2018). Quanto ao cenário político, a Austrália tem uma democracia parlamentarista em uma monarquia constitucional (CIA, 2018). A Chefe de Estado é a Rainha Elizabeth II que, por residir no Reino Unido, é representada localmente pelo Governador Geral. Apesar do Governador Geral ter diversos poderes, age sob a direção do Primeiro Ministro, que é o Chefe de Governo. O Primeiro Ministro, inclusive, é quem recomenda à monarca a indicação do Governador Geral, mas a monarca pode validar ou vetar tal indicação. As eleições legislativas ocorrem a cada três anos, para mandatos de seis anos. Ou seja, a cada eleição, metade da casa é renovada. Após cada eleição legislativa, o líder do partido ou coalização com maioria é conduzido como Primeiro Ministro.

O cenário político na Austrália é dominado pela Coalizão, formada pelo Partido Nacional e pelo Partido Liberal, reconhecida como de centro-direita, e pelo Partido Trabalhista (ALP, do inglês *Australian Labor Party*), reconhecido como de centro-esquerda. Desde que a Austrália se tornou uma Federação em 1901, os partidos vinham se revezando por longos mandatos, com a maioria do tempo tendo a Coalização ou seus antecessores diretos no poder, e quando as Políticas e Diretrizes Nacionais para as PPPs foram estabelecidas em 2005 era a Coalizão que estava

incumbida, com John Howard no cargo de Primeiro Ministro, do Partido Liberal, que ocupou o cargo de 1996 a 2007.

A Austrália é um dos países mais ricos do mundo. Tem uma economia de mercado altamente diversificada incluindo as indústrias de minérios, finanças, tecnologia, turismo e educação de qualidade. O crescimento econômico da Austrália é reconhecido por ser contínuo e estável. Desde 1991 a economia vem em constante crescimento, sem enfrentar recessões. O gráfico a seguir representa bem tal estabilidade.

Gráfico 5 - Crescimento do PIB na Austrália entre os anos 1995 e 2005



Fonte: A autora, 2019.

6.4 A ADOÇÃO DAS PPPS EM HONDURAS

Honduras é um país de 9 milhões de habitantes localizado na América Central. Teve o seu marco regulatório de PPPs implementado através da Lei de Promoção das Parcerias Público-Privadas (*Ley de Promoción de la Asociación Público Privada*, Decreto Legislativo Nº 143-2010) de 2010. Junto com a Lei, foi criada a *Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada* (COALIANZA), agência responsável pela gestão do novo modelo de aliança público-privada, constituída como independente da Presidência da República, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, e a incumbência de gerir os processos e projetos de PPPs para a execução, desenvolvimento e administração de obras e serviços públicos.

A Lei permite PPPs com duração de vinte a quarenta anos e teria a intenção de limitar os riscos financeiros para o governo (EIU, 2014). No Diário Oficial da República de Honduras, o “*La Gaceta*”, na edição do dia em que foi publicada a lei de

promoção das PPPs (16 de setembro de 2010), consta o preâmbulo com as justificativas para tal lei, que incluem a crise econômica mundial que afeta notavelmente a Honduras e decorrente necessidade de medidas que gerem investimentos e fontes de trabalho (HONDURAS, 2010). Ademais, no website da agência oficial para a promoção das PPPs, Coalianza, é explicitamente dito que o Governo de Honduras promoveu a iniciativa de PPPs como uma solução para a falta de recursos públicos disponíveis para investir em grandes projetos de infraestrutura e serviços.

Na entrevista com o Dr. Fischer, na Universidade do Chile, também se questionou sobre as principais motivações para a promoção das PPPs no caso específico de Honduras, tendo em vista que o Dr. Fischer havia acabado de retornar de Honduras onde esteve para participar de um evento sobre o tema PPPs a convite do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para o Dr. Fischer, é clara a motivação de maior acesso a capital para conseguir desenvolver infraestrutura em Honduras. A isso, soma-se a forte influência de bancos internacionais de desenvolvimento.

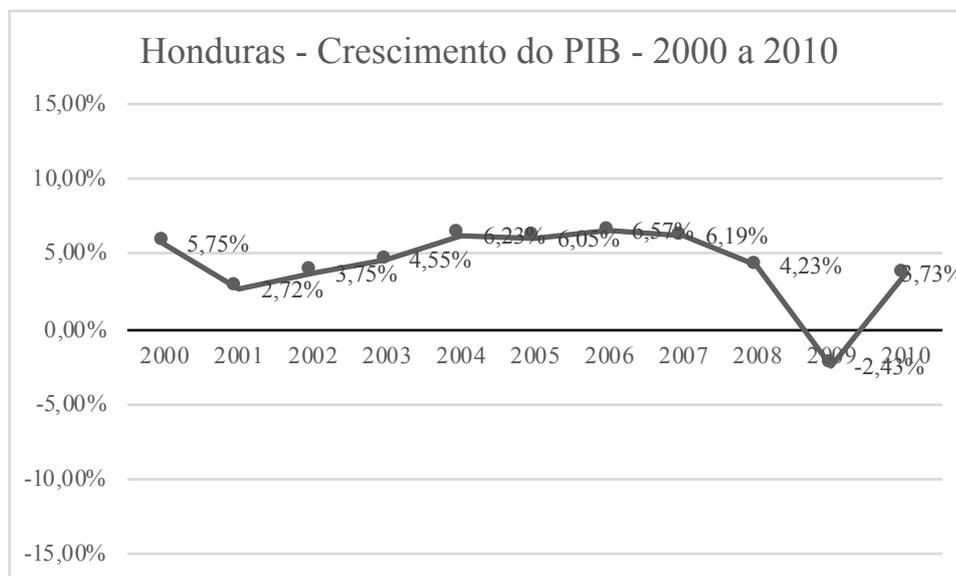
Honduras tem um regime classificado como semidemocrático pelo *Freedom House* (2019), com eleições diretas para presidente, que é quem exerce o cargo de Chefe de Estado e também de Chefe de Governo. Afora o Poder Executivo, há o Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional de Honduras, com 128 deputados eleitos para um mandato de quatro anos por representação proporcional. O Poder Judiciário é independente do Executivo e do Legislativo.

Na história recente, nota-se o período de 1963 a 1981 marcado por consecutivos governos militares autoritários, que em 1963 tomaram o poder do presidente democraticamente eleito à época. Em 1981, Roberto Suazo Córdova, do Partido Liberal de Honduras (PLH) foi eleito presidente. Após 1981 e até 2009 o sistema eleitoral foi dominado pelo PLH e pelo conservador Partido Nacional de Honduras (PNH), que se revezaram como vencedores nas eleições a cada um ou dois mandatos. Em 2009, houve um golpe militar em Honduras, conforme reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) (2009), quando o presidente eleito Manuel Zelaya (PLH) foi preso em sua residência e deposto. Em seu lugar, assumiu o próximo na linha de sucessão, Roberto Micheletti (PLH), que não foi reconhecido pela comunidade internacional, mas foi o presidente de facto entre junho de 2009 e janeiro de 2010. Em 29 de novembro de 2009, foi eleito Porfirio (Pepe) Lobo Sosa, do PNH

de direita, que assumiu em 27 de janeiro de 2010. Por ter sido eleito cinco meses após o golpe militar, o mandato de Porfirio Lobo Sosa foi reconhecido apenas por parte da comunidade internacional. A União Europeia não reconheceu, nem diversos países da América Latina, mas Estados Unidos, Canadá e Colômbia, por exemplo, reconheceram. Pepe Lobo foi presidente de Honduras entre 2010 e 2014 e durante o seu mandato, portanto, foi estabelecido o marco legal das PPPs.

Honduras passou em 2008 por cheias severas que destruíram ou danificaram seriamente metade das rodovias do país. A taxa de crescimento do PIB do país já vinha em baixa, ainda que leve naquele momento, desde 2007, quando foi de 6,19%, versus 6,57% no ano anterior. Em 2008, a queda se acentuou e a taxa de crescimento foi a 4,28%. Em 2009, ano imediatamente anterior à adoção do marco regulatório de PPPs, a maior queda foi sentida, quando a taxa de crescimento caiu para -2,43%, ou seja, com retração do PIB. O gráfico a seguir demonstra a evolução do crescimento do PIB na década anterior até o ano de adoção do marco das PPPs no país.

Gráfico 6 - Crescimento do PIB em Honduras entre os anos 2000 e 2010



Fonte: A autora, 2019.

6.5 REFLEXÕES SOBRE OS CASOS ESTUDADOS

A análise dos casos clarifica sobre as etapas que levaram ao desenvolvimento das PPPs. Para todos os casos estudados – Chile, Brasil, Austrália e Honduras – as etapas parecem ter sido similares. Primeiro, a motivação fiscal, de acesso a capital, leva a atenção às privatizações. Com o tempo, percebem-se as possibilidades de arranjos com o setor privado em que o Estado assume o papel de planejador, supervisor e regulador. Em um segundo momento é que se despertam para as

possibilidades de maior eficiência e performance nesses novos arranjos com o setor privado. É interessante observar que os novos países que foram adotando as PPPs aparentemente ignoraram as lições aprendidas dos países inovadores, como Inglaterra, Austrália e Chile, e incorporaram a política pública ainda com ênfase no aspecto fiscal, e não no aspecto de melhor performance na contratação dos agentes privados. Em geral, a adoção de PPPs nesses países pioneiros passou pelo processo de: (i) adotar e promover as PPPs com foco especial em acessar capital, embasado no déficit de infraestrutura e baixa capacidade financeira do Estado no momento; (ii) provocar a partir daí estudos acadêmicos e fortes críticas evidenciando que as PPPs não resultam em menos gastos públicos, mas sim na maioria das vezes resultam em mais gastos públicos, mas com vencimentos alongados ao longo de décadas; (iii) reformular o seu programa de PPPs a partir dos estudos empíricos e conceituais, privilegiando então o enfoque nas características das PPPs que visam a promover mais inovação e eficiência a partir de relações mais racionais com o setor privado. Mesmo tendo disponível na literatura esse processo ocorrido, países como o Brasil, ou praticamente todos na América Latina que adotaram, parecem não ter observado a conclusão de que o melhor que as PPPs tem a oferecer reside na possibilidade de maior inovação e eficiência.

Especificamente, foram analisados neste capítulo: (i) o Chile, que em 1991 estabeleceu o seu Ato das Concessões; (ii) o Brasil, que em 2004 aprovou a Lei 11.079/2004, chamada de “Lei das PPPs”; (iii) a Austrália que mesmo tendo o sistema legal de lei comum (*common law*) e já fazendo uso há décadas da ferramenta, em 2005 estabeleceu uma abordagem nacional para o tema através da publicação das Políticas e Diretrizes Nacionais para as PPPs (*National PPP Policy and Guidelines*); e (iv) Honduras, que em 2010 publicou a Lei de Promoção das Parcerias Público-Privadas (*Ley de Promoción de la Asociación Público Privada*, Decreto Legislativo N° 143-2010). Com relação ao aspecto econômico, vale notar a diversidade em valor do PIB per capita entre os adotantes, com a Austrália ocupando a 11ª posição de 192 países no ranking mundial, com PIB per capita de US\$ 51.737,00; o Chile ocupando a 56ª posição com PIB per capita de US\$ 13.576,00; o Brasil ocupando a 72ª posição com PIB per capita de US\$ 8.727,00 e Honduras na 132ª posição com PIB per capita de US\$ 2.609,00 (FMI, 2017).

A análise do contexto dos países apresentados à primeira vista mais intrigante do que esclarece sobre o objeto de estudo, que busca encontrar um padrão de

determinantes políticos ou socioeconômicos para a adoção do marco de PPPs. No aspecto político, enquanto o Chile estabelece seu marco de concessões e PPPs durante um governo central de esquerda, no ano posterior à restauração da democracia no país após 17 anos de ditadura militar de direita que havia iniciado o embrião dessa política pública de mais participação do setor privado, na Austrália, uma democracia parlamentarista em uma monarquia constitucional, o marco é lançado no décimo ano do mandato de John Howard, do Partido Liberal de direita, que exerceu o cargo de Primeiro Ministro de 1996 a 2007. Enquanto no Brasil é lançado em 2004, no segundo ano do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores após oito anos de um governo de centro-esquerda que iniciou a elaboração do marco regulatório, em Honduras é lançado em 2010, durante um governo de direita que foi eleito e assumiu após um golpe militar em um governo também de direita no ano anterior.

No aspecto econômico, o Chile adotou o marco regulatório com a economia em um crescente que já durava uma década, assim como a Austrália também estabelece o marco nacional em uma época de crescimento econômico. O caso do Chile, portanto, corrobora os resultados da análise quantitativa, que indicam que na América Latina os países tendem a adotar PPPs quando há expansão econômica (crescimento do PIB). Como sugerido pelo Dr. Fischer, especialista em PPPs pesquisador da Universidade do Chile e entrevistado no âmbito do presente estudo, é possível que o crescimento no PIB de países da América Latina resulte em fortes demandas por infraestrutura para sustentar tal crescimento, já que esses países tendem a ter baixo nível histórico de investimento público e, portanto, infraestrutura precária. Enquanto isso, indo de encontro aos achados quantitativos, o Brasil adota com a taxa de crescimento em queda, logo após passar por uma grave instabilidade econômica provocada pela insegurança dos mercados com a eleição de Lula, primeiro presidente do Partido dos Trabalhadores, tido como de extrema esquerda à época. Honduras também estabeleceu o seu marco durante uma crise econômica, após passar dois anos antes por cheias historicamente severas que danificaram seriamente a infraestrutura e a estabilidade econômica do país.

Com relação ao déficit de infraestrutura, o mergulho no contexto desses quatro países aponta que, talvez por origens distintas, três dos quatro países estudados apresentam déficits sérios de infraestrutura. No caso do Chile, porque o forte crescimento econômico da década anterior não foi acompanhado por investimento

público em rodovias, portos e aeroportos, por exemplo, para suportar a demanda econômica crescente. O Brasil por apresentar historicamente baixo nível de poupança e investimento público e privado e déficits de infraestrutura. E Honduras por uma combinação de déficit estrutural e baixa capacidade de investimento do Estado, mas agravado pelo fenômeno natural das cheias severas de 2008.

Com relação à opinião pública acerca de anseio por mais ou menos propriedade privada de negócios e indústrias, os quatro países apresentavam média próximas do neutro (5), para a resposta à pergunta: “Em uma escala de 1 a 10, onde 1 significa a crença de que a propriedade privada de negócios e indústrias deveria aumentar e 10 significa a crença de que a propriedade pública de negócios e indústrias deveria aumentar, onde você posicionaria a sua opinião?”. O Chile apresentava média de respostas com valor 5,89; o Brasil com valor 5,24; Austrália com valor 4,58 e Honduras com valor 5,30.

A grande diversidade de contextos observada nos estudos de caso nos faz refletir se as PPPs representam para os países a possibilidade de um maior alinhamento racional e necessário de incentivos nos contratos entre os setores público e privado, independentemente do contexto político, social, institucional ou econômico.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

PPPs para fins do presente estudo podem ser entendidas como contratos de longo prazo entre o setor público e o setor privado, onde o setor privado assume responsabilidades e riscos em uma combinação das atividades de desenho, financiamento, construção, manutenção e operação de equipamentos com usos de interesse público. Os riscos assumidos pela parte privada são aqueles em que as empresas podem ter maior influência na gestão ou maior acesso a informações sobre a potencial materialização e formas de prevenção de tais riscos. De maneira análoga, os riscos alocados ao setor público são aqueles que o Estado pode melhor gerir ou influenciar, incluindo os riscos relacionados a mudanças em leis que afetem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de PPPs, por exemplo. Como posto nos objetivos do estudo, acredita-se que o primeiro passo para entender futuramente o impacto de uma política pública é entender o porquê de essa ter sido adotada, quais os determinantes e a dinâmica por trás do estabelecimento da política, esse é o objetivo da pesquisa.

As motivações para adotar a ferramenta, de acordo com a literatura, podem ser domésticas ou refletir interdependência entre governos. As motivações domésticas foram classificadas no estudo de acordo com a natureza, se de ideologia, oportunismo político ou pragmatismo. Ideologia reflete a divisão comum entre os pensamentos de direita, centro ou esquerda; oportunismo político reflete o nível de satisfação com - ou demanda da população por - determinada política pública; e pragmatismo reflete razões práticas técnicas ou econômicas para a adoção da política pública. No caso das PPPs, as razões pragmáticas para a adoção apontadas apresentam duas naturezas claramente distintas: a de acesso a capital privado para a entrega de mais bens públicos; e a de melhor performance na entrega de bens e serviços públicos através de contratos mais bem desenhados. A força da interdependência entre os governos também é apontada com ênfase na literatura, ressaltando o quanto os governos tendem a “imitar” políticas públicas adotadas em outros governos, ou também se balizar por estudos e influências de órgãos internacionais de desenvolvimento.

As hipóteses testadas foram: (i) países em desenvolvimento (América Latina) tendem a adotar o instrumento de PPPs quando a economia está estagnada ou em recessão, enquanto o cenário de crescimento econômico não afeta a probabilidade de adoção das PPPs nos países desenvolvidos (OCDE); (ii) quanto menor o equilíbrio

fiscal, mais os governos dos países em desenvolvimento (América Latina) tenderão a adotar as PPPs, enquanto que a variável equilíbrio fiscal não afeta as chances de adoção das PPPs pelos governos desenvolvidos (OCDE); (iii) países com governantes de ideologia de esquerda têm probabilidade reduzida de adotar PPPs quando comparados a países com governantes de ideologia de centro ou direita; (iv) quanto maior for a média da população a favor de mais participação do setor privado na provisão de bens e serviços públicos, mais chances de o governo adotar PPPs; e (v) quanto maior a proporção de países que estabeleceram um marco de PPPs, maiores as chances que ainda mais países adotem.

O desenho de pesquisa foi centrado em uma *Nested Analysis*, que envolveu modelo quantitativo de análise de duração, além de aprofundamento em quatro casos. Os achados quantitativos corroboraram a hipótese de que quanto maior a proporção de países que estabeleceram um marco de PPPs, maiores as chances de adoção por mais países, mas apenas para o grupo da América Latina. Não houve significância estatística para o grupo da OCDE. Além disso, foi encontrado um achado contrário à hipótese (i) especificada, ou seja, há evidências que para a América Latina, quanto maior o crescimento econômico, maiores as chances de adoção de um marco de PPPs. Os estudos de caso serviram para aprofundar nas premissas para a adoção, tendo sido escolhidos quatro casos que representassem uma variedade de cenários no momento da adoção. Ou seja, os países foram escolhidos de forma a se analisar casos em que as hipóteses são corroboradas e também casos que vão de encontro ao esperado e aos achados na análise quantitativa.

Com relação à contribuição social do presente trabalho, os achados servem para um alerta à administração pública, quando se está prescrevendo PPPs. Com relação ao efeito significativo na América Latina da maior densidade de outros países com marco de PPPs estabelecido, este merece especial atenção. Devido à baixa capacidade técnica em geral das burocracias nesses países, os governos optam por confiar as próprias decisões tendo como base as experiências alheias, e em muitos casos sem ponderar como os diferentes cenários sociais, políticos, econômicos e institucionais podem afetar as chances locais de sucesso da política pública. Esse fato é agravado quando há um incentivo explícito por parte de organismos internacionais para o estabelecimento de políticas públicas muitas vezes “por adesão”, ou seja, como pouco esforço de adaptação para as realidades locais.

Como PPPs ensejam relações de longuíssimo prazo - décadas geralmente - e preveem o balanço entre interesses públicos e privados, é essencial ter instituições jurídicas, regulatórias e de fiscalização da administração pública maduras, para manter o equilíbrio de tais relações. Sem esse balanço, os potenciais benefícios das PPPs não têm bases para se materializarem. Pelo contrário, podem inclusive significar mais corrupção e gastos públicos sem contrapartida de aumento na qualidade de vida da população. Dessa forma, é preocupante observar o efeito direto exercido por outros governos adotarem políticas similares ou pela influência de órgãos internacionais, aparentemente sem a devida ponderação e crítica levando em consideração o histórico e cenário próprios.

Ideologia não ter efeito significativo – como demonstrado pelos resultados empíricos quantitativos e também pelos estudos de casos – também leva a uma reflexão importante. Enquanto, por um lado, ainda é comum vermos atores relevantes - incluindo os próprios partidos políticos, mídia e academia – utilizando a definição entre esquerda, centro ou direita, na prática se observa a falta de unidade no que significa ser de esquerda, centro ou direita. Além disso, com a ciência política e mais especificamente o estudo de administração e políticas públicas em constante evolução, os achados científicos relacionados ao potencial sucesso ou fracasso de políticas públicas deveria prevalecer sobre a ideologia nas análises. Com a avaliação de políticas públicas baseada em ciência, a ideologia deveria de fato perder força. A tendência é que uma ferramenta de política pública não seja classificada como de direita ou de esquerda, mas tão somente os resultados almejados com a aplicação de tais políticas. Fazendo uma relação com as PPPs, os resultados almejados são de mais bens e serviços públicos ofertados com maior qualidade à população. Tais resultados são igualmente desejáveis por direita, centro ou esquerda e, portanto, PPPs não deveriam ser classificadas como políticas públicas características de apenas uma das direções.

Vale notar que as características de incentivo à performance através de níveis de remuneração proporcionais a níveis de performance, divisão mais racional de riscos, etc. já são comuns nas relações entre privados apenas. Os arranjos contratuais privados já permitem há tempos e amplamente o alinhamento inovador de incentivos entre as partes, levando em conta as particularidades do negócio em discussão. No entanto, o direito administrativo público no Brasil ou seu equivalente em outros países que adotam o sistema de lei civil, aquele que gere as relações com o setor público,

restringe sobremaneira as formas de contratação com o Estado com vistas a melhor resguardar a *accountability*, e por isso as PPPs chamam a atenção e são tratadas como inovadoras.

O presente trabalho agrega à literatura existente sobre PPPs e também àquela sobre difusão de políticas públicas. Como visto no capítulo acerca da revisão de literatura sobre o objeto, a literatura sobre PPPs ainda é considerada por diversos autores como incipiente fora do grupo de países pioneiros, e especialmente na análise sobre PPPs na América Latina e Brasil. Além disso, a maior parte da literatura visa a analisar o impacto da adoção de PPPs, sendo que tal impacto por enquanto pode ser analisado apenas preliminarmente, tendo em vista que o marco no Brasil, por exemplo, foi estabelecido apenas em 2004 e o instrumento é de longo prazo, com contratos de décadas. Desta forma, apenas em mais algumas décadas poderemos ter estudos mais robustos sobre a real eficácia das PPPs na região. O estudo é pioneiro na análise aprofundada a partir do método de *Nested Analysis* para a América Latina e OCDE sobre as razões pelas quais PPPs são adotadas, a dinâmica presente no processo de adoção da política nessa região e grupo de países.

A tese contribui com a literatura de difusão de políticas públicas por acrescentar evidências do que é determinante para países de dois grupos distintos, quais sejam América Latina e OCDE, na adoção de um marco de PPPs. Os achados do presente trabalho corroboram parte dos achados na literatura e desafiam outros³⁰. Os estudos de caso apresentam um aprofundamento que oferece pistas sobre o que está por trás da uniformidade na decisão de adotar PPPs, mesmo em meio às variações de cenários socioeconômicos e políticos. A relevância do presente estudo pode ir além da compreensão acerca do processo de adoção da política pública de PPPs especificamente, diante da proximidade da percepção acerca do que são as PPPs de outros fenômenos do chamado *New Public Management*³¹ e também do que é conhecido como reformas neoliberais. Pode também ir além com relação à generalização para outros grupos de países, quando se considera a possibilidade de o grupo América Latina ser um proxy para países em desenvolvimento e o grupo OCDE para países desenvolvidos em geral.

³⁰ Vide Capítulo 0 com os resultados da análise quantitativa e Capítulo 0 com os estudos de caso.

³¹ Vide nota 17.

Como sugestão de agenda de pesquisa futura, os resultados aqui apresentados despertam o interesse em conhecer mais sobre o real impacto de governos adotarem PPPs com base em motivações de acesso a capital, ou ainda como resultado de forte influência pelo processo de difusão da ferramenta. Ou seja, agora que temos evidências de que na América Latina as PPPs são adotadas com base em emulação de outros países e em necessidade de capital, é preciso entender o impacto de tais motivações na forma que as PPPs são adotadas e as consequências disso. As instituições estabelecidas para fomentar as PPPs são diferentes caso essas sejam adotadas com vistas a acessar capital privado, versus com vistas à maior eficiência na provisão de bens e serviços públicos? Tal pesquisa implicaria ainda em um maior aprofundamento na capacidade técnica dos governos analisados.

Uma outra linha de pesquisa sugerida seria acerca dos diferentes desenhos ótimos de atividades de PPPs, de acordo com as características do Estado adotante da política. O Sr. Fernando Camacho ressaltou na entrevista, por exemplo, que o nível de qualidade do serviço público ofertado na Inglaterra pode ser considerado similar ao ofertado pelo setor privado. Já no Brasil, a diferença média entre a qualidade dos serviços sociais públicos e aqueles ofertados pelo setor privado é significativamente alta. A partir daí, percebe-se que o impacto de adotar PPPs, tanto pelo aspecto fiscal quanto de melhoria dos serviços públicos, pode ser muito mais significativo para os países em desenvolvimento do que para aqueles desenvolvidos. Desta forma, os fatores a serem observados para o sucesso na implantação de um programa de PPPs podem ser expressivamente diferentes para países em desenvolvimento versus desenvolvidos. Tal análise poderia oferecer, além da continuidade na construção da literatura, grande impacto prático por oferecer insumos inclusive para a atualização da agenda de desenvolvimento de organismos internacionais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- AHMED, S. A.; ALI, S. M. People as partners: Facilitating people's participation in public-private partnerships for solid waste management. **Habitat International**, v. 30, n. 4, p. 781-796, dez. 2006.
- AKITOBY, B.; HEMMING, R.; SCHWARTZ, G. **Inversión pública y asociaciones público-privadas**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/spanish/pubs/ft/issues/issue40/ei40s.ashx>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- ANDERSON, J.E. **Public Policymaking**. New York: Praeger, 1975.
- ANDONOVA, L. B. Public-Private Partnerships for the Earth: Politics and Patterns of Hybrid Authority in the Multilateral System. **Global Environmental Politics**, v. 10, n. 2, p. 25, mai. 2010.
- APPEL, H.; ORENSTEIN, M. A. Ideas Versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union. **Comparative Political Studies**, v. 46, n. 2, p. 123-152, fev. 2013.
- APSA, American Political Science Association. **Public Policy (Section 4)**. Disponível em: <http://www.apsanet.org/section4>. Acesso em 02 dez 2016.
- ASLANI, A.; NAARANOJA, M.; ZAKERI, B. The prime criteria for private sector participation in renewable energy investment in the Middle East (case study: Iran). **Renewable & Sustainable Energy Reviews**, v. 16, n. 4, p. 1977-1987, mai. 2012.
- AUDRETSCH, D. B.; LINK, A. N.; SCOTT, J. T. Public/private technology partnerships: evaluating SBIR-supported research. **Research Policy**, v. 31, n. 1, p. 145-158, jan. 2002.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Public Private Partnerships**. Disponível em: <http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/index.aspx>. Acesso em: 02 jun. 2018.
- BAN, C. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, p. 298-331, abr. 2013.
- BANCO MUNDIAL. **The State Of PPPs: Infrastructure Public-Private Partnerships in Emerging Markets & Developing Economies, 1991-2015**. Jun. 2016. Disponível em: <https://ppiaf.org/documents/3551/download>. Acesso em: 11 out. 2017.
- BLANCHARD, Olivier Jean (2008). crowding out. in: DURLAUF, Steven N.; BLUME, Lawrence E., (Eds.). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. 2. ed. Basingstoke, UK.: Palgrave Macmillan.

BLOOMFIELD, P. The challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 400-411, mai./jun. 2006.

BOUCHE, V.; VOLDEN, C. Privatization and the Diffusion of Innovations. **Journal of Politics**, v. 73, n. 2, p. 428-442, abr. 2011.

BOVAIRD, T. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 2, p. 199-215, jun. 2004.

BREWER, G.; DELEON, P. The Foundations of Policy Analysis. Monterey, Cal.: Brooks, Cole, 1983.

BRINKERHOFF, D. W.; BRINKERHOFF, J. M. Public-Private Partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance. **Public Administration and Development**, v. 31, n. 1, p. 2-14, fev. 2011.

BROOKS, S. M. Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world. **International Studies Quarterly**, v. 49, n. 2, p. 273-294, jun. 2005.

CAMACHO, Fernando. Entrevista com Fernando Camacho, em 11 de julho de 2018. Pessoalmente. 2018.

CAMBRIDGE DICTIONARY. **Policy**. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/policy> . Acesso em: 03 dez. 2018.

CHONG, E. I. et al. Public-private partnerships and prices: Evidence from water distribution in France. **Review of Industrial Organization**, v. 29, n. 1-2, p. 149-169, set. 2006.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds). **New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice**. Aldershot: Ashgate, 2003.

CHRISTIAN BORDELEAU, B.Sc. **Building State Infrastructure Privately: The Emergence and Diffusion of Public Private Partnerships in Canada, the United Kingdom and the United States of America**. 2014. Tese (Doctor of Philosophy in Public Policy) - School of Public Policy and Administration Carleton, University Ottawa, Ontario, Canada, 2014. Disponível em: <https://curve.carleton.ca/ceec6a32-aa17-4e07-9573-11c69c7a3820> . Acesso em: 20 set. 2018.

CLARIVATE ANALYTICS. Web of Science. Disponível em: <https://clarivate.com/products/web-of-science/> . Acesso em: 10 jan. 2019.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Evaluación de proyectos sociales**. México: Siglo XXI, 1992.

DE BETTIGNIES, J. E.; ROSS, T. W. The economics of public-private partnerships. **Canadian Public Policy-Analyse De Politiques**, v. 30, n. 2, p. 135-154, jun. 2004.

DE JONG, M. et al. Introducing public-private partnerships for metropolitan subways in China: what is the evidence? **Journal of Transport Geography**, v. 18, n. 2, p. 301-313, mar. 2010.

DOYLE, W. R.; MCLENDON, M. K.; HEARN, J. C. The Adoption of Prepaid Tuition and Savings Plans in the American States: An Event History Analysis. **Research in Higher Education**, v. 51, n. 7, p. 659-686, nov. 2010.

DUSO, T.; SELDESLACHTS, J. The political economy of mobile telecommunications liberalization: Evidence from the OECD countries. **Journal of Comparative Economics**, v. 38, n. 2, p. 199-216, jun. 2010.

EASTON, David (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

EIU, Economist Intelligence Unit. **Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascopes**. New York, 2014. Disponível em: https://infrascopes.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Latin-America_Infrascopes_Report_-2014_English.pdf. Acesso em: 10 jan 2018.

Emerging Markets & Developing Economies, 1991-2015. Jun. 2016. Disponível em: <https://ppiaf.org/documents/3551/download>. Acesso em: 11 out. 2017.

FINK, S. A Contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector. **Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions**, v. 24, n. 1, p. 111-139, jan 2011.

FISCHER, Frank.; MILLER, Gerald.; SIDNEY, Mara S. (2007). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007. Disponível em: <http://www.loc.gov/catdir/toc/ecip071/2006031906.html>. Acesso em: 10 dez. 2018.

FISCHER, Ronald. Entrevista com Ronald Fisher, em 22 de junho de 2018. Pessoalmente. 2018.

FORRER, J. et al. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. **Public Administration Review**, v. 70, n. 3, p. 475-484, mai./jun. 2010.

GATHII, J. T. THE NEOLIBERAL TURN IN REGIONAL TRADE AGREEMENTS. **Washington Law Review**, v. 86, n. 3, p. 421-474, out. 2011.

GENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDADE DE CHILE. **Ronald Fischer**. Disponível em: <http://www.dii.uchile.cl/quien/ronald-fischer/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

GOODIN, R. E. (Ed.), **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

GRAHAM, E., SHIPAN, C., & VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 673-701, jul. 2013. Doi:10.1017/S0007123412000415

HALL, David. **Why Public-Private Partnerships Don't Work**: The many advantages of the public alternative. Public Services International, fev. 2015. Disponível em: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf . Acesso em: 13 nov. 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n.5, p. 936-957, 1996.

HART, O. Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. **Economic Journal**, v. 113, n. 486, p. C69-C76, mar. 2003.

HENISZ, W. J.; ZELNER, B. A.; GUILLEN, M. F. The worldwide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999. **American Sociological Review**, v. 70, n. 6, p. 871-897, dez. 2005.

HODGE, G. A. The risky business of public-private partnerships. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 4, p. 37-49, dez. 2004.

HODGE, G. A.; GREVE, C. Public-private partnerships: An international performance review. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 545-558, mai./jun. 2007.

IKENBERRY, J.. *History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State*. 1994. Disponível em: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/HistorysHeavyHand_0.pdf . Acesso em: 11 dez. 2018.

JENKINS, W.I. **Policy-Analysis**. A Political and Organisational Perspective. London: Martin Robertsens, 1978.

JONES, Bradford S.; BRANTON, Regina P. Beyond logit and probit: Cox duration models of single, repeating, and competing events for state policy adoption. **State Politics and Policy Quarterly**, v.5, n. 4, p. 420-443, 2005.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, p. 102-124, mar 2005.

KE, Y. J. et al. Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects. **International Journal of Project Management**, v. 28, n. 5, p. 482-492, jul. 2010.

KLIJN, E. H.; TEISMAN, G. R. Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of dutch cases. **Public Money & Management**, v. 23, n. 3, p. 137-146, jul. 2003.

KOGUT, B.; MACPHERSON, J. M. The mobility of economists and the diffusion of policy ideas: The influence of economics on national policies. **Research Policy**, v. 40, n. 10, p. 1307-1320, dez. 2011.

KOPPENJAN, J. F. M. The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the netherlands. **Public Administration**, v. 83, n. 1, p. 135-157, mar. 2005.

KOPPENJAN, J. F. M.; ENSERINK, B. Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability. **Public Administration Review**, v. 69, n. 2, p. 284-296, mar./abr. 2009.

KWAK, Y. H.; CHIH, Y.; IBBS, C. W. Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. **California Management Review**, v. 51, n. 2, p. 51-+, 2009.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: who gets what, when, how**. New York, Whittlesey house; McGraw-Hill book Co, 1936.

LASWELL, H. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LEVI-FAUR, D. The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. **European Journal of Political Research**, v. 42, n. 5, p. 705-740, ago. 2003.

LEVI-FAUR, D. On the "net impact" of Europeanization - The EU's telecoms and electricity regimes between the global and the national. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 1, p. 3-29, fev. 2004.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, p. 12-32, mar. 2005.

LIEBERMAN, E. Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. **American Political Science Review**, v. 99, n.3, p. 435-452, 2005. doi:10.1017/S0003055405051762

LINDER, S. H. Coming to terms with the public-private partnership - A grammar of multiple meanings. **American Behavioral Scientist**, v. 43, n. 1, p. 35-51, set. 1999.

MARTIMORT, D.; POUYET, J. To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships. **International Journal of Industrial Organization**, v. 26, n. 2, p. 393-411, mar 2008.

MARTINEZ, M. G. et al. Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships. **Food Policy**, v. 32, n. 3, p. 299-314, jun 2007.

MARTINOT, E.; SINTON, J. E.; HADDAD, B. M. International technology transfer for climate change mitigation and the cases of Russia and China. **Annual Review of Energy and the Environment**, v. 22, p. 357-401, 1997.

MASKUS, K. E.; REICHMAN, J. H. The globalization of private knowledge goods and the privatization of global public goods. **Journal of International Economic Law**, v. 7, n. 2, p. 279-320, jun. 2004.

MAY, J.P.; WILDAVSKY, A. (Ed.). **The Policy Cycle**. Beverly Hills, CA: Sage, 1978.

METER, D. S; VAN HOM, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v.6, n. 4, p. 445-488, 1975.

MIRAFTAB, F. Public-private partnerships - The Trojan Horse of neoliberal development? **Journal of Planning Education and Research**, v. 24, n. 1, p. 89-101, 2004.

MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press: New York, 2008.

NARROD, C. et al. Public-private partnerships and collective action in high value fruit and vegetable supply chains. **Food Policy**, v. 34, n. 1, p. 8-15, fev. 2009.

NIJKAMP, P.; VAN DER BURCH, M.; VINDIGNI, G. A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalisation projects. **Urban Studies**, v. 39, n. 10, p. 1865-1880, set. 2002.

NOBLE, G.; JONES, R. The role of boundary-spanning managers in the establishment of public-private partnerships. **Public Administration**, v. 84, n. 4, p. 891-917, dez. 2006.

OLSON, M., **The Logic of Collective Action**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2215.pdf. Acesso em: 04 set. 2018.

ORENSTEIN, M. A. Out-liberalizing the EU: Pension privatization in Central and Eastern Europe. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 6, p. 899-917, 2008.

ORENSTEIN, M. Pension Privatization: Evolution of a Paradigm. **Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions**, v. 26, n. 2, p. 259-281, abr. 2013.

OSF, Open Science Framework. **Banco de dados Ana Luiza**. Disponível em: <https://osf.io/pfe42/files/>. Acesso em: 10 jan 2019.

PANDEY, R. Energy policy modelling: agenda for developing countries. **Energy Policy**, v. 30, n. 2, p. 97-106, jan. 2002.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe Azevedo. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1-14, jan. 2007. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

PENG, M. W. Outside directors and firm performance during institutional transitions. **Strategic Management Journal**, v. 25, n. 5, p. 453-471, mai. 2004.

RACO, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, n. 1, p. 176-197, jan. 2014.

RANDERIA, S. The state of globalization - Legal plurality, overlapping sovereignties and ambiguous alliances between civil society and the cunning state in India. **Theory Culture & Society**, v. 24, n. 1, p. 1, jan. 2007.

RANGAN, S.; SAMII, R.; VAN WASSENHOVE, L. N. Constructive partnerships: When alliances between private firms and public actors can enable creative strategies. **Academy of Management Review**, v. 31, n. 3, p. 738-751, jul. 2006.

REPÚBLICA DE HONDURAS. **Decreto no. 143-2010, de 16 de setembro de 2010**. [Decreto: Ley de promoción de la Alianza Público-Privada.]. Diário Oficial de la República de Honduras: seção A: Poder Legislativo, Honduras, ano CXXXIII, n. 32.317, p. A-1 - A-13, 16 set. 2010.

REYES-TAGLE, Gerardo; TEJADA, Mikel. **Las implicaciones fiscales de las asociaciones público privadas en Honduras**: Su evolución y el camino por delante. Banco Interamericano de Desarrollo, jul. 2015. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6991/Las_implicaciones_fiscales_asociaciones_publico_privadas_Honduras.pdf?sequence=4. Acesso em: 14 set. 2018.

SCHAFERHOFF, M.; CAMPE, S.; KAN, C. Transnational Public-Private Partnerships in International Relations: Making Sense of Concepts, Research Frameworks, and Results. **International Studies Review**, v. 11, n. 3, p. 451-474, set. 2009.

SCHLESINGER, M. et al. Competition, ownership, and access to hospital services - Evidence from psychiatric hospitals. **Medical Care**, v. 35, n. 9, p. 974-992, set. 1997.

SCHMITT, C. What Drives the Diffusion of Privatization Policy? Evidence from the Telecommunications Sector. **Journal of Public Policy**, v. 31, n. 1, p. 95-117, abr. 2011.

SOLIANI, A. ; SCOLESE, E. Lula sanciona lei das PPPs, mas obras só virão em 2006. Folha de São Paulo, São Paulo, 31 de dezembro de 2004. Dinheiro, p.B3. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16307&keyword=PPPs&anchor=5194764&origem=busca&pd=42ec2e82f1bfd08df801be0d3798e647>. Acesso em: 10 out. 2018.

STEWART, G. T.; KOLLURU, R.; SMITH, M. Leveraging public-private partnerships to improve community resilience in times of disaster. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 39, n. 5, p. 343-364, 2009.

STIGLITZ, J. E.; WALLSTEN, S. J. Public-private technology partnerships - Promises and pitfalls. **American Behavioral Scientist**, v. 43, n. 1, p. 52-73, set. 1999.

STOLT, R.; WINBLAD, M. Mechanisms behind privatization: A case study of private growth in Swedish elderly care. **Social Science & Medicine**, v. 68, n. 5, p. 903-911, mar. 2009.

TANG, L. Y.; SHEN, Q. P.; CHENG, E. W. L. A review of studies on Public-Private Partnership projects in the construction industry. **International Journal of Project Management**, v. 28, n. 7, p. 683-694, out. 2010.

TORO CEPEDA, Julio. **Experiencia chilena en concesiones y asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos.** Dez. 2009. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14964/experiencia-chilena-en-concesiones-y-asociaciones-publico-privadas-para-el> . Acesso em: 10 jan. 2018.

UN, Unated Nations. **General Assembly condemns coup in Honduras.** UN News, 30 June 2009. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2009/06/305122-general-assembly-condemns-coup-honduras> . Acesso em: 10 dez. 2017.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

WEYLAND, K. The diffusion of innovations - How cognitive heuristics shaped Bolivia's pension reform. **Comparative Politics**, v. 38, n. 1, p. 21-+, out. 2005.

WEYLAND, K. Theories of policy diffusion - Lessons from Latin American pension reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262, jan. 2005.

WILLIAMSON, J. B.; HOWLING, S. A.; MAROTO, M. L. The political economy of pension reform in Russia: Why partial privatization? **Journal of Aging Studies**, v. 20, n. 2, p. 165-175, abr. 2006.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism.** New York, Free Press, 1985.

ZOHLNHOFFER, R.; OBINGER, H.; WOLF, F. Partisan politics, globalization, and the determinants of privatization proceeds in advanced democracies (1990-2000). **Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions**, v. 21, n. 1, p. 95-121, jan 2008.

ANEXO A – Ranking de artigos sobre Parcerias Público-Privadas, contendo o termo no título

#	Título	Autores	Revista	Ano	Dimensão de Análise
#1	Public-private partnerships: An international performance review	Hodge, GA; Greve, C	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	2007	A Política de PPPs
#2	Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships	Hart, O	ECONOMIC JOURNAL	2003	A Política de PPPs
#3	Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice	Bovaird, T	INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES	2004	A Política de PPPs
#4	Coming to terms with the public-private partnership - A grammar of multiple meanings	Linder, SH	AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST	1999	A Prática de PPPs
#5	Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of dutch cases	Klijn, EH; Teisman, GR	PUBLIC MONEY & MANAGEMENT	2003	Os Resultados de PPPs
#6	The challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience	Bloomfield, P	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	2006	Os Resultados de PPPs
#7	Public-private partnerships - The Trojan Horse of neoliberal development?	Miraftab, F	JOURNAL OF PLANNING EDUCATION AND RESEARCH	2004	Os Resultados de PPPs
#8	Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development	Kwak, YH; Chih, Y; Ibbs, CW	CALIFORNIA MANAGEMENT REVIEW	2009	Revisão de literatura
#9	To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships	Martimort, D; Pouyet, J	INTERNATIONAL JOURNAL OF INDUSTRIAL ORGANIZATION	2006	A Política de PPPs
#10	The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the netherlands	Koppenjan, JFM	PUBLIC ADMINISTRATION	2005	PPP Outcomes
#11	Public-private partnerships and collective action in high value fruit and vegetable supply chains	Narrod, Clare; Roy, Devesh; Okello, Julius; et al.	FOOD POLICY	2009	A Prática de PPPs
#12	The risky business of public-private partnerships	Hodge, GA	AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	2004	A Política de PPPs
#13	Transnational Public-Private Partnerships in International Relations: Making Sense of Concepts, Research Frameworks, and Results	Schaeferhoff, Marco; Campe, Sabine; Kaan, Christopher	INTERNATIONAL STUDIES REVIEW	2009	N/A

#14	Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects	Ke, Yongjian; Wang, ShouQing; Chan, Albert P. C.; et al.	INTERNATIONAL JOURNAL OF PROJECT MANAGEMENT	2010	A Prática de PPPs
#15	Public/private technology partnerships: evaluating SBIR-supported research	Audretsch, DB; Link, AN; Scott, JT	RESEARCH POLICY	2002	N/A
#16	Public-Private Partnerships for the Earth: Politics and Patterns of Hybrid Authority in the Multilateral System	Andonova, Liliana B.	GLOBAL ENVIRONMENTAL POLITICS	2010	N/A
#17	A review of studies on Public-Private Partnership projects in the construction industry	Tang, LiYaning; Shen, Qiping; Cheng, Eddie W. L.	INTERNATIONAL JOURNAL OF PROJECT MANAGEMENT	2010	Revisão de literatura
#18	Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships	Garcia Martinez, Marian; Fearne, Andrew; Caswell, Julie A.; et al.	FOOD POLICY	2007	N/A
#19	PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: PERSPECTIVES ON PURPOSES, PUBLICNESS, AND GOOD GOVERNANCE	Brinkerhoff, Derick W.; Brinkerhoff, Jennifer M.	PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	2011	A Política de PPPs
#20	Public-private partnerships and prices: Evidence from water distribution in France	Chong, Eshien; Huet, Freddy; Saussier, Stephane; et al.	REVIEW OF INDUSTRIAL ORGANIZATION	2006	A Política de PPPs
#21	Constructive partnerships: When alliances between private firms and public actors can enable creative strategies	Rangan, Subramanian; Samii, Ramina; Van Wassenhove, Luk N.	ACADEMY OF MANAGEMENT REVIEW	2006	A Política de PPPs
#22	Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability	Koppenjan, Joop F. M.; Enserink, Bert	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	2009	A Política de PPPs

#23	A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalisation projects	Nijkamp, P; van der Burch, M; Vindigni, G	URBAN STUDIES	2002	A Prática de PPPs
#24	The role of boundary-spanning managers in the establishment of public-private partnerships	Noble, Gary; Jones, Robert	PUBLIC ADMINISTRATION	2006	A Prática de PPPs
#25	The economics of public-private partnerships	de Bettignies, JE; Ross, TW	CANADIAN PUBLIC POLICY-ANALYSE DE POLITIQUES	2004	A Política de PPPs
#26	Public-private technology partnerships - Promises and pitfalls	Stiglitz, JE; Wallsten, SJ	AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST	1999	N/A
#27	Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question	Forrer, John; Kee, James Edwin; Newcomer, Kathryn E.; et al.	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	2010	A Política de PPPs
#28	Leveraging public-private partnerships to improve community resilience in times of disaster	Stewart, Geoffrey T.; Kolluru, Ramesh; Smith, Mark	INTERNATIONAL JOURNAL OF PHYSICAL DISTRIBUTION & LOGISTICS MANAGEMENT	2009	N/A
#29	Introducing public-private partnerships for metropolitan subways in China: what is the evidence?	de Jong, Martin; Mu Rui; Stead, Dominic; et al.	JOURNAL OF TRANSPORT GEOGRAPHY	2010	A Política de PPPs
#30	People as partners: Facilitating people's participation in public-private partnerships for solid waste management	Ahmed, Shafiul Azam; Ali, Syed Mansoor	HABITAT INTERNATIONAL	2006	A Prática de PPPs

Fonte: A autora, 2019.

ANEXO B – Ranking de artigos mais citados no tópico difusão de políticas públicas de privatização na base Web of Knowledge

Ranking	Título	Autores	Título da fonte	Ano
#1	The global diffusion of regulatory capitalism	Levi-Faur, D	ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE	2005
#2	Outside directors and firm performance during institutional transitions	Peng, MW	STRATEGIC MANAGEMENT JOURNAL	2004
#3	The worldwide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999	Henisz, WJ; Zelner, BA; Guillen, MF	AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW	2005
#4	Theories of policy diffusion - Lessons from Latin American pension reform	Weyland, K	WORLD POLITICS	2005
#5	Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world	Brooks, SM	INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY	2005
#6	The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order	Jordana, J; Levi-Faur, D	ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE	2005
#7	The globalization of private knowledge goods and the privatization of global public goods	Maskus, KE; Reichman, JH	JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW	2004
#8	The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries	Levi-Faur, D	EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH	2003
#9	Energy policy modelling: agenda for developing countries	Pandey, R	ENERGY POLICY	2002
#10	The state of globalization - Legal plurality, overlapping sovereignties and ambiguous alliances between civil society and the cunning state in India	Randeria, Shalint	THEORY CULTURE & SOCIETY	2007
#11	On the net impact of Europeanization - The EU's telecoms and electricity regimes between the global and the national	Levi-Faur, D	COMPARATIVE POLITICAL STUDIES	2004
#12	Competition, ownership, and access to hospital services - Evidence from psychiatric hospitals	Schlesinger, M; Dorwart, R; Hoover, C; Epstein, S	MEDICAL CARE	1997
#13	Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?	Ban, Cornel	REVIEW OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY	2013

#14	Partisan politics, globalization, and the determinants of privatization proceeds in advanced democracies (1990-2000)	Zohlnhoefer, Reimut; Obinger, Herbert; Wolf, Frieder	GOVERNANCE-AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY ADMINISTRATION AND INSTITUTIONS	2008
#15	Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012	Raco, Mike	INTERNATIONAL JOURNAL OF URBAN AND REGIONAL RESEARCH	2014
#16	Pension Privatization: Evolution of a Paradigm	Orenstein, Mitchell A.	GOVERNANCE-AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY ADMINISTRATION AND INSTITUTIONS	2013
#17	The prime criteria for private sector participation in renewable energy investment in the Middle East (case study: Iran)	Aslani, Alireza; Naaranoja, Marja; Zakeri, Bahnam	RENEWABLE & SUSTAINABLE ENERGY REVIEWS	2012
#18	International technology transfer for climate change mitigation and the cases of Russia and China	Martinot, E; Sinton, JE; Haddad, BM	ANNUAL REVIEW OF ENERGY AND THE ENVIRONMENT	1997
#19	Ideas Versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union	Appel, Hilary; Orenstein, Mitchell A.	COMPARATIVE POLITICAL STUDIES	2013
#20	The mobility of economists and the diffusion of policy ideas: The influence of economics on national policies	Kogut, Bruce; Macpherson, J. Muir	RESEARCH POLICY	2011
#21	The political economy of mobile telecommunications liberalization: Evidence from the OECD countries	Duso, Tomaso; Seldeslachts, Jo	JOURNAL OF COMPARATIVE ECONOMICS	2010
#22	A Contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector	Fink, Simon	GOVERNANCE-AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY ADMINISTRATION AND INSTITUTIONS	2011
#23	Out-liberalizing the EU: Pension privatization in Central and Eastern Europe	Orenstein, Mitchell A.	JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY	2008
#24	The diffusion of innovations - How cognitive heuristics shaped Bolivia's pension reform	Weyland, K	COMPARATIVE POLITICS	2005
#25	The Adoption of Prepaid Tuition and Savings Plans in the American States: An Event History Analysis	Doyle, William R.; McLendon, Michael K.; Hearn, James C.	RESEARCH IN HIGHER EDUCATION	2010
#26	Mechanisms behind privatization: A case study of private growth in Swedish elderly care	Stolt, Ragnar; Winblad, Mika	SOCIAL SCIENCE & MEDICINE	2009

#27	What Drives the Diffusion of Privatization Policy? Evidence from the Telecommunications Sector	Schmitt, Carina	JOURNAL OF PUBLIC POLICY	2011
#28	Privatization and the Diffusion of Innovations	Bouche, Vanessa; Volden, Craig	JOURNAL OF POLITICS	2011
#29	THE NEOLIBERAL TURN IN REGIONAL TRADE AGREEMENTS	Gathii, James Thuo	WASHINGTON LAW REVIEW	2011
#30	The political economy of pension reform in Russia: Why partial privatization?	Williamson, JB; Howling, SA; Maroto, ML	JOURNAL OF AGING STUDIES	2006

Nota: Os 19 artigos com sombreamento de cor cinza nas linhas são os que analisam os determinantes para a difusão/adoção de políticas públicas, foco do presente trabalho.

Fonte: A autora, 2019.