INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das parcerias público-privadas no Brasil da Nova República

Maria Luísa Bertulucci

Doutoramento em Ciência Política, na especialidade em Ciência Política

Orientadoras:

Professora Doutora Mayra Goulart da Silva, Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Professora Doutora Ana Maria Belchior, Professora Associada (com Agregação), do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.

Novembro, 2022

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (ESPP)

O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das parcerias público-privadas no Brasil da Nova República

Maria Luísa Bertulucci

Doutoramento em Ciência Política, na especialidade em Ciência Política

Orientadoras:

Professora Doutora Mayra Goulart da Silva, Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Professora Doutora Ana Maria Belchior, Professora Associada (com Agregação), do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.

Novembro, 2022

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (ESPP)

O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das parcerias público-privadas no Brasil da Nova República

Maria Luísa Bertulucci

Doutoramento em Ciência Política, na especialidade em Ciência Política

Júri:

Doutor André Renato Leonardo Neves dos Santos Freire, Professor Catedrático, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa (Presidente do Júri);

Doutor Alfredo Marvão Pereira, Professor Catedrático, College of William and Mary, em Williamsburg, Virgínia (EUA);

Doutora Linda Gonçalves Veiga, Professora Catedrática, Universidade do Minho;

Doutor Pedro Miguel Dias Costa Coutinho Magalhães, Investigador Principal, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa;

Doutor Arnaldo Fernandes Matos Coelho, Professor Associado, Universidade de Coimbra;

Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, Professora Auxiliar, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutora Ana Maria da Conceição Belchior, Professora Associada com Agregação, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.

Novembro, 2022

Dedico com todo meu respeito e eterna gratidão ao docente,
Doutor Juan Mozzicafreddo (in memoriam);
aos meus amados pais,
Walter Bertulucci e Ma. Aparecida Cavalari Bertulucci;
à minha amada filha,
Bruna Bertulucci Olímpio;
ao meu amado esposo,
Vitor Miguel Faustino Nunes dos Santos;
à minha amada irmã,
Heliane Bertulucci Fernandes;
às minhas amadas amigas,
Mª Carmen A. Lara Firmino,
Ma. dos Anjos Barata e Ma. Virgínia Barata e
à minha amada tia
Ana Maria Ribeiro Barbosa.

Agradecimento

Apraz-me expressar aqui palavras sentidas de agradecimento pela conclusão do doutoramento em Ciência Política (DCP) no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa. Até ao último instante da entrega deste trabalho muitos desafios e adversidades estiveram presentes, marcando este longo e árduo percurso académico. Mas todas as adversidades foram contornadas, progressivamente, com muita resiliência e multivaliosos incentivos.

Dirijo a Deus, em primeiro lugar, o meu profundo agradecimento por esta valiosa e honrosa conquista. À minha família, aos amigos, aos docentes e funcionários do Iscte a minha profunda gratidão por todo inesgotável apoio.

Esta pesquisa, iniciada sob a orientação do saudoso Professor Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo (*in memorian*), Professsor Catedrático Jubilado do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas da Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP) do Iscte, ganhou muitos contornos e ajustes durante a sua trajetória. Por quase dois anos, o Professor Juan mostrou-me ser possível adequar o tema das PPPs ao campo da ciência política. É memorável o seu incentivo à Bolsa Interna do doutoramento, juntamente com o Professor Doutor José Manuel Leite Viegas, Professor Catedrático de Ciência Política (jubilado) desta Instituição. Mesmo que a vida tenha seus caminhos sinuosos e tristes, minha eterna gratidão ao Professor Juan Mozzicafreddo!

Agradeço à Professora Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa) pela orientação prestada entre 2015 e 2016. Igualmente agradeço o apoio do Professor Auxiliar com Agregação, Doutor Joaquim José Miranda Sarmento do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa.

Minha gratidão à Professora Doutora Ana Maria da Conceição Belchior que, desde maio de 2017, pacientemente e com profissionalismo dedicou o seu tempo à principal orientação deste estudo, conjuntamente com a Professora Doutora Mayra Goulart da Silva. De facto, um trabalho científico de qualidade, válido e confiável também requer uma orientação capaz de estimular a confiança, conduzir e encorajar a sua conclusão.

É um privilégio ser a primeira doutoranda a concluir este curso com o apoio da Bolsa Interna do doutoramento de Ciência Política durante os anos letivos de 2014/2015 a 2020/2021. Nesse período, em regime competitivo, beneficiei da isenção do pagamento anual do curso e de um complemento financeiro adicional pelas diferentes atividades prestadas como bolseira nos vários níveis de ensino de Ciência Política (Licenciatura, Mestrado e Doutoramento). De modo geral, este é um importante recurso de apoio aos doutorandos em seu percurso académico. Por isso, agradeço ao Iscte, pela oportunidade e confiança, assim como aos estimados docentes, Doutora Helena Carvalho (Diretora da ESPP) e Doutor André Renato Leonardo Neves dos Santos Freire (Professor Catedrático de Ciência

Política e Diretor do DCP) pelos incansáveis apoios para a realização desta pesquisa.

Certamente, este estudo conseguiu o seu mérito com a cedência dos dados das PPPs contratadas acordada com a empresa privada brasileira Radar PPP. Por isto, minha gratidão especialmente aos sócios da empresa, Bruno Pereira e Lívia Malgadi, por essa cedência e pelo apoio prestado que asseguraram o desenvolvimento deste estudo.

Manifesto o meu profundo agradecimento ao Professor Doutor Alfredo Marvão Pereira (Thomas Arthur Vaughn Professor of Economics and Public Policy, do Departamento de Economia – William & Mary, Estados Unidos) pelos importantes contributos dispensados sobre o tema das PPPs.

É de destacar que vale a pena lutar pelos sonhos ao lado da família e de pessoas incentivadoras. Assim, meu eterno agradecimento pelo amor, carinho e apoio incondicional dos meus amados pais, Walter Bertulucci e Maria Aparecida Cavalari Bertulucci, da minha amada filha, Bruna Bertulucci Olímpio, e do meu amado esposo, Vitor Miguel Faustino Nunes dos Santos. Vocês reacenderam diariamente a minha esperança e força para o término do doutoramento. O companheirismo do pequenino peludinho Ruca é parte desta conquista.

Poderia ainda enobrecer os meus familiares e amigos que, direta e indiretamente, apoiaram e incentivaram a realização e a conclusão deste estudo. Opto por mencionar os seus nomes como forma de agradecer pela estimada solidariedade e amizade. O meu imenso e indescritível agradecimento a: Afonso Williams Malheiros, Ana Barbosa, Ana Espírito-Santo, Breno Bertulucci Borges, Carmen Firmino, Dra. Ma. Lurdes Fragão, Emanuela Marques, Frederico Marques, Guilherme Malheiros, Heliane Bertulucci Fernandes, Inácia Sá, Isabel Maria, Jéssica Bertulucci Pigato, Kaian Tales, Liceli Bertulucci Borges, Malaquize Bertulucci, Marcos Barbosa Cavalari, Maria de Lurdes A. Faustino, Maria dos Anjos Barata, Maria Virgínia Barata, Marilda A. Bertulucci Ribeiro, Marilza Bertulucci Pigato, Neuci Medeiros, Nuno Venâncio, Odete Pereira, Pamela Bertulucci, Raissa Rodrigues, Simone Cardoso, Vitor Bertulucci Borges, Vitor J. Santos e Walcemir Medeiros.

Concluo o doutoramento de Ciência Política reconhecendo que “Deus dá as bênçãos mas nós temos de dar o recetáculo para as receber” (Alfredo Marvão Pereira). Quando “Deus quer, o homem sonha, a obra nasce” (Fernando Pessoa). Que Deus na sua eterna misericórdia e bondade, abençoe a todos e conduza sempre a minha vida!

> Mas os que esperam no Senhor renovarão as suas forças. Subirão com asas como águias; correrão e não se cansarão, caminharão e não se fadigarão. (Isaiás, 41, 31)

Resumo

No final do século XX, as parcerias público-privadas tornaram-se um instrumento mundial de governação. Diferentes motivos justificam o seu uso pelos governos, como a melhoria da qualidade dos serviços públicos, ou o apoio socioeconómico ao país. Porém, as razões subjacentes à decisão política têm sido subestimadas na pesquisa sobre as PPPs. Destarte, esta tese procura verificar em que medida existe um compromisso ideológico e/ou um comportamento político oportunista no processo de contratação das PPPs (este processo inclui, nesta pesquisa, a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato), usando o Brasil, entre 2005 e 2021, como estudo de caso. Concretamente, os principais objetivos são: 1) descrever a evolução das PPPs contratadas no país, e 2) aferir o nível explicativo da ideologia e do ciclo eleitoral nesse processo. Para lhes responder, construiu-se uma base de dados original com informações sobre as PPPs contratadas nos distintos níveis de governo. A sua análise permite duas conclusões. Primeiro, apesar de descritivamente os partidos de direita contratarem mais PPPs do que os de esquerda, a ideologia dos partidos não constitui uma variável estatisticamente significante na explicação da opção por estas parcerias. Segundo, os partidos optam mais significativamente por celebrar PPPs em determinados momentos do ciclo eleitoral, independentemente da sua ideologia. Portanto, mais do que a cor do executivo, esta decisão política parece sobretudo obedecer a critérios de estratégia eleitoral. Isto pode originar sérios constrangimentos à eficiência dos contratos e custos para os contribuintes/cidadãos e para a boa governança pública.

Palavras-chave: parcerias público-privadas, governança pública, ciclo eleitoral, ideologia, Brasil

Abstract

By the end of the 20th century, public-private partnerships became a global governance instrument. Different reasons justify their use by governments, such as improving the quality of public services, or supporting the socioeconomic development of the country. Yet, the reasons underlying the political decision to engage in such partnerships have been largely overlooked in the research on PPPs. In this context, this thesis seeks to ascertain to what extent there is an ideological commitment and/or an opportunist political behavior in the contracting process of the PPPs (a process which in this research includes the opening of the public consultation, the publication of the editorial, and the signing of the contract). It considers as a case study, Brazil, between 2005 and 2021. Specifically, the main objectives are: 1) to describe the evolution of the PPPs contracted in the country, and 2) to determine the explanatory power of the ideology and of the electoral cycle in this process. To answer these questions, the thesis starts by developing a new database with information on the PPPs contracted at different levels of government. In turn, its analysis leads to two conclusions. First, despite the descriptive fact that right-wing parties hire more PPPs than left-wing parties, party ideology is not a statistically significant variable in explaining of the option for these partnerships. Second, the choice by the parties to celebrate PPPs at certain moments of the electoral cycle, regardless of their ideology, is a significant explanatory variable. Therefore, more than the political inclinations of the executive, the political decision towards PPPs seems to be more linked to electoral strategy. This fact, can cause serious constraints to the efficiency of PPP contracts, generate additional costs for the taxpayers, and adversely affect good public governance.

Keywords: public-private partnership, public governance, electoral cycle, ideology, Brazil

Índice

Agradecimento iii

Resumo v

Abstract vii

Capítulo 1. Os modelos de estado: Estado liberal e *welfare state* 7

1.1. O estado liberal: Surgimento e ideário 8

1.1.1. O pensamento político no estado liberal 8

1.1.2. O pensamento económico no estado liberal 11

1.1.3. As raízes das PPPs no estado liberal 13

1.1.4. O avanço do intervencionismo na Revolução Industrial 14

1.1.5. A génese do estado de bem-estar no final do século XIX 16

1.1.6. As falhas de mercado e o papel do estado 17

1.1.7. A Grande Depressão de 1929 e o keynesianismo 19

1.2. As conceções, matriz e contratualismo do estado de bem-estar 21

1.2.1. Conceções sobre o estado de bem-estar 22

1.2.2. A matriz institucional e funcional do estado de bem-estar 24

1.2.3. O contratualismo capital-trabalho e as coalizões políticas do estado de bem-estar 26

1.3. Considerações finais 28

Capítulo 2. Do neoliberalismo à génese e aos pressupostos das PPPs 31

2.1. O avanço do neoliberalismo 32

2.1.1. O Colóquio Lippman e a Sociedade Mont Pèlerin 32

2.1.2. Conceções sobre neoliberalismo 34

2.2. Conjuntura económica e a desintervenção do estado 35

2.2.1. Conjuntura económico-política e as reformas neoliberais 35

2.2.2. A era do *New Public Management* 38

2.2.3. A *governance* contemporânea 42

2.2.4. Conceções sobre parcerias na governança pública 45

2.3. A génese e evolução das PPPs no Reino Unido 48

2.3.1. A história e as principais características do *Private Finance Initiative* 49

2.3.2. O tema das PPPs pela ótica da Terceira Via 54

2.4. Considerações finais 58

Capítulo 3. Do enquadramento teórico-conceptual da ideologia e dos ciclos eleitorais à problemática, objetivos e hipóteses 61

3.1. Contexto teórico-conceptual de ideologia política: O seu papel na pesquisa 61

3.1.1. Conceções de ideologia política 62

3.1.2. As conceções e os conteúdos sobre esquerda e direita 66

3.2. Contexto teórico-conceptual de ciclo eleitoral: O seu papel na pesquisa 69

3.2.1. Síntese da teoria da *public choice* 70

3.2.2. Síntese da teoria dos ciclos político-económicos 71

3.3. Problemática da pesquisa 73

3.4. A questão central e os objetivos da pesquisa 80

3.5. Hipótese do estudo 82

Capítulo 4. Enquadramento político, institucional e legal do surgimento e funcionamento das PPPs no Brasil 85

4.1. Principais características do arranjo político-institucional do Brasil 85

4.1.1. O federalismo e a descentralização à luz da Constituição Federal de 1988 86

4.1.2. O dinâmico presidencialismo no Brasil 89

4.1.3. O sistema multipartidário brasileiro 92

4.1.4. Caracterização do sistema eleitoral na perspetiva do poder executivo 95

4.1.5. Competências constitucionais dos entes federados 98

4.2. O advento e as principais características do estatuto jurídico das PPPs no Brasil 100

4.2.1. As reformas do aparelho do estado e o processo de privatização 101

4.2.2. O marco legal das PPPs no Brasil 104

4.2.3. A conceptualização e as principais características das PPPs 106

4.3. Considerações finais 113

Capítulo 5. Metodologia de Investigação 117

5.1. Variáveis dependentes e independentes, e as fontes de dados 117

5.2. O Brasil como estudo de caso 119

5.3. Delimitação temporal e espacial 121

5.4. A produção das variáveis dependentes, e a fonte de dados 123

5.5. A ideologia partidária 125

5.5.1. A opção pela ideologia partidária do chefe do executivo 125

5.5.2. Potenciais fontes de classificação da ideologia partidária no Brasil 128

5.5.3. Produção da ideologia com recurso aos dados da Pesquisa Legislativa Brasileira 132

5.5.4. Classes ideológicas dos partidos políticos brasileiros 137

5.5.5. Confiabilidade e validade da classificação ideológica dos partidos 139

5.6. O Ciclo eleitoral 143

5.7. A construção da base de dados da pesquisa, a codificação de variáveis e as escolhas dos controlos 144

Capítulo 6. O panorama descritivo do processo de celebração das PPPs no Brasil de 2005 a 2021 ... 155

6.1. Evolução quantitativa do processo de contratação das PPPs (2005-2021) 155

6.1.1. Evolução anual da abertura da consulta pública das PPPs contratadas 156

6.1.2. Evolução anual da publicação do edital das PPPs contratadas 157

6.1.3. Evolução anual da assinatura do contrato das PPPs 158

6.1.4. Observações finais 163

6.2. Caracterização da distribuição geográfica das PPPs no nível regional 163

6.2.1. As PPPs contratadas e as especificidades das Grandes Regiões 165

6.2.2. As PPPs contratadas e o contexto económico das Grandes Regiões 166

6.2.3. Observações finais 167

6.3. Caracterização da distribuição geográfica das PPPs por nível de governo 168

6.3.1. A caracterização das PPPs contratadas nos estados e municípios 168

6.3.2. A caracterização das PPPs contratadas nos estados e no Distrito Federal 172

6.3.3. Observações finais 174

6.4. Caracterização do processo de celebração das PPPs contratadas por partidos e suas correspondentes ideologias nos distintos níveis de governo 174

6.4.1. Partidos e ideologias contratantes das PPPs no executivo estadual 176

6.4.2. Partidos e ideologias contratantes das PPPs no executivo municipal 177

6.4.3. Observações finais 178

6.5. Processo de celebração das PPPs contratadas em função do ciclo político, e o tempo despendido nesse processo nos mandatos dos distintos níveis de governo 179

6.5.1. As PPPs contratadas e os períodos eleitorais 179

6.5.2. O tempo estimado da realização do processo de celebração das PPPs 181

6.5.3. Observações finais 183

6.6. Caracterização das PPPs contratadas: Custos, modalidades de contração, área política e ideologia do partido 183

6.6.1. Valor total dos contratos de PPPs 184

6.6.2. O valor total das PPPs contratadas por segmento 185

6.6.3. PPPs administrativa e patrocinada por área 187

6.6.4. Os segmentos das PPPs contratadas por classe ideológica dos partidos 188

6.7. Considerações finais 190

Capítulo 7. Análise do efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das PPPs. 197

7.1. Os dados e a metodologia da análise explicativa 197

7.1.1. Os dados na análise explicativa 197

7.1.2. Principais aspetos metodológicos na análise explicativa 204

7.2. O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de contratação das PPPs: Apresentação e interpretação dos resultados 205

7.3. Análise da robustez dos resultados relativos à ideologia 210

7.4. Considerações finais 214

Conclusões finais da pesquisa 219

Fontes 227

Referências bibliográficas 229

Anexos 251

Índice de Quadros

Quadro 3.1. Conteúdos clássicos da esquerda e da direita. 68

Quadro 3.2. Principais razões teóricas que explicam as PPPs. 75

Quadro 3.4. O caso britânico e a importância da dimensão política na contratação de PPP. 79

Quadro 5.1. Períodos eleitorais no Brasil (2005 a 2021). 126

Quadro 5.2. Partidos políticos brasileiros (federal, estadual, distrital e municipal) que integram este estudo, entre 2005 e 2021. 127

Quadro 5.3. Apresentação das médias ideológicas resultante das quatro edições da Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB. 134

Quadro 5.4. Classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros que integram a PLB. 137

Quadro 5.5. Classes ideológicas com recurso à escala esquerda-direita da Pesquisa Legislativa Brasileira (ondas 2005, 2009, 2013 e 2017). 138

Quadro 5.6. Classificação ideológica dos partidos brasileiros (dados da PLB) com os valores médios dos posicionamentos ideológicos, entre 2005 e 2017, e correspondentes classes ideológicas... 139

Quadro 5.7. Comparação de duas classificações ideológicas: valores das médias da edição de 2017 da Pesquisa Legislativa Brasileira (e classes ideológicas) e os de Bolognesi et al. (2021). 140

Quadro 5.8. Teste de correlação com a classificação ideológica pela PLB e demais classificações ideológicas apresentadas neste estudo. 142

Quadro 5.9. Períodos eleitorais e pré-eleitorais na pesquisa (2005 a 2021). 143

Quadro 5.11. Partidos que estiveram à frente dos executivos estadual e distrital no Brasil, entre 2005 e 2021, presentes na análise explicativa. 147

Quadro 6.1. O processo de celebração das PPPs por mandato dos distintos níveis de governo. 181

Quadro 7.1. Modelos na análise explicativa. 205

Quadro 7.2. O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das PPPs. 206

Quadro 7.3. Modelos explicativos relativos à ideologia. 210

Quadro 7.4. Modelos explicativos (modelos 1.1 e 1.2) dos procedimentos inerentes à contratação de

PPP: *Dummies* dos partidos (com e sem controlos). 211

Quadro 7.5. Modelos explicativos (modelos 2.1 e 2.2) dos procedimentos inerentes à contratação de PPP: *Dummies* dos partidos e ciclo eleitoral (com e sem controlos). 213

Quadro 7.6. Resultados gerais das análises dos efeitos das variáveis explicativas no processo das PPPs. 215

Índice de Figuras

Figura 6.1. Abertura da consulta pública 156

Figura 6.2. Publicação do edital 158

Figura 6.3. As PPPs contratadas 159

Figura 6.4. PPPs contratadas nos governos brasileiros. 160

Figura 6.5. PPPs contratadas nas Grandes Regiões 164

Figura 6.6. Distribuição das PPPs contratadas no território brasileiro 165

Figura 6.7. PPPs contratadas e especificidades regionais 166

Figura 6.8. PPPs contratadas e o PIB de 2019 das Grandes Regiões 167

Figura 6.9. PPPs contratadas nos executivos estadual e municipal. 169

Figura 6.10. PPPs contratadas no executivo estadual 170

Figura 6.11. PPPs contratadas no executivo municipal e os municípios nos estados brasileiros 171

Figura 6.12. PPPs contratadas, população e eleitorado nos estados e no Distrito Federal 172

Figura 6.13. PPPs contratadas e a perspetiva económica dos estados e do Distrito Federal. 173

Figura 6.14. Partidos contratantes das PPPs 175

Figura 6.15. Ideologias contratantes das PPPs 175

Figura 6.16. Partidos contratantes das PPPs no executivo estadual 176

Figura 6.17. Partidos contratantes das PPPs no executivo municipal 177

Figura 6.18. PPPs contratadas e os períodos eleitorais 179

Figura 6.19. Valor anual das PPPs contratadas 184

Figura 6.21. PPP administrativa e PPP patrocinada por área política contratada 187

Figura 6.22. Ideologias contratantes das PPPs por segmento 188

Figura 6.23. PPPs contratadas pela ala direita 189

Figura 6.24. PPPs contratadas pela ala esquerda 189

Figura 1. Quantidade e valor total de projetos de PPPs no mercado europeu 286

Figura 2. Mercado PPPs no Reino Unido entre 1990 e 2020 287

Figura 3. Dimensão setorial das PPPs no Reino Unido, entre 1990 e 2020 290

Figura 4. PPPs por segmento no Reino Unido, entre 1990 e 2020..... 290

Glossário de Siglas

ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política

Abdib – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base

AI – Ato Institucional

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

AVANTE – Avante

BIB – Banco Interamericano de Desenvolvimento

Bird – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

CBIC – Câmara Brasileira de Indústria da Construção

Cidadania – Cidadania

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DEM – Democratas

EIB – European Investment Bank

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

EPEC – *European* PPP *Expertise Centre*

FMI – Fundo Nacional Internacional

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEC – Instituto de Pesquisa e Estratégia Económica do Ceará

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NAO – National Audit Office

NOVO – Partido Novo

NPM – *New Public Management*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OUCs – Operações Urbanas Consorciadas

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Democrata Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFI – *Private Finance Initiative*

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PLB – Pesquisa Legislativa Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PODE – Podemos

PP – Progressistas

PPI – Programa de Parceiras e Investimentos

PPP – Parceria Público-Privada

PR – Partido da República

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade

Republicanos – Republicanos

RREO – Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária

Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

Solidariedade – Solidariedade

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE – Tribunal de Contas Europeu

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UE – União Europeia

Introdução[1]

Esta pesquisa é realizada no âmbito do programa doutoral de Ciência Política do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, com vista à obtenção do grau de doutora. Debruça-se sobre a análise das funções do estado, do seu papel enquanto fornecedor de infraestruturas e serviços à sociedade, promovido pela existência de falhas de mercado. Desde os anos 80, as reformas estruturais e administrativas do estado, implementadas nas grandes economias, como no Reino Unido e nos Estados Unidos, avançaram também em vários países na década seguinte como estratégia de governação pública. Neste contexto, emergiram novos arranjos institucionais amparados no mercado, de que se salientam as parcerias público-privadas (PPPs). Estas parcerias são instrumentos de natureza colaborativa do setor público com o setor privado, e que servem de alternativa na provisão de infraestruturas e prestação de serviços públicos.

Em geral, as PPPs visam melhorar o nível de qualidade, eficiência e eficácia dos serviços prestados, em defesa do interesse público (Bovaird, 2004; Pombeiro, 2003; Torfing et al., 2012). A maior parte da literatura sobre as mesmas tem-se debruçado sobre o seu potencial de apoio económico e social ao estado (e.g., Allen, 2001, 2003; Bovaird, 2004; Cruz & Sarmento, 2019; Winch et al., 2012). Isto é, estas parcerias têm sido, por norma, objeto de apreciação numa perspetiva estritamente económica e não tanto sob a ótica da governação pública. Deste modo, poucos estudos exploraram a dimensão política na base da celebração das PPPs. De entre estes, destacam-se quatro, que foram determinantes para definir os objetivos e estruturar a presente pesquisa. Um destes estudos é de Flinders (2005). Este desenvolve uma abordagem teórica que coloca em relevo a potencialidade destas parcerias como uma espécie de barganha faustiana. Isto é, o autor realça que nas negociações das PPPs é possível que prevaleçam determinados interesses particulares (como o eleitoral) e, portanto, que estas almejem beneficiar os governos no curto prazo, em detrimento do interesse público. Um outro estudo, de Maskin e Tirole (2007), reconhece que a opção dos governos se pode dever à influência da ideologia ou a interesses particulares (como o eleitoral). Um terceiro estudo, de Firmino (2010), analisou as razões que levam os políticos a enveredar por este tipo de política pública em Portugal, entre 1995 e 2009, enfatizando o vínculo ideológico e o ciclo eleitoral. Por fim, o estudo de Carvalho (2020) analisa as práticas regulatórias pró-mercado, enquanto instrumento de promoção do crescimento no nível local brasileiro, nomeadamente as PPPs e as Operações Urbanas Consorciadas

[1] Esta tese está redigida pela norma culta portuguesa com a utilização do acordo ortográfico vigente. Informa-se ainda que as regras para a sua escrita, citação e formatação seguiram a proposta de normas de apresentação e harmonização gráfica da Escola de Sociologia e Políticas Públicas (Iscte), com orientação da Norma American Psychological Association de 2020. A revisão do texto contou com o apoio de Odete Pereira. Aproveito para agradecer o seu incentivo, profissionalismo e empenho.

(OUCs)[2]. Ao considerar estas como ferramentas de governação neoliberal (por excelência), uma das hipóteses confirmadas pelo autor é que os governos locais de esquerda tendem a não evitar ou desacelerar o uso das PPPs e das OUCs por serem ferramentas pró-mercado. Devido às limitações no acesso aos dados das PPPs contratadas no país, Carvalho limitou-se a analisá-las em dois redutos políticos de esquerda: no estado da Bahia e do Piauí. Com isso, constatou-se que os governos de esquerda não apenas contrataram PPPs como também aderiram o discurso pró-mercado.

De modo geral, o contributo destes quatro estudos para a presente tese reporta à ênfase colocada na importância da dimensão política na tomada de decisão pela celebração das PPPs. Porém, estes estudos não deixam claro se há efetivamente um vínculo ideológico (neoliberal) na decisão por PPP ou se preponderam interesses estratégicos dos partidos, isto é, se a ideologia ou o ciclo eleitoral (por oportunismo político) são fatores relevantes subjacentes ao processo de celebração destas parcerias. Tal lacuna decorre em grande medida das limitações com que alguns autores se depararam no que respeita ao acesso aos dados sobre estas parcerias (Carvalho, 2020; Firmino, 2010).

Assim, a pesquisa visa dar um contributo para colmatar esta lacuna, esclarecendo a importância de um conjunto de fatores explicativos da decisão política por estas parcerias, focando em especial dois fatores: a ideologia do executivo e o oportunismo político. Opta-se pelo estudo de caso do Brasil, entre 2005 e 2021, ou seja, desde a sua instituição até à atualidade. Concretamente, o objetivo principal é perceber em que medida se verifica a existência de um compromisso ideológico e/ou de um comportamento político oportunista no processo de contratação das PPPs. Esse processo é analisado com referência, neste estudo, às três datas dos procedimentos que indicam maior visibilidade política na execução das políticas públicas em regime de PPP, nomeadamente: a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato.

A escolha do caso brasileiro justifica-se principalmente por ser um dos países, no contexto da América Latina e Caribe, que se destaca do ponto de vista do ambiente político, institucional e regulatório propício para o desenvolvimento e implementação de PPPs em infraestruturas (Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID], 2022). Acrescente-se ainda que o Brasil é um dos países da América Latina que desfruta de um portfólio mais diversificado de projetos em PPPs, com fortes parceiros locais e apoio governamental para estas parcerias (Vittor & Samples, 2011, p. 5). O Brasil oferece também um número de casos suficientemente grande para realizar um estudo explicativo de natureza quantitativa, o que não foi ainda empreendido pela pesquisa prévia. Trata-se, portanto, de um caso que é não só pertinente no que respeita à experiência no âmbito destas parcerias, como também o número de parcerias celebradas até à data permite explorar quantitativamente os fatores causais na

[2] As OUCs são um recurso de "intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (art. 32, § 1º, da Lei n. 10.257/2001).

base da tomada de decisão por estas parcerias.

O objetivo principal da pesquisa decompõe-se em dois objetivos específicos. O primeiro objetivo ocupa-se da caracterização do panorama da evolução das PPPs contratadas no Brasil no horizonte temporal acima mencionado. Esta dimensão descritiva da pesquisa não se resume apenas a expor como evoluíram quantitativamente estas parcerias no país. Visa também explorar o panorama partidário e ideológico e do ciclo eleitoral subjacente a esse processo. Este objetivo analisa, ainda, as contratações tendo em conta as diferentes características das regiões e localidades, tais como a dimensão territorial, populacional e do eleitorado, assim como a densidade demográfica e o perfil económico e financeiro. Explora também os aspetos relacionados com as especificidades das contratações. Esta perspetiva de análise engloba o valor total dos contratos, a sua vigência ao longo do tempo, as modalidades de contratação (patrocinada e administrativa), bem como as áreas de intervenção política e seu condicionamento ideológico. O segundo objetivo visa aferir estatisticamente os efeitos da ideologia e do ciclo eleitoral (que integra os anos eleitoral e pré-eleitoral) nas variáveis dependentes (a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato de PPP), usando para tal modelos explicativos multivariados.

É de sublinhar que existe maior ancoragem teórica e maior número de estudos a sugerir uma explicação ideológica das PPPs, isto é, a associar a celebração destas parcerias à ideologia neoliberal (Carvalho, 2020; Cruz & Sarmento, 2010; Firmino, 2010; Hellowell, 2010; Linder, 1999; Sarmento & Renneboog, 2020). A literatura é mais escassa no que respeita à importância explicativa do ciclo eleitoral, ou seja, há menos suporte teórico e evidência empírica a sugerir a maximização dos votos e/ou a permanência no poder como fatores explicativos da opção por estas parcerias (Firmino, 2010; Maskin & Tirole, 2008; Sarmento & Renneboog, 2020). Ainda assim, e porque não há qualquer base teórica que permita apontar para a maior importância de uma variável em relação à outra, estas duas variáveis explicativas têm o mesmo estatuto no presente estudo.

Para responder a estes objetivos procedeu-se à construção de uma base de dados original. Esta integra dados sobre as PPPs relativos à assinatura do contrato, assim como a procedimentos anteriores à assinatura (a abertura da consulta pública e a publicação do edital) entre 2005 e 2021. Em concreto, para cada um destes três procedimentos, a base contém dados sobre os partidos e suas correspondentes ideologias, o ciclo eleitoral, assim como sobre um conjunto de outros fatores potencialmente relevante para a explicação do processo destas contratações (ex.: características de natureza territorial, populacional, do eleitoral, económico, entre outros).

Esta investigação suporta-se, deste modo, em dados primários, o que permite superar as limitações de dados evidenciadas por estudos anteriores (Carvalho, 2020; Firmino, 2010), como antes mencionado, assim como assegura a originalidade das conclusões da pesquisa. Por comparação às pesquisas prévias que visaram explicar a celebração das PPPs (Carvalho, 2020; Firmino, 2010), a opção de análise do presente estudo procura originalmente estudar descritiva e explicativamente a

celebração destas parcerias, com base em três procedimentos-chave, e suportada em dados que representam a totalidade das parcerias celebradas num país em que as PPPs são uma opção de governação relevante.

A presente tese está organizada em sete capítulos, expostos resumidamente a seguir.

No primeiro capítulo, intitulado "Os modelos de estado: estado liberal e *welfare state*", procede-se à sistematização teórica sobre as razões de o estado intervir na economia e na sociedade, e sobre os modos como o faz, ilustrando-se com um conjunto de situações históricas que moldaram a conceção da prestação dos serviços públicos. Apresentam-se também os paradigmas estatais (liberal e de bem-estar) dado reportarem, historicamente, a duas importantes ideologias sobre o papel e as funções do estado em termos económico e social – o liberalismo e o socialismo. Estes paradigmas traduzem a oposição entre a defesa de um estado mínimo (de função e estrutura) e um estado forte (na dimensão e nas tarefas sociais e económicas). A dicotomia que deles deriva – liberalismo e socialismo – tem concorrido para encontrar soluções para os mesmos problemas das sociedades industriais capitalistas com base em propostas distintas (Heywood, 2010, 2017).

No segundo capítulo, designado "Do neoliberalismo à génese e aos pressupostos das PPPs", contextualiza-se o advento histórico, político e económico destas parcerias no Reino Unido nos anos 90, sob a perspetiva do *Private Finance Initiative* (PFI). Esta é uma perspetiva histórico-conceptual das PPPs que permite identificar as principais razões de os governos recorrerem aos privados.

No terceiro capítulo, intitulado "Do enquadramento teórico-conceptual da ideologia e dos ciclos eleitorais à problemática, objetivos e hipóteses", procede-se à exposição dos aspetos teóricos mais estruturantes da conceptualização da ideologia e do ciclo político-económico. Isto justifica-se dado a relevância dessas dimensões do quadro teórico da análise das PPPs. Apresenta-se, em seguida, a problematização do tema e, depois, elencam-se os objetivos e as hipóteses orientadoras da pesquisa.

O quarto capítulo, denominado "Enquadramento político, institucional e legal do surgimento e funcionamento das PPPs no Brasil" visa apresentar o caso brasileiro estruturando-se, para isso, em duas partes. A primeira respeita à apresentação do sistema político brasileiro, a partir do período de redemocratização dos anos 80. Esta parte apresenta algumas das especificidades da política e das instituições que estruturam o ambiente partidário e eleitoral brasileiro. A segunda parte do capítulo trata dos pontos centrais do surgimento e das características das PPPs com base no marco legal nacional (Lei nº 11.079/2004).

No quinto capítulo, intitulado "Metodologia da investigação", são expostas as opções metodológicas relativas às escolhas da delimitação do campo de estudo. Estão presentes ainda os métodos de investigação assumidos para realização da pesquisa, bem como as justificações das opções para construção das variáveis dependentes, explicativas e de controlo, assim como as respetivas fontes.

O sexto capítulo, designado "O panorama descritivo do processo de celebração das PPPs no Brasil de 2005 a 2021" é o primeiro capítulo de análise empírica dos dados, respondendo ao primeiro

objetivo específico da pesquisa. Esta análise, além de expor como evoluíram quantitativamente estas parcerias contratadas no período mencionado, caracteriza as PPPs sob o ponto de vista partidário e ideológico e do ciclo eleitoral subjacentes às mesmas. Analisa ainda as diferentes características das regiões/localidades (económicas, sociais e políticas) entre outros aspetos de caracterização das PPPs (ex.: valor contratual, sua vigência, tipologia da PPP, áreas de intervenção política e suas correspondentes ideologias).

O sétimo capítulo, nomeado "Análise do efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de contratação das PPPs", é o segundo e último capítulo da análise de dados. Este procede, inicialmente, à apresentação das opções metodológicas ao nível explicativo, e apresenta depois os resultados da análise dos dados e respetiva interpretação. Procede também à comparação dos resultados dos modelos explicativos com os obtidos a nível descritivo.

Finalmente, nas conclusões da pesquisa, apresentam-se os principais resultados alcançados a nível descritivo e explicativo prevalecendo um diálogo com as abordagens teóricas mais importantes e os estudos recentes mais relevantes sobre as PPPs. Além disto, são abordadas as principais implicações em termos multidisciplinares (integrando a ciência política, a política económica e a governança pública). Encerra-se com a explicação das limitações deste trabalho e sugestões para estudos futuros.

Passa-se de imediato à apresentação do primeiro capítulo desta pesquisa, que visa a contextualização teórica da mesma em termos de grandes paradigmas do estado.

Capítulo 1

Os modelos de estado: Estado liberal e *welfare state*

O propósito deste capítulo é discutir a inserção das parcerias público-privadas (PPPs) no debate e a controvérsia sobre o papel e as funções do estado na economia e na sociedade. Como o objetivo central desta pesquisa é, precisamente, a análise das PPPs sob a ótica política, interessa demonstrar, num primeiro momento, o importante papel do estado na promoção das políticas de desenvolvimento e bem-estar na sociedade como um todo.

A relação entre o estado e o mercado tem raízes históricas bastante antigas, no que diz respeito à coordenação da economia (Viegas, 1996). Não obstante, cada um opera por interesses distintos e que terão evoluído no decurso do tempo, sobretudo nos anos de 1990, cuja ação estatal adquire um sentido de cooperação ou complementaridade com o privado para a provisão de bens e serviços públicos. De facto, é a partir da gestão delegada, ou contratualizada, que a fronteira entre o estado e o mercado se tornou mais ténue no sentido de suprir as demandas/necessidades sociais e económicas que, de outra forma, provavelmente, deixariam de ser atendidas.

Esta é a base teórica que fundamenta a génese das PPPs. Não se trata da substituição do estado pelo mercado, nem da conceção do estado liberal ou estado de bem-estar, mas da prevalência da complementaridade entre ambos na função de fornecimento de infraestruturas e serviços públicos. Embora a visão dicotómica "estado forte" versus "estado minimalista" tenha sido reduzida pelo sentido de cooperação configurado nas PPPs, permanece obscuro na literatura se a ideologia política seria determinante na decisão dos governos por esse modelo de parceria.

Embora os paradigmas de estado (liberal e de bem-estar) extrapolem o objetivo deste estudo é indispensável apresentar as suas evoluções e principais características neste capítulo, até porque, historicamente, duas importantes ideologias debateram fortemente o papel do estado – o liberalismo e o socialismo. As referências aos modelos ideológicos do estado liberal e estado de bem-estar[3] ajudam a entender a natureza das PPPs.

Deste modo, o presente capítulo está dividido em três secções. A primeira (Secção 1.1) trata da emergência e das características do estado liberal e das suas transformações ao longo do tempo. A segunda (Secção 1.2) ocupa-se do estado de bem-estar europeu. A partir destas duas perspetivas históricas, teóricas e conceptuais dos modelos de estado é possível compreender como o intervencionismo[4] estatal se expandiu ao longo do tempo, principalmente, com as medidas de

---

[3] Considerando as várias denominações do estado de bem-estar (*welfare state*), como estado Providência, estado Social, estado do Desenvolvimento, estado Social de Direito (Di Pietro, 2017, p. 9), optou-se em empregar, a título de uniformização da redação nesta pesquisa, o termo estado de bem-estar, a partir deste ponto.

[4] O termo *intervencionismo* ou *intervenção* foi atribuído por muitas gerações de economistas, significando o domínio da interferência do estado na economia e na sociedade por meio de ordens governamentais diretas ou por meio de agência ou aparato de poder externo (Mises, 1998; Samuelson & Nordhaus, 1988).

regulamentação da economia. A terceira (Secção 1.3) dedica-se às considerações finais deste capítulo.

1.1. O estado liberal: Surgimento e ideário

Esta secção foca-se na emergência e nas principais características do estado liberal. Esta parte teórica tem relevância neste estudo por representar um paradigma concebido sob o dogmatismo político e económico do individualismo, do livre mercado e do *laissez-faire*. Com a abordagem do estado liberal é possível demonstrar, tomando como referências alguns acontecimentos, o caráter evolutivo e mutável do intervencionismo estatal no decurso do tempo (Bresser-Pereira, 1989).

A secção está dividida em sete subsecções que, em maior ou menor medida, se relacionam com a intervenção do estado. As duas primeiras sintetizam os pontos centrais das componentes política e económica na condução processo de formação e desenvolvimento deste paradigma estatal europeu. A terceira subsecção aborda as raízes das PPPs, evidenciando o crescimento gradativo da função de provisão pública do estado. As quatro subsecções seguintes visam revelar o caráter evolutivo do intervencionismo estatal nas economias avançadas (Bresser-Pereira, 1989, 2009).

Cada tema procura assinalar como o estado assume determinadas responsabilidades, entre os finais do século XIX até à Grande Depressão. Portanto, diferentes fatores de ordem política, económica e social explicam as transformações do papel e das funções do estado. Analisar as PPPs sob a ótica política é também compreender que, ao longo do tempo, esses fatores afetaram as capacidades funcional e administrativa do estado e a sua relação com a sociedade.

1.1.1. O pensamento político no estado liberal

Esta subsecção aborda o pensamento político na base do modelo de estado liberal. Este modelo de estado vigorou entre os finais do século XVIII até meados do século XX, sob o dogma do individualismo, do mercado autorregulável e do *laissez-faire*. Trata-se de uma importante abordagem, tendo em conta que esta conceção ideológica regressou revista na roupagem do neoliberalismo nos anos de 1980 e 1990 (tema presente no Capítulo 2).

O estado liberal é também denominado de estado mínimo[5] (Nozick, 1988) pela sua natureza abstencionista da esfera económica. Consolidou-se após a Revolução Francesa, em 1789, e permaneceu por mais de um século, como paradigma ideal das políticas e práticas liberais na Europa e nos Estados Unidos.

---

[5] Tirole (2018) explica que o *estado minimalista* concentra "nas suas funções soberanas: direito e função judiciária, manutenção da ordem e defesa nacional, funções necessárias à segurança do contrato e ao direito de propriedade necessários à livre iniciativa" (p. 160).

Entre os contributos teóricos desta formação estatal, o pensamento político de John Locke (1632-1704) influenciou o pensamento político e serviu de inspiração para muitos dos subsequentes teóricos do estado liberal. Contrário à obediência, à submissão, à servidão civil, ao poder sem limites e ao autoritarismo do absolutismo, em Locke, o poder passou a ser o depósito confiado aos governantes em proveito do povo. De um modo geral, acreditava-se na defesa de se preservar os direitos naturais e inalienáveis do ser humano (direitos à vida, à liberdade e à propriedade). Com isso, o povo concordou livremente em unir-se para formar a sociedade civil pelo "pacto de consentimento" (Contrato Social ou contratualismo) com o propósito de preservar e consolidar tais direitos, protegidos pela égide da lei e de um corpo político unitário de estado (Bobbio, 2000).

As revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII marcam as mudanças nas ordens política e económica e na defesa ideológica do estado liberal sob a influência do liberalismo. As fortes agitações políticas resultaram na Revolução Inglesa de 1689 com a ascensão da burguesia ao poder político. Em resumo, este processo de transformação político e social refletiu-se na adoção do regime parlamentar e na consequente limitação do poder monárquico, abrindo caminho para os governos representativos e o liberalismo clássico, potenciando também a Revolução Industrial (Bonavides, 2015).

A partir da experiência inglesa, o liberalismo avançou gradualmente pelo Ocidente como estratégia política e ideológica orientada pelo interesse nacional, enquanto produto dos dois movimentos revolucionários, designadamente, a Revolução dos Estados Unidos de 1776 e a Revolução Francesa de 1789. A primeira orientou a formação dos Estados Unidos da América, quando passou a vigorar o sistema representativo e o federalismo como forma de organização política. A segunda instituiu o constitucionalismo moderno e a Europa das nacionalidades sob o lema "Liberdade, Igualdade e Fraternidade", substituindo o poder político absoluto de natureza feudal pelo poder político da burguesia industrial e comercial (Bobbio, 2000a; Bonavides, 2015; Freire, 2015).

É de destacar que a liberdade e a igualdade consagraram-se como dois princípios presentes na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Esta expõe, logo no artigo primeiro, que "os homens nascem e são livres e iguais em direitos" (Di Pietro, 2017, p. 9). Assim, o ambiente político passou a promover e assegurar os direitos humanos fundamentais. Estes direitos evoluíram gradualmente na história, em contextos específicos, amplamente consagrados nas Constituições, tratados e declarações (Bonavides, 2015; Di Pietro, 2017).

Em síntese, a primeira geração de direitos humanos desponta no final do século XVIII, associada à liberdade enquanto direito civil de caráter universal. O estado deveria, assim, defender os direitos naturais e inalienáveis do indivíduo (direitos à segurança, à integridade física, à justiça, à liberdade de locomoção e de expressão, entre outros). Por consequência, estes direitos civis foram incorporados nos direitos políticos do século XIX. Esta segunda geração de direitos permitiu a participação do indivíduo no exercício do poder político (direitos à associação e à reunião, à organização política, à participação político-eleitoral, entre outros).

O constitucionalismo pós-absolutista, na configuração de Estado de Direito[6], tomou como proteção as liberdades individuais através do poder público. Os direitos individuais deveriam ser assegurados pelo estado para manter a ordem social. Por via de regra, o indivíduo tinha a liberdade de se envolver em quaisquer atividades nas esferas económica, social e política, desde que respeitasse as leis e mantivesse a ordem.

Com o constitucionalismo, o poder público passou a ser limitado para prevenir "a concentração de poderes num só ramo da autoridade pública" (Bonavides, 2015, p. 48). Inspirado em Locke, Montesquieu (1689-1755) consagrou a clássica divisão dos poderes[7]. Em síntese, o poder executivo tem competência para atuar no âmbito da administração dos bens públicos, da política externa e da promoção da segurança. O poder legislativo tem a prerrogativa exclusiva de elaborar as leis e normas para assegurar a ordem social. O poder judiciário tem a função judicial, procurando punir os crimes e julgar as pendências entre particulares através dos tribunais e órgãos afins (Bonavides, 2015, p. 293).

Esta divisão dos poderes é um dos pilares do estado liberal na teoria política clássica. Desde então, sustenta a base do Estado de Direito rompendo, no final do século XVIII, com a monarquia absolutista centralizada. Esta divisão de poderes é o aspeto central que explica as prerrogativas política e económica de um governo limitado assegurado pela ideologia do liberalismo clássico. O estado liberal poderia intervir apenas em defesa da propriedade privada, do livre mercado e comércio e em proveito dos direitos dos indivíduos que procuram viver melhor e em segurança, por oposição à economia de planificação central (Esping-Andersen, 1991).

Conclui-se, assim, que, inspirado no Iluminismo, o estado liberal, além de defender o governo mínimo numa democracia liberal, em benefício da ascensão da burguesia ao poder, procurou restringir e controlar o poder público e fez-se protetor do livre mercado autorregulado e do individualismo. Com efeito, o ente estatal existia para o indivíduo como um meio, não como o fim. Além disso, vigorou a defesa ideológica da livre atividade económica para a promoção da industrialização e do capitalismo.

Nesta perspetiva teórica do pensamento político liberal, que privilegiou o menor intervencionismo estatal na economia, encontram-se os contributos do pensamento económico liberal. Este defende os pressupostos do mercado como melhor alocador de recursos e autorregulador na promoção do desenvolvimento e bem-estar, livre da intervenção do estado na economia.

Entretanto, é importante assinalar que, mesmo durante o avanço do liberalismo clássico, o estado manteve-se como ator estratégico presente na vida económica. Esta é uma parte do debate sobre o papel do estado na economia e na sociedade. O estado regula a economia, estrutura e cria condições

---

[6] Esta configuração de estado de direito vigora em todas as formas institucionais do estado (estado liberal e estado de bem-estar), sendo o direito, em sentido material, o tutelar do bem-estar geral (Bonavides, 2015, pp. 47-49; Bobbio, 2000a, pp. 288-289; Di Pietro, 2015, p. 14).

[7] Por *divisão de poderes*, entende-se "um conjunto de aparatos ou instrumentos jurídicos que constituem o chamado estado de direito (...), no qual há instrumentos aptos a assegurar o princípio de legalidade e o princípio de imparcialidade" (Bobbio, 2000a, pp. 288-289).

para o mercado agir. Este papel interventor faz parte da história do desenvolvimento económico.

A próxima subsecção discorre sobre o pensamento económico liberal enquanto doutrina económica que, juntamente com pensamento político, definiu o ideário do estado liberal.

1.1.2. O pensamento económico no estado liberal

Esta subsecção é parte complementar da anterior, tendo em conta que os planos político e económico formaram a base da conceção do estado liberal.

Adam Smith (1723-1790), na sua obra "A Riqueza das Nações", publicada em 1776, contribui para uma boa compreensão do pensamento liberal económico clássico. O grande marco de inovação de Smith consiste em transportar a economia para a esfera política. A *mão invisível*[8] seria o meio de se assegurar a liberdade natural do indivíduo em benefício do bem-estar de toda sociedade. Assim, o interesse do indivíduo e a concorrência do livre mercado autorregulado tornaram-se os princípios básicos na promoção do bem-estar material sem a interferência do estado (Samuelson & Nordhaus, 1988; Polanyi, 2000; Tirole, 2018).

O estado liberal foi defendido pela corrente ideológica dominante da Revolução Francesa de cunho abstencionista. Esta defendeu um mercado livre do intervencionismo estatal de modo a maximizar a produção de um país. O combate de Adam Smith também esteve direcionado ao que prejudicasse a construção da sociedade de mercado pela ação dos homens e pela livre concorrência de mercado. Com isto, Smith esteve contra os monopólios e "contra as restrições nas importações e a subvenção de exportações, contra as leis que protegem a indústria da concorrência e contra os gastos governamentais com finalidades improdutivas" (Heilbroner, 1959, p. 57).

Em linhas gerais, a interferência do estado na economia resultaria no desequilíbrio da concorrência e prejudicaria a liberdade dos agentes económicos e a livre iniciativa. Assim, durante todo século XIX até ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, vigorou a economia de mercado capitalista do *laissez-faire* como ordem institucional orientada para o lucro por meio da concorrência, sendo coordenada apenas pelo mecanismo de mercado (Mishra, 1995). Não havia um centro diretivo estatal na economia. Tratou-se, por isso, do pleno funcionamento do liberalismo económico.

Por esta razão, o estado liberal tem múltiplas denominações na literatura. Pelo seu absenteísmo, é designado de "estado exíguo liberal" (Marcos, 2017, p. 335), ou "Estado do *Laissez-Faire*" (Firmino, 2010, p. 4), ou ainda o estado abstencionista (Bonavides, 2015, p. 166), ou "Estado mínimo" (Nozick, 1988). Em consequência da ascensão da burguesia ao poder com a Revolução Francesa, também se

---

[8] Vários autores que assinalam o tema do liberalismo económico de Adam Smith mencionam a clássica metáfora da *mão invisível*, assim descrita: "[…] não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse" (Burdeau, 1979, p. 92; Heilbroner, 1959, p. 43; Samuelson & Nordhaus, 1988, p. 49).

designa de “Estado Burguês de Direito” (Moraes, 2014, p. 273).

O liberalismo tornou-se o credo dominante da racionalidade económica assegurada pelo *laissez-faire*[9]. Com este, o poder público centra-se na liberdade individual e de mercado, em oposição ao dirigismo estatal. Usualmente, o *laissez-faire* corresponde ao princípio da autolimitação governamental na economia e na sociedade, produto da liberdade defendida desde o século XVIII (Burdeau, 1979). Este é o meio de garantir as liberdades contratuais, de propriedade, de comércio e indústria (Moraes, 2014, p. 273). Por um lado, é “sinónimo de antiestatismo” (Lipset, 2007, p. 16) e, por outro, um meio de assegurar a expansão e permanência do capitalismo.

Porém, importa sublinhar que este modelo estatal não seria de todo inativo por preservar o mercado. Assim, entre os clássicos deveres soberanos, como a defesa nacional, que permite defender a sociedade de todos os atos de violência ou da invasão por outras sociedades independentes, em respeito às leis da justiça, o estado também tem o dever de proteger o indivíduo sempre que necessário contra a injustiça e opressão por meio de uma administração exata da justiça (Rosanvallon, 2002). Note-se que mesmo Adam Smith defendeu o papel do estado na economia, mesmo que de forma muito limitada. No Livro V de “A Riqueza das Nações”, Smith assinala o dever do estado de construir e manter certas obras públicas que facilitem o comércio (ex.: grandes estradas, pontes, portos, entre outros), bem como a disponibilidade de determinadas instituições, como as de educação, posto que a natureza não-lucrativa de muitos serviços acaba por afastar o interesse do privado na produção. Esta atividade governamental foi-se expandindo gradativamente sob a justificação de que o mercado deixa de fornecer bens e serviços necessários à população. Este motivo é uma das razões que, na atualidade, justifica a função do estado de prover bens coletivos.

Consequentemente, o campo político estaria limitado à questão de justiça e distanciar-se-ia da gestão das atividades económicas suprindo apenas o que fosse necessário para o alcance do interesse económico, em situações excecionais (ex.: manutenção da segurança interna e externa, garantia dos contratos e da propriedade privada, serviços essenciais de utilidade pública, entre outros), para fazer valer o liberalismo clássico.

Em suma, no final do século XVIII e durante todo século XIX, o estado liberal afirma-se nos planos político e económico, limitando-se a intervenção estatal à defesa nacional e à criação de uma matriz de lei e ordem, procurando assegurar a liberdade individual e material para o bem-estar pelo dogma do *laissez-faire*. As duas realidades, estado abstencionista e mercado autorregulável, foram defendidas pela ideologia do liberalismo clássico.

Porém, é importante sublinhar que o estado assumiu parte da entrega de infraestruturas e serviços,

---

[9] O *laissez-faire* está associado à famosa frase do marquês d´Argenson (1694-1757): “para governar melhor é preciso governar menos” (*pour gouverner mieux, il vaudrait gouverner moins*), deixando assim o mercado livre da intervenção do estado (Fonseca, 2010, pp. 4-28 e p. 429; Marcos, 2017, p. 336). O *laissez-faire* está associado ao entendimento dogmático de “quanto menos governo, melhor: os governos são perdulários, irresponsáveis, improdutivos” (Heilbroner, 1959, p. 57).

não apenas por razões de necessidade da sociedade, mas também para beneficiar, sobretudo, o crescimento económico do país. No século XIX, o processo de Revolução Industrial e a ascensão do capitalismo reforçaram este papel do estado na economia, como contextualiza a próxima subsecção.

1.1.3. As raízes das PPPs no estado liberal

Esta subsecção tem o propósito de explanar, de forma genérica, como surgiram as raízes das PPPs, refletindo o envolvimento entre os setores público e privado na história.

A produção e o fornecimento de infraestruturas e serviços numa sociedade estão relacionados historicamente com as necessidades humanas (Viegas, 1996). Diante disto, verifica-se que diferentes atividades económicas envolvem o poder público e a iniciativa privada no fornecimento de determinados infraestruturas e serviços públicos ao longo da história.

Desde o século XVI-XVII que existem evidências do financiamento privado de obras ou serviços públicos, incluindo sua operação pela entidade privada (Saussier & Brux, 2018, p. 4; Hodge et al., 2018, p. 1). Acrescem os direitos de cobrança de portagem para o uso de estradas, que na atualidade se designa de princípio do utilizador-pagador. As paróquias e as comunas possuíam registos públicos para atuar dentro dos limites territoriais cobrando impostos aos habitantes para a construção, operação e utilização das estradas (Bogart, 2005).

Em 1663, verificam-se as primeiras experiências das estradas com portagens (*turnpikes*), no Reino Unido, e no Estado da Virgínia, nos Estados Unidos, em 1785 (Cabral, 2018). As portagens correspondem a um mecanismo de utilização das estradas comummente associado ao pagamento de tarifas que remunera o privado pela criação e manutenção de um dado bem público de uso da população. Este é um exemplo paradigmático das primeiras partilhas de responsabilidades assumidas entre o poder público e o setor privado.

As "experiências *embrionárias* de PPP" (Cabral, 2018, p. 11 – grifo da autora) emergem, sobretudo, no período do liberalismo dos séculos XVIII e XIX, refletindo a exploração gradativa de atividades de interesse coletivo pelos particulares. A concessionária fica responsável pelas obras e pelo seu financiamento, a remuneração ou retorno sobre o investimento está associada ao resultado operacional dos serviços e, geralmente, do pagamento dos usuários, e este também é um tipo moderno de *user-pay* PPPs (Saussier & Brux, 2018, p. 4).

Nesta perspetiva, a França foi pioneira no modelo de concessão como forma de delegar à iniciativa privada, a partir de um contrato, a responsabilidade de entregar infraestruturas públicas. Isto indica que a concessão é uma forma de delegação (*délegation de service public*) mais antiga, enquanto tipo de atividade económica do estado, ainda prevalecente, com vista a garantir a prossecução do interesse público (Cabral, 2018; Flinders, 2005; Mises, 1998; Samuelson & Nordhaus, 1988).

Esta perspetiva deve ser analisada conforme a regulamentação vigente de cada país, que legitimou

o envolvimento da iniciativa privada na entrega de bens e serviços públicos na história. Cabral (2018) argumenta que, diante desta modalidade contratual, o setor privado tornou-se responsável por desenhar, conceber e financiar as grandes obras públicas a pedido do estado (ex.: túneis, pontes, aquedutos, linhas férreas, estradas, entre outros).

É importante sublinhar que os acordos de financiamento e construção de obras públicas serviram para impulsionar o processo de crescimento económico, abrindo caminho para a Revolução Industrial, como no caso da Inglaterra (Bogart, 2005). Além disto, os acordos de concessão foram também estabelecidos para fins militares e para apoiar a Revolução Industrial nos países do Ocidente europeu, permanecendo nas fases posteriores do desenvolvimento do capitalismo (Viegas, 1996, pp. 33-34).

Embora o estado liberal pudesse delegar parte do dever de produção de bens coletivos, este dever tinha um raio de ação muito limitado em atividades económicas indispensáveis à vida em sociedade e ao desenvolvimento económico do país (Marcos, 2017, p. 38 e p. 43; Samuelson & Nordhaus, 1988). Durante o período do liberalismo clássico o estado poderia atuar juntamente com o setor privado para entregar infraestruturas e serviços públicos, sobretudo, quando se verificasse que eram deficitários prejudicando as esferas económica e social.

As raízes das PPPs são, portanto, herdadas da atividade contratual por delegação (concessão), no sentido de associação entre o particular e o poder público, traço característico dessa modalidade de parceria que muitos países do mundo utilizam na atualidade (Cabral, 2018; Flinders, 2005, 2010). Em 1992, o Reino Unido é o país pioneiro na criação de PPP, enquanto alternativa de fornecimento de infraestruturas e serviços públicos na designação de *Private Finance Initiative* (PFI)[10].

Importa agora compreender, numa perspetiva histórica, o que levou o estado a intervir nas esferas económica e social. O final do século XIX é um período paradigmático para este propósito, pois os resultados da industrialização acabaram por conduzir às primeiras medidas sociais e regulatórias da economia. É sobre esta matéria que se debruça a próxima subsecção.

1.1.4. O avanço do intervencionismo na Revolução Industrial

Esta subsecção centra-se na evolução da intervenção do estado na sequência da Revolução Industrial. Neste período, o estado assumiu progressivamente mais responsabilidades de modo a controlar os efeitos prejudiciais do avanço do capitalismo na economia e na sociedade, instituindo gradualmente o intervencionismo por meio da regulamentação.

---

[10] Em síntese, o PFI é uma forma de PPP usada, no Reino Unido, para aquisição de infraestruturas e serviços públicos, como estradas, hospitais e escolas (Allen, 2003; Flinders, 2005; Hellowell, 2010). Enquanto alternativa de atrair financiamento de infraestrutura e serviços públicos, desde 2012, o PFI passou a designar de PF2 (*Private Finance* 2), quando, em 2018, se assume o seu abandono pelo governo britânico (*National Audit Office* [NAO], 2020) – abordagem presente no Capítulo 2, Secção 2.3, e Anexo C1).

A convicção liberal de liberdade absoluta e da neutralidade estatal, defendida pela ideologia da «mão invisível» de Adam Smith e pelo dogma do *laissez-faire*, favoreceu o processo de industrialização europeu. Contudo, este processo teve um custo em termos sociais. A defesa das liberdades, inclusive económica, conduziu ao expressivo agravamento dos problemas sociais com o avanço da Revolução Industrial no século XIX (Polanyi, 2000; Samuelson & Nordhaus, 1988).

A exploração dos trabalhadores nas fábricas, com os crescentes riscos de acidentes de trabalho e pressões por melhores condições laborais, fez emergir uma nova classe social, designada de proletariado ou operariado. Esta classe urbana, que vivia em condições de miséria, ignorância e injustiça em cidades insalubres alterou o antigo tecido social (Di Pietro, 2017). A Revolução Industrial é, por isso, o marco histórico do início de mudança da rota do individualismo económico que quase resultou no fim da "era do liberalismo" (Skidelshy, 2010, Drucker, 1989).

Esta mudança consolida-se com a definição das políticas assistencialistas de bem-estar iniciadas no final do século XIX, ainda que de forma bastante incipiente. Este intervencionismo orgânico estatal avançou nos países industriais europeus como forma de reduzir as incertezas sociais e os riscos de repressão (Mozzicafreddo, 1994; Skidelsky, 2010). Além disso, o abstencionismo estatal resultou no predomínio dos grandes monopólios e das externalidades negativas, agravando os problemas sociais e económicos em diferentes sociedades no século XIX.

Estes são diferentes argumentos que sinalizam os "males da Revolução". Assim, os princípios da liberdade e igualdade, que sustentam a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, falharam nas sociedades industrializadas europeias (Di Pietro, 2015; Polanyi, 2000).

Nem todas as perspetivas sobre o impacto social da industrialização são, porém, negativas. Por exemplo, Mises (1998, pp. 8-13) sustenta que os primeiros historiadores do capitalismo falsearam a história, enfatizando, sobretudo, o horror do capitalismo primitivo. Este autor refuta as críticas sobre os efeitos nefastos do capitalismo industrial usando como referência positiva a estatística do crescimento expressivo da população da Inglaterra em relação a períodos anteriores, sinalizando ainda a evolução substancial dos salários das massas. Halm (1965, p. 153) também salienta aspetos mais benignos no que respeita aos efeitos do capitalismo industrial, ao mencionar que o sistema feudal era incompatível com as necessidades crescentes dos novos mercados.

O estado liberal ampliou o seu papel interventor com a regulamentação para assegurar os direitos sociais básicos dos indivíduos. A partir de então, verifica-se a ampliação do papel do estado em decorrência das disfuncionalidades do mercado, sobretudo, com a regulamentação do mercado, que é uma das funções do estado intervencionista.

Nesta perspetiva, a próxima subsecção dedica-se a explicar, de forma ampla, o surgimento das primeiras medidas sociais básicas, analisando o pioneirismo do caso alemão. Esta fase marca o momento embrionário do estado de bem-estar (Drucker, 1989, pp. 15-16), um modelo de estado instituído em grande parte dos países europeus com o término da Segunda Guerra Mundial.

1.1.5. A génese do estado de bem-estar no final do século XIX

Complementarmente à anterior, esta subsecção dedica-se a explicar o caráter evolutivo do intervencionismo, associando-o às mudanças na economia e na sociedade no decurso do tempo. No final do século XIX, a Revolução Industrial e o avanço do capitalismo sinalizam um certo recuo do liberalismo político e económico do *laissez-faire* (Skidelsky, 2010; Mattick, 2010). Nota-se então o avanço das políticas regulatórias da economia com o avanço da industrialização.

Do ponto de vista ideológico, em reação às condições sociais e económicas geradas na Europa, fruto do expressivo crescimento do capitalismo industrial, o socialismo consolida-se como vertente política em defesa do planeamento central e da coletivização do estado. Ambos "ismos", liberalismo e socialismo, concorriam para solucionar os mesmos problemas das sociedades industriais capitalistas com distintas propostas ideológicas (Heywood, 2010, 2017).

Os chamados socialistas, contra o extremo e irredutível individualismo hobbesiano, fundavam as suas teorias sobre a natural sociabilidade do homem no século XIX (Bobbio, 2000a, p. 329). Embora o seu significado tenha sido modificado ao longo do tempo, a conotação anti-individualista na doutrina socialista considera que a ideia do homem isolado está ligada à ideologia burguesa individualista, cuja conceção ideológica idolatra o *homo economicus* que procura extrair do egoísmo de cada um (mão invisível de Adam Smith) o bem-estar de todos.

Em contraste com o liberalismo clássico, o socialismo preocupa-se com a instância coletiva. Face às condições do trabalho no quadro da industrialização, o socialismo enfatiza a questão social (Rosas & Ferreira, 2014). Neste sentido, no socialismo, a igualdade destaca-se por comparação à liberdade individualista, da propriedade privada e do livre mercado do liberalismo clássico.

Relacionado com este debate ideológico, no início do século XIX, nas principais sociedades industrializadas europeias, os trabalhadores e operários das fábricas passaram a exigir melhores condições de trabalho. A partir deste momento, em concreto, no pós-Revoluções de 1848, intensifica-se, na Europa, a clivagem "capital-trabalho". Assim, os partidos de esquerda tendem aos "valores e interesses da classe trabalhadora, posição refletida na defesa de uma maior intervenção do estado na economia" (Jalali, 2017, p. 29).

No caso alemão, os conflitos sociais ou laborais entre patrões e trabalhadores foram transferidos para a arena política. Isto resultou nas primeiras medidas sociais para atenuar os desgastes sociais provenientes do intenso processo de industrialização (Drucker, 1989; Mozzicafreddo, 1994). Além dos problemas sociais, a pressão política fez com que o chanceler alemão, Otto Von Bismarck, instituísse os primeiros esquemas de proteção social entre 1884 e 1889 (Mozzicafreddo, 1994, p. 16).

Tratam-se, portanto, dos primeiros direitos sociais para salvaguardar o trabalhador. Desde então, expandiram-se variadamente por diferentes sociedades industrializadas europeias, como França, em 1889, além das sociedades escandinavas (Giddens, 1999; Mozzicafreddo, 1994; Skidelsky, 2010).

A conquista dos primeiros direitos sociais corresponde à fase gestacional teórica do *welfare state* (Bonavides, 2015). As medidas sociais básicas conteriam os intensos conflitos laborais e o avanço das exigências dos trabalhadores nas fábricas por melhores condições de trabalho. Essa seria uma forma de alcançar a "paz social" (Bonavides, 2015, p. 177), pois reduziria as tensões entre trabalhadores e patrões, inclusive para "impedir um maior desenvolvimento dos movimentos socialistas já fortalecidos pela crise industrial" (Moraes, 2014, p. 274). De certo modo, os conflitos sociais refletem a contestação ao liberalismo e as novas propostas ideológicas para a superação do dogma da economia de mercado livre e autorregulável, do *laissez-faire* e do "indivíduo como matriz de organização da sociedade" (Limoncic & Martinho, 2010, pp. 9-10).

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) acabou por enfraquecer ainda mais a defesa ideológica do individualismo, do livre mercado e do abstencionismo estatal. A imposição de barreiras de circulação de mercadorias e as fronteiras fechadas ocasionaram a retração da produção, a redução da demanda, a elevada inflação, a desaceleração das economias nacionais e a perda de força política do liberalismo (Regis, 2002). A Revolução Russa ou Revolução Bolchevique de outubro de 1917, que criou a União Soviética, é um importante ponto de referência que assinala a transformação do pensamento liberal-capitalista, quando o enfraquecimento do estado possibilitou que os Bolcheviques de Lenin assumissem o poder via revolução social, "como uma proclamação de liberdade, igualdade e democracia direta universais" (Hobsbawm, 1995, p. 67).

Como mencionado, no século XIX, embora Adam Smith tenha sido um dos mais influentes economistas do liberalismo clássico, também foi crítico dos monopólios em virtude dos seus efeitos nefastos na sociedade, sobretudo, por violar a igualdade social e privilegiar uma estreita faixa social (Rosanvallon, 2002, p. 88). Entretanto, outros efeitos, como as externalidades negativas e a ausência de bens e serviços à sociedade, também exigiram uma presença do estado na economia. É sobre esta matéria que se debruça a próxima subsecção.

1.1.6. As falhas de mercado e o papel do estado

Esta subsecção pretende explicar o que significam as falhas de mercado (*market failures*) e como se relacionam com o crescente intervencionismo estatal desde os finais do século XIX.

De modo geral, os princípios do livre mercado e comércio, defendido pelo liberalismo clássico do *laissez-faire*, ocasionaram fortes efeitos colaterais nocivos à sociedade, ao mercado e ao meio ambiente de modo geral. Os monopólios prejudicaram gravemente as economias locais e dos pequenos produtores, com a crescente concentração do mercado em alguns grupos empresariais. Além disso, o expressivo crescimento das indústrias e fábricas no século XIX, além das explorações ambientais, ocasionaram graves externalidades negativas em diferentes dimensões (indivíduos, localidades, meio ambiente), como a poluição da água e do ar, com a extração mineira a céu aberto, o lixo perigoso,

medicamentos, produtos e alimentos poucos seguros e os materiais radioativos, entre outros problemas (Samuelson & Nordhaus, 1988, p. 58).

Estas falhas de mercado pressionaram os governos a intervir com a instituição de leis, que é uma das formas de intervenção com o intuito de melhorar o sistema concorrencial e de preços e, ainda, de corrigir as distorções causadas pelo mercado. A regulamentação económica e social[11] avançou paulatinamente nos países ocidentais industrializados, procurando modificar ou controlar as operações económicas danosas (Samuelson & Nordhaus 1988, pp. 643-644).

Assim, o quadro regulatório expandiu-se para coibir os privilégios monopolísticos e os seus efeitos colaterais sociais e económicos gerados pela livre produção. As agências e os marcos regulatórios comerciais e dos negócios foram criados e expandiram-se nas economias capitalistas avançadas, desde o final do século XIX. Estes representam mecanismo de restrição do poder público sobre determinadas ações da economia privada de mercado de modo a conter o abuso dos monopólios, como os das ferrovias e dos negócios agrícolas. As agências e os marcos regulatórios mantiveram-se como modo de intervenção estatal no plano económico e social. Os Estados Unidos foram os pioneiros nesse percurso que serviu de experiência para outros países (Di Pietro, 2017, pp. 237-238).

A insuficiência de bens e serviços numa sociedade também representa uma falha de mercado (Mattick, 2010). Neste caso, a atividade económica do estado encontra justificação crescente nas sociedades contemporâneas com o intuito de garantir o interesse público ou o bem comum[12]. Este é um contexto que poderá justificar a adoção das PPPs pelos governos na atualidade, tendo em conta que o estado atua em complementaridade para atenuar ou resolver as lacunas de bens e serviços deixadas pelo mercado e, assim, atender às necessidades da sociedade.

Cada vez mais, as sociedades pressionam os governos com suas necessidades e interesses particulares em diferentes segmentos (ex.: saúde, educação, segurança, transportes, saneamento, habitação, energia, entre outros). Em resposta, as políticas de desenvolvimento e de bem-estar estão presentes na generalidade dos países do mundo ocidental, sendo, para tal, importantes os

---

[11] Samuelson e Nordhaus (1988) distinguem duas formas de regulamentação – a económica e a social. A primeira indica o controlo de preços e de produtos, suas condições de entrada e saída, ou as normas referentes à qualidade dos serviços de determinada atividade. Desdobra-se na regulamentação dos serviços de utilidade pública (ex.: telefone, eletricidade, gás natural, água) e na regulamentação de atividade com características de serviço público (ex.: transportes, setor financeiro, rádio e televisão). A regulamentação social refere-se à correção de um conjunto de efeitos colaterais (ou externalidades negativas) presentes na atividade económica (ex.: preocupações com a saúde, trabalhadores e consumidores; ou os efeitos da poluição).

[12] Os investimentos em infraestruturas públicas, por vezes, dizem respeito aos bens públicos e, muitas outras vezes, a "monopólios naturais, e sempre externalidades positivas para os particulares e as empresas" (A. M. Pereira, 2013, p. 20). Esses investimentos revertem em favor dos cidadãos (Samuelson & Nordhaus, 1988, pp. 1110-1111). O monopólio natural corresponde a uma entidade lucrativa que assume mais eficientemente os custos incorridos da infraestrutura ou atividade, do que um número substancial de empresas (A. M. Pereira, 2013, p. 21; Samuelson & Nordhaus, 1988, p. 1127). As externalidades positivas resultam na execução de muitos projetos públicos que geram benefícios sociais, e que nem sempre são medidos pelo seu valor financeiro, como nos casos da redução do analfabetismo, melhoria das condições de saúde da população ou a redução de sinistralidade (Sarmento, 2013, p. 11).

investimentos públicos, sobretudo, em infraestruturas (A. M. Pereira, 2013; Sarmento, 2013).

A falha de resposta por parte do privado no fornecimento de bens e serviços originou a atividade prestativa do estado, enquanto função de provisão pública ou providência social que se traduz na complementaridade e não na substituição do mercado. Deve-se ter em conta que os produtos e serviços ofertados por este último têm natureza lucrativa. Por isso, quanto mais difícil e complexo for o alcance do lucro, possivelmente, menos investimentos deste tipo estarão disponíveis na sociedade. Assim, a natureza não-lucrativa de muitos serviços acaba por afastar o interesse do privado na produção. Com isso, muitos investimentos de grande dimensão e elevado encargo financeiro ficam a cargo do estado pela ausência de interesse do privado em função da baixa ou quase nula lucratividade (Mattick, 2010).

Ao longo da história, as disfuncionalidades ou falhas de mercado alargaram o papel provedor do estado. A colaboração entre o estado e a iniciativa privada (ex.: contratos tradicionais, concessão comum, PPPs, entre outros) constituíram um recurso alternativo que surgiu para suprir as demandas da sociedade, as ofertas deficitárias de infraestruturas e melhorar os serviços públicos prestados.

Outro aspeto a considerar quanto ao caráter evolutivo e mutável da intervenção do estado na economia é o contexto de crise económica, tal como a mais severa crise do capitalismo dos anos de 1930, que a próxima subsecção aborda.

1.1.7. A Grande Depressão de 1929 e o keynesianismo

Esta subsecção contextualiza o avanço das políticas macroeconómicas keynesianas, enquanto marco histórico do crescimento do papel do estado para conter os efeitos da grave crise económica nos anos de 1930. Trata-se de um tema importante que inicia com o avanço das ideias macroeconómicas contrárias à ideologia do liberalismo clássico.

Os anos 30 oferecem uma diversidade de acontecimentos, tais como o abandono do padrão-ouro pela Grã-Bretanha, os Planos Quinquenais na Rússia, o lançamento do *New Deal* por Roosevelt nos Estados Unidos, a Revolução Nacional-Socialista na Alemanha e o colapso da Liga em favor de impérios autárquicos (Polanyi, 2000, p. 39). Em particular, entre as duas guerras mundiais, o *crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque (24/10/1929) atingiu praticamente todos os países do mundo.

Este marco histórico, denominado de "Grande Depressão dos anos de 1930", ou também de "era da catástrofe" (Giddens, 1999, p.163), corresponde a uma grave crise económica no mundo capitalista que afastou dos grandes centros de decisões política e económica, quase que por completo, o liberalismo clássico do mercado autorregulável e o dogma do *laissez-faire*. O seu principal fator motriz correspondeu à insuficiência da procura agregada, gerando um dos mais longos declínios económicos registado na história dos Estados Unidos[13].

---

[13] Durante a crise, nos Estados Unidos o quadro era de severa estagnação económica com fortes efeitos fiscais,

Diante da desfavorável conjuntura económica e, em particular, do elevado desemprego em diferentes países, foi necessária uma reorientação política com vista à recuperação do mundo capitalista. Com isto, o pensamento do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946) alcançou, neste período, considerável prestígio nos centros de decisões governamentais e económicas. Keynes contestou, na década anterior à crise, o impacto do menor intervencionismo estatal, distinguindo-se como "o mais expressivo opositor do mundo às ideias do *laissez-faire* e do mercado livre" (Wapshott, 2012, p. 183). A sua política macroeconómica (monetária e fiscal) contrariou a lógica do livre mercado autorregulável e do *laissez-faire*, isto é, o liberalismo clássico, pois advogava a existência de medidas governamentais para estimular a economia.

Keynes não defendeu, contudo, uma interferência nas variáveis que determinam a oferta, nem a eliminação do sistema de mercado. Propôs, antes, a viabilização do fomento do crescimento económico e do pleno emprego na maioria dos países capitalistas com o maior envolvimento do estado (Skidelsky, 2010, p. 213 e p. 233; Steger & Roy, 2013, p. 28). Isto reflete uma "experiência dirigista e centralizadora" (Cabral, 2018, p. 12).

A eliminação do desemprego em massa ou o pleno emprego, bem como o desenvolvimento crescente de modernos sistemas previdenciários, surgiram como medidas políticas e económicas adotadas nos países desenvolvidos do capitalismo industrial. O ideário keynesiano serviu para estimular a demanda, que seria gerada pela renda dos trabalhadores, estimulando assim a economia (Hobsbawm, 1995, p. 100).

Ao tomar posse em 1933, o presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), do Partido Democrata, lançou o plano de reforma económica, denominado *New Deal* (Novo Acordo), ampliando o alcance e a presença do estado na sociedade e na economia. Aumentou o poder público elevando as despesas com obras públicas, instituindo a regulamentação da banca (Lei Bancária de 1935), criando medidas de bem-estar (Lei de Seguridade Social de 1935) e alargando o setor elétrico para reduzir o desemprego, entre outras medidas (Di Pietro, 2017, p. 230; Hobsbawm, 1995, p. 100; Heilbroner, 1959; Skidelsky, 2010, p. 233; Steger & Roy, 2013, p. 26; Wapshott, 2012).

O keynesianismo acabou por conjugar a política económica com a liderança racional e o planeamento moderado de forma a potenciar o desenvolvimento de um "modo socialmente satisfatório" (Mattick, 2010, pp. 11-12). Assim, o estado passou a atuar como ponto de apoio ao mercado mediante a realização de investimentos públicos, especialmente, em infraestruturas, para aumentar o nível de emprego e estimular a economia, mesmo que agravando o défice orçamental.

---

massivo e persistente desemprego e acentuada pobreza. Registou-se, por exemplo, que: ocorreram 85.000 falências, o volume nacional de salários reduziu-se em 40%, o investimento colapsou, a taxa de desemprego alcançou os 25%, representando cerca de 13 milhões de pessoas desempregadas, e atingindo outros países, como a Alemanha, com cerca de 6 milhões de desempregados (Heilbroner, 1959, p. 178; Samuelson & Nordhaus, 1988, p. 176; Skidelsky, 2010, p. 102). Até os empréstimos internacionais caíram expressivamente, 90% (Hobsbawm, 1995, p. 93).

Porém, não de forma permanente, muito menos para substituir o mercado, pois este deveria ficar com a maior parte da economia (Heilbroner, 1959).

Neste sentido, durante a Grande Depressão dos anos de 1930 vigorou a *equação keynesiana*. Esta objetiva estimular as funções de consumo e de investimento e, assim, aumentar a procura global efetiva com a combinação das políticas de despesa pública, orçamental (fiscal, monetária, creditícia) e de desenvolvimento de obras públicas para fomentar o emprego (Mozzicafreddo, 1994, p. 18).

O intervencionismo ou injeções governamentais (Heilbroner, 1959, p. 253), que se tornaram cíclicas (Bresser-Pereira, 1989), tinham o propósito de melhorar o funcionamento da economia capitalista sem que houvesse, no entanto, a perda do seu caráter capitalista (Mattick, 2010, p. 11). Com isso, a doutrina keynesiana tomou o estado como elemento central na moderação da instabilidade económica e social (Filgueiras & Druck, 2010; Giddens, 1999; Steger & Roy, 2013; Mattick, 2010).

Na literatura, encontram-se diversos argumentos de que a doutrina keynesiana poderia ser interpretada como a de um economista que partilhava ideias de Marx e do socialismo, embora Keynes não fosse socialista (Giddens, 1999, p. 19; Heilbroner, 1959; Mattick, 2010). De um modo geral, Keynes acreditava "num «caminho intermédio» entre o capitalismo e o socialismo, entre o conservadorismo e a social-democracia e entre o que ele acreditava serem os dogmatismos primitivos dos dois lados" (Whapshott, 2012, p. 48).

O keynesianismo retrata, então, a transição do capitalismo da fase do mercado liberal e a fase de estatismo nas economias nacionais (Filgueiras & Druck, 2010, p. 16; Giddens, 1999, p. 20; Steger & Roy, 2013, pp. 25-26; Mattick, 2010, p. 425). No final dos anos de 1930, as economias começaram a recuperar a economia variadamente, como no Japão, Suécia e Alemanha (Hobsbawm, 1995, p. 105).

No entanto, apenas nas décadas de 1950 e 1960, se verifica um crescimento económico a nível mundial e o rompimento da "era do liberalismo" (Skidelshy, 2010) nos países ocidentais, com o término da Segunda Guerra Mundial. Tal ficou a dever-se ao facto de os efeitos da guerra terem pressionado os governos de diferentes países a intervir na economia.

É neste contexto que emerge o estado de bem-estar, que defende os direitos sociais mais amplos e estimula a prestação de serviços públicos em diferentes áreas. O estado de bem-estar vigorou até finais dos anos de 1970. Por ser o modelo estatal que rompeu com o modelo precedente (estado liberal), e que o pensamento ideológico neoliberal atingiu vigorosamente nos anos de 1980 e 1990, com as reformas e modernização do estado e das suas instituições, a próxima secção dedica-se à explicação da emergência e à caracterização do estado de bem-estar europeu.

1.2. As conceções, matriz e contratualismo do estado de bem-estar

Esta secção aborda a emergência e as principais características do estado de bem-estar. Esta perspetiva teórica tem relevância para o presente estudo por representar o paradigma estatal que rompeu com o

liberalismo clássico e, assim, com a era do estado liberal. Trata-se de um modelo ideológico de matriz coletivista, amplamente intervencionista e prestador de serviços públicos, que contrasta com o individualismo e absenteísmo do estado liberal.

Com o intuito de apresentar os aspetos centrais do *welfare state* (histórico, teórico e conceptual), optou-se por estruturar esta secção em três subsecções. A primeira trata da conceptualização ampla deste paradigma estatal europeu. A segunda subsecção visa revelar os principais aspetos da consolidação institucional e funcional desse estado. Por último, a terceira subsecção analisa a medida em que a sua formação e desenvolvimento dependeu do compromisso entre capital e trabalho, com a mediação do estado e da edificação das coalizões políticas no término da Segunda Guerra Mundial.

1.2.1. Conceções sobre o estado de bem-estar

Por não existir uma definição unívoca de estado de bem-estar na literatura, apresenta-se, nesta subsecção, a discussão sobre o seu significado, realçando os aspetos em que este se distingue do estado liberal.

O estado de bem-estar constitui uma organização institucional político-administrativa voltada para atender e garantir as necessidades individuais fundamentais e promover a produção e a distribuição da riqueza (Mishra, 1995; Mozzicafreddo, 1997). Neste modelo estatal, o poder público articula as políticas económica e social como mecanismo de intervenção para o atendimento das demandas da sociedade. Deste modo, o estado procura garantir os direitos sociais e a larga oferta de bens e serviços públicos, representando o modelo ou paradigma estatal coletivista de alcance universal (Esping-Andersen, 1991; Offe, 1984).

Entre as suas funções, destaca-se a provisão de infraestruturas e serviços públicos cobrindo uma vasta área socioeconómica (ex.: saúde, educação, habitação, transportes, energia, rodovias, segurança, entre outras). Em contraste com o estado liberal abstencionista da economia, o estado de bem-estar tornou-se o agente dinamizador do crescimento económico e controlador do mercado pela regulamentação. A sua matriz de bem-estar difere da ideologia do individualismo e do dogma do *laissez-faire* do liberalismo clássico.

Em termos sociológicos, o *estado de bem-estar*, como define Mishra (1995) significa "a institucionalização da responsabilidade governamental por manter os níveis mínimos nacionais" (p. 38). Assim, a autora explica que este modelo de estado se dedica à política de pleno emprego e aos serviços universais para responder às necessidades básicas dos cidadãos, além de instituir uma série de medidas para evitar e aliviar a pobreza.

Este tipo de responsabilidade ou proteção governamental está associado à cooperação social e à organização económica através do amplo intervencionismo do estado, como uma alternativa política formal entre o capitalismo de mercado do liberalismo e o socialismo (Mises, 1988). A sua ênfase

desloca-se da liberdade, assumida como central pelo liberalismo clássico, para a igualdade e a justiça social defendidas pelo socialismo ou social-democracia (Giddens, 1997).

O estado de bem-estar procura ampliar o planeamento centralizado para o suprimento das necessidades sociais mais amplas e do desenvolvimento e expansão dos sistemas previdenciários. Significa, deste modo, um tipo de estado que tem "um conjunto de habilitações legais dos cidadãos para transferir pagamentos dos esquemas de seguro social compulsório para os serviços organizados do estado (como saúde e educação), numa grande variedade de casos definidos de necessidades e contingências" (Offe, 1984, p. 374).

Deve-se ter em conta que não existe um modelo único e puro de estado de bem-estar (Esping-Andersen, 1991; Hobsbawm, 1995). A sua conceptualização deve considerar os conteúdos que o envolve, não apenas os gastos públicos com direitos sociais (Esping-Andersen, 1991). A sua definição acaba por inserir os seus fins, tratando-se de uma configuração institucional que abrange, em diferentes níveis, os direitos e as garantias sociais e a proteção social mais abrangente, assim como o pleno controlo da economia.

Esping-Andersen (1991) analisa e compara este modelo estatal em determinadas perspetivas temporais e espaciais, procurando evitar comparar tipos de estado de bem-estar radicalmente diferentes na segunda parte do século passado[14]. Para este autor, existem tipos de "regimes" – ideologicamente contrastantes, de *welfare states*. Com isto, apresenta três grandes grupos comprometidos com o fenómeno: o liberal, o conservador-corporativo e o social-democrata.

Em linhas gerais, o estado de bem-estar liberal, cuja implantação geográfica inclui os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, assegura benefícios universais bem mais modestos, comparadamente aos estados de bem-estar de outros países europeus. A sua matriz institucional volta-se para os comprovadamente pobres e aos de baixos rendimentos. Por isso, apresenta reduzidas transferências para áreas como a proteção social ou a previdência social. Neste modelo político-ideológico de bem-estar, o estado tende a estimular o mercado de trabalho. De facto, quanto mais pessoas inseridas no mercado de trabalho maior poderá ser a redução no nível de regulamentação nos esquemas sociais.

O segundo grupo identificado por Esping-Andersen contempla as nações com um regime de estado de bem-estar conservador e fortemente corporativista, como os casos da França, Alemanha, Áustria e Itália. Neste tipo de estado de bem-estar, a regulamentação do mercado de trabalho procura, essencialmente, garantir o emprego dos indivíduos, além do acesso aos benefícios básicos vinculados ao pagamento das contribuições para garanti-los.

Por fim, o terceiro modelo de estado de bem-estar corresponde ao regime social-democrata,

---

[14] Existe uma vasta literatura dedicada ao tema do *welfare state.* Muitos explicam a sua formação e expansão, além dos condicionantes ao seu desenvolvimento, focando aspetos institucionais e políticos relativos a países específicos (ver, e.g., Giddens, 1998; Gough, 1982; Huber & Stephens, 2001; Mishra 1995; Mozzicafreddo, 1997; Murad, 1993; Pierson, 1996; Rosanvallon, 1981; Titmuss, 1974 e 1976; Wolf & Oliveira, 2016).

desenvolvido essencialmente nos países escandinavos, como na Dinamarca. Trata-se de um estado de bem-estar mais solidário e universalista. As diferentes classes, como a trabalhadora e as novas classes médias, têm acesso igual aos benefícios básicos, normalmente financiados por impostos. O foco do estado volta-se para o pleno emprego, como forma de bem-estar social mais abrangente, incluindo um nível intermediário de regulamentação do mercado de trabalho.

Embora esta apresentação das conceções de estado de bem-estar seja simplificada face à sua complexidade, a mesma é importante para demonstrar que o estado atua nas dimensões económica e social de forma distinta. Isto permite compreender a sua dinâmica nos contextos nacionais em termos do alargamento da função de bem-estar social, que varia de país para país.

Conclui-se, portanto, que o estado de bem-estar configura um modelo estatal abrangente que insere os aspetos relacionados com a igualdade e a justiça social como fundamentais para o bem-estar social. Este modelo de estado preconiza maior participação na economia, com nível elevado de regulamentação e, também, a defesa das nacionalizações. Portanto, preocupa-se com o pleno emprego, com as políticas de desenvolvimento económico e de bem-estar social.

Do ponto de vista histórico, dois momentos sinalizam a formação e o desenvolvimento do estado de bem-estar europeu (Mozzicafreddo, 1994, pp. 26-27). O primeiro refere-se à génese do estado de bem-estar, quando instituídas as primeiras medidas sociais, nas duas últimas décadas do século XIX, durante a Revolução Industrial (ver Subsecção 1.1.5). O segundo trata da consolidação efetiva da estrutura do estado de bem-estar nas economias europeias, vigente de 1945 aos anos de 1975/1980 – tema presente na próxima subsecção.

1.2.2. A matriz institucional e funcional do estado de bem-estar

De forma ampla, esta subsecção procura explicar o marco histórico do estado de bem-estar nas economias avançadas europeias. É importante compreender que o amplo intervencionismo na economia e na sociedade é um dos traços característicos deste modelo de estado.

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) ocasionou uma devastação social e económica nos países da Europa Ocidental. Com isto, os governos necessitaram de implementar políticas económicas estratégicas para reerguer as suas economias. O liberalismo não seria a alternativa política e ideológica para revolver os problemas económicos e sociais vigentes. Por isso, foi adotado um nível mais acentuado de intervenção estatal na economia para reforçar a acumulação privada de capital (Bresser-Pereira, 1989, p. 119).

Com a perspetiva de paz, um ano antes do término da guerra, os líderes políticos dos principais países europeus afetados pela guerra decidiram apoiar a reformulação da política económica mundial. Assim, a “Conferência de Bretton Woods”, realizada nos Estados Unidos, em 1944, serviu para instituir uma nova ordem económica mundial, com a criação de instituições económicas

internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), os quais ficaram subordinados à política americana (Hobsbawm, 1995, p. 556)[15].

É de sublinhar que, em 1942, mesmo durante a guerra, a elaboração de um documento, denominado de Relatório ou Plano Beveridge (*Report on Social Insurance and Allied Services*) pelo economista britânico, William Beveridge (1879-1963), serviria para disseminar a proposta da matriz institucional e funcional do estado de bem-estar. Este documento, enquanto proposta do governo inglês, tinha como objetivo principal combater os males sociais e económicos que acometiam grande parte dos países europeus. Entre as indicações do mesmo, encontram-se as medidas e práticas permanentes de assistências públicas, como a segurança social nacionalizada, o Serviço Nacional de Saúde – universal e gratuito, financiado pelo estado, e o reforço da adoção de medidas de pleno emprego (Wapshott, 2012, p. 252).

Deste modo, no pós-Segunda Guerra, as economias avançadas europeias firmaram amplos programas de assistencialismo universal e de intervencionismo económico (Marshall, 1967; Mishra, 1995). Estes resultaram num estado de bem-estar forte em termos de intervencionismo, generoso e garantidor dos direitos sociais em diferentes áreas estratégicas e assente na igualdade e na justiça social (Bonavides, 2015; Mishra, 1995; Pierson, 1996).

Vários autores mencionam ser um modelo de estado planeador, implementador e administrador de amplas políticas sociais, que são amparadas por artigos constitucionais, e que oferecem serviços públicos que abrangem quase toda a vida social do cidadão (Bonavides, 2015, p. 47; Bresser-Pereira, 1989, p. 123; Ferreira, 2014, p. 39; Mishra, 1995, p. 21; Mozzicafreddo, 2010, p. 88).

Mishra (1995) relaciona os aspetos mais centrais que caracterizam a conceção institucional de Bem-Estar e suas práticas estatais:

> (i) tónica na gestão keynesiana da procura e na prevenção do desemprego; (ii) tendência para uma cobertura total, isto é, que estende o alcance dos programas sociais à classe média, não se detendo na classe operária; e (iii) preocupação com os direitos sociais e condições mínimas de vida como aspetos da cidadania (Mishra, 1995, Prefácio).

Esta seria, então, a combinação do "desenvolvimento económico com a implementação cada vez mais plena dos direitos sociais" (Giddens, 1999, p. 20). O estado de bem-estar configura-se no estado social garantidor e protetor dos direitos fundamentais, que englobam os direitos civis, políticos e

---

[15] O Fundo Monetário Internacional (FMI) tem a incumbência da coordenação e relacionamento entre os diversos bancos centrais dos estados com vista a emprestar dinheiro, bem como propor diretrizes básicas para as economias afetadas pela guerra (Fukuyama, 2006; Steger & Roy, 2013). O Banco Mundial (Bird) adquiriu a responsabilidade de apoiar o desenvolvimento económico, apoiando projetos de desenvolvimento em benefício das economias. A partir de 1947, a base do comércio mundial ficou a cargo do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), sendo substituído, em 1995, pela atual OMC (Organização Mundial do Comércio). Esta tem a principal incumbência de tratar da economia mundial, no sentido de liberalizar e de reduzir as barreiras comerciais (Fukuyama, 2006).

sociais mais amplos, tudo em nome do interesse público ou do bem comum (Judt, 2011). Corresponde, portanto, a um tipo de estado garantidor e protetor dos direitos sociais que tende a atender as demandas sociais e económicas dos cidadãos, praticamente, do "berço ao túmulo" (Giddens, 1999, p. 16; Heywood, 2017, p. 189; Mozzicafreddo, 2010, p. 88; Wapshott, 2012, p. 275).

Desde então, o estado assumiu níveis elevados de intervencionismo alargando três funções: a redistribuição de renda[16], a estabilização macroeconómica e a regulamentação da economia de mercado (Majone, 1997, p. 146). De certo modo, a regulamentação tem um expressivo relevo, pois o estado passa a atuar diretamente na economia, considerando, ainda o crescimento da oferta de infraestruturas e de serviços públicos (Freire, 2015, p. 46). O estado de bem-estar ampliou os interesses económicos nacionais como um todo a partir das nacionalizações[17] de bens que criam riqueza (Bresser-Pereira, 2017).

Conclui-se, assim, que este é um tipo de estado "mais interventor e administrativamente normalizador" (Mozzicafreddo, 2010, p. 88), que vigorou no pós-Segunda Guerra Mundial para atender às amplas necessidades sociais dos países europeus, gerando um crescimento exacerbado dos gastos públicos e da dimensão da máquina pública nas décadas seguintes. Este crescimento reflete um tipo de "estado Social-Burocrático" (Bresser-Pereira, 1998, p. 55) que atua com a supradimensão da administração pública, enquanto organização burocrático-institucional e administrativa altamente centralizadora, hierárquica e dispendiosa (Abrucio, 1997; Bresser-Pereira, 1998; Di Pietro, 2017).

Acresce que a sua consolidação dependeu de dois aspetos centrais, e que são transversais. O primeiro está relacionado com o compromisso capital-trabalho, mediado pelo estado. O segundo diz respeito à edificação de coalizões políticas socialmente orientadas para os valores do crescimento económico e do pleno emprego, com a adoção da política económica keynesiana nos centros de decisões (políticos e económicos).

A próxima subsecção procura explicar o significado do contratualismo capital-trabalho e das coalizões políticas que influenciaram decisivamente a formação do estado de bem-estar europeu.

1.2.3. O contratualismo capital-trabalho e as coalizões políticas do estado de bem-estar

Esta subsecção procura explicar, de forma ampla, o significado do "contratualismo entre capital,

---

[16] A redistribuição de renda é uma tentativa do governo de mudar as condições sociais, promovendo uma maior justiça social e igualdade económica. Esta proposição, segundo Drucker (1989, pp. 50-60), partiu dos socialistas académicos alemães, no início do século XX. Estes defenderam a redistribuição de renda através do sistema fiscal, como um caminho alternativo. Este autor explica que o estadista britânico, David Lloyd-George, transformou tal noção incorporando-a nos orçamentos e que, após a Primeira Guerra Mundial, em 1918, se tornou a *policy* governamental em todo o mundo, enquanto procedimento político (ou estado fiscal).

[17] Viegas (1996) apresenta de forma comparativa as nacionalizações e os monopólios naturais nos casos do Reino Unido, França, Itália, Alemanha e, particularmente, Portugal – com o considerável alargamento do setor público da economia (transportes, energia, telecomunicações, bancos, companhias de seguro e outros).

trabalho e o estado" (Antunes, 2013, p. 67) e da "edificação de coalizões políticas" (Esping-Andersen, 1991, p. 112) para a construção e expansão do estado de bem-estar nos países europeus. Esta temática é fundamental para compreender como estes acordos entre classes sociais e partidos surgiram num momento específico do pós-Segunda Guerra Mundial, permanecendo até 1970, ano que se inicia a grave crise económica mundial.

Em 1945, os efeitos da guerra acentuaram a miséria, a desigualdade e a fome em diferentes países da Europa, atingindo a sociedade de modo geral (Hobsbawm, 1995). Procurando reverter este quadro, um compromisso de classe foi estabelecido entre o capital e o trabalho (Antunes, 2013; Harvey, 2005). Este compromisso do mundo do trabalho corresponde à participação dos trabalhadores, sindicatos e patrões nas decisões políticas e na esfera estatal, que antes operavam à margem do estado (Antunes, 2013). Com a crescente participação destas classes na esfera pública, o estado acabou por ampliar o seu papel arbitral ou mediador para atenuar os conflitos em seu interior e zelar pelos interesses gerais, pelo crescimento económico e pela segurança social (Offe, 1984).

Após a Segunda Guerra Mundial, os governos centraram-se na política industrial e na adoção de padrões de salários sociais para o bem-estar, como cuidados de saúde e educação, entre outras políticas sociais (Harvey, 2005). Em linhas gerais, os países europeus controlados pelos social-democratas e trabalhistas e por partidos de direita (liberais, conservadores e democrata-cristãos), assumiram uma construção ou coalizão política para estabelecer a proteção do estado de bem-estar com forte dirigismo na economia, mantendo, assim, o pleno emprego, o consumo de massa e a modernização das economias atrasadas (Esping-Andersen, 1991; Wapshott, 2012).

Esta construção política do estado de bem-estar europeu representa uma das mais expressivas edificações de coalizões político-partidárias registadas na história. Entende-se ter sido constituída com o intuito de garantir a formação de um paradigma estatal voltado, expressivamente, para a garantia da segurança social e previdenciária nas economias avançadas (Hobsbawm, 1995).

Deste modo, o estado passou a gerir as parcelas das renúncias dos interesses dos capitalistas e dos trabalhadores. Com isto, transformou os recursos financeiros, enquanto resultado da tributação do capital privado e dos rendimentos de capital, para otimizar os gastos de investimento e consumo social (Santos, 1987, p. 14). Isto reflete-se num modo de intervencionismo para garantir o bem-estar social.

A gestão da relação salarial e das convenções coletivas fez surgir "um fetichismo de estado" (Antunes, 2013, pp. 39-40). Uma das funções estimadas do estado de bem-estar prevaleceu em termos de produção de pleno emprego para o bem-estar social (Hobsbawm, 1995). Acreditava-se que o poder executivo poderia tomar as medidas corretas para os cidadãos, como cuidados com a saúde, assistência no desemprego, salário mínimo e outros (Hobsbawm, 1995). Com isto, esta esfera estatal centralizou grande parte das decisões e a formulação/implementação de políticas e serviços públicos de modo a estimular o crescimento económico e elevar o nível de bem-estar social.

No pós-II Guerra Mundial, o Reino Unido foi um dos países europeus controlados pela social-

democracia e que edificou um generoso estado de bem-estar (Hobsbawm, 1995). O estado passou a ser "proprietário dos comboios e autocarros, das minas de carvão, de todos os estaleiros de construção naval, de todas as siderurgias, da rede telefónica, da eletricidade, gás e água, da British Arways, da British Petroleum, dos portos e aeroportos, e de ainda muito mais" (Wapshott, 2012, p. 285).

Esta estatização reflete o impacto da opção política e ideológica, enquanto entendimento sobre a importância do estado de bem-estar de matriz político-económica keynesiana, como alternativa para a reconstrução dos países atingidos pela guerra. Assim, este paradigma estatal "foi adotado como conceção básica do estado e da prática estatal em quase todos os países ocidentais, não importa qual o partido no poder, e com apenas alterações menores e diferenças de tempo" (Offe, 1984, p. 372).

Conclui-se, portanto, que as edificações dos compromissos de classes, entre capital-trabalho e as coalizões partidárias foram determinantes para a formação e o desenvolvimento do estado de bem-estar europeu. Entre 1945 e 1960, prevaleceu este modelo de "capitalismo Keynesiano do Bem-estar Social" (Freire, 2015, pp. 24-25 e p. 51) que atuou para garantir o bem comum, com a administração keynesiana e o maior nível de intervencionismo estatal.

Entre 1945 e inícios de 1970, verifica-se o crescimento económico e a melhoria do nível de vida em grande parte das sociedades do mundo, representando a denominada "Era de ouro" (Hobsbawm, 1995, p. 253). Porém, a grave crise económica e financeira global, entre os anos de 1970 e 1990, pressionou a crise fiscal do estado, que já não comportava os excessos de demandas sociais e de elevadas despesas públicas (Bresser-Pereira, 1989; Harvey, 2005).

Nos anos 80 e 90, a viragem ideológica neoconservadora ou neoliberal do Reino Unido e dos Estados Unidos (à direita do espetro político) ocasionou mudanças significativas na esfera estatal e sua ação na economia e na sociedade (Giddens, 1999; Harvey, 2005). Ocorreu, então, uma rutura da estrutura institucional e funcional do estado de bem-estar europeu, diante das intensas reformas orientadas para o mercado que foram implementadas em diferentes países do mundo. Com isto, o intervencionismo ganha uma nova perspetiva ou reconfiguração pautada pelo acentuado papel regulador do estado, especialmente, no quadro das contratações públicas via hibridismo[18] público e privado, como as concessões e as PPPs na provisão pública – a que o próximo capítulo se dedica.

As considerações finais apresentadas a seguir encerram este primeiro capítulo.

1.3. Considerações finais

O presente capítulo reflete a sistematização da literatura relevante sobre os modelos de estado.

[18] O termo *híbrido* "segundo o dicionário Houaiss da língua portuguesa (2001), tem origem grega, Hubris, que diz respeito "a tudo que excede à medida", ou seja, que excede o normal ou o estandardizado; neste caso da transformação da administração pública: hibridez significa a ausência de regularidade, de uniformidade, ou seja, que está composta por parte diferentes e heterogéneas" (Mozzicafreddo, 2017, p. 26).

Explora, de forma mais ampla, a emergência e características do estado liberal à conceção geral do estado de bem-estar europeu.

Estes paradigmas estatais, embora não contribuam diretamente para o alcance do objetivo geral desta pesquisa, ou para a confirmação ou negação das hipóteses, são incontornáveis por evidenciarem o caráter cíclico e mutável do modo de intervenção estatal na economia e na sociedade (Bresser-Pereira, 1989, 2009). Embora esta seja uma abordagem limitada à clássica visão dicotómica estado e mercado, serve como ponto de partida para distinguir a ancoragem ideológica da esquerda e da direita no que respeita ao papel do estado.

O liberalismo e o socialismo emergiram como grandes ideologias concorrentes que afetaram o percurso do estado, a sua estrutura, dimensão e capacidade. A partir do final do século XIX, o estado assumiu gradativamente funções e responsabilidades sociais e económicas. Inúmeros fatores de ordem política, económica e social explicam como, e em que circunstâncias, o intervencionismo do estado evoluiu e se alterou nas esferas económica e social.

O abstencionismo do século XIX (estado liberal) e o expressivo ativismo estatal do pós-Segunda Guerra Mundial (estado de bem-estar) refletem como se alteraram os papeis do estado e do mercado. Estas são instituições que permanecem em constante processo de correção das suas falhas e que afetam direta ou indiretamente a sociedade e as instituições. Neste sentido, ajustam os seus papéis ao longo da história, mantendo-se como instrumentos de ação coletiva da sociedade para atingir os seus objetivos (Bresser-Pereira, 1989, 2009).

Portanto, ao analisar as razões que levam o estado a intervir na sociedade e na economia e os modos como o faz, verifica-se um conjunto de situações sociais, económicas, financeiras, políticas, ideológicas e culturais que moldam a conceção da prestação dos serviços. Analisar as PPPs sob a ótica política exige, por isso, compreender a base estatal que mantém esta modalidade de parceria, como pretende esta investigação.

Deve-se ter em conta que competem ao estado, constitucionalmente, determinadas atribuições e funções e que muitas delas são irrevogáveis, como a provisão de infraestruturas e serviços públicos, enquanto ação coletiva de sua responsabilidade (Bresser-Pereira, 2009, p. 12). As falhas e as externalidades negativas de mercado são alguns dos fatores que ainda mantêm a intervenção contínua do estado nas esferas económica e social, de forma a garantir o interesse público ou bem comum.

Neste sentido, as PPPs surgiram como alternativa de provisão pública, nos anos de 1990, no Reino Unido, no período de hegemonia do neoliberalismo. É sobre este contexto que o próximo capítulo se debruça, retomando o percurso do pensamento liberal.

Capítulo 2

Do neoliberalismo à génese e aos pressupostos das PPPs

Este capítulo tem o objetivo de apresentar a génese e a evolução das PPPs, focando particularmente o caso do Reino Unido. De facto, este é o país pioneiro na sua criação, na década de 90 (Sarmento, 2013, p. 43). Desde então, as PPPs, progressivamente, generalizaram-se em vários países do mundo como uma alternativa de provisão de infraestruturas e serviços públicos em áreas de desenvolvimento social e económico (como transportes, saúde, educação, defesa, habitação social, entre outras).

Esta base histórica britânica oferece a oportunidade de identificar e compreender as principais razões (política, económica e social) que impulsionaram o fenómeno das PPPs no mundo. Este é um contexto que envolve um conjunto de acontecimentos, nos anos 80 e 90, como a severa crise económica mundial, que agravou a crise fiscal do estado, o avanço do neoliberalismo pela nova direita e a exigência e insatisfação dos cidadãos com os impostos pagos e serviços públicos prestados (Flinders, 2005; Harvey, 2005; Hellowell, 2010; Hobsbawm, 1995; Osborne, 2010).

A reforma gerencial, iniciada no Reino Unido nos anos 80, está associada ao movimento de reformas denominado de *New Public Management* (NPM). No geral, esta perspetiva teórica caracteriza-se pela importação de conceitos, técnicas e gestão do setor privado no setor público (C. Pollitt & Bouckaert, 2011). Este tipo de reforma, embora tenha sido implementada em períodos, níveis e contextos político, institucional e cultural distintos em vários países do mundo, ocasionou mudanças no nível organizacional e estrutural do estado, seja com a privatização de ativos, a terceirização de serviços sociais e científicos e/ou com o envolvimento das parceiras (Bresser-Pereira, 2008).

A defesa de um estado forte (eficiente e eficaz), capaz de responder às demandas da sociedade com maior nível de eficiência e menos recursos, reduziu a esfera estatal alargando a participação da iniciativa privada na provisão pública. O estado tornou-se então o estado regulador dos serviços públicos. Assim, nos anos 90, a experiência britânica do *new labour* de Tony Blair (1997-2007) colocou em relevo a nova perspetiva teórica da governança pública (*public governance*) a qual vem enfatizar a importância das redes e das parcerias (Osborne, 2010).

A tónica no estado de bem-estar, produtor e fornecedor direto de serviços públicos e interventor na economia e na sociedade é, desta forma, transferida para o estado regulador ou estado subsidiário para salvaguardar o interesse público ou bem comum (Cabral, 2018; Di Pietro, 2017; Gonçalves, 2005, 2013). Mas, a provisão pública permanece como ação coletiva de responsabilidade do estado (Bresser-Pereira, 2009, p. 12), independentemente de se assumir a externalização contratual dessa função (Gonçalves, 2013), como no caso das PPPs.

Como o objetivo desta pesquisa é, precisamente, a análise das PPPs sob a ótica política, este capítulo desdobra-se em quatro secções. Tendo em conta que a génese e evolução destas parcerias ocorreu durante a hegemonia do neoliberalismo, na década de 90, a primeira secção (Secção 2.1)

procura esclarecer a sua emergência e as suas conceções. Já a segunda secção (Secção 2.2), além de apresentar os principais acontecimentos históricos, políticos e económicos dos anos 80 e 90 que contribuíram para o avanço do ideário neoliberal e do aumento do papel do setor privado na produção e entrega de bens e serviços públicos, integra, igualmente, os novos movimentos teóricos que serviram de suporte para os governos implementarem as reformas administrativas, como o *New Public Management* e o *New Public Governance*. A terceira secção (Secção 2.3) ocupa-se da génese e dos pressupostos teóricos das PPPs. A primeira parte trata da governação conservadora de John Major (1990-1997), apresentando a história do surgimento e as principais características definidoras das PPPs. O ciclo político do *new labour* de Tony Blair (1997-2007) é exposto separadamente por privilegiar a abordagem teórica da Terceira Via do inglês Anthony Giddens (1999). A quarta secção (Secção 2.4) ocupa-se das considerações finais deste capítulo.

2.1. O avanço do neoliberalismo

A primeira parte desta secção apresenta os contributos teóricos que sustentam a revisão do liberalismo clássico do século XVIII-XIX. Optou-se por explicar, sucintamente, os dois marcos históricos que indicam as fases formais de sua revisão: o Colóquio Lippman de 1938 e a Sociedade Mont Pèlerin de 1947 (Subsecção 2.1.1). A segunda abordagem trata das conceções sobre o neoliberalismo, uma vez que não existe um conceito unívoco e consensual sobre o mesmo na literatura (Subsecção 2.1.2).

2.1.1. O Colóquio Lippman e a Sociedade Mont Pèlerin

No século XX, a doutrina do liberalismo clássico passou por um longo debate no meio intelectual e científico. Contou com a influência de economistas da Escola Austríaca e da Escola de Chicago, como Frederick von Hayek[19] e Milton Friedman, respetivamente. Embora as ideias keynesianas estivessem em maior evidência durante a Grande Depressão e, sobretudo, durante os "anos dourados" de 1950-1960 (Hobsbawm, 1995), o debate em torno da revisão do liberalismo clássico inicia-se no Colóquio Walter Lippman, em 1938, em Paris (Dardot & Laval, 2016, p. 65; Romo, 2018).

Associado à obra do jornalista americano Walter Lippmann, publicada em 1937 (*The Good Society*), o Colóquio Lippman procurou criar uma ordem internacional liberalizante e defensora da redução da interferência governamental na economia e na sociedade e também promotora do mercado livre – competitivo e global. O objetivo central deste evento seria reformular os princípios que sustentavam o sistema competitivo da economia de mercado com a introdução de um liberalismo

[19] Hayek é considerado um dos liberais mais influentes, que contestou fortemente os ideais do *welfare state* e o keynesianismo, tendo particular relevo a obra "O Caminho da Servidão" de 1944 (Hayek, 1990).

construtivo, de modo a melhorar o seu funcionamento sob a orientação do livre mercado (Dardot & Laval, 2016; Romo, 2018).

A premissa de eficiência e racionalização do mercado é a tónica do Colóquio. Contudo, os temas abordados foram muito diversificados e originaram ressalvas e críticas entre os participantes, como as críticas ao velho *laissez-faire*, sobre os cartéis e monopólios e a intervenção do estado na economia (Romo, 2018). Isto comprometeu a revisão dos princípios do liberalismo, bem como o consenso sobre o novo liberalismo ou o neoliberalismo.

Praticamente uma década depois do encontro, o liberalismo assumiria uma nova roupagem teórica e ideológica ajustada à realidade política e económica. Em 1947, um novo encontro realizado durante 10 dias, na Suíça, resultou na criação da Sociedade de Mont Pèlerin (*Mont Pèlerin Society*), sendo esta a extensão do Colóquio Lippman. A sua finalidade é renovar os princípios do liberalismo do século XVIII e encontar um entendimento sobre sua nova designação, o neoliberalismo (Romo, 2018).

Este é o marco histórico formal do desenvolvimento de uma rede global (intelectual e científica) defensora do neoliberalismo no mundo. Porém, as ambições da Sociedade de Mont Pèlerin (ou dos seus promotores, como Hayek) só ganhou visibilidade e reconhecimento no meio político a partir da crise económica mundial dos anos 70, que agravou significativamente a crise fiscal do estado.

O ideário neoliberal avançou nas esferas política e intelectual e nos centros do poder económico mundial (como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) nos quais as ideias de Hayek e Friedman tomaram dimensões internacionais. Em síntese, ambos propuseram, em perspetivas teóricas distintas, a redução da dimensão do estado e do seu nível de intervenção na economia e na sociedade[20].

Em suma, o pensamento político e económico neoliberal avançou, nos anos 80 e 90, no combate ao keynesianismo, ao planeamento centralizado e ao solidarismo estatal (Anderson, 1995). Embora o projeto-piloto neoliberal tenha o seu primeiro registo com o caso do Chile, na América Latina, durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990), o marco histórico do neoliberalismo desponta com a viragem política neoliberal Thatcher-Reagan ou da nova direita (Dardot & Laval, 2016, p. 210; Freire, 2015, p. 46; Harvey, 2005).

Nesta fase, predominou a defesa ideológica do desmantelamento do estado de bem-estar com as medidas de desintervenção estatal. Entre as várias medidas neoliberais, é consensual o recurso à liberalização, desregulamentação e privatização, bem como às ideias de empreendedorismo, competitividade e do *laissez-faire* moderado (Dardot & Laval, 2016; Harvey, 2005).

Na ordem global ou globalizante neoliberal coloca-se a tónica no livre mercado e na redução da intervenção do estado. Predominaram, então, os "pressupostos compartilhados de *liberar* as forças do

---

[20] Note-se que vários membros da Sociedade de Mont Pèlerin foram galardoados com o Prémio Nobel da Economia, criado em 1969, colocando em evidência os pensadores neoliberais no meio político. Entre os primeiros, destacam-se Hayek, premiado em 1974, e Friedman, em 1976, conferindo maior reputação e prestígio internacional à Sociedade de Mont Pèlerin e ao ideário liberal (Giddens, 1997, p. 35; Harvey, 2005, p. 31; Hobshawm, 1995, p. 398; Romo, 2018, p. 28).

mercado do controle do estado*; liberar* o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado" (Newman & Clarke, 2012, p. 354).

Tudo isto veio afetar a matriz institucional e funcional do estado de bem-estar. Por não haver um consenso na literatura sobre a definição de neoliberalismo, importa, agora, discutir esta abordagem na próxima subsecção.

2.1.2. Conceções sobre neoliberalismo

Embora o neoliberalismo apresente múltiplos significados e interpretações na literatura, este termo assume, normalmente, uma forte tendência ideológica no sentido do esvaziamento das funções e tarefas do estado ou sua desintervenção na economia e na sociedade. Em resumo, o neoliberalismo equivale a uma ideologia, um novo modo de governação e um conjunto de medidas político-económicas adotadas por vários governos nos anos 80 e 90 (Steger & Roy, 2013, pp. 31-33).

Enquanto ideologia, o neoliberalismo defende as liberdades e os direitos dos indivíduos, o livre mercado global, a financeirização global, os princípios da livre concorrência e da livre escolha, bem como a conceção de um estado mínimo ou estado neoliberal (Bonavides, 2015, p. 49; Dardot & Laval, 2016; Harvey, 2005, p. 75). Esta é uma ideologia que predomina à direita do espetro político em oposição ao keynesianismo e ao estado de bem-estar (Tarouco & Madeira, 2013, p. 151).

A defesa político-económica do individualismo e do livre mercado é a base da conceção do neoliberalismo. Para Harvey (2005), o *neoliberalismo* representa: a "teoria das práticas político-económicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio" (p. 12).

Na prática, este modelo político conjuga a liberalização, a privatização e a desregulamentação da economia. A emergência desta "tríade neoliberal" (Cabral, 2018, p. 34) tem como propósito o desmantelamento do estado de bem-estar. Não obstante a expansão destas medidas neoliberais, muitos países continuaram, no entanto, com a rede protetora de bem-estar com a garantia de serviços médicos gratuitos ou acessíveis, subsídio de desemprego, educação, seguridade social, entre outros (Harvey, 2005; Judt, 2011; Mishra, 1995).

O neoliberalismo defendeu o estado mínimo, não o estado regulador, nem o de bem-estar. Embora não se tenha consagrado como um novo modelo estatal na literatura, é comum verificar a designação de estado neoliberal associada ao novo modo de governar impulsionado pelas forças ideológicas neoliberais dos anos 80 e 90. Margaret Thatcher e Ronald Reagan são alguns dos principais líderes políticos que ressaltaram a ideia de estado minimalista, transferindo muitas das tarefas públicas do estado para a iniciativa privada.

No que diz respeito ao estado mínimo, e como expõe Bresser-Pereira (2009, pp. 8-9), este

configura-se em quatro situações. A primeira é que o estado deixa de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infraestrutura económica. A segunda consiste no desmantelamento do estado social, ou seja, o desmantelamento do sistema de proteção social, por meio do qual as sociedades modernas buscam corrigir as cegueiras do mercado em relação à justiça social. Na terceira, o estado deixa de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, deixa de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento. Já a quarta, refere-se à desregulação dos mercados por parte do estado, principalmente, dos mercados financeiros, porque seriam autorregulados.

Embora pouco se discuta o significado de neoliberalismo no contexto científico (Boas & Gans-Morse, 2009) e que este tenha assumido uma aceção muito ampla e controversa na literatura das ciências sociais e no campo político, prevalece um amplo debate sobre as práticas político-económicas neoliberais nos anos 80 e 90. Esta parte é apresentada na próxima secção.

2.2. Conjuntura económica e a desintervenção do estado

Esta secção apresenta o panorama histórico do avanço das medidas neoliberais nas duas últimas décadas do século XX. Este panorama inter-relaciona vários aspetos que explicam a génese e evolução das PPPs, como a conjuntura económica e financeira mundial, a crise fiscal do estado de bem-estar europeu e as políticas económicas neoliberais, nomeadamente, a liberalização, a desregulamentação e a privatização (Subsecção 2.2.1). Acresce, ao contexto a história das ideias associadas às reformas do estado e da administração pública pela perspetiva teórica do *New Public Management* (Subsecção 2.2.2) e da nova conceção de governança pública (Subsecção 2.2.3). Por estarem associadas às PPPs, estas perspetivas teóricas são tratadas separadamente nesta secção.

2.2.1. Conjuntura económico-política e as reformas neoliberais

Vários argumentos teóricos procuram justificar as razões das reformas neoliberais, como a conjuntura económica, a crise do estado e a hegemonia do neoliberalismo (Harvey, 2005; Hobsbawm, 1995; Steger & Roy, 2013). Trata-se de temas muito amplos e distintos conforme o contexto e país. Importa, então, apresentar os pontos centrais que explicam as mudanças no modo de organizar os serviços públicos, com foco no Reino Unido, por ser o país pioneiro no uso das PPPs.

No final da década de 60, a economia mundial apresentou uma forte desaceleração proveniente da crise de acumulação do capital (Antunes, 2013). Na década seguinte, a recessão económica mundial agravou-se mediante o colapso do sistema de *Bretton Woods* e, ainda, com as duas crises do petróleo de 1973 e 1979 (Hobsbawm, 1995). Muitos países registaram uma intensa queda no crescimento económico e um elevado nível de inflação, combinação até então desconhecida nas economias,

denominada de estagflação (Freire, 2015, p. 45; Harvey, 2005, p. 22; Wapshott, 2012, pp. 270-272).

Este cenário de recessão económica encerrou os longos anos dourados da "era Keynesiana" (Belluzzo, 2016, p. 12), que predominou nos anos 50 e 60. Nas três décadas seguintes, o estado de bem-estar europeu do pós-guerra entrou numa grave crise fiscal e dos seus mecanismos de funcionamento (Antunes, 2013). Este modelo estatal necessitava de uma elevada arrecadação de impostos para atender às amplas demandas sociais e aos compromissos assumidos pelos governos, bem como à intensa participação estatal nos vários setores da economia (como telecomunicações, siderurgia, petroquímica, mineração, entre outros).

Embora o marco histórico inicial das político-económicas remeta aos casos do Reino Unido e dos Estados Unidos, é de assinalar que Augusto Pinochet (1973-1990) implementou uma das mais radicais reformas neoliberais no Chile, se comparado com os casos da Argentina, do México e do Brasil (Wylde, 2012)[21]. Mas a viragem política de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e de Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos, tornou-se a expressão político-económica do neoliberalismo, enquanto nova direita ideológica nas democracias liberais (Dardot & Laval, 2016; Freire, 2015; Harvey, 2005; Hobsbawm, 1995). Ambos vêm enfatizar os prejuízos do estado de bem-estar, interpretado como pesado, burocrático, centralizador, inoperante, ineficiente e uma fonte de desperdícios e freio à prosperidade (Dardot & Laval, 2016; Harvey, 2005, p. 20; Hobsbawm, 1995). Thatcher e Reagan iniciaram, assim, as reformas administrativas com base em novas teorias, como o *New Public Management* – NPM (Farah, 2011; Hood, 1995; C. Pollit & Bouckaert, 2017).

Esta "onda de direitização" (Anderson, 1995, p. 3), ou o discurso da nova direita, foi assumido por outras nações como uma "campanha contra o grande governo" (Harvey, 2005, p. 34), como na Austrália, por Malcon Fraser, entre 1975 e 1983, e no Canadá, por Brian Mulroney, de 1984 a 1993 (Steger & Roy, 2013, p. 43). Preponderou, então, nas décadas de 80 e 90, a crença nas virtudes do mercado através do lema político e ideológico do "quanto menos estado, melhor" ou "fazer mais com menos" (M. E. Azevedo, 2013, p. 139; Gonçalves, 2005, pp. 151-152; Mishra, 1995, p. 15).

Em suma, os governos assumiram o conceito de racionalidade e competitividade na visão do NPM para elevar a eficiência e a produtividade das organizações públicas e, assim, resolver os problemas políticos, económicos e sociais emergentes. Este é um paradigma ou movimento de gestão que incentivou, sobretudo, a flexibilização da gestão, as metas por resultados, a descentralização (política e administrativa) e a transferência de parte das tarefas do estado à iniciativa privada com a privatização em sentido amplo e restrito (Hood, 1991, 1995; C. Pollitt & Boucakaert, 2004).

É de sublinhar que o amplo envolvimento do estado de bem-estar na economia e na sociedade sobrecarregou o estado de tarefas, elevou o número de leis e vinculou os governos a honrar

[21] O caso do neoliberalismo no Chile pode ser encontrado em diversas referências sobre o tema, como Harvey (2005), Undurraga (2015), Steger e Roy (2013) e Wylde (2012).

compromissos dispendiosos relacionados com os direitos fundamentais e os benefícios sociais (Harvey, 2005; Drewry, 2000). A sobrecarga das atividades do estado fez aumentar os gastos públicos e a dívida pública. Assim, a liberalização, a desregulamentação e a privatização foram a combinação neoliberal assumida pelos governos no quadro das reformas do estado e da administração pública, procurando minimizar a sobrecarga do estado nos anos 80 e 90.

Desta forma, a liberalização e a desregulamentação, embora possam ser analisadas em separado ou como sinónimo (Davies & Fairbrother, 2003), serviram para reduzir o número de leis que vincularam os governos aos amplos compromissos sociais assumidos pelo estado de bem-estar europeu. Estas duas medidas e as novas regulamentações (ou re-regulamentação) cooperaram na redução e na reorganização da ação do estado (Di Pietro, 2015; Majone, 1997). Em síntese, a liberalização económica gerou a redução das barreiras comerciais e dos fluxos de capitais, retratando a financeirização da economia e a internacionalização da produção, bem como a livre circulação de pessoas e de mercadorias entre os países (Dardot & Laval, 2016; Harvey, 2005; Viegas, 1996).

Uma boa parte da redução de custos do estado (no curto prazo) coube à privatização. Esta é uma medida de desinvestimento do estado que significa a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado (Di Pietro, 2017, p. 8). Muitas das empresas estatais, que atuavam fortemente na economia, foram, deste modo, devolvidas à iniciativa privada.

Além disso, o apoio de importantes instituições internacionais (como FMI, Bird, OMC, ONU, União Europeia) foi determinante na disseminação do neoliberalismo no mundo nas duas ultimas décadas do século XX. Esperava-se, então, remover as barreiras nacionais e internacionais que impedissem o triunfo do neoliberalismo (Harvey, 2005). Foi então que surgiu, em 1989, o consenso de Washington enquanto tipo de receituário neoliberal ou *terapia de choque neoliberal* (Harvey, 2005, p. 26), que contou com os contributos do economista do mercado livre John Williamson.

De modo geral, o consenso de Washington foi uma espécie de receituário neoliberal imposto a vários países do mundo, em particular, do Terceiro Mundo, que deveriam implementar diferentes medidas político-económicas e de melhorias do setor público[22]. Deste modo, os países que apresentavam graves problemas económicos e financeiros deveriam cumprir com as medidas neoliberais em troca de empréstimos e dos esquemas de reestruturação da dívida, tratados pelo FMI e Banco Mundial (Harvey, 2005; Steger e Roy, 2013).

---

[22] Steger e Roy (2013, p. 40) sistematizam as principais medidas promovidas pelo consenso de Washington, sendo: (1) garantia de disciplina orçamental e redução do défice; (2) redução da despesa pública, particularmente na administração militar e pública; (3) reforma fiscal, visando a criação de um sistema com uma base alargada e com aplicação efetiva; (4) liberalização financeira, com taxas de juro determinadas pelo mercado; (5) taxas de juro competitivas, a fim de sustentarem o crescimento orientado pelas exportações; (6) liberalização do comércio, acompanhada pela abolição das concessões de importação e pela redução das tarifas; (7) promoção do investimento direto estrangeiro; (8) privatização das empresas públicas (para uma gestão eficiente e a um aumento do desempenho); (9) desregulação da economia; e (10) proteção dos direitos de propriedade intelectual.

Com a queda do Muro de Berlim (1989) e o colapso dos estados comunistas no leste europeu (1991), o neoliberalismo ganhou expressiva força ideológica nos anos 90. Deste modo, vários países mantiveram o neoliberalismo como base das políticas económicas, como Reino Unido, França, Alemanha, Suécia, Itália, Espanha, entre outros (Anderson, 1995).

Depois de praticamente um século de hegemonia da administração pública tradicional, novos paradigmas de gestão, como o *New Public Management* e os novos conceitos de *governance* (governança), reforçaram o quadro das reformas administrativas, influenciando as mudanças das ações do estado, na sua organização e funcionamento e na intervenção na economia e na sociedade. Essas teorias emergentes encorajaram os formuladores de políticas a responderem à crise do estado de bem-estar (Bevir, 2010). Prevaleceu, então, a tónica no estado gerencial (Newman & Clarke, 2012) ou na reforma gerencial (Bresser-Pereira, 2001a, 2008), enquanto fundamento da conceção do *New Public Management*. Por ser uma teoria associada às PPPs, importa explorar as suas principais características e contornos teóricos na próxima subsecção.

2.2.2. A era do *New Public Management*

Existe uma ampla literatura que trata da conceção e características do *New Public Management* – NPM. Os seus princípios (eficiência, eficácia e economicidade – 3 E´s) serviram para combater as disfuncionalidades administrativa, financeira e estrutural do estado nos anos 80 e 90 (Hood, 1995). Os governos procuraram, assim, meios para elevar as suas competências com menor uso dos recursos públicos (sob o lema "fazer mais com menos") e, inclusive, atenuar o défice de confiança em relação ao desempenho dos serviços públicos (Bresser-Pereira, 2001).

Em resumo, as raízes teóricas do NPM estão associadas à teoria da escolha pública ou teoria racional da *public choice* (Guerrero, 2003; O'Flynn, 2007; Torfing et al., 2012), que se desenvolveu sob a influência do pensamento económico liberal do século XIX. A partir da segunda parte do século XX, a teoria da escolha pública (por James Buchanan[23], William Niskanen e Gordon Tullock) dedicou-se à análise dos fenómenos políticos pela perspetiva económica.

A teoria da escolha pública foi aproveitada ideologicamente pelos defensores do menor intervencionismo, sobretudo, os neoliberais (P. T. Pereira, 1997). É de sublinhar que esta teoria acabou por transferir a visão económica sobre o comportamento dos homens de negócios em competição no mercado para a esfera pública (Bresser-Pereira, 2008, p. 403). Esta teoria representa uma abordagem da Ciência Política que procura explorar e produzir *insights* sobre como funciona a política e o governo no processo de decisão coletiva (Butler, 2012).

---

[23] Assinala-se que James Buchanan é referência no estudo do estado e processo político aplicando a teoria económica no setor público, e foi contemplado pelo Prémio Nobel de Ciências Económicas de 1986 pelo seu trabalho sobre a teoria da escolha pública ou *public choice* (Quaesner et al, 2017).

Com isto, o NPM colocou a sua tónica na eficiência do mercado como princípio orientador da reorganização e intervenção do estado. Este é um contexto teórico que se justifica pelos excessos ou disfuncionalidades do estado sob os argumentos de que a teoria da escolha pública se baseia sobretudo, no comportamento dos agentes políticos ou nas falhas dos governos ou do estado no regime democrático (Dunleavy & O´Leary, 1987; Quaesner et al., 2017).

Tendo em conta a necessidade de aliviar as pressões internas (despesa e dívida pública) e melhorar o nível de eficiência e qualidade dos serviços públicos, isto, é corrigir as próprias "falhas do estado/governamental", os governos recorreram ao NPM, portanto, à lógica da eficiência do mercado. Prevaleceu, desta forma, o lema da redução do peso do estado e melhoria do desempenho do setor público. O caminho foi a implementação das reformas gerenciais pelo NPM que se focou em diferentes aspetos como, por exemplo, padrões e medidas de desempenho com ênfase nos resultados, prestação de contas com foco nos objetivos, otimização do dinheiro público sob a ideia de se "fazer mais com menos", entre outros (Hood, 1995). Este último elemento está associado à definição de *value for money* (VfM)[24], que é um dos princípios orientadores da decisão por PPP.

No geral, ocorreu uma ampla alteração na forma de gerir a máquina pública, sendo um desafio reduzir os gastos públicos e melhorar a prestação de serviços públicos. As organizações públicas reduziram os níveis hierárquicos e colocaram em relevo os controlos por resultados (*a posteriori*), ao invés de manter o controlo rígido (passo a passo) dos processos administrativos. Os serviços públicos devem, assim, ser orientados para os cidadãos/utentes, atendendo às suas necessidades e expectativas. Estes tornaram-se, então, clientes de serviços públicos.

Enquanto nova conceção de governação, o NPM tem como objetivo final "reforçar o papel do estado, mas com enfoque naquelas que devem ser as suas funções centrais e não como agente ativo na produção/comercialização de bens e serviços típicos de uma economia de mercado" (Cruz & Sarmento, 2019, p. 107). Ao criticar a ação monopolística do estado na produção dos serviços públicos e as suas elevadas despesas e ineficiência de gestão, o NPM sobrevalorizou a privatização, a terceirização e as agências públicas (Firmino, 2010; O´flyn, 2007). O estado passa a reduzir então parte das suas tarefas, transferindo ou delegando à iniciativa privada os serviços públicos, desde que os mesmos tenham melhor desempenho.

A expansão da concorrência no setor público é um dos elementos inovadores do NPM. Os privados poderiam concorrer em contratos públicos a prazo no fornecimento de bens e serviços públicos (Falconer & McLaàsughlin, 2000; Gonçalves, 2005). Com isto, a licitação acaba por servir de recurso para tornar os serviços públicos mais competitivos, produtivos e melhores (C. Pollitt &

---

[24] O VfM significa "maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica do funcionamento da burocracia" (Abrucio, 1997, p. 15). Portanto, o *VfM* baseia-se nos "conceitos de eficiência (para garantir baixos custos) e eficácia (para alcançar o objetivo – utilidade)" (Cruz & Sarmento, 2019, p. 177).

Bouckaert, 2017, p. 10). Somam-se, a isto, as tabelas de classificação do setor público e a remuneração dos funcionários públicos por desempenho.

Os usuário-clientes passam a ter serviços públicos prestados pela iniciativa privada, antes da responsabilidade do estado, enquanto produtor direto dos mesmos. Os serviços públicos que não pudessem ser privatizados (em sentido restrito, com a venda dos ativos) seriam reorganizados pela perspetiva da eficiência e da competitividade. Assim, emergiram vários mecanismos de mercado ou quase-mercado no setor público como alternativa para provisão pública, como as parcerias e outras formas que envolvem o setor privado – com ou sem fins lucrativos (Gonçalves, 2005).

As mudanças na forma de gerir o estado surgem como meio de reduzir o peso deste (em termos de dimensão, gastos públicos e dívida pública). Por um lado, o setor privado passou a operar em muitos serviços públicos (antes, restritos ao estado) e, por outro, o estado alargou o seu papel regulador do mercado e dos serviços públicos (Di Pietro, 2017). O estado concentra-se, deste modo, nos resultados de políticas (*outputs* e *outcomes*), ou seja, a esfera estatal foca-se nos fins e não nos meios, definindo e controlando a entrega dos serviços públicos aos cidadãos (Cruz & Sarmento, 2019, p. 108).

Uma outra inovação a destacar do NPM diz respeito à descentralização política e administrativa. A primeira depende da forma de organização do estado (unitário/centralizado e federal/descentralizado) e a segunda corresponde ao meio direto ou indireto (autonomia dos departamentos e das agências) de prestar serviços públicos pela administração pública (Di Pietro, 2017, pp. 53-54). O NPM levou, assim, a que os governos locais assumissem novas responsabilidades com a descentralização política e administrativa. A prestação dos serviços públicos deveria ser decidida pelo nível mais próximo dos usuários, por se entender que as suas reais necessidades são identificadas adequadamente a este nível (Silvestre, 2019, p. 38).

É de ressaltar que a crise do estado de bem-estar é uma das razões, talvez a mais significativa, dos governos recorrerem, variadamente, ao NPM nas duas últimas décadas do século XX. Abrucio (1997) relaciona os principais fatores que podem explicar esta crise, como (i) a crise económica e financeira mundial proveniente das duas crises do petróleo (1973 e 1979) e o longo período recessivo da economia global nos anos 80, (ii) a crise fiscal do estado, (iii) a sobrecarga de atividades do Estado e sua ingovernabilidade e a (iv) pressão da globalização e mudanças tecnológicas significativas.

Após a adesão de Margaret Thatcher e Ronald Reagan às reformas do NPM, muitos países da OCDE, da África do Sul e da América Latina e os países industrializados do sudeste asiático aderiram, variadamente (em ritmo, momento e razões), às mesmas reformas (Bresser-Pereira, 2011; Hood, 1995; C. Pollitt & Bouckaert, 2017; Torfing et al., 2012). Mesmo estando ancorado nas ideias do livre mercado e na teoria da escolha pública (Ingrams et al., 2020; Bevir, 2010), é provável que a adaptação dos princípios do NPM, em várias reformas administrativas e com governos de distintas ideologias, justifique a sua interpretação como uma abordagem teórica "apolítica" (Hood, 1995; Rhodes, 1996). Há análises que inserem as reformas associadas ao NPM no espetro ideológico esquerda-direita,

situando-se tendencialmente no centro ideológico (Hood, 1995). No entanto, este tema é muito amplo e controverso, principalmente, por defender a privatização e o mercado, enquanto alternativa à prestação direta de serviços públicos pela administração pública (Firmino, 2010, p. 2). Isto levanta muitas questões e ocasiona conflitos no meio político e entre especialistas contrários à privatização. Tais conflitos têm implicações quanto à carga ideológica que pode ser imputada ao NPM.

Cabe assinalar que não existe um consenso sobre a definição ampla de privatização, até mesmo pela carga ideológica subjacente ao termo pela direita do espetro ideológico (Linder, 1999; Savas, 2000). Apesar de não haver consenso, a definição aponta para a privatização em sentido amplo ou restrito (Di Pietro, 2017). É importante esclarecer que a mesma surgiu como uma das medidas para a dissolução dos monopólios do setor público e das empresas estatais que se apresentavam deficitárias e com serviços de qualidade bastante questionáveis nos anos 80 e 90. Com isto, a privatização tornou-se uma "moda irresistivelmente atrativa" (M. E. Azevedo, 2009).

De forma ampla, a privatização permite transferir um bem público ou uma atividade pública para o setor privado (Gonçalves, 2005, p. 151) ou diz respeito à transferência ou delegação ao setor privado de parte da produção de infraestruturas e serviços públicos (ex.: subcontratações e entrega de gestão a entidade privada) sem que ocorra, necessariamente, a mudança de posse jurídica (Viegas, 1996, p. 44).

Neste caso, a privatização é um ato comum de contratação de serviços públicos, como sucede regularmente nos Estados Unidos, país que detém poucas empresas estatais e um intenso suporte ao mercado e à terceirização (Savas, 2000). Como menciona Di Pietro (2017), quando se trata de privatização, em sentido lato, o estado reduz a sua atuação e prestigia "a iniciativa privada, a liberdade de competição e os modos privados de gestão das atividades sociais e das atividades económicas a cargo do estado" (p. 9). Assim, é possível afirmar que a concessão de serviços e de obras públicas e os vários modelos de parceria, como as PPPs, inclusive a própria desburocratização sugerida para algumas atividades da administração pública, constituem instrumentos de privatização (em sentido amplo), como refere a autora.

Em sentido restrito, a privatização realiza-se com a mudança de posse jurídica (Viegas, 1996, p. 44), ou seja, é uma forma de desinvestimento estatal quando se transferem ativos ou ações de empresas estatais para o setor privado (Di Pietro, 2017, p. 8). Nesta aceção de privatização, o serviço deixa de ser público e passa a ser privado, o controlo é da responsabilidade do mercado ou fruto do envolvimento de uma entidade reguladora criada pelo estado (Firmino, 2010, p. 4).

Por fim, o NPM veio a ser bastante contestado como limitado e unidimensional, principalmente, diante da sua abordagem predominantemente economicista e intraorganizacional e por envolver valores e práticas privadas desajustadas à realidade dos serviços públicos (Denhardt & Denhardt, 2015; Osborne, 2010). O seu enfoque na eficiência governamental (enquanto conceito económico) vinculado, em especial, à redução de custos, deixou a desejar na avaliação qualitativa dos serviços públicos, que significa prestar bom serviço aos cidadãos (Abrucio, 1997, p. 18). Além disso, a

demasiada preocupação com organizações públicas enxutas e descentralizadas fragmentou bastante o setor público. Isto inclui o avanço das agências públicas, da terceirização de serviços públicos e dos diferentes modos de contratualização entre os setores público e o privado. Vários países aderiram as reformas pela perspetiva da eficiência governamental, como a Austrália, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os Estados Unidos (e em outras partes do mundo).

Para C. Pollitt e Bouckaert (2017) e Mathiasen (1999), as reformas gerenciais e administrativas do NPM confrontaram diferentes tradições políticas e culturais. Não obstante, segundo os autores, o conceito de gestão baseado nos princípios da economia de mercado para gestão de políticas públicas não era solução para ampla gama de problemas do setor público.

A partir da década de 90, um novo enfoque teórico é dado ao setor público e à sociedade civil (ou cidadãos) pela perspetiva da nova governança (*new governance*). De modo geral, esta teoria centra-se nos valores e princípios democráticos como a transparência, participação dos cidadãos, controlo, *accountability*, entre outros.

As novas conceções de governança pública, como o *New Public Governance* (Osborne, 2010) ou *Interactive Governance* (Torfing et al. 2012), não assumem, no entanto, o debate sobre o esvaziamento do estado (como trata o enfoque economicista do NPM), mas predomina a sustentação teórica sobre o seu papel regulador e o alargamento do papel da iniciativa privada na prestação de serviços públicos. Nesta perspetiva, as reformas avançaram baseadas em novos conceitos que incluem globalização, governança, redes, parcerias, transparência e confiança, em países como Austrália, Estados Unidos e Reino Unido (C. Pollitt & Bouckaert, 2011).

O novo modo de governança pública enfatiza a relação entre governo e cidadão e, particularmente, enfatiza as atividades estatais voltadas para o atendimento/defesa do interesse público (Osborne, 2010). O estado reduz a sua capacidade de produzir e entregar bens e serviços públicos (transferindo ou delegando parte das suas atividades) e centra-se na regulação dos mesmos. Neste contexto, as PPPs são consideradas um instrumento de governança pública (colaborativa ou interativa) que entregam infraestruturas e serviços públicos através da iniciativa privada (Bovaird, 2004; Flinders, 2005; Hodge & Greve, 2010; Torfing et al, 2012).

A próxima subsecção dedicar-se-á a explicar, por um lado, o que representa a governança e, por outro, a inserção das parcerias, como as parcerias público-privadas, no contexto da nova governança pública da década de 90.

2.2.3. A *governance* contemporânea

Desde a última década do século XX, o termo *governance* é utilizado em contexto multidisciplinar e

em diferentes expressões ou abordagens teóricas[25]. As raízes deste termo reúnem princípios de áreas distintas, tais como do novo institucionalismo económico, das relações internacionais, dos estudos organizacionais e de desenvolvimento, da Ciência Política, da Administração Pública, do Direito e da Economia, bem como da inspiração do pensamento foucaultiano e das políticas públicas (Chhotray & Stoker, 2009, p. 11; Kooiamn, 1999, p. 68; Silvestre, 2019, p. 47).

Nas últimas décadas, uma das razões para justificar o crescente interesse pelas novas formas de governança e pelas suas múltiplas interpretações são as mudanças e os desafios (económicos, políticos, sociais, culturais e ambientais) enfrentados pelas usuais formas institucionais de governança (Chhotray & Stoker, 2009). Existe, desta forma, uma certa sobreposição de ideias entre as antigas e as novas abordagens da literatura sobre governança (Newman, 2001, pp. 31-32).

Não há um conceito unívoco e consensual sobre *governance* na literatura. Desde os anos 90, o termo *governance* tomou novos contornos nos meios político e académico, em contraste à *old governance*. No geral, a extensa agenda de pesquisa sobre o termo *governance* está associada à forma de repensar ou reorganizar a ação estatal na sociedade e na economia e melhorar a ação governamental na orientação, desenvolvimento e implementação das políticas públicas[26]. Neste contexto, inserem-se as redes e parcerias, como as PPPs.

A *governance* corresponde a uma visão tradicional da governação do estado (*government*), que representa a atividade estatal regida por uma administração pública burocrática (Firmino, 2010; Flinders & Huggins, 2021), verticalizada e hierárquica, de controlo e de comando centralizados (Di Pietro, 2017). Assim, o novo paradigma da governança (ou *new governance*) procurou romper com a visão tradicional da governação do estado. Numa cadeia de governo, que conecta eleitores, parlamentares, ministros e burocracia pública, a governança pública enfatiza a interação formal e informal entre os atores público, privado e voluntário (Torfing & Sørensen, 2014). Assim, estado, sociedade civil e mercado interagem para atingir diferentes objetivos, tornando as suas fronteiras mais estreitas e ténues, o que se diferencia da era do estado de bem-estar europeu.

Assens e Lemeur (2016, p. 7) explicam os três momentos que marcaram o conceito de governança. No século XVIII, na Alemanha, a Ciência Política assumiu este conceito como um processo de governar, visando otimizar os recursos do estado, no que se refere ao atendimento das

---

[25] O termo *governance* desdobra-se em uma ampla perspetiva teórica, como *New Public Governance* (Osborne, 2010), *Governance Without Government* (Pierre & Peters, 1998; Rhodes, 1996; Sørensen & Torfing, 2007), *Network Governance* (Assens & Lemeur, 2016; Sørensen & Torfing, 2007), *Interactive Governance* (Torfing et al. 2012) ou *Social-political Governance* (Kooiamn, 1999), *Good governance* (Bird, 1992; Kaufmann et al., 1999; Kaufmann, 2005), *Collaborative Governance* (Emerson et al, 2011), *Democratic Governance* (Bevir, 2010, Tsatsanis, 2015), *Global Governance* (Provan & Kenis, 2007) e *Covid- 19 and Governance* (Collins et al., 2020; Piertese et al., 2021), como exemplos.

[26] A agenda de pesquisa sobre *governance* (em diferentes perspetivas analíticas) pode ser consultada, por exemplo, em Bevir (2003), Chhotray e Stoker (2009), March e Olsen (1995), Pieranti et al. (2007), Pierre e Peters (2000), Prakash e Hart (1999), Rhodes (1996) e Sørensen e Torfing (2007).

necessidades sociais e à prosperidade económica. O segundo momento diz respeito à governança corporativa que, desde 1930, está associada ao mundo dos negócios (empresarial), permitindo o monitoramento dos acionistas (por conselho de administração) sobre os executivos (diretores). Já a década de 80, regista o terceiro momento sobre o conceito moderno de governança pela perspetiva das parcerias com múltiplas partes interessadas (pública e privada) em compartilhar responsabilidades pela conduta de uma empresa fora dos âmbitos estatal e corporativo.

No geral, a *governança* equivale ao "processo de direcionamento da sociedade e da economia por meio da ação coletiva e de acordo alguns objetivos comuns" (Torfing et al., 2012, p. 334). Em qualquer nível de organização social equivale às "regras de tomada de decisão coletivas em ambientes onde há uma pluralidade de atores ou organizações e onde não há um sistema de controlo formal para ditar os termos da relação entre esses atores e organizações" (Chhotray & Stoker, 2009, p. 3).

Na perspetiva da ação pública, a governança é um processo dinâmico abrangente, através do qual se dá o desenvolvimento político, onde "a sociedade civil, o estado e o governo organizam e gerem a vida pública" (Bresser-Pereira, 2001, p. 8). Trata-se do alcance de objetivos comuns por meio de orientação/direção, não de autoridade/comando. Assim, a *governança* é "o ato de governar, seja no setor público e/ou setor privado" (Emerson et al., 2011, p. 2). Com isto, porém, não se pode confundir o termo governança com governo, nem com estado (Bresser-Pereira, 2008, p. 400; Rosenau, 2000).

Por ser considerado um termo bastante popular, mas impreciso, para as sociedades complexas, Rhodes (1996) apresenta seis formas distintas de governança:

- a governança como estado mínimo: resume-se a reduzir ou redimensionar o estado e a sua forma de intervir, assim como as suas despesas, com recurso à privatização e ao mercado para fornecer serviços públicos;
- a governança corporativa: refere-se aos sistemas/instrumentos institucionais que dirigem e controlam as instituições;
- a governança como *New Public Management*: trata-se da predominância dos valores, técnicas e gestão do setor privado no setor público. Os governos tornaram-se empreendedores, privilegiando a direção e a orientação;
- a boa governança: foca-se na reforma do governo, que conduz de forma eficiente e eficaz os recursos públicos, sobretudo, atuando na qualidade da governança;
- a governança como sistema socio-cibernético: significa a interação entre governos e as partes envolvidas no desenvolvimento e resultado das políticas públicas. O governo central poderá aprovar uma lei, mas interage com outro nível de governo, como o local, e outras autoridades, com os setores privado e voluntário. Isto define uma forma de negociação e interação entre as partes ou a interdependência entre os envolvidos e não a imposição de ordem de cima para baixo (pelo governo central) e, por último,
- a governança como redes auto-organizadas: as redes são formas alternativas às hierarquias e

aos mercados, que se formam com diversos atores (político, social e económico). Esta conceção de governança desenvolve as suas políticas e molda os seus ambientes, sendo a governança autónoma e autogovernada. Outro aspeto que define a relação das redes é o sentido de reciprocidade, interdependência e confiança.

No geral, a nova governança assume a importância da troca de conhecimentos ou de recursos entre atores (público/privado/voluntário) no desenvolvimento de políticas públicas. A interação entre os vários atores justifica-se, desta forma, para atender às complexas demandas das sociedades. Entende-se que, provavelmente, um ator sozinho não conseguiria desenvolver e gerir determinada política, resultando tal na necessária interdependência entre atores (Emerson et al., 2011; Pierre, 1998). Isto abre espaço ao debate sobre uma governança sem governo – *governance without government* (Pierre & Peters, 1998; Rhodes, 1996; Sørensen & Torfing, 2007).

Cabe destacar ainda a preocupação com a boa governança. Desde os anos 90, este tema está associado às reformas políticas e institucionais definidas pelo Banco Mundial (Chhotray & Stoker, 2009, pp. 98-104). Ao correlacionar boa governança e desenvolvimento, essa instituição define a "maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento" (Bird, 1992, p. 3). Com efeito, através de indicadores e metodologia apropriada, a governança pode ser avaliada em termos de eficiência e qualidade, incentivando a adequada gestão geral dos recursos para o desenvolvimento e bem-estar social.

Pode-se concluir que, desde os anos 90, a governança pública equivale a um novo estilo de governar (Richardson, 2012) com tendência para o apoio em redes e parcerias (Torfing et al., 2012). Assim, mesmo com os serviços públicos contratualizados externamente com recurso aos privados (concessão, parceria, entre outros), o estado permanece com papéis legítimos para garantir serviços públicos adequados e para assegurar os direitos sociais (Bresser-Pereira, 2001; Di Pietro, 2017).

Como as parcerias são instrumentos de governança pública, a próxima subsecção expõe os significados e as principais características que definem as parcerias no campo da governança pública, de forma mais ampla.

2.2.4. Conceções sobre parcerias na governança pública

Não existe uma definição consensual de PPPs. Provavelmente, a sua dispersão conceptual e analítica é proveniente dos múltiplos modelos de parcerias existentes entre os setores público e privado (com ou sem fins lucrativos) e as suas características apresentadas na extensa literatura de referência[27]. Desta forma, esta subsecção tem o propósito de apresentar as conceções gerais sobre parcerias e as principais

[27] Existe uma gama de definição de PPP. Ver, por exemplo, Cabral (2018), Cruz e Sarmento (2019), Di Pietro (2017), Grimsey e Lewis (2004), Hodge e Greve (2007, 2010, 2010a e 2019), Hodge et al. (2018), Linder (1999), Pombeiro (2003) e Savas (2000).

características que as definem – perspetiva teórica que integra as PPPs.

O envolvimento entre os setores público e privado é histórico na ação do estado, nomeadamente na aquisição de ferrovias, pontes, aquedutos, estradas, entre outros. Porém, nos anos 90, o estado instituiu novos instrumentos de governança, potencializando a participação da iniciativa privada e do setor voluntário na condução das políticas públicas e na provisão bens e serviços públicos, como transportes, iluminação pública, estabelecimento prisionais, ou saneamento básico, entre outros.

Sullivan e Skelcher (2002, p. 1) argumentam que a parceria é um meio de compartilhar responsabilidades e superar a inflexibilidade criada por fronteiras organizacionais, setoriais e nacionais. Assumindo a perspetiva de desenvolvimento económico e social, as *parcerias* representam

> "todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e económico, para satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, se objetive o lucro" (Di Pietro, 2017, p. 26).

Esta ampla conceção clarifica que a ação de colaboração entre o setor público e o privado está voltada para o interesse público, sendo este um elemento central na definição de parceria no campo da governança pública. Como refere Di Pietro (2017), a natureza económica da atividade e a ideia de lucro não são essenciais para caracterizar a parceria, já que existem parcerias desenvolvidas com entidades privadas sem fins lucrativos, que atuam em área social e não económica.

O termo parceiro não se baseia na competição entre estado e mercado, nem na substituição, mas, antes envolve a cooperação como meio que o estado definiu para trabalhar ou agir em conjunto com o setor privado. Existe uma gama de atores envolvidos em parcerias, desde governos central e local, agências financiadas pelos governos, órgãos do setor voluntário, comunidade local (grupos ou indivíduos) e empresas privadas (McQuaid, 2000).

Enquanto parte da perspetiva teórica da governança interativa, Torfing et al. (2012) explicam que as parcerias se desdobram em dois tipos. O primeiro corresponde às parcerias informais que têm por objetivo proporcionar benefícios mútuos de cooperação sobre uma solução concreta para um problema, inovação política ou planeamento estratégico. O segundo tipo refere-se às parcerias estabelecidas formalmente, ou seja, às parcerias estabelecidas por contratos, onde são especificados os termos de colaboração e os objetivos a alcançar. No geral, a relação contratual entre as autoridades públicas e o operador privado é fundamental para a contribuição financeira da iniciativa privada, assim como para a partilha de riscos e de responsabilidades. Porém, podem existir parcerias sem necessariamente envolver o financiamento privado.

Neste caso, o estado deve atuar para mitigar as contradições entre os interesses corporativos dos múltiplos atores privados envolvidos nas parcerias (Assens & Lemeur, 2016). Mesmo que os atores públicos e privados tenham interesses distintos (o primeiro com interesse geral e o mercado com o

lucro), ambos atuam em parceria com propósitos comuns, ou seja, ajustam os seus interesses e trabalham em conjunto para atender às necessidades coletivas ou ao interesse público (Osborne, 2010; Torfing et al, 2012). Este trabalho conjunto é um importante recurso em termos de complementaridade, evitando a duplicação desnecessária de esforços para enfrentar os desafios e problemas económicos, sociais e ambientais (McQuaid, 2000, p. 19). As autoridades públicas e os atores privados aproveitam ao máximo as suas habilidades, conhecimentos, capacidades técnicas e recursos para agregar, especialmente, o valor ao dinheiro (*value for money*) e a qualidade ao fornecimento de infraestruturas e serviços públicos (Grimsey & Lewis, 2004, p. 13).

As parcerias apresentam um conjunto de características que as definem. Pierre (1998) apresenta cinco elementos que as podem definir e que parecem abranger a maioria das parcerias:

- envolvimento entre dois ou mais atores, pelo menos um ator deve ser do setor público;
- relação de natureza duradoura entre os setores público e privado;
- cada ator envolvido é o principal na parceria. Isto indica o caráter de autonomia e negociação entre as partes, no lugar de autoridade e comando, onde se inserem vários níveis de controlo e deliberação. Cada participante da parceria deve estar disposto a assumir um compromisso organizacional para a parceria ser eficaz e sustentável;
- relação de troca entre as partes, ou seja, existe uma transferência de recursos materiais e imateriais (como dinheiro, terras públicas, autoridade, entre outros) para que o relacionamento seja genuíno; e
- mútua partilha de responsabilidades por resultados/desempenhos.

A maioria das parcerias é, assim, estabelecida como um recurso para desenvolver políticas de crescimento económico e apoiar o bem-estar social (Cruz & Sarmento, 2019; Grimsey & Lewis, 2004). Peters e Pierre (2010) assumem dois argumentos que fundamentam o recurso a estas: (i) as parcerias permitem o desenvolvimento de investimentos pelas autoridades públicas que, possivelmente, não seriam feitos sem a participação da iniciativa privada; (ii) os privados conseguem identificar e explorar novas oportunidades de mercado, expandindo-o, mas não arriscariam fazê-lo sem ter a ajuda e a garantia do estado. Além disso, a combinação das qualidades específicas dos atores envolvidos pode resultar num novo produto ou serviço que, isoladamente, seria de difícil realização (Hodge & Greve, 2005, p. 4).

Embora existam vários tipos de parcerias[28] utilizadas em muitos países, e até mesmo dentro de um país, com distintas características organizacionais e arranjos jurídico-financeiros, o termo *parceria público-privada*, comummente conhecido pela sigla PPP (no singular) ou PPPs (no plural), popularizou-se no mundo a partir do caso britânico[29]. O facto do termo acomodar muitos tipos de

[28] Sobre o histórico das parcerias, ver, por exemplo, Grimsey e Lewis (2004, pp. 41-50).
[29] O advento das PPPs e suas características no Reino Unido são assuntos expostos na próxima secção.

parcerias entre os setores público e privado pode ocasionar, em muitos casos, imprecisão conceitual[30].

Normalmente, a definição de PPP varia "em função do nível de envolvimento da parte privada" (Silva, 2016, p. 20) e de acordo com as fases do ciclo de vida do projeto – ciclo *whole-of-life* (Cruz & Marques, 2012, p. 35). Isto depende do tipo de parceria público-privada instituído no país ou do seu quadro de regulamentação.

Em resumo, a PPP tornou-se um instrumento de governança pública pelo pressuposto de superioridade e de inovação do setor privado na provisão pública em relação ao estado (Bovaird, 2004; Flinders, 2005; Hellowell, 2010). A falta de financiamento, a necessidade de inovação e de tecnologia moderna e/ou necessidade de habilidades de gestão eficientes e eficazes, bem como a transferência de riscos são alguns dos principais motivos para o setor público justificar o uso das PPPs (Winch et al, 2012, p. 8). As *parcerias* são, desta forma, interpretadas como "sendo a coluna vertebral para a implementação de projetos de desenvolvimento económico" (Silva, 2016, p. 17).

É de destacar que, em 2004, a Comissão das Comunidades Europeias (com o lançamento do "Livro Verde") analisa o fenómeno das PPPs em relação ao direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. Embora não exista uma definição única de PPP na comunidade europeia, esta é "uma expressão que se refere, em geral, a formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço" (Comissão das Comunidades Eurpeias [COM], 2004: 3). O governo é quem autoriza o contrato de PPP, é o poder concedente e o representante do interesse público (Grimsey & Lewis, 2004, p. 83-84).

O caso das PPPs no Reino Unido tem expressivo destaque na literatura. De facto, a maior parte das referências sobre esta modalidade de parceria menciona esse caso, não apenas por ser o país pioneiro, mas ainda pela sua posição de destaque mundial na celebração de PPPs entre o final do século XX e a primeira década deste século (Cruz & Sarmento, 2019; Hellowell, 2010). A abordagem do caso do Reino Unido é o foco da próxima secção.

2.3. A génese e evolução das PPPs no Reino Unido

Esta secção tem por finalidade apresentar a génese e a evolução das PPPs com referência específica ao Reino Unido. É de sublinhar que o caso britânico fornece elementos centrais para compreender primeiramente os pressupostos teóricos e políticos que envolvem este tipo de parceria, que teve o seu

[30] Normalmente, os modelos PPPs expostos na literatura são: OM (*Operation-Mantaince*), BOO (*Build-own-operate*), BBO (*Buy-build-operate*), BTO (*Build-transfer-operate*), BOOT (*Build-own-operate-transfer*), DBFO (*Design-build-finance-operate*) ou DBFOM (*Design-build-finance-operate-manage*) – que é o tipo muito comum de PPP, e DCMF (*Design-construct-manage-finance*). Os esclarecimentos sobre estes modelos podem ser consultados, por exemplo, em Cabral (2018, p. 67), Cruz e Sarmento, (2019, pp. 55-58), Grimsey e Lewis (2004, pp. 10-12) e Silva (2016, p. 21).

início marcado, em 1990, na designação de *Private Finance Initiative* (PFI). Acrescenta-se o marco histórico da sua reforma, em 2012, período que passou a designar de *Private Finance* (PF2), além do seu abandono (PFI/PF2) pelo governo central do Reino Unido em novembro de 2018 (Lewis, 2021; Waeyenberge et al., 2021). Por isso, a secção está dividida em duas subsecções. A primeira, apresenta o surgimento e a evolução das PPPs na governação de Jonh Major (1990-2007), no Reino Unido, bem como as principais características e definição de PPP, tomando como referência o caso do PFI (Subsecção 2.3.1). A segunda subsecção ocupa-se da expansão significativa das PPPs no ciclo político do *new labour* de Tony Blair (1997-2007), considerando a política de terceira via (Subsecção 2.3.2.).

2.3.1. A história e as principais características do *Private Finance Initiative*

A participação da iniciativa privada na produção e prestação de serviços públicos tem um longo percurso histórico, variando de país para país, enquanto parte da atividade económica do estado. Um marco especialmente importante reporta aos anos 90, década em que as PPPs emergiram como um recurso alternativo de provisão de infraestruturas e serviços públicos definido pelo sentido de cooperação entre o estado e o mercado.

Nos anos 80, a licitação competitiva obrigatória abriu espaço para os operadores privados concorrerem a contratos de prestação de serviços públicos (Falconer & McLaughlin, 2000, p. 120). O governo de Margaret Thatcher já havia introduzido o princípio da concorrência obrigatória, em 1988 (*Local Government Act*), definido pelo CCT (*Compulsory Competitive Tendering*), enquanto genealogia do *Private Finance Initiative* – PFI (Cossalter & Du Marais, 2001). A competitividade seria, então, o meio de melhorar os serviços públicos prestados, otimizando seus custos. Acresce a participação de empresas internacionais que podem trazer novas ideias e tecnologia para o setor público (M. Pollitt, 2002).

O partido conservador de John Major (1990-1997) prosseguiu com as reformas orientadas para o mercado e com as políticas económicas neoliberais iniciadas por Margaret Thatcher (1979-1990). Até 1989, a alternativa de financiamento privado esteve formalmente restrita pelas *ryrie rules*, instituídas em 1981. No entanto, a permanência da recessão económica e financeira, além do apertado controlo das finanças públicas, constituem os principais motivos que levaram o governo de John Major a usar novos arranjos de governança pública. Cabe destacar que as novas regras de contenção do deficit e da dívida pública, definidas na sequência do Tratado de Maastricht de 1992, impuseram limites à ação de intervenção do estado (Hellowell, 2010). Além disso, o declínio prolongado nos investimentos públicos e as despesas de manutenção de infraestruturas económicas e sociais também pressionaram o governo conservador a adotar novas medidas adicionais de financiamento.

A agenda política de Major considerou a necessidade de reduzir e orientar os gastos públicos, subordinando as atividades estatais à lógica de mercado e estimulando a acumulação de capital (Kerr,

1998). Já em 1989, a reforma das *ryrie rules* proporcionou o surgimento do primeiro modelo de PPP no Reino Unido. Em 1992, o *Private Finance Initiative* surgiu como importante fonte para mobilizar capital privado para investimento público ou como modo de governança de financiamento privado em infraestruturas e serviços públicos (Cossalter & Du Marais, 2001; Waeyenberge et al., 2021). O seu papel seria, ainda, modernizar as infraestruturas públicas (Hodkinson, 2010, p. 360).

É importante assinalar que o PFI e a PPP não são sinónimos. O "(...) PFI é apenas uma das formas (no Reino Unido, a mais relevante) através das quais as PPP podem concretizar-se" (Cabral, 2018, p. 59). Por isso, é comum ainda verificar a junção das siglas PFI-PPP, que explicam ser uma forma de PPP. Por ser uma opção de usar o financiamento privado na provisão pública (Hodge et al. 2018, p. 2), o PFI tornou-se uma preferência política ao permitir usar o financiamento privado no fornecimento de infraestruturas e serviços públicos sem, necessariamente, descumprir as regras de Maastricht (Hellowell, 2010). Por um lado, as novas infraestruturas devem ser, inicialmente, financiadas por fontes do setor privado, em que o setor público obtém novas infraestruturas e, por outro, o setor privado tem novas oportunidades de investimento, bem como a possibilidade de obtenção de lucro.

Este é um ponto muito importante no debate das PPPs, não estando, contudo, isento de controvérsia. Como mencionam Waeyenberge et al. (2021), o governo mantém um papel central por se tratar de infraestruturas que exigem um significativo financiamento inicial (neste caso de responsabilidade do privado), mas que geram retornos económicos e sociais que se acumulam por anos, talvez décadas. Porém, estes autores explicam que o estado assume um desafio fundamental, que é equilibrar as tensões entre as necessidades dos investidores na obtenção do lucro (enquanto garantia de recuperar os custos de investimento e obter retornos razoáveis) e as necessidades dos utentes e sociedade em geral (alcance do interesse social).

O contrato representa a ferramenta da política do PFI (Cossalter & Du Marais, 2001) que materializa a relação público-privado (Cruz & Marques, 2012, p. 34). Esta relação de longa duração justifica-se pelo aproveitamento do máximo de conhecimentos e habilidades de gestão do setor privado para melhorar o nível de eficiência e qualidade dos serviços públicos.

O modelo contratual mais comum de PFI-PPP é do tipo DBFO – *design, build, finance and operation* (Allen, 2001). Neste, o privado é responsável pela conceção do projeto, construção, financiamento e operação, incluindo a manutenção do ativo (Cabral, 2018, p. 79). Um dos elementos inovadores desta parceria é que o privado tem a responsabilidade de levantar o capital inicial, sendo reembolsado por pagamentos periódicos pelo estado (Winch, 2012, p. 117). A contratualização em regime de PFI inovou ao introduzir o conceito de pagamento pela autoridade pública, pois não exige o financiamento imediato do setor público (Yescombe & Farquharson, 2018). Com isto, os investimentos públicos de infraestrutura, de elevada carga financeira imediata do estado, podem ser transferidos para o privado executar/operar, abrindo oportunidade de investimento em outras políticas públicas no orçamento (Allen, 2003; Cossalter & Du Marais, 2001).

Embora este tipo de PPP seja um importante meio de financiamento de projetos em infraestruturas, o financiamento é apenas um elemento caracterizador da PPP, colocando o setor público como comprador de um fluxo de serviços (não de um ativo) sob termos e condições especificados contratualmente (Grimsey & Lewis, 2004, p. 6). A estrutura de financiamento é bastante complexa. Sarmento (2013, pp. 17-20) expõe que esta estrutura é definida por um esquema denominado *project finance*, que também pode ser aplicado noutras formas de projeto. O seu objetivo é aproveitar o financiamento privado para o fornecimento de infraestruturas e serviços.

Seguindo as diretrizes da União Europeia em matéria de procedimentos de contratação pública, a partir de 1993, os contratos de PFI foram agrupados consoante os aspetos financeiro ou contratual. Cossalter e Du Marais (2001) refere que a tipologia financeira se desdobra em duas categorias centrais de contratos, distinguidas conforme o critério de pagamento ao privado. Em suma, na primeira categoria (*services sold*) o setor público compra e paga um serviço ao operador privado, enquanto, na segunda categoria financeira (*free-standing*), o operador privado presta um serviço a um determinado preço pago pelo utilizador/utente. Estas duas modalidades distinguem-se pelas formas de pagamentos (*unitary charge* e *user pays*, respetivamente), sendo o reembolso de pagamento pelo governo uma das características inovadoras do PFI (Winch et al., 2012, p. 9).

Outro aspeto inovador do PFI é a natureza duradoura dos contratos, muitas vezes superior a 20 ou 30 anos. Com isto, os custos do projeto (como construção e manutenção), assim como outros serviços incluídos no projeto de PFI, são substituídos – normalmente, por um longo fluxo de passivos fixos, projetados uniformemente durante a vigência contratual (Allen, 2003, pp. 20-21; Mizell, 2018, p. 78). Os pagamentos periódicos do Estado iniciam-se apenas quando os serviços estiverem operacionais, tornando-se então despesas públicas (Cruz & Sarmento, 2019; M. Pollitt, 2002). Porém, os pagamentos de longo prazo estão condicionados pelo nível de desempenho dos serviços prestados. Esta é um meio de incentivar (ou quase exigir) que o privado cumpra com os termos contratuais.

A criação do PFI colocou em evidência elementos antes não considerados na aquisição pública tradicional. Nesta modelagem de parceria, vários riscos (ex.: construção, manutenção, demanda, político, ambiental, entre outros) estão associados ao ciclo de vida da infraestrutura/serviço. Primeiramente, os riscos devem ser identificados, classificados de acordo com a sua natureza, quantificados pela probabilidade de ocorrência e potenciais impactos para, assim, identificar as medidas de mitigação dos riscos (Cruz & Marques, 2012, pp. 42-43). Neste caso, a alocação de risco deve ser dirigida para aquele que é mais hábil a gerenciá-lo[31].

A implementação deste tipo de PPP é assumida por uma entidade específica independente, conhecida por *special purpose vehicle* – SPV. Esta é uma empresa privada constituída para

[31] Para abordagem teórica sobre os riscos associados às PPPs, ver – por exemplo, Grimsey e Lewis (2004, p.p. 171-195), Cruz e Sarmento (2019, pp. 199-228), Silva (2016, pp. 45-82) e Nwangwu (2021).

operacionalizar o projeto com um grupo de investidores privados. Por isso, a SPV operar com subcontratados (desde empreiteiros, bancos, seguradoras, assistência jurídica, entre outros).

A empresa privada assume, assim, a responsabilidade da subcontratação, da gestão e do acompanhamento das atividades dos demais integrantes do projeto de PFI, devendo reportar regularmente o nível de qualidade e eficiência alcançados ao setor público. As instalações (ou ativos) devem ser cuidadas, com manutenções periódicas, evitando que as mesmas regressem ao setor público com prejuízos e, portanto, com pagamentos adicionais ao estado para reparar o que a empresa privada deveria fazer ao longo da vigência do contrato (NAO, 2020).

Outro aspeto a destacar neste tipo de parceria refere-se ao ativo que é propriedade jurídica do estado (Sarmento, 2013, p. 18). Não sendo renovado o contrato no término da concessão, o controlo e a propriedade material do ativo revertem para este (NAO, 2020, p. 14). Esta é uma das principais características que diferencia as PPPs da privatização (em sentido restrito), pois o estado é o ator-chave enquanto facilitador do projeto e o principal comprador dos serviços (Flinders, 2005, p. 220). A autoridade pública é, assim, a principal responsável na getão do projeto de PFI, incluindo o processo de expiração (NAO, 2020). Acresce que o setor público desempenha a tarefa e tem a responsabilidade de preparar os elementos do procedimento concursal, em muitos casos, obrigatórios (das propostas dos projetos à seleção do parceiro). Não existe, deste modo, um procedimento padrão de contração, mas um conjunto específico de procedimentos para implementação de PPP, que é definido pelo setor público (estudos técnicos, desenho, montagem, licitação, entre outros)[32]. Cabe assinalar que o procedimento de contratação de uma PPP pode demorar, no geral, pelo menos dois anos até à assinatura do contrato de PPP (M. Pollitt, 2002).

A retórica do *value for money* – VfM (Firmino, 2010, p. 10) é outro elemento inovador deste tipo de PPP. O VfM "consiste na utilidade retirada de cada compra ou gasto público" (Sarmento, 2013, p. 15). Isto indica que, por um lado, o setor público obtém bens e serviços com economia de recursos e, por outro lado, com maior qualidade na oferta dos mesmos à sociedade. Este é um mecanismo determinante no processo de decisão final de escolha do projeto de PFI (M. Pollitt, 2002). Portanto, trata-se de um recurso de avaliação prévia para garantir o melhor contrato possível e, assim, assegurar a sustentabilidade da economia de longo prazo (Cossalter & Du Marais, 2001, p. 33).

É comum o uso de uma ferramenta de análise de VfM de projetos de investimento no setor público, denominada de "Comparador do Setor Público" – CSP (*public sector comparator*). Esse comparador tem como propósito analisar e descrever com rigor os benefícios esperados do PFI/PPP, bem como indicar rotas alternativas de aquisição, desde que ofereçam melhor eficiência do VfM (*House of Commons* [HC], 2011). É muito provável que uma equipa de especialistas dos setores público e privado preparem o CSP e identifiquem fatores de risco relevantes para a sustentabilidade do

[32] Para as etapas das fases de contratação de PPP, ver, por exemplo, Grimsey e Lewis (2004, p. 82-85).

projeto (Ball et al., 2007)[33].

Cabe mencionar que os critérios e mecanismos de decisão por projeto de PFI foram ajustados ao longo do tempo no Reino Unido. Inicialmente, mesmo predominando a crença da eficiência do mercado e do potencial financiamento privado em projetos públicos, a política de PFI foi muito moderada nos três primeiros anos do seu lançamento pelo governo conservador de Jonh Major. Vários autores identificam as principais causas do modesto avanço da política de PFI (Allen, 2001; Esposito, 2009; Hellowell, 2010; Kerr, 1998; Winch et al., 2012), podendo destacar-se:

- a resistência política nos níveis de governo e entre as autoridades públicas;
- a limitada experiência e habilidade do setor público em tratar dos procedimentos e negociações do PFI com a iniciativa privada;
- o elevado custo adicional na preparação das propostas;
- a complexidade dos aspetos jurídicos dos contratos e dos procedimentos de licitação (quase sempre caros e bastante demorados);
- os questionamentos sobre a transferência e gerenciamento de riscos;
- a complexidade na estrutura organizacional e financeira do PFI;
- as pressões sindicais e de oposição com a interpretação de PPP como privatização; e
- o reduzido entusiasmo das grandes construtoras em financiar grandes projetos de capital (ex.: contrato hospitalar).

No final do ano de 1993, ocorre a criação de um organismo autónomo pelo Tesouro britânico, conhecido por *Private Finance Panel* – PFP (integrado por membros dos setores privado e público), para otimizar o PFI no Reino Unido. A sua finalidade foi incentivar os méritos do PFI, atuando na solução dos problemas que impediam o seu progresso, além de identificar novas áreas de atividade do setor público que poderiam envolver o privado (Allen, 2001, p. 15; Greenaway et al., 2004, p. 512).

Em suma, as revisões do PFI visaram ajustar o método de medição de avaliação da eficiência dos projetos e da importância da maximização do VfM. O Tesouro britânico – ou HM Treasury (Tesouro de Sua Majestade), definiu, assim, uma nova regra (*Universal Testing Rule*), em 1994, que não

---

[33] O Comparador do Setor Público ou outro recurso similar mantém-se em muitos países. Ver o detalhamento sobre esse instrumento em Cruz e Sarmento (2019, pp. 237-262) e Cruz e Marques (2013, pp. 21-51), por exemplo. É importante destacar que existem significativas críticas ao processo desenvolvido por esse comparador e ao VfM, como a falta de transparência, os riscos elevados (ex.: financeiro), a dificuldade de quantificar a qualidade e desempenho dos serviços públicos e, diante de objetivos políticos mais amplos, a tendência para cometer erros diante da complexidade dos arranjos financeiros empregues, a falta de rigor na comparação dos custos-benefícios e a vulnerabilidade de manipulação na avaliação do VfM (Ball et al., 2007; Cruz & Sarmento, 2019; Yescombe & Farquharson, 2018, pp. 456). Em países desenvolvidos, como o Reino Unido e o Japão, os governos devem garantir que a PPP é a melhor opção em termos de VfM, conforme mencionam Winch et al. (2012, p. 6). Em países em desenvolvimento, como expõem estes autores, os critérios de avaliação do VfM não são uma preocupação relevante, pois os governos estão mais preocupados em atender à crescente demanda por infraestruturas e serviços públicos do que com a eficiência da construção e operação, tornando-se um problema comum a vulnerabilidade à manipulação da avaliação do VfM.

aprovaria projetos de capital do setor público sem antes considerar o real potencial do financiamento (Allen, 2003; *European PPP Expertise Centre*, [EPEC], 2015; HC, 2014).

O governo de Jonh Major criou, então, uma lista prioritária de projetos de PFI. Em 1995, relançou a política de PFI para elevar a qualidade e quantidade de estoque de capital no país (M. Pollitt, 2002). Mesmo assim, o desenvolvimento dos projetos de PFI foi bastante lento. Embora o orçamento tenha anunciado o avanço futuro do PFI no Serviço Nacional de Saúde, os trabalhos iniciaram-se apenas com as primeiras prisões e estradas no seu governo (Kerr, 1998, p. 2285).

O fim dos testes universais (regra de que os projetos de capital deveriam ser testados quanto ao potencial do financiamento privado) foi uma das recomendações da rápida revisão do processo de PFI anunciada em maio de 1997 (Allen, 2003)[34]. A partir disto, o governo de Tony Blair intensificou as revisões do PFI, lançou novas parcerias e houve um acréscimo substancial de PPPs celebradas em todo país (Hellowell, 2010). Esta foi a governação que mais expandiu esta forma de PPP no Reino Unido.

É de destacar, em termos de conclusão, que a expansão das parcerias público-privadas no contexto britânico e a sua popularização no mundo se justifica por três objetivos principais: (i) aumentar a capacidade de financiamento do setor público, diluindo os pagamentos relacionamentos com o investimento durante a vigência do contrato; (ii) melhorar a qualidade dos serviços públicos com a imposição de critérios de qualidade ao setor privado como condição para as quantidades de pagamentos; e (iii) reduzir os gastos públicos com o aproveitamento da competência e capacidade de inovação do privado (Cossalter & Du Marais, 2001).

Procurando distinguir-se das reformas neoliberais da governação Thatcher-Major, Tony Blair colocou a tónica das políticas públicas no benefício do interesse público ou do bem-estar social e não apenas nos aspetos da eficiência económica. A sua agenda política de centro-esquerda ou moderna esquerda (Giddens, 1999; Hellowell, 2010; Shaw, 2004) contou com o arcabouço teórico da "Terceira Via" do sociólogo inglês Anthony Giddens (1999). Este é um debate que insere as PPPs como parte da agenda política de Tony Blair na perspetiva da política de terceira via. Por isso, a próxima subsecção procura relacionar o tema das parcerias com a terceira via.

2.3.2. O tema das PPPs pela ótica da Terceira Via

Esta subsecção tem por objetivo abordar o tema das PPPs sob a ótica da conceptualização da chamada "Terceira Via" de Anthony Giddens. Esta corrente ajuda a identificar os principais argumentos

[34] Para compreender a história das revisões do PFI, as suas novas diretrizes e avanços, no Reino Unido, durante a governação de Tony Blair, consultar – por exemplo, Allen (2001, 2003); Cabral (2018); Cruz e Sarmento (2019); Flinders (2005); Hellowell (2010); HM (2012); Waeyenberge et al. (2021) e Winch et al. (2012, pp. 117-125). Além disto, o complexo organograma de distribuição dos principais *stakholders* envolvidos nos projetos de PFI pode ser consultado em NAO (2020).

teóricos sobre o significado das PPPs na esfera política.

Na década de 90, a reorientação da agenda política da social-democracia ou as coalizões de centro-esquerda ocorrem um pouco por toda a Europa (e.g., Reino Unido, França, Itália, ou Suécia), e no mundo, sobretudo, diante do colapso do comunismo, da ascensão do neoliberalismo e dos intensos processos de globalização. A Terceira Via de Giddens serviu, assim, como uma nova alternativa política e ideológica que desafiou as noções convencionais de esquerda e direita (Freire, 2006, pp. 45-58; Giddens, 1997)[35].

Esta alternativa política representa "uma série muito mais genérica de esforços, comuns à maioria dos partidos e pensadores de esquerda na Europa e em outras partes do mundo, para reestruturar as doutrinas esquerdistas" (Giddens, 2007, p. 18). Embora o histórico do termo tenha raízes no passado, a *terceira via* emergiu como algo novo (Giddens, 2007) e com vigor nas governações de Bill Clinton (novos democratas), nos Estados Unidos, e de Tony Blair (*new labour*), no Reino Unido. Com esta proposta ideológica, o centro do espetro ideológico tornou-se num espaço intermediário atrativo entre as tradicionais ideologias de esquerda e de direita (Giddens, 1999).

Entre os vários elementos teóricos que definem a política de Terceira Via de Giddens, realça-se a prioridade na reforma do governo e do setor público. Como argumenta Giddens (2007), a tradicional estratégia esquerdista, de confiar demasiadamente no poder público (i.e., *welfare state*), em que o governo é a resposta, é substituída pela ideia de estado forte e eficaz. Isto não significa, contudo, uma máquina pública sobrecarregada de tarefas, burocrática e ineficiente, mas capaz de promover o desenvolvimento e a justiça social.

A *terceira via* considera, desta forma, a importância do *welfare state* sustentável, adaptado à globalização e à economia do conhecimento, capaz de elevar a sua eficiência administrativa (Giddens, 1999). Como Clinton, Tony Blair assumiu a ideia da governação a "guiar e não remar" (Osborne D. & Gaebler, 1992). Esta sustentação teórica do "reinventar o governo certamente significa por vezes adotar soluções baseadas no mercado. Mas deveria significar também a reafirmação da eficácia do governo diante dos mercados" (Giddens, 1999, p. 85).

A terceira via de Blair considerou, deste modo, reduzir a burocracia, definir metas e objetivos das políticas e alcançar um melhor nível de qualidade dos serviços públicos, sendo os mesmos monitorizados e o mau desempenho eliminado (Blair & Schröeder, 1998). Além de assumir a perspetiva das políticas pró-mercado, o *new labour* adotou a parceria entre o governo e a sociedade civil, o comunitarismo renovado com as iniciativas locais, o envolvimento do terceiro setor, a

---

[35] Nos dias 20 e 21 de novembro de 1999, em Florença, na Itália, assinala-se o momento histórico do encontro de governos social-democratas para debater as suas ideias e programas de modernização da nova esquerda e da governança pública associada à economia global relacionado à Terceira Via, como Bill Clinton – Estados Unidos; Tony Blair – Reino Unido; Gerhard Schröeder – Alemanha; Lionel Jospin – França; Massimo D'Alema – Itália e Fernando Henrique Cardoso – Brasil (Bresser-Pereira, 2000; entrevista no jornal brasileiro *Folha de S. Paulo*: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2205200001.htm).

descentralização de competências do poder central para o local, o governo como um gerente de risco, a transparência na gestão e a eficiência administrativa (Regis, 2002).

O *new labour* não enfatizou, no entanto, a importância do papel do estado da economia, como fez a social-democracia do pós-guerra (ou a velha esquerda), mas aderiu à crença de que pouco seria alcançado pelo governo sem o envolvimento ativo das empresas (Falconer & McLaughlin, 2000, p. 122). No seu manifesto de 1997, Tony Blair reconheceu o que foi feito pelos governos conservadores e apoiou a política de PFI e as diversas parcerias na sua governação (Hellowell, 2010).

Quando instituída a política de PFI, o partido trabalhista, contudo, mostrou resistência à mesma por entender ser uma forma encoberta de privatização (Flinders, 2005). Assim, ao assumir o poder, em 1997, Tony Blair renomeou o PFI para *Public-Private Partnership* – PPP (Hellowell, 2010) e este termo reduziu, em certa medida, a sua carga ideológica neoliberal associada à privatização (Linder, 1999; Savas, 2000).

A designação PPP representa uma estratégia positiva na linguagem política para o fornecimento de infraestrutura com financiamento privado (Hodge et al., 2018, p. 2). Inicialmente, o *new labour* recorreu esta forma de parceria para financiar as políticas públicas de bem-estar social, sob a promessa de não aumentar impostos e para cumprir a agenda de modernização (Greve & Hodge, 2010).

Entretanto, as PPPs – enquanto instrumento de implementação de políticas públicas (Dias, 2014) e as reformas administrativas do tipo *reinventando o governo* – enquanto espírito do governo empreendedor, já estavam nas agendas políticas dos anos 80 no Reino Unido (Driver & Matell, 2000, p. 152; Harvey, 2005; Hellowell, 2010). O governo de Tony Blair não criou nada novo em termos de alternativa de provisão de infraestrutura e serviços públicos. A diferença da política de PFI no seu governo, se comparado ao governo conservador de Major, diz respeito às suas amplas reformas, ao seu avanço ao nível local e em áreas sociais relevantes, como a saúde e a educação (Hellowell, 2010). No geral, o *new labour* procurou combinar a eficiência económica e a justiça social para atender as ambições político-partidária e ainda seguir as determinações das regras de Maastricht.

Note-se, portanto, que as parcerias entre os setores público e privado não são uma política original ou exclusiva do *new labour*, nem da Terceira Via (Driver & Martell, 2000). O que se verifica é o compromisso ideológico com a permanência na fé no estado (da tradicional social democracia do pós-guerra), juntamente com a crença que os empresários privados gerem melhor que ninguém os serviços (Callinicos, 2002, p. 102-103).

Muitos autores mencionam a continuação das políticas neoliberais por Tony Blair (Belchior & Salvador, 2012; Dardot & Laval, 2016; Driver & Martell, 2000; Giddens, 1999, p. 36; Shaw, 2004). Enquanto sucessoras simbólicas da privatização, as PPPs adquiriram um pendor ideológico neoliberal (Carvalho, 2020; Firmino, 2010; Flinders, 2005; Linder, 1999; Mazetto, 2015), sobretudo, se prevalecer a opinião de que a privatização prosseguiu na roupagem do PFI/PPP no Reino Unido (Arestis & Sawyer, 2005, pp. 180-181).

Este é, porém, um campo bastante complexo e controverso devido à dificuldade em definir ideologicamente as PPPs (Linder, 1999). Mas, é possível considerar que alguns componentes económicos e valorativos do neoliberalismo tornaram-se tão hegemónicos que passaram a ser incorporados inclusive por partidos de esquerda. Sob esta perspetiva, as PPPs podem ser uma resposta à esquerda diante do imperativo da privatização e da disseminação de um certo consenso acerca da incapacidade do estado de arcar com o ónus logístico e financeiro de todas as políticas públicas necessárias para atender aos anseios/necessidades da população. Inclusive, ressalta-se que a social-democracia (ou moderna esquerda) assumiu muitas das ideias da direita (Driver & Martell, 2000), como a aceitação do princípio orientador da eficiência económica e a racionalidade no setor público.

Embora utilizasse outros recursos de provisão pública, como as concessões e a parceria de infraestrutura estratégia (*Strategic Infra-structure Partnership* – SIP), Tony Blair assumiu de forma bastante proeminente a política de PFI/PPP durante a sua governação (Cabral, 2018, p. 62; Flinders, 2005, p. 218). Esse avanço não estaria de todo subjacente à ideologia. Como menciona Hellowell (2010), a tentação de desorçamentar (por questão do deficit orçamental) ou controlar os gastos públicos (na sequência das regras de Maastricht) seria uma das principais motivações (se não a principal) de os governos assumirem contratos de PPP, tanto pelos partidos de direita, quanto pelos de esquerda e não por justificação de eficiência dos serviços públicos ou do interesse público.

Assim, reduz-se a carga ideológica (neoliberal) destas parcerias, mas também não seria de todo correto associá-las à terceira via como algo novo para alcançar o interesse público ou bem comum (Hellowell, 2010). Além disso, deve-se ter em conta que as PPPs também permitem servir objetivos políticos em função do calendário eleitoral (Flinders, 2005; Maskin & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012; Sarmento & Renneboog, 2021). Neste caso, os governos assumem políticas públicas de interesse do eleitorado, como bens e serviços públicos, no sentido de maximizar votos.

Por um lado, Giddens (1999, 85) argumenta que onde há possibilidade de ter eficiência nos serviços públicos prestados pelo estado, não há necessidade de introduzir os mecanismos de mercado, ou quase-mercados. A política de terceira via não subordina, desta forma, os mercados ao governo, assenta antes numa nova economia mista que se afirma pela "sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público" (Giddens, 1999, p. 109). Por outro lado, ao tratar da defesa de erradicação da corrupção, o autor argumenta que, nos países industriais, a corrupção aumentou conforme a esfera do estado foi sendo cerceada, e acrescenta: "o crescimento de parcerias público-privadas, por exemplo, pode ser visto como gerador de novas oportunidades para acordos escusos entre os envolvidos" (Giddens, 1999, p. 24).

Em suma, a terceira via procurou equilibrar o dogmatismo radical dos liberais (ou neoliberais), com as tentativas radicais da direita (do governo mínimo) em desmantelar o estado e do apego da esquerda ao grande governo (Driver & Martell, 2000; Shaw, 2004). A *terceira via* é, assim, uma combinação da esquerda e da direita, em vez de transcender uma e outra (Driver & Martell, 2000).

Portanto, a intervenção indireta do estado na economia e na sociedade vem atenuar a dicotomia ideológica esquerda-direita, incluindo os argumentos apresentados sobre as PPPs na política de terceira via em termos de complementaridade entre estado e mercado (M. E. Azevedo, 2009). Entretanto, parece existir uma lacuna sobre evidências empíricas que avaliem o compromisso ideológico subjacente às PPPs. Além disso, o calendário eleitoral pode ser um fator motivador para as políticas públicas implementadas por contratos de PPP (Maskin & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012; Sarmento & Renneboog, 2021). É na contribuição para o preenchimento destas lacunas que se centra a presente pesquisa. As considerações finais apresentadas a seguir encerram este segundo capítulo.

2.4. Considerações finais

O presente capítulo explorou a génese e evolução das PPPs, analisando, em especial, o caso do Reino Unido. Este contexto possibilita compreender as transformações do papel e das funções do estado, nas duas últimas décadas do século XX, onde se insere o debate destas parcerias.

O caso pioneiro britânico é bastante representativo destas parcerias por associar duas dimensões que servem de parâmetro para evidenciar o caráter cíclico e mutável do modo de intervenção do estado na economia e na sociedade (Bresser-Pereira, 1989, 2009). A primeira trata dos acontecimentos (económico, político e social) que influenciaram profundamente as mudanças na matriz institucional e funcional do estado de bem-estar europeu, com um papel redistribuidor e prestador de serviço público. A segunda dimensão está associada às novas teorias de que os governos se serviram para implementar as reformas do estado e da administração pública, nos anos 80 e 90, particularmente, o gerencialismo e a nova governança. Em síntese, estas reformas enfatizaram, sobretudo, a importância de um estado que gaste menos e funcione melhor (sob o lema do "fazer mais com menos").

Considerando que a provisão de infraestruturas e serviços públicos permanece como ação coletiva de responsabilidade do estado (Bresser-Pereira, 2009, p. 12), as PPPs popularizaram-se em diversos países do mundo como uma alternativa para implementar políticas públicas em diferentes áreas (como transportes, habitação, saneamento, meio ambiente, defesa, saúde, educação, entre outras).

O suporte teórico das PPPs pode assumir vários argumentos, sendo de destacar dois. O primeiro, pela visão ideológica, sustenta-se na ampliação da participação da iniciativa privada na provisão pública em função de um estado neoliberal, com tarefas/funções e gastos públicos reduzidos (Bonavides, 2015; Dardot & Laval, 2016; Harvey, 2005). Esta abordagem está próxima dos elementos caracterizadores que definem o NPM pela lógica do mercado e da privatização. O segundo, pela perspetiva do interesse público ou bem comum, discute-se um estado regulador (e os seus instrumentos de governança) atuando na direção, controlo e coordenação das parcerias com o setor privado (sem ou com fins lucrativos) para atender de forma eficiente e com elevado nível de qualidade os serviços públicos (Gonçalves, 2013; Majone, 1996, 1997).

É de ressaltar que a tónica do estado regulador prevalece no debate das PPPs, mais por uma questão pragmática, do que por dogmatismo. Em certa medida, isto atenua a dicotomia entre estado de bem-estar e o estado mínimo ou entre o estado e o mercado. Assim, estas instituições moldam os seus interesses (o estado com o interesse público; o mercado pelo lucro) em benefício da coletividade e, portanto, ajustam os seus papéis para atingir os seus objetivos (Bresser-Pereira, 1989, 2009). O que se destaca é que o interesse público é o fator primordial no recurso às PPPs por parte dos governos, tendo estas um forte caráter colaborativo (Bovaird, 2004; Osborne, 2010).

Por um lado, as PPPs, além de serem uma ferramenta alternativa da provisão pública, são igualmente uma ferramenta política, seja para limitar a dívida do setor público, por indisponibilidade de financiamento público, seja para garantir projetos de longo prazo de forma eficiente, por exemplo, dentro do prazo e orçamento (Hodge et al., 2018, p. 5). Por outro lado, as PPPs oferecem ao setor privado oportunidades de investimento e novos mercados que antes eram maioritariamente do domínio do estado (Winch et al., 2012, p. 5). Espera-se que este, ao assumir o recurso público-privado, alcance a "qualidade desejada ao menor custo possível, isto é, com maior VfM" (Cruz & Sarmento, 2019, p. 108). Esta é uma das principais razões (ou a principal) para o governo decidir a provisão pública com a utilização de PPP.

Porém, além dos argumentos sobre as vantagens destas parcerias (socioeconómicas, inovação, eficiência e qualidade dos serviços públicos, entre outras), muitas questões se levantam sobre os seus reais benefícios e desempenho (eficiência/economia) em relação a outras formas convencionais de aquisição pública, bem como em termos de transparência, controlo e *accountability* (S. Azevedo, 2014; Cruz & Marques, 2012, 2013; Firmino, 2010; Flinders, 2005; Lewis, 2021). De facto, nem a pressão no orçamento ou a disciplina fiscal, nem o ciclo eleitoral ou o compromisso ideológico devem ser motivações para contratar por PPP. Quando presentes, estes fatores subjacentes às PPPs desviam do interesse público, acarretando graves problemas ao estado e à sociedade como um todo (S. Azevedo, 2014; Sarmento & Renneboog, 2021).

Em termos práticos, após quase três décadas de considerável experiência com o PFI/PPP, o Reino Unido serve como "um bom exemplo do que pode correr bem e mal" (Sarmento, 2013, p. 45). Assim, da modesta utilização por John Major (1990-1997) passa-se ao entusiasmo de Tony Blair pelas parcerias (1997-2007). A primeira governação seguiu a visão do estado neoliberal, enquanto a segunda enfatizou a importância de manter o estado na vida social, aparentemente, expandindo o setor público por meio de arranjos de governança de natureza comercial, que é o caso das PPPs em áreas relevantes, como educação e saúde (Shaw, 2004, p. 77).

Cabe mencionar que, em dezembro de 2012, a reforma do PFI também alterou a sua designação para *Private Finance* 2 – PF2[36]. Mesmo depois de vinte e cinco anos da sua implementação, em 2018,

[36] Por isto, é comum também empregar a sigla PFI/PF2, desde a sua reforma. A reforma do PFI incluiu novos

o governo conservador de Theresa May abandonou o seu uso para novos projetos (NAO, 2020; Waeyenberge et al., 2021). Esta decisão foi mantida na subsequente governação (de Boris Johnson), que revelou os problemas gerados pelo PFI/PF2, como o elevado risco fiscal, inflexibilidade e complexidade dos projetos e os expressivos encargos anuais dos contratos assinados pelas administrações anteriores (HM Treasury, 2020, p. 75)[37]. Embora se discuta a melhoria do processo e gestão das PPPs, este abandono do PFI/PF2 pelo governo conservador britânico diverge com a tese de Cruz e Marques (2012), de que esta forma de parceria "não está, nem estará, esgotado e é muito pouco provável que venha a ser (algum dia) abandonado pelos governos" (2012, p. 194).

Portanto, o avanço e o recuo do PFI/PF2, no Reino Unido, vão ao encontro da questão de Greve e Hodge (2010) e desta pesquisa, sobre o que leva, então, os governos, em alguns países, a escolherem ou abandonarem a opção política pelas PPPs. O caso britânico levanta muitas indagações sobre as responsabilidades e a transparência na prestação dos serviços públicos. Para Waeynberge et al. (2021), os formuladores de políticas comprometidos em manter o financiamento privado no centro do financiamento de infraestruturas, no Reino Unido, levaram à formação de estruturas corporativas complexas que recebem excessivas rendas com as infraestruturas financeirizadas. Outro aspeto fundamental está associado aos riscos que envolvem as PPPs, até mesmo em contexto de crise económica, como a ocasionada pela pandemia da COVID-19, que requer rigor na avaliação dos projetos de investimento em infraestruturas priorizados pelos governos (Nwangwu, 2021).

Por tudo isto, não se pode negligenciar a análise das PPPs pela ótica política. A referência sobre os seus possíveis desvios de finalidades tem, de facto, relevância na literatura por questões ideológicas (Carvalho, 2020; Firrmino, 2010; Linder, 1999) e por comportamentos estratégicos e oportunistas e acordos escusos entre os envolvidos (S. Azevedo, 2014; Giddens, 2007, p. 24; Lopes, 2011; P. T. Pereira, 2012). Estes argumentos reforçam a necessidade de explorar o campo político na decisão das PPPs e, portanto, contribuir para a boa governança pública.

Cumpre destacar que as PPPs devem ser utilizadas por razões de eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos (Cruz & Sarmento, 2019). A colaboração do privado é um recurso de complementaridade no financiamento de projetos de bens e serviços públicos de grande alcance social e económico. Espera-se, portanto, aumentar a eficiência da governança pública em termos de otimização de gestão, organização e funcionamento dos serviços públicos em parceria com o privado.

O próximo capítulo debruçar-se-á sobre a apresentação da conceptualização, da problemática, dos objetivos e das hipóteses desta pesquisa.

---

elementos estruturais para o seu aprimoramento e gestão, com o máximo de 18 meses para a fase de licitação/aquisição, a mudança de alocação de risco para o setor público e a publicação anual de informações dos projetos para elevar o nível de transparência, incluindo passivos contratuais no balanço (Mizell, 2018, p. 78). Apesar de todas as tentativas de resgatar os princípios do PFI, com a reforma do PF2, o número e o valor dos projetos diminuíram acentuadamente a partir de 2018.

[37] Este estudo expõe uma descrição do volume/valores das PPPs (1990-2020), no Reino Unido – no Anexo C1.

Capítulo 3

Do enquadramento teórico-conceptual da ideologia e dos ciclos eleitorais à problemática, objetivos e hipóteses

Em linha de continuidade com o enquadramento teórico, um primeiro objetivo deste capítulo é apresentar os aspetos teóricos mais estruturantes da conceptualização de ideologia e dos ciclos eleitorais, enquanto fatores explicativos do processo de celebração de PPP. Em seguida, desenvolve-se a problemática, apresentam-se os objetivos, assim como as hipóteses deste estudo, e o respetivo fundamento. Desta forma, o capítulo está dividido em cinco secções. A primeira ocupa-se do enquadramento teórico-conceptual de ideologia política. Além de abordar as suas diversas conceções explica ainda o seu papel neste estudo (Secção 3.1). A segunda, trata da conceptualização da díade esquerda e direita, enquanto representação da ideologia (Secção 3.2). A terceira expõe aspetos mais centrais da teoria dos ciclos eleitorais (Secção 3.3). A quarta secção apresenta a problemática da pesquisa, incluindo a questão central e os objetivos da pesquisa (Secção 3.4). A quinta secção (Secção 3.5) apresenta as duas hipóteses da pesquisa e seu fundamento, concluindo o presente capítulo.

3.1. Contexto teórico-conceptual de ideologia política: O seu papel na pesquisa

Como exposto nos dois primeiros capítulos do enquadramento teórico, as transformações do papel do estado na economia e na sociedade ocorreram principalmente por força da ideologia política ao longo do tempo. A fronteira que distingue as atividades do estado e do mercado ficou mais ténue em vários momentos históricos. Os anos 80 e 90 são um desses momentos, correspondendo a um dos períodos de predominância das medidas político-económicas neoliberais em grande parte dos países do mundo. Os intensos programas de privatização e as políticas de liberalização/desregulamentação foram sendo adotados num número crescente de países. Muitas das tarefas ou atividades do estado foram transferidas ou delegadas à iniciativa privada. De um *estado de bem-estar*, amplamente interventor na economia e prestador de serviços públicos, em especial, nos países europeus, evolui-se para um estado com muitas das suas funções/tarefas esvaziadas por força das medidas neoliberais, como a privatização (em sentido restrito e amplo).

No início de 90, após os intensos programas de privatização, no Reino Unido, surgiu a primeira modalidade de parceria público-privada ou PPP no uso do *Private Finance Initiative* – PFI[38]. Associada à nova direita de Margaret Thatcher e John Major (Harvey, 2005; Linder, 1999; Hellowell, 2010; Shaw, 2004), a PPP permaneceu com o rótulo ideológico como uma das políticas preferidas pela

[38] A abordagem do PFI está presente no Capítulo 2 (Secção 2.3).

direita do espetro ideológico (Flinders, 2005; Harvey, 2005; Linder, 1999). Deste modo, existem argumentos teóricos de que os partidos de direita tendem mais à privatização e à desregulamentação rápida e generalizada da economia, por comparação aos partidos de esquerda, que tendem a optar pela posição inversa (Huber & Inglehart, 1995, pp. 84-85). Consequentemente, espera-se que as governações à direita do espetro ideológico optem mais por PPPs que as de esquerda.

É, deste modo, fundamental esclarecer desde já o significado de ideologia com vista a, depois, aferir empiricamente o seu papel na tomada de decisão política no processo de celebração das PPPs. Se a finalidade é reduzir o papel ou a dimensão do estado na economia e na sociedade, de acordo com uma perspetiva ideológica neoliberal, as contratações de PPPs estariam concentradas na ala direita do espetro ideológico – que, normalmente, tende à defesa de menos estado e mais mercado, e não na ala esquerda – que promove a política de bem-estar social, ou seja, mais intervencionismo estatal (Flinders, 2005; Harvey, 2005; Heywood, 2017; Huber & Inglehart, 1995). Por isto, a ideologia política é uma das variáveis explicativas nesta pesquisa com o objetivo de esclarecer o vínculo ideológico do parceiro público envolvido no processo de contratação de PPP.

Antes, porém, de ajustar esta temática às pretensões deste estudo, é preciso compreender as conceções de ideologia política.

3.1.1. Conceções de ideologia política

Vários autores referem a importância de interpretar e analisar a ideologia conforme o contexto histórico e o país (Eagleton, 1997; Freire, 2006; Heywood, 2017). É de ressaltar, então, que o seu significado se alterou ao longo da história política, sendo central a sua utilização em campos disciplinares como a ciência política e a sociologia.

O termo ideologia surgiu como estudo da ciência das ideias e crenças, na obra *Elements d´Ideologie* (1817-1818), de Antoine Louis C. Destutt de Tracy (1754-1836), visando o conhecimento da natureza humana em relação às ideias e às sensações humanas (Heywood, 2017, p. 32; Thompson, 1995, pp. 44-46). No início do século XIX, este termo tomou conotações políticas pejorativas, quando o Imperador Napoleão Bonaparte considerou *ideólogos* os filósofos que contestavam as suas ambições imperialistas, e os acusou de subverter o estado e o poder da lei (Bonavides, 2015, p. 328; Mannhein, 1968, pp. 65-66; Thompson, 1995, p. 47).

Em 1840, uma nova interpretação de ideologia emergiu na obra de Karl Marx e Friedrich Engels (*A Ideologia Alemã*). O termo passou, então, a representar um sistema de valores da classe burguesa que distorce a realidade para manter a sua dominação e poder. Para os marxistas, a ideologia está associada aos interesses das classes economicamente dominantes, como a burguesia e os capitalistas (Althusser, 1980; Bonavides, 2015). Nesta ótica, a ideologia equivale às ideias geradas pela classe dominante num período marcado, sobretudo, pelo conflito entre os valores do capital e do trabalho.

Após a influência de Marx, e de outros pensadores subsequentes, a conceção de ideologia distanciou-se das conotações predominantemente negativas. Com efeito, vários autores se dedicaram a neutralizar o sentido negativo que está na raiz histórica do termo (Bobbio, 1995; Marcuse, 1973; Thompson, 1995). A ideologia torna-se, deste modo, um conceito neutro em aceções mais recentes, estando omnipresente na esfera política. Até mesmo porque as classes sociais, que são distintas nas sociedades contemporâneas, baseiam-se também nas ideologias para promover os seus interesses (Heywood, 2017, p. 34).

Desde meados do século XX, a ideologia assumiu significados e variantes diferentes nos debates políticos, sociais e económicos, fruto do seu percurso histórico (Thompson, 1995, pp. 10-11). De forma ampla, Heywood (2017, p. 31) expõe seis significados de ideologia. Esta pode representar (i) o sistema de crenças políticas; (ii) um conjunto de ideias que orienta a ação política; (iii) as ideias políticas de uma determinada classe dominante; (iv) as ideias que incorporam e articulam interesses sociais ou de classe; (v) um conjunto de ideias que insere o indivíduo num contexto social que gera um sentimento de pertença à coletividade, conjunto este que legitima um sistema ou regime político; (vi) a doutrina política abrangente que reivindica o monopólio da verdade; ou, ainda, (vii) um conjunto abstrato e altamente sistemático de ideias políticas. Por outra perspetiva, Dijk (2015, p. s55) considera que a ideologia permite definir a coerência geral de diversas atitudes de um determinado grupo. Como menciona este autor, as atitudes pessoais e sociais, compartilhadas em um determinado quadro ideológico, tendem a influenciar os diferentes discursos e as práticas sociais. Isto indica a existência de várias ideologias entre grupos e pessoas.

É, porém, consensual em grande parte da literatura que a ideologia representa uma orientação para a ação do indivíduo, isto é, um "atalho mental" que orienta o posicionamento dos indivíduos na esfera política, e que contribui igualmente para explicar as preferências e os comportamentos das elites políticas e dos partidos nas sociedades democráticas (Dijk, 2015; Feldman & Johnston, 2014; Freire, 2006; Deneen, 2019; Power & Zucco Jr., 2009; Sartori, 1976, 1982; Tavares, 2015).

Em suma, na ciência política, a ideologia tem um valor funcional, representando um tipo de sistema de orientações simbólicas com o intuito de orientar os indivíduos na esfera política (e sua ação), enquanto sistema de crenças ideológico ou pragmático (Sartori, 1969, pp. 400). A ideologia é, por isso, uma importante variável neste campo disciplinar, pois permite explicar, pelo menos em parte, muitos dos fenómenos políticos (Sartori, 1969).

Cabe, por fim, sublinhar que, desde o século XIX, a influência das grandes ideologias políticas tem moldado a conceção do estado, como o liberalismo e o socialismo. Estas duas correntes ideológicas constituem o principal debate da visão dicotómica mercado e estado, ou individualismo e coletivismo. Por um lado, o individualismo retrata as aspirações do liberalismo, defensor do livre mercado competitivo e do *laissez-faire*. O estado pouco interfere na economia e na sociedade. A sua nova roupagem, o neoliberalismo, emergiu no final do século XX, quando a nova direita ascendeu às

grandes economias mundiais, como no Reino Unido e nos Estados Unidos (Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respetivamente), num período de grave crise económica e financeira mundial. Por outro lado, o coletivismo está associado à maior participação ou maior ação do estado nos ambientes social e económico. Como exemplo, recordem-se os primeiros esquemas de proteção social, no final do século XIX, para mitigar os conflitos provenientes do avanço do capitalismo[39]. A dicotomia mercado e estado intensifica-se ou aligeira-se no debate político ao longo do tempo, sendo indissociável da explicação do surgimento das PPPs. A presente pesquisa assenta, precisamente, sobre a importância que a ideologia possa ter nesta tomada de decisão política pelos executivos brasileiros.

Como parte da conceptualização da ideologia, importa considerar brevemente o debate sobre o fim da ideologia iniciado na década de 50. É sobre este aspeto que se debruça a subsecção seguinte.

3.1.1.1. O fim da ideologia e sua superação

Com a conceção do estado de bem-estar no pós-segunda guerra mundial (1939-1945) emergiu uma nova organização política e institucional designada de social-democracia. Esta representa uma das mais expressivas edificações de coalizões partidárias registada nas economias avançadas europeias (Esping-Andersen, 1991; Hobsbawm, 1995). À época, os acordos ou consensos políticos enfatizaram o avanço de amplos programas de assistencialismo universal e de intervencionismo económico nos países europeus, prevalecendo o generoso estado prestador de serviços públicos e das nacionalizações – o estado de bem-estar social (Marshall, 1967; Mishra, 1995; Mozzicafreddo, 2010)[40]. Parecia então que o debate sobre a ideologia e a divisão clássica entre esquerda e direita (que são uma forma de se entender aquela) estaria ultrapassado. Em meados do século, surgiram os primeiros debates proclamando o *fim da ideologia*, como o de Daniel Bell (1960), Seymour Martin Lipset (1960) e Raymond Aron (1955), entre outros.

O declínio da ideologia estaria justificado pela sua incapacidade de inspirar e explicar a ação política e por prevalecer uma estratégia de moderação política. À época, já não se falava apenas nas clássicas esquerda e direita, mas antes nos acordos e consensos políticos ao centro do espetro ideológico. Na dimensão esquerda-direita, o centro é um ponto de encontro e de diálogo das clássicas esquerda e direita, tendo como sua base de apoio social, por exemplo, a classe média e os pequenos empresários, assim como determinadas classes de trabalhadores e os setores anticlericais das classes profissionais (Lipset, 2007).

Argumenta-se que, nos anos 90, vários factos estariam na base do debate do fim da ideologia e, ainda, da prevalência da moderação política. Entre os eventos, destacam-se: a queda do Muro de

---

[39] A evolução do pensamento político e económico insere o debate do liberalismo e do socialismo no Capítulo 1.
[40] Esta abordagem sobre o *welfare state* está presente no Capítulo 1.

Berlim, o colapso dos sistemas de Leste, o fracasso dos sistemas socialistas e os problemas nas sociedades contemporâneas, tais como a ordem e a segurança, que a esquerda tradicional não soube abordar (Belchior & Salvador, 2012). Assim, observa-se o avanço mundial do neoliberalismo, a revisão dos partidos social-democratas na aceção de terceira via e as reformas pós-consenso de Washington, que podem também ter contribuído para aproximar os partidos ao centro ideológico.

Muitas foram as teses do fim da ideologia no final do século XX. Por exemplo, *O fim da história* de Francis Fukuyama (1989), que retratou o triunfo do capitalismo e da democracia liberal. Também Anthony Giddens (1997) contribui para estas teses, ao proclamar a emergência de uma "terceira via" para a esquerda trabalhista e social-democrata, superando as clássicas esquerda e direita (ou *nem* à esquerda, *nem* à direita). Estas teses foram, porém, efémeras tendo sido posteriormente rejeitadas.

Trabalhos posteriores, dos finais do século XX, reafirmaram a prevalência da ideologia e do espetro ideológico esquerda-direita no discurso político. Por exemplo, alguns autores advogam que as lutas entre a defesa do socialismo e do capitalismo em extremos opostos ideológicos não chegaram nunca a ser superadas, justificando assim a prevalência da díade esquerda-direita (Tarouco & Madeira, 2013, p. 151). O surgimento das novas ideologias, como a *nova direita* e a *nova esquerda*, demonstra, ainda, a flexibilidade e a renovação dos campos ideológicos da esquerda e da direita tradicional, sobretudo, quando a ideologia precedente desaparece ou falha (Heywood, 2017, pp. 428-435). Estas contribuíram também para a afirmação da prevalência da ideologia.

Em suma, mesmo atendendo ao crescimento do centro ideológico e à aproximação entre esquerda e direita a que se assistiu nas últimas décadas, esta dicotomia prevalece relevante[41]. A ideologia subsiste como meio de designar as diferenças no pensar e no agir político, servindo de topologia política (Belchior & Salvador, 2012; Freire, 2005; Bobbio, 1995), ou para explicar as decisões políticas e os programas de partidos com diferentes temas (ex.: política fiscal, investimentos públicos, imigração, ambiental, entre outros).

Cabe destacar, como expõem Driver e Martell (2000), que, ao contrário de ir além da esquerda e da direita, criando algo novo (na noção da terceira via), o que se verifica é a deslocação ou a mudança de uma posição ideológica para outra. Segundo os autores, isto ocorre em função do momento político e económico, bem como dos temas que esquerda e direita defendem num dado momento[42].

---

[41] A perspetiva teórica do centro ideológico pode ser consultada, por exemplo, em Bernardes (2012) e Briey e Legendre (2012).

[42] Existe um inesgotável debate sobre a ideologia. Para o mesmo, consultar, por exemplo, Bobbio (1995, 1999), Brown (2007), Callinicos (2002), Deneen (2019), Dijk (2015), Espada et al. (2007), Ferguson (2009), Freire (2005, 2006, 2009, 2013), Fukuyama (2006), Heywood (2017), Lipset (2007), Scheeffer (2014) e Steger e Roy (2013).

3.1.2. As conceções e os conteúdos sobre esquerda e direita

Os significados de esquerda e de direita têm sido dinâmicos ao longo da história, demonstrando o quanto estes termos podem ser voláteis. A sua génese está associada à Revolução Francesa de 1789. Estas duas categorias serviram para indicar as preferências políticas na Assembleia francesa (Freire, 2006; Deneen, 2019). Na ala esquerda situavam-se os defensores da soberania popular contra o direito de veto do Rei na feitura das leis, na ala direita posicionavam-se os defensores do poder de veto e, nas extremidades da Assembleia, localizavam-se os radicais (Correia, 2012, pp. 11-12; Deneen, 2019, p. 53; Freire, 2006, p. 38; Tarouco & Madeira, 2013, p. 151). Assim, esquerda e direita tornaram-se termos espaciais de divisão entre os apoiantes da ordem e os da mudança (Lipset, 2007, pp. 11-12).

As transformações económicas e políticas, nos séculos XIX e XX, levaram à consolidação da esquerda versus direita. Mesmo que se tenha alterado ao longo da história, quer seja com o surgimento das questões pós-materialistas[43], ou por ultrapassar a usual dicotomia entre a intervenção estatal e o livre mercado, a dimensão esquerda-direita constitui um instrumento válido para interpretar a realidade política (Tarouco & Madeira, 2013; Scheeffer, 2014). O tópico seguinte resume o debate em torno dos conteúdos de esquerda e direita na literatura.

3.1.2.1. Os conteúdos de esquerda e direita

Existem vários temas e questões que estruturam a dicotomia esquerda-direita (a nível económico, ambiental, social, cultural, político, entre outros). É preciso ter em conta, porém, que os conteúdos que as estruturam variam ao longo do tempo e conforme a perspetiva teórica, o contexto cultural e as conceções normativas dos analistas (Tarouco & Madeira, 2013, p. 150).

Segundo Huber e Inglehart (1995), desde o Manifesto Comunista até a década de 80, a esquerda esteve associada à defesa da mudança na maioria dos países e, em particular, da nacionalização da indústria e expansão do governo. A direita esteve, normalmente, relacionada à preservação.

Procurando sistematizar as diferenças entre ambas, Bobbio (1995) recorre aos valores democráticos de igualdade e de liberdade. O valor da igualdade está tradicionalmente associado à esquerda. Para alcançar a igualdade (de renda, económica e de oportunidades) e a justiça social, a esquerda defende um estado forte e interventor na economia e na sociedade, privilegiando, a liberdade cultural, política e de expressão, mas não a económica (Belchior & Salvador, 2012; Bobbio, 1995; Lipset, 2007). A direita, por seu turno, está tradicionalmente associada à ascensão da burguesia, à

[43] Nas sociedades pós-industriais ou pós-materialistas (ou pós-modernas) ampliaram-se as expectativas para além do económico ou do material (Inglehart, 1999). Quando se alcança a segurança material, a qualidade de vida no seu sentido amplo torna-se central, elevando valores como a paz mundial, igualdade entre os sexos, harmonia racial e direitos dos animais, que também são questões pós-materiais (Scheeffer, 2014).

ideologia do livre mercado e do estado mínimo, que aceita a desigualdade social como um fator natural (Bobbio, 1995; Lipset, 2007). Acresce a sua preferência pela liberdade no âmbito económico e o respeito pelas normas vigentes (Belchior & Salvador, 2012). Em suma, a esquerda privilegia a igualdade sobre a liberdade, e a direita a liberdade sobre a igualdade (Bobbio, 1995).

Neste sentido, historicamente, os partidos políticos de esquerda tendem a defender as políticas mais igualitárias e inclusivas, com o maior reforço do papel do estado relativamente ao coletivismo e aos direitos sociais (subsídio de desemprego, salário, subsídio de doença, entre outros), assumindo as nacionalizações ou um nível maior de intervenção do estado como alternativa para o desenvolvimento e o bem-estar social. Por sua vez, os partidos de direita defendem o individualismo, a liberdade, a competitividade e o mínimo intervencionismo estatal, acreditando que o mercado tem adequadas soluções para os diferentes problemas socioeconómicos. Cabe assinalar que até mesmo a renúncia de ação direta do estado ou o seu reduzido papel/funções na vida social e económica, em nome do pragmatismo ou da tecnocracia[44], pode ser interpretada como uma forma de ideologia não assumida (Freire, 2006; Rosas & Ferreira, 2014).

A literatura foca ainda o ataque político e ideológico ao estado de bem-estar europeu, que favoreceu a história da hegemonia do neoliberalismo nas economias avançadas nos anos 80 e 90 (Anderson, 1995; Harvey, 2005). Em muitos casos, a própria esquerda deslocou-se para a direita do espetro político como redefinição do socialismo reformista (Heywood, 2017; Shaw, 2004). A social-democracia (ou moderna esquerda), ao deslocar-se, assumiu muitas das ideias da direita (Driver & Martell, 2000), como o reconhecimento do princípio orientador da eficiência económica e a racionalidade no setor público.

Mesmo que as diferentes circunstâncias (económicas, sociais e políticas) tenham influenciado a deslocação das esquerda e direita tradicionais para o centro ideológico (Giddens, 1999), esta alteração "não lhes subtraiu o sentido geral que coloca a luta pelo socialismo e a defesa do capitalismo em extremos opostos do mesmo gradiente. Na Ciência Política contemporânea essa relação entre sistema económico, posição política e ideologia parece estar consolidada" (Tarouco & Madeira, 2013, p. 151).

O Quadro 3.1 resume, então, os conteúdos que estruturam tradicionalmente a esquerda e a direita.

---

[44] Desde que a democracia se tornou o regime político dominante, a tecnoburocracia passou a operar de forma influente e estratégica no interior do estado a partir da burocracia política, composta por burocratas profissionais e os políticos eleitos (Bresser-Pereira, 1972, 1995, 2008). Em geral, os tecnocratas professam a neutralidade ideológica. Estes são profissionais especializados ou classes técnicas que detêm conhecimento técnico em diferentes áreas, que é o seu ativo mais importante, como os administradores e os gestores (Bonavides, 2015; Bresser-Pereira, 1972, 1995). Porém, a ideologia não é opcional, tudo tem um significado construído pelos seres humanos (Rosas & Ferreira, 2014).

Quadro 3.1. Conteúdos clássicos da esquerda e da direita.

Esquerda	Direita
Forte presença do estado na economia e na sociedade. Prevalece a fé no estado (estado de bem-estar), que oferece serviços estratégicos e essenciais. Deste modo, a estrutura estatal é burocratizada/centralizada.	Reduzida presença do estado na economia e na sociedade. Prevalece a fé no mercado (estado mínimo), os serviços públicos são estrategicamente transferidos ou delegados à iniciativa privada (ex.: privatização, entre outros). Portanto, a estrutura estatal é desburocratizada e descentralizada.
Elevada carga tributária para financiar o estado e oferecer serviços públicos diversos.	Baixa carga tributária, considerando que sobrecarrega e afeta as empresas e o crescimento económico.
Apoio à propriedade estatal e controlo da economia.	Estado menos orientado para a produção.
Regulamentação das relações de trabalho.	Desregulamentação das relações de trabalho.
Defesa da igualdade social e da igualdade económica, inclusive de oportunidades (mediante a intervenção do estado), privilegiando ainda a liberdade (e.g., cultural, política e de expressão).	Aceitação da desigualdade social / sociedade hierárquica. Prevalece a liberdade no âmbito económico, defendendo também a igualdade no plano cultural e no respeito pelas normas vigentes.
Prioriza a justiça social em detrimento da ordem.	Prioriza a ordem em detrimento da justiça social.
Base social: trabalhadores manuais e dos estratos rurais mais pobres.	Base social: proprietários da grande indústria e da agricultura; gestores e profissionais liberais; instituições tradicionalistas (Igreja).

Fonte: Antunes (2013), Belchior e Salvador (2012); Bresser-Pereira (1989); Freire (2009); Giddens (1999), Huber e Inglehart (1995) e Scheeffer (2014).
Nota: Elaboração própria.

Este Quadro 3.1. sintetiza alguns dos aspetos mais estruturantes do discurso político da tradicional esquerda e da direita. Por um lado, a esquerda indica uma mistura de ideologia e avaliação realista das limitações e dos impactos do mercado e, por outro, a direita centra-se nas distorções causadas pelo excesso de intervencionismo estatal (Bresser-Pereira, 1989, p. 118). Mas é preciso considerar que a dimensão estatal não define apenas a diferença subjacente à esquerda e à direita, já que também organiza o conflito político e molda conexões entre cidadãos/eleitores e partidos (Huber & Inglehart, 1995). Neste sentido, a esquerda e a direita continuam a representar conteúdos da ação do estado (seu papel e funções nas dimensões económica e social) e governamental (dos partidos).

Conclui-se, portanto, que esquerda e direita ajudam a ler a realidade política, apesar de se ter assistido a um esbatimento destes polos. O crescimento do centro ideológico, pelo menos em termos de localização dos cidadãos, é um sinal deste esbatimento. Deste modo, a dimensão esquerda-direita, como identificação espacial, afigura-se útil, entre outras, no sentido de localizar os partidos políticos

em termos ideológicos (Sartori, 1982, p. 101), tal como o fazemos na presente pesquisa[45].

Acontece, porém, que a ideologia pode não ser suficiente ou relevante para explicar a tomada de decisão política no processo de celebração de PPP e, assim, indicar que tanto os partidos de direita quanto os de esquerda recorrem às PPPs indistintamente por outros fatores. Entre estes, destaca-se o caso da desorçamentação[46] (Cruz & Sarmento, 2019; Hellowell, 2010), por motivos relacionados com o momento do ciclo eleitoral (Markin & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012) ou, ainda, por razões circunstanciais, como por exemplo em função dos impactos socioeconómicos da pandemia do COVID-19 (BID, 2021; Nwangwu, 2021).

Antes de apresentar esta perspetiva na problemática, a próxima secção ocupa-se dos aspetos teóricos centrais da teoria dos ciclos político-económicos.

3.2. Contexto teórico-conceptual de ciclo eleitoral: O seu papel na pesquisa

Ao proceder-se ao enquadramento teórico das PPPs (Capítulo 2), verificou-se que vários autores de múltiplos campos disciplinares, como direito, economia, ciência política, finanças públicas, entre outros, têm mencionado uma possível relação entre a contratação de PPP e os ciclos eleitorais (Coghill & Woodward, 2005; Firmino, 2010; Flinders, 2005; Hodge & Greve, 2005; Maskin & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012). Porém, raros estudos empíricos relevantes tratam desta temática. Uma exceção é o estudo das renegociações contratuais das PPPs realizado por Sarmento e Renneboog (2021)[47].

Desde os anos de 1940, a literatura económica expandiu-se associada à influência de fatores políticos na explicação do desempenho da economia nas sociedades democráticas (Downs, 1957; Kalecki, 1943; Schumpeter, 1943). Surgiram, então, argumentos teóricos no sentido de que os políticos tenderiam a afetar as condições económicas e fiscais antes das eleições para aumentar as suas chances de reeleição ou de permanência no poder. Tais argumentos decorrem de uma densa literatura iniciada pela *public choice* e a subsequente teoria dos ciclos político-económicos (*political business cycle*) no final do século passado.

Atendendo aos objetivos desta pesquisa, é fundamental abordar sumariamente esses contextos teóricos para perceber como o comportamento político oportunista pode influenciar a tomada de decisão política. Isto justifica-se por ser o ciclo eleitoral a segunda variável-chave nesta pesquisa.

---

[45] A classificação ideológica dos partidos brasileiros encontra-se no capítulo metodológico (Secção 5.5).

[46] As principais razões que justificam o recurso dos governos às PPPs estão presentes no Capítulo 2. Cabe assinalar, como explicam Cruz e Sarmento (2019), que estas parceiras representam uma alternativa para enfrentar as restrições orçamentais. Os projetos de infraestruturas e serviços públicos são contabilizados na esfera privada e o estado apenas iniciará os pagamentos ao privado alguns anos após a assinatura do contrato. Com isso, a utilização das PPPs justifica-se, não com o objetivo de alcançar *value for money* (VfM), mas por tentação orçamental (Cruz & Sarmento, 2019, p. 518).

[47] O trabalho de Sarmento e Renneboog (2021) está resumido na problemática da pesquisa (Secção 3.3).

Antes, porém, de ajustar esta temática às pretensões desta investigação, é preciso compreender os aspetos teóricos mais estruturantes da conceptualização de ciclos eleitorais. Para este propósito, apresenta-se primeiro a síntese da teoria da *public choice* e, em sequência, a da teoria dos ciclos político-económicos.

3.2.1. Síntese da teoria da *public choice*

A teoria da escolha pública (*public choice*) ou teoria racional da *public choice* desenvolveu-se sob a influência do pensamento económico liberal do século XIX (como de Adam Smith). A partir dos anos 60, destacam-se os contributos de conceituados pesquisadores que se dedicaram à análise dos fenómenos políticos pela perspetiva económica (ex.: James Buchanan, William Niskanen e Gordon Tullock). Esta teoria foi crítica de outra de natureza económica (*welfare economics*) que defendeu a maior intervenção do estado na economia.

Para os teóricos da *public choice*[48] o governo benevolente colocaria em causa a maximização do bem-estar social (interesse geral) em função dos seus interesses particulares (reeleição). Deste modo, a ciência política procurou explorar e produzir *insights* sobre como funciona a política no processo de decisão coletiva pela abordagem racional da *public choice* (Butler, 2012).

A teoria económica da democracia de Anthony Downs (1957) integra o modelo racional ao conferir importância ao desempenho político enquanto resultado de uma estratégia de maximização de utilidade, ou seja, ao visar o alcance dos interesses ou preferências particulares. Segundo Downs o partido político no poder manipula as suas políticas e ações, sem violar os preceitos constitucionais. A sua tese indica que geralmente os partidos são *vote-seeking* e, portanto, procuram atrair o máximo de votos possível e alcançar suas ambições privadas (poder, renda e prestígio). Assim, os governos democráticos agem racionalmente, de forma a maximizar os seus desempenhos político-eleitorais (Fialho, 1999), ou seja, procuram, antes de tudo, reeleger-se (Mayhew, 2004).

A partir dos anos 50, os princípios orientadores da *public choice* (racionalidade económica e eficiência), avançaram como alternativa para maximizar os resultados em determinados processos e decisões políticas. Com isto, a perspetiva económica predomina nas ações governamentais.

Acrescenta-se a influência desta abordagem teórica para limitar determinadas condutas políticas (egoístas) ou abuso de poder por meio de regras, procedimentos e de instituições. Sobre este aspeto, P. T. Pereira (1997, p. 426) menciona o modelo pioneiro da Constituição americana com a separação dos poderes (executivo, legislativo e judiciário), bem como as limitações constitucionais ao poder executivo. O autor acrescenta que esta abordagem teórica foi aproveitada ideologicamente pelos

---

[48] Estudos pela perspetiva da *public choice* podem ser consultados, por exemplo, em Buchanan e Musgrave (1999), Green e Shapiro, McNutt (2002) e Mueller (2003).

defensores do menor intervencionismo, sobretudo, os neoliberais.

Os estudos pioneiros que indicam a existência de oportunismo político como estratégia para melhorar o desempenho eleitoral surgiram, desde os anos 70, pela teoria do ciclo político-económico.

3.2.2. Síntese da teoria dos ciclos político-económicos

Existe uma vasta literatura sobre os ciclos político-económicos[49]. Muitos estudos empíricos, em regra, comprovam a tendência de governos em afetar ou manipular oportunamente o desempenho da economia através da política económica próximo das eleições. Por exemplo, afetando a inflação, a taxa de desemprego, a despesa pública, ou outros indicadores.

As eleições representam, então, o mecanismo mais importante para responsabilizar os políticos eleitos por sua política (L. G. Veiga et al. 2018, p. 3). Este é o ponto central dos ciclos políticos que resultam nos ciclos eleitorais. Ou seja, os eleitores responsabilizam o governo pelo seu desempenho (positivo ou negativo) com base no voto (que é a punição ou recompensa com a votação na eleição). Atendendo a esta responsabilização, o incumbente no poder pode definir estrategicamente as políticas públicas mais convenientes ao eleitorado, de modo a potenciar a sua reeleição ou a eleição de seus apoiadores. É isso que, posteriormente, é chamado de oportunismo político. Assim, a teoria dos ciclos político-económicos evidencia a interação ou inter-relação entre política e economia (Fialho, 1999).

Nesta abordagem, Sakurai (2009) define de forma ampla "como ciclos políticos a possibilidade de fatores políticos afetarem o comportamento das variáveis económicas" (p. 39). Como o interesse político é a permanência no poder, na ótica do incumbente é, por isso, necessário maximizar os votos. Deste modo, os governos utilizam instrumentos macroeconómicos (fiscal e monetário) de modo a elevar o seu nível de competência, principalmente, durante as campanhas eleitorais.

O clássico estudo empírico de Nordhaus (1975) inovou ao formalizar a ideia das escolhas políticas que afetam o bem-estar social. As decisões políticas são tomadas dentro de um quadro político e económico específico. Para isto, Nordhaus usou a análise da curva de Phillips convencional com as variáveis macroeconómicas que sinalizam o *trade-off* de curto prazo (um trimestre ou um ano) entre inflação e desemprego nos sistemas políticos democráticos[50]. Este autor também indica que outras variáveis podem ser usadas no modelo (ex.: investimento público em bens de capital ou políticas de balanço de pagamento). Na sua perspetiva, os eleitores são míopes no sentido em que

---

[49] Um extenso material teórico e empírico pode ser consultado, por exemplo, em Alesina (1987, 1988), Alesina e Sachs (1988), Alesina e Tabellini (1990), Alesina et al. (1992), Alvarez e Nagler (1998), Brender e Drazen (2005), Hibbs (1977, 1987), Drazen (2000), Drazen e Eslava (2010), Frey e Ramser (1976); Krause (2005), MacRae (1977), Nordhaus (1975, 1989), Rogoff (1990), Rogoff e Sibert (1988), Shi e Svensson (2006), L. G. Veiga et al. (2018) e L.G. Veiga e F. J. Veiga (2005) e F. J. Veiga e L. G. Veiga (2017).

[50] O estudo de Nordhaus (1975) ocupa-se dos ciclos político-económicos (oportunista) em nove países no período de 1947 e 1972 (Austrália, Reino Unido, Japão, Canadá, Suécia, França, Estados Unidos, Nova Zelândia e Alemanha) variando os resultados em cada país.

avaliam as políticas apenas durante o período eleitoral, sem saber o que acontecerá pós-eleição (ex.: recessão económica). Nordhaus clarificou, então, a ideia do efeito do período eleitoral no processo de decisão política, ou seja, assinalou a existência dos ciclos políticos pelo modelo oportunista nos períodos eleitorais. Além disto, estimulou novas abordagens das expectativas adaptativas como os ciclos político-partidários (Hibbs, 1977)[51]. Nordhaus recebeu, contudo, diversas críticas quanto ao estudo em questão (ex.: Frey & Ramser, em 1976[52]; e MacRae, em 1977[53]).

Posteriormente, inúmeras pesquisas surgiram pela perspetiva das expectativas racionais, conhecidas como modelos racionais (Alesina, 1987; Rogoff & Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Esta nova abordagem teórica incorpora a teoria dos jogos, sugerindo que os agentes económicos e o governo procuram interagir estrategicamente para alcançarem os seus objetivos (particulares), numa variedade de jogos (Fialho, 1999). Ocorre que, a partir da expectativa racional, o eleitor é considerado como racional e prospetivo, tendo conhecimento para antecipar as ações políticas dos governos, evitando os ciclos políticos de longa duração.

Assim, a extensa teoria dos ciclos políticos (quer seja pela abordagem oportunista – Nodhaus, 1975; dos ciclos político-partidários – cf. Hibbs, 1987; e dos ciclos político-orçamentários – cf. Rogoff & Sibert, 1988; Brender & Drazen, 2005) consolidou o debate sobre a influência dos ciclos eleitorais nas decisões políticas[54]. Existem várias análises que incluem diferentes variáveis para, no geral, explicar a tendência dos comportamentos políticos oportunistas, como os bens e serviços e de transferências, ou de consumo e de investimento, bem como os impostos, entre outros (Gonçalves, et al, 2017; Moura, 1981; L. G. Veiga & F. J. Veiga, 2005; F. J. Veiga & L. G., 2017).

Como principal tendência desta pesquisa, salienta-se o facto de inúmeros estudos apontarem para uma relação de causalidade entre a escolha política e as flutuações cíclicas da economia com fins oportunistas ou de estratégia política. Este é o principal dado que decorre da literatura sobre os ciclos eleitorais, e que pretendemos testar relativamente à celebração de PPP.

---

[51] O estudo de Hibbs (1977) difere-se do estudo de Nordhaus (1975) por analisar as preferências dos partidos na dimensão esquerda-direita em direção aos objetivos económicos. Os resultados apontam que as políticas macroeconómicas adotadas pelos governos de esquerda e de direita condizem com as classes sociais que as representam ideologicamente. Portanto, os interesses das bases eleitorais refletem na decisão da política macroeconómica. Em suma, há um *trade-off* em que os partidos de direita preocupam-se com a inflação (políticas económicas restritivas), enquanto os partidos de esquerda com o desemprego (com políticas económicas expansionistas).

[52] Frey e Ramser (1976) demonstraram que o efeito dos ciclos eleitorais depende de suposições específicas (como o partido manter-se mais tempo na governação) feitas sobre a função de utilidade do governo no curto prazo, além de outras evidências contrárias às de Nordhaus (como a miopia democrática).

[53] MacRae (1977) considerou a minimização da perda de votos por parte do governo como um *trade-off* dinâmico inflação-desemprego que resultará num ciclo político estável (que percorre mais de um legislatura). O estudo analisa quatro períodos de eleições presidenciais dos republicanos e democratas nos Estados Unidos (1957-1972). No geral, os eleitores votam estrategicamente e os governos racionalmente combinam inflação-desemprego. Há ainda competição pelo controlo dos instrumentos de política macroeconómica no momento e entre as eleições.

[54] Consultar, por exemplo, em Fialho (1999) e Moura (1981), enquanto resenhas sobre os ciclos políticos.

3.3. Problemática da pesquisa

Tendo como ponto de partida a discussão teórica das PPPs anteriormente apresentada (Capítulo 2), importa agora demonstrar como estas parcerias podem ter subjacente uma ideologia de desintervenção estatal na economia e de reconfiguração e redimensionamento do setor público. Como já referido, as PPPs surgiram num período de amplas reformas administrativas e estruturais do estado, empreendidas, sobretudo, nos anos 80 e 90. Estas reformas, de inspiração neoliberal, variaram de país para país (em dimensão e momento) tendo como base comum um programa de privatização e de desburocratização dos serviços públicos, assim como de políticas de ajuste fiscal e de abertura económica.

A partir dos governos conservadores de Margaret Thatcher (1979-1990) e de John Major (1990-1997), no Reino Unido, e do republicano de Ronald Reagan (1981-1988) – nos Estados Unidos, a força ideológica da nova direita[55], associada ao neoliberalismo (Harvey, 2005; Steger & Roy, 2013), avançou com estes ideais em defesa do mercado livre e concorrencial (Linder, 1999, p. 36).

Na década de 90, a PPP surgiu num contexto de sobrevalorização da dinâmica de mercado e como forma de tentar resolver os problemas e as pressões económicas, políticas e sociais, presentes à época. Estão incluídos neste contexto os novos paradigmas e teorias de gestão que deram suporte ao processo de reformas inserindo, na governação britânica (Thatcher-Major), particularmente, o *New Public Management* (NPM)[56]. Este representa um paradigma de reorientação/redimensionamento das instituições públicas que foi reproduzido, em certa medida, em vários países, sobretudo, no que diz respeito às privatizações das empresas estatais, à desregulamentação e à liberalização económica.

Após o ciclo de governação conservadora (Thatcher-Major), que permaneceu por quase duas décadas a governar o Reino Unido, a vitória nas eleições do *new labour* de Tony Blair (1997-2007), em 1997, coloca em evidência as PPPs como opção de concretização dos programas dos executivos. Nesta solução de governação, verifica-se o fortalecimento do papel de atores privados na esfera das políticas públicas. O estado passou a transferir e/ou delegar para a iniciativa privada a implementação e a execução das políticas públicas através de arranjos híbridos, públicos e privados, dando origem à expansão da utilização das PPPs.

O novo ciclo de governação de Tony Blair conduziu à reorientação da política com a influência teórica da "Terceira Via" de Anthony Giddens (1999, 1999a). Esta serviu de meio-termo político entre a clássica esquerda e a direita e, principalmente, como base de reorientação da agenda política da social-democracia ou das coalizões de centro-esquerda. A terceira via expandiu-se, particularmente,

---

[55] A nova direita é uma designação empregada para assinalar a renovação ou revitalização dos governos de direita que se associaram ao neoliberalismo nas décadas de 80 e 90 (Giddens, 1999). A nova direita encerrou o longo período de governos centristas e social-democratas do pós-Segunda Guerra Mundial em vários países do mundo (Hobshawm, 1995, p. 245).

[56] A abordagem do NPM está presente no capítulo teórico 2 (Subsecção 2.2.2).

pela Europa, como por exemplo, na Grã-Bretanha, França, Itália, Suécia, entre outros.

Esta perspetiva teórica fortaleceu a compatibilidade entre o estado e o mercado na provisão de bens e na prestação de serviços públicos. Esta tem subjacente a prevalência do discurso político sobre a importância do *mix* público-privado em defesa do interesse público (Giddens, 1999; Wettenhall, 2003). O estado permanece como agente económico num quadro de economia global, de recorrentes falhas de intervenção estatal e de mercado (M. E. Azevedo, 2009, p. 18). Assim, as PPPs deixam de ser um instrumento de governação pública exclusivo dos governos à direita (Hellowell, 2010).

Segundo M. E. Azevedo (2009, pp. 19-21), esta forma de compatibilização entre o público e o privado permitiu, desde então, ampliar a prestação de serviços públicos essenciais e, particularmente, o incremento de infraestruturas em áreas de relevância socioeconómica, através da intervenção pública em parceria com o setor privado em defesa do interesse público. Segundo esta autora, as PPPs tornaram-se uma alternativa de governação pública de *terceira via* por permitir convergir os interesses públicos e os privados por meio de contrato para prover bens e serviços públicos à sociedade no sentido de complementaridade entre estado e mercado.

Porém, Hellowell (2010) diverge sobre o entendimento das PPPs enquanto conceção de terceira via. Para este autor, o fator financeiro (*off-balance sheet*) seria potencialmente atrativo para os governos, sendo esta uma motivação indiferente à ideologia do executivo. Deste modo, a política de PFI/PPP favorece todos os polos ideológicos, permitindo contornar as regras das finanças públicas, liberar o orçamento para outras despesas no curto prazo e ainda manter serviços que não poderiam ser privatizados, diante do interesse público que os resguardam (Hellowell, 2010).

No caso da colaboração da iniciativa privada com o setor público, assente na complementaridade e não de substituição do mercado ou de concorrência entre estado e mercado, reforça o debate sobre o seu papel. Não se trata de escolha entre o estado e o mercado, mas de criação da interação entre ambos na coordenação da economia para, assim, dar suporte à melhoria do crescimento económico e do bem-estar social (Bresser-Pereira, 1998, p. 51; Stiglitz & Greenwald, 2017, p. 488). Esse debate tanto inclui as falhas do mercado quanto as falhas do estado (Tirole, 2018, pp. 160-166).

É neste debate que se integra o tema da presente pesquisa.

3.3.1. Fatores explicativos da celebração de PPPs

Recorde-se, antes de mais, que é na década de 90 que as PPPs se popularizam no mundo como um novo instrumento de governação pública (M. E. Azevedo, 2009) ou de implementação de políticas públicas (Dias, 2014)[57]. O Quadro 3.2 resume alguns dos principais argumentos teóricos favoráveis à celebração de PPPs (já tratados no capítulo teórico 2).

---

[57] Ver no capítulo teórico 2 a abordagem sobre governança pública (Subsecções 2.2.3 e 2.2.4).

Quadro 3.2. Principais razões teóricas que explicam as PPPs.

Principais razões teóricas das PPPs	Referências bibliográficas (consultar)
Por razão de eficiência (*value for money*) Principal abordagem para o desenvolvimento de infraestruturas e serviços públicos com otimização de custos, elevando o nível de qualidade e eficiência dos mesmos, além da inovação tecnológica. **Por razão de flexibilidade orçamental** Alternativa de financiamento para projetos de infraestruturas e serviços públicos de grande alcance social e económico, que demanda elevado comprometimento financeiro sem onerar de imediato o estado. **Por razão de governança** Meio de aumentar a eficácia da governança pública para otimizar a gestão, organização e funcionamento dos serviços públicos. O estado torna-se empreendedor e regulador dos serviços públicos, privilegiando a colaboração da iniciativa privada.	Allen (2001, 2003), Bovaird (2004, 2010), Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011), Cabral (2018), Cossalter & Du Marais (2001), Cruz e Marques (2012, 2013), Cruz e Samento (2019); Fernandes (2015); Firmino (2014); Greenaway et al. (2004), Grimsey e Lewis (2004); Hellowell (2010), Hodge e Greve (2005, 2007, 2010, 2010a, 2019), Hodge et al. (2010), Lewis (2021); Osborne (2000, 2010), Sarmento (2013), Silva (2016), Torfing et al. (2012) e Yescombe e Farquharson (2018).

Fonte: Elaboração própria com recurso à literatura sobre as PPPs.

Embora vários dos argumentos teóricos resumidos no Quadro 3.2. indiquem as principais vantagens para contratar em regime de PPP, amplos debates expõem estas parcerias como tendo aspiração ideológica neoliberal de desintervenção estatal (Carvalho, 2020; Di Pietro, 2017; Firmino, 2010; Flinders, 2005; Hellowell, 2010; Newman, 2001). Isto é, mais do que um instrumento de potenciação da eficiência e eficácia governativa, este regime de contratação (público-privado) estaria a servir uma agenda político-ideológica. Tal entendimento decorre de as PPPs emergirem na sequência dos intensos programas de privatização e de modernização do setor público, no Reino Unido, implementados pela governação conservadora a partir dos anos 80, e que foram replicados por vários países do mundo. Há quem advogue, então, que a decisão política por PPP pode servir como mera desculpa no caminho para mais privatização (Greve & Hodge, 2010).

A pesquisa prévia não deixa claro que o sentido pragmático ou a cooperação entre estado e mercado seja realmente a base explicativa para os governos recorrerem à celebração de PPPs (Hellowell, 2010; M. E. Azevedo, 2009). Portanto, ainda permanece obscuro na literatura se a ideologia é ou não determinante na celebração destas parcerias. Outro aspeto relevante não completamente esclarecido é se, de facto, estas parceiras constituem um potencial instrumento de oportunismo ou de estratégia política (Coghill & Woodward, 2005, p. 85; Hodge & Greve, 2005, p. 7; Maskin & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012, pp. 66-67). Por outras palavras, as motivações políticas na opção por PPPs têm sido menos exploradas pela literatura do que as motivações mais instrumentais,

relacionadas com a eficiência e eficácia governativa. Entende-se, deste modo, que ainda permanece por esclarecer em que medida a explicação para a celebração de PPPs pelos governos decorre em especial de motivações de natureza ideológica (neoliberal) ou de estratégia eleitoral (oportunismo político). É sobre este aspeto que a presente pesquisa visa dar um contributo.

3.3.2. As PPPs na dimensão política: Pesquisa prévia

Poucos estudos empíricos relevantes procuraram averiguar se a ideologia dos governos seria determinante na contratação de PPPs. Neste contexto, três estudos merecem destaque por constituírem uma exceção a esta escassez de pesquisa. Um diz respeito ao caso do Brasil (Carvalho, 2020), e os outros dois de Portugal (Firmino, 2010; Sarmento & Renneboog, 2021). Estes três estudos estão resumidos a seguir.

1. Estudo de Carvalho (2020) sobre o caso do Brasil

Esse estudo trata das práticas regulatórias pró-mercados para promover o crescimento no nível local brasileiro, nomeadamente as PPPs e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)[58]. Ao considerar estas como ferramentas de governação neoliberal (*por excelência*), uma das hipóteses testadas é que os governos locais de esquerda tenderiam a evitar ou desacelerar o uso das PPPs e das OUCs por serem ferramentas pró-mercado. Devido às limitações dos dados das PPPs contratadas no país, o autor limitou-se a analisá-las em dois redutos políticos de esquerda: no estado da Bahia e do Piauí.

Principal resultado (na análise das PPPs): mesmo com as limitações antes mencionadas, constatou-se que os governos de esquerda no poder, entre 2000 e 2015, assumiram abertamente a importância do recurso às PPPs nos referidos estados brasileiros.

Sugestões: Carvalho supõe que este resultado se aplica talvez a outros estados e municípios brasileiros. Com isso, sugere que futuros estudos observem as PPPs associadas às ideologias partidárias no Brasil.

2. Estudo de Firmino (2010) sobre o caso de Portugal

Firmino procurou estudar as motivações subjacentes à decisão dos políticos de enveredar pelas PPPs, em Portugal, no período de 1995 a 2009. Por limitação dos dados relativos às datas dos procedimentos

---

[58] As *OUCs* são um recurso de "intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (art. 32, § 1º, da Lei n. 10.257/2001).

de celebração de PPP (que envolve a fase do lançamento, adjudicação e elaboração da minuta do contrato de PPP) este estudo faz apenas algumas considerações sobre o uso destas parcerias pelo governo português. Embora a primeira hipótese fosse verificar se os atores políticos estariam prosseguindo os seus interesses (que não coincidem com o interesse público) como estratégia de maximização de utilidade, conforme defendido pela *public choice*, a limitação de dados não permitiu à autora extrair evidência sobre esta hipótese. Manteve-se, então, o foco na segunda hipótese, que considera que as PPPs representam uma forma de evitar a oposição dos críticos da privatização.

Principais resultados: pode-se averiguar a presença do discurso neoliberal desde 1995, tanto por partidos de direita como de esquerda no poder. Embora na descrição se sugira que os governos de centro-esquerda (socialistas), de António Guterres e de José Sócrates, foram os maiores promotores de PPPs em Portugal, Firmino menciona que o tema deve ser mais bem investigado no que respeita à base ideologia subjacente à celebração das PPP.

Sugestões: a autora relata que é preciso mais pesquisa "não só no sentido de se tentar verificar se as PPPs estão ideologicamente mais ligadas aos partidos de esquerda, mas também para saber se estes recorrem às mesmas para evitar a sua conotação com o discurso liberal mais extremo, implícito no conceito de privatização" (Firmino, 2010, p. 16). Cabe assinalar, ainda, a sugestão da autora de que, se o lançamento da PPP tem impacto na opinião pública, o governo poderá, então, extrair benefícios (estrategicamente político ou oportunista) com o seu uso.

3. Estudo de Sarmento e Renneboog (2021) sobre o caso de Portugal

Este artigo analisou o comportamento oportunista das PPPs pela perspetiva das suas renegociações em Portugal[59]. As renegociações ocorrem quando determinados eventos alteram as condições financeiras da concessão (ex.: perda de receita, custos imprevistos, entre outros). É de sublinhar que até mesmo o processo de licitação inicial pode ser falho no sentido de favorecer ou oferecer melhores condições na competição (*ex-ante*) ao parceiro privado, que terá perdas antecipadas compensadas com as renegociações posteriores (*ex-post*). As empresas privadas aproveitam o ambiente político, os ciclos eleitorais e o ambiente institucional para corrigir situações desfavoráveis por meio das renegociações. Neste caso, a pressão política acentua, então, o poder de negociação/troca entre as partes envolvidas nos contratos. Por um lado, os governos querem ganhar as eleições (atrair o eleitorado e obter mais votos), por outro as empresas visam obter rendas adicionais com as ligações políticas (ou compensar as perdas antecipadas com as renegociações).

Principais resultados: Os ciclos eleitorais afetam a probabilidade de renegociação dos contratos

[59] Sarmento e Renneboog (2021) fizeram uma análise quantitativa de um conjunto de dados das PPPs que somam 254 eventos de renegociação no período de 1995 a 2012 (configuração em dados de painel).

das PPPs, devido a possíveis comportamentos oportunistas dos governos e dos parceiros privados. As renegociações são intensificadas antes das eleições como estratégia de maximização de utilidade (votos). Este estudo indica, ainda, que os governos de direita estão mais dispostos à renegociação, por terem laços mais fortes com o setor privado.

Estes três estudos sugerem que há indícios de motivação por interesses políticos na decisão por PPPs, particularmente, a constatação de comportamento político oportunista nas renegociações dos contratos no caso português (Sarmento & Renneboog, 2021). Porém, se o projeto de PPP não for devidamente justificado por razões técnico-financeiras (Cruz & Sarmento, 2019, p. 27), o ónus final (ou as *falhas das PPPs*) será distribuído pelos cidadãos/contribuintes e governos durante muitas décadas. Provavelmente, ocorrerá um acúmulo de problemas financeiros de longo prazo para o estado/contribuinte, enquanto "efeito bola de neve" (Sarmento, 2013, pp. 27-28).

É de ressaltar, então, que uma decisão assente em motivações essencialmente políticas (ideológicas ou oportunistas) colocará, eventualmente, em risco o assegurar das razões técnico-financeiras que visam a maior eficiência na implementação de políticas públicas. E este foi o princípio norteador que presidiu à fundação deste regime de contratação. Porém, se as PPPs forem contratadas sustentadas nos reais contributos de eficiência (económico-financeira) e da melhoria dos serviços públicos podem, então, evitar a conotação de que lesam o interesse público (Coghill & Woodward, 2005, p. 92). Isto quer dizer que o estado ao definir diretrizes/normas/leis (regulamentação) para atuação da iniciativa privada na provisão coletiva sem controlar adequadamente as decisões políticas das PPPs poderá afetar, a longo prazo, a sustentabilidade destas parcerias. A prevalência do viés político poderá colocar em causa o interesse público.

Neste sentido, os três estudos mencionados anteriormente também apontam para a importância da dimensão política na contratação de PPP. Ressalta-se que essa é uma dimensão que influencia significativamente no seu desenvolvimento e, com isso, os governos assumem elevados compromissos financeiros em nome dos cidadãos (Hodge & Greve, 2007, pp. 546), com eventuais custos para estes. A título de exemplo, o Quadro 3.4 resume o caso do Reino Unido, que ilustra o "que pode correr bem e mal" em relação às PPPs (Sarmento, 2013, p. 45).

Quadro 3.4. O caso britânico e a importância da dimensão política na contratação de PPP.

PPP e o Reino Unido pela ótica política
Mesmo sendo o país pioneiro neste recurso, e o que mais contratou PPPs entre os países europeus, trata-se de um caso que levantou questões sobre a governança baseada na lógica de mercado, sobretudo, em torno dos valores públicos (Flinders & Huggins, 2021). É bem provável que a *faustian bargain*, que é uma expressão utilizada para indicar que há interesses predominantemente particulares a beneficiar a curto prazo acima do interesse público acarretando custo elevados no longo prazo (Flinders, 2005). Cumpre reforçar que o governo conservador de Boris Johnson (primeiro-ministro, entre 2019 e 2022) manteve a decisão de não utilizar mais o PFI/PF2 (principal modalidade de PPP no Reino Unido) e anunciou que não iria empregar outros modelos semelhantes de financiamento privado em decorrência do elevado risco fiscal, inflexibilidade e complexidade dos projetos, bem como pelos expressivos encargos anuais dos contratos assinados pelas administrações anteriores (HM Treasury, 2020, p. 75)[60]. **Observação**: O abandono do PFI/PF2 no Reino Unido, que atende projetos de grande envergadura financeira (Cabral, 2018, p. 62), contraria o argumento de Cruz e Marques (2012), ao mencionarem de que este tipo de parceria "não está, nem estará, esgotado e é muito pouco provável que venha a ser (algum dia) abandonado pelos governos" (p. 194).

Fonte: Flinders (2005), Flinders e Huggins (2021) e HM Treasury (2020).

Portanto, embora as decisões para celebração de PPPs tendam a ser apresentadas ao público como se fossem decisões técnicas, elas são eminentemente políticas (Coghill & Woodward, 2005, p. 89; Hellowell, 2010). Este é o caso das PPPs discutidas na literatura em diferentes países, e diferentes perspetivas, como em Portugal (Cruz & Marques, 2012; Firmino, 2010; Sarmento & Renneboog, 2021) e no Reino Unido (Flinders, 2005; Hellowell, 2010). É importante destacar que esses são países que mais celebraram PPPs na Europa. Acresce que o Reino Unido é o caso mais relevante no mundo, em valor absoluto, nesta modalidade de contratação (EPEC, 2015). Inclusive, no contexto das renegociações de contratos das PPPs, foi demonstrada a interferência significativa de decisores políticos (Cruz & Sarmento, 2019; Sarmento & Renneboog, 2021). Por isso, é de suma importância a existência de mais estudos empíricos sobre as PPPs centrados na dimensão política, como se propõe fazer nesta pesquisa. Esta centra-se em dois fatores-chave com o intuito de preencher uma importante lacuna na literatura sobre as razões políticas da contratação desta modalidade de parceria. O primeiro factor diz respeito à importância da ideologia do governo na explicação do processo de contratação das PPPs. O segundo trata da importância do ciclo eleitoral na explicação desse mesmo processo.

Esta investigação pretende, então, clarificar se os governos recorrerem a este instrumento de implementação de políticas públicas motivados pela sua orientação ideológica e pelo oportunismo político, desviando-se, assim, da finalidade do interesse público. Isto é, propõe-se aferir em que medida os dois são relevantes no processo de decisão relativo à contratação de PPPs. Assim, este

[60] A génese e a evolução das PPPs, no Reino Unido, são expostas no capítulo teórico 2. Apresenta-se ainda, complementarmente, uma descrição do volume de PPPs celebradas por governos britânicos (1990-2020), assim como os valores globais dos contratos de PPPs e dos segmentos, presente no Anexo C1.

estudo visa contribuir para a produção de conhecimentos no âmbito deste tópico, assim como para novos direcionamentos da pesquisa futura e possíveis melhorias na tomada de decisão e controlo decisório das PPPs. A resposta aos objetivos da pesquisa visa, assim, suprir uma lacuna na literatura, permitindo tirar ilações sobre a tendência dos executivos em diferentes níveis de governo recorrerem às PPPs em função da sua orientação política e da fase do ciclo político.

Ante a problemática exposta, segue-se a exposição da questão central e dos objetivos da pesquisa.

3.4. A questão central e os objetivos da pesquisa

O presente estudo contribui para análise das PPPs pela ótica política. Procura-se aferir a importância explicativa da ideologia dos executivos e dos ciclos eleitorais no processo de contratação das PPPs, usando como estudo de caso o Brasil, no período de 2005 a 2021[61]. Visa, portanto, responder à seguinte questão da pesquisa:

Questão da Pesquisa
Em que medida a ideologia do partido do executivo que decide o processo de celebração da PPP e o ciclo eleitoral no Brasil afetam esse processo (que envolve a fase da abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato) no período de 2005 a 2021 (desde a sua instituição até a sua atualidade)?

Neste sentido, o objetivo central deste estudo é:

Objetivo Geral da Pesquisa
Perceber em que medida se verifica a existência de um compromisso ideológico e/ou de um comportamento oportunista político no processo de celebração de PPPs no Brasil (que inclui as datas da abertura da consulta pública, da publicação do edital e da assinatura do contrato). Em particular, analisam-se os casos dos governos brasileiros (federal, estadual, municipal e Distrito Federal) que celebraram PPPs no período de 2005 e 2021 (desde a sua instituição até à atualidade).

Para alcançar este objetivo geral, formulam-se ainda dois objetivos específicos da pesquisa, um descritivo (desdobrado em vários subobjetivos) e outro explicativo.

[61] O capítulo metodológico fundamenta a escolha do Brasil como estudo de caso nesta pesquisa (Capítulo 5).

Objetivo Descritivo da Pesquisa
Descrever o panorama de evolução das PPPs contratadas no Brasil no lapso temporal investigado. Este objetivo específico além de explorar como evoluiu quantitativamente o processo de contratação destas parcerias no Brasil (2005-2021) também descreve o panorama partidário e ideológico associado a esse processo (que trata, neste estudo, de três datas: a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato) e do ciclo eleitoral. Para alcançar este objetivo descritivo foram definidos seis subobjetivos, apresentados a seguir.
1. Apresentar a evolução quantitativa do processo de celebração das PPPs no período de 2005 a 2021. Este objetivo inclui as seguintes abordagens: • marcos iniciais das PPPs nos procedimentos de abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato. Esta parte apresenta então os primeiros partidos e suas ideologias, as localidades precursoras e os segmentos iniciais destas parcerias no Brasil; • alguns dos principais acontecimentos que mobilizaram os atores políticos a celebrar PPPs no país (neste caso, o Campeonato do Mundo de Futebol de 2014); • avanço de determinados marcos regulatórios nacionais que incentivam as parcerias em várias áreas (ex.: resíduos sólidos, iluminação pública e saneamento básico); e • momento do ciclo eleitoral.
2. Caracterizar a distribuição geográfica das PPPs contratadas no nível regional (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul). Este subobjetivo inclui a descrição de um conjunto de variáveis, como a área territorial, a dimensão populacional e do eleitorado, a densidade demográfica e aspetos económico-financeiros (como PIB e a despesa pública) relacionados com as PPPs contratadas.
3. Caracterizar a distribuição geográfica das PPPs por nível de governo (federal, estadual, distrital e municipal). Este subobjetivo também inclui a descrição das variáveis contempladas no objetivo anterior no que respeita aos estados e o Distrito Federal.
4. Caracterizar o processo de celebração das PPPs contratadas por partidos e suas correspondentes ideologias nos distintos níveis de governo. Acrescenta-se, ainda, os seguintes contextos específicos: • Caracterizar as PPPs contratadas por partido e suas correspondentes ideologias nos estados e no Distrito Federal; e • Evolução das ideologias envolvidas nas contratações das PPPs nos estados e Distrito Federal no período de tempo analisado.
5. Aferir o volume do processo de celebração das PPPs contratadas em função do ciclo político, e o tempo despendido nesse processo nos mandatos dos distintos níveis de governo. Além de analisar o período eleitoral, este subobjetivo contempla: • O volume do processo de celebração destas parcerias contratadas desde o primeiro ano ao término do mandato nos distintos níveis de governo; e • Análise do tempo médio de realização dos processos de contratação das PPPs (da abertura da consulta pública ao edital; deste à assinatura do contrato de PPP; e daquela a esta).
6. Caracterizar as PPPs contratadas por valor de contratos, incluindo o contexto da vigência contratual das PPPs; e pelas áreas de intervenção política e ideológica (transportes, saneamento, saúde, entre outras) nos distintos níveis de governos. Este objetivo inclui ainda os segmentos por valor de contratos e pelas modalidades de PPPs (administrativa e patrocinada).
Objetivo Explicativo da Pesquisa
Aferir comparativamente a importância explicativa da ideologia dos partidos políticos dos governos brasileiros e do ciclo eleitoral no processo de celebração de PPPs, entre 2005 e 2021, que inclui as fases da abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato.

3.5. Hipótese do estudo

Considerando a problemática e o objetivo explicativo desta investigação foram formuladas duas hipóteses de pesquisa. A primeira relaciona o processo de celebração das PPPs com a ideologia partidária. A segunda hipótese relaciona esse mesmo processo com os ciclos eleitorais.

3.5.1. Primeira hipótese da pesquisa: PPPs e a ideologia política

Com base no enquadramento teórico-concetual apresentado, bem como na pesquisa prévia relacionando a celebração de PPP com a ideologia do executivo (e.g., Carvalho 2020; e Firmino 2010), elabora-se a primeira hipótese partindo do pressuposto de que a ideologia representa um atalho informacional da ação política que ajuda os atores políticos na tomada de decisão política, por exemplo no que respeita à celebração de PPP. Neste sentido, as diferenças ideológicas entre partidos dos governos têm sido empregues como variável para explicar até mesmo as políticas públicas implementadas pelos governos, em particular no caso brasileiro (Medeiros, 2018; Tarouco & Madeira, 2013, p. 149). A ideologia não é, por isso, uma variável menor na explicação da tomada de decisão dos executivos. Porém, como vimos, tem-lhe sido dada pouca atenção no que respeita à decisão de celebração de PPP, prevalecendo ambiguidade quanto à sua efetiva importância.

Deste modo, pretende-se aferir em que medida a ideologia partidária do executivo é um fator relevante na explicação do processo de celebração de PPPs no contexto brasileiro entre 2005 e 2021. Esta modalidade de parceria tem sido incluída no debate sobre a privatização pela perspetiva neoliberal (Carvalho, 2020; Di Pietro, 2017; Linder, 1999), pelo que, neste sentido, seria esperado que os partidos à direita do espetro ideológico tivessem um maior compromisso com o processo de celebração das PPPs (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato), quando comparados com os partidos de esquerda. Inclusive, o ideário tradicionalmente atribuído à esquerda e à direita (discutido na Subsecção 3.1.2) remete para que os partidos de direita tendam a apoiar a ideia do livre mercado, sendo que nesta ótica este teria as soluções para os problemas socioeconómicos, defendendo-se um estado mínimo e, assim, as políticas pró-mercado (Bobbio, 1995; Carvalho, 2020; Harvey, 2005; Lipset, 2007). Esta é uma posição não só compatível, mas também promotora da adoção do tipo de solução contratual das PPPs, algo que usualmente não se encontra na ala ideológica da esquerda, mas antes na ala direita. A primeira hipótese é, deste modo, a seguinte:

Hipótese 1 (H1)
Espera-se que os partidos políticos de direita à frente dos governos brasileiros (federal, estadual, distrital e municipal) denotem maior probabilidade de desencadear procedimentos de contratação de PPP, por comparação aos partidos de esquerda.

3.5.2. Segunda hipótese da pesquisa: PPPs e os ciclos eleitorais

Como já exposto na problemática da pesquisa, existem vários fatores que justificam o uso das PPPs, como a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, ou o "gerar economias de eficiência ainda maiores e VfM" (Cruz & Sarmento, 2019, p. 109), para além de beneficiar a implementação de políticas públicas de desenvolvimento e bem-estar social (Allen, 2001; Cossalter & Du Marais, 2001; Dias, 2014; Flinders, 2005; Yescombe & Farquharson, 2018), ou ainda de enfrentar os problemas complexos das sociedades (C. Pollitt & Bouckaert, 2017), como no caso da pandemia da COVID-19 (Nwangwu, 2021)[62]. Atendendo a estas justificações, várias organizações internacionais (Bird, FMI, OCDE, entre outros) e a União Europeia têm apoiado o recurso às PPPs (Greve & Hodge, 2010). Todavia, mais do que as razões acima, a celebração de PPP pode justificar-se por imperativo eleitoral (Coghill & Woodward, 2005, p. 85; Hodge & Greve, 2005, p. 7; Maskin & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012, pp. 66-67). Deste modo, as contratações de PPPs podem ir além dos propósitos de eficiência, eficácia e economia para os serviços públicos, e acabam, com isso, por desviar-se da finalidade de atender ao interesse público ou ao bem comum, em prol do oportunismo político. Neste sentido, a suposição de que os governos visam maximizar o bem-estar social já foi abandonada há algum tempo (L. G. Veiga et al., 2018). De acordo com a teoria dos ciclos eleitorais, os atores políticos tendem a definir as políticas públicas em função da previsibilidade do calendário eleitoral (Fialho, 1999; L. G. Veiga & F. J. Veiga, 2005; F. J. Veiga & L. G. Veiga, 2017; Sakurai, 2009).

A escolha do ciclo eleitoral, enquanto variável explicativa (do mesmo modo que a ideologia), é fundamental por dois fatores. Primeiro, as PPPs são decisões predominantemente políticas (Cabral, 2018; Firmino, 2010). Segundo, se houver evidência empírica que os executivos estejam a decidir-se pela celebração de PPPs por razões associadas à maximização de utilidade, portanto, por comportamento político oportunista, tal decisão afetará diretamente a eficiência e a governação das PPPs a longo prazo (em função da sua natureza prolongada (quase sempre superior a 20 ou 30 anos).

Como exposto em secção própria (Secção 3.2), muitos estudos empíricos constataram a prevalência do comportamento político oportunista mediante a manipulação das políticas económicas e orçamentárias dentro do período eleitoral com vista a maximizar os votos e a permanência no poder (Brender & Drazen, 2005; L. G. Veiga et al., 2018). Há mesmo evidência de despesas públicas com investimentos públicos mais elevados em períodos eleitorais (Gonçalves et al, 2017; L. G. Veiga & F. J. Veiga, 2005). Acresce que não há ainda evidência empírica de que as PPPs possam ser manobras políticas influenciadas pelos ciclos eleitorais. Porém, há evidência do oportunismo político nas renegociações de contratos de PPPs (Sarmento & Renneboog, 2021). Tal é sugestivo de que o mesmo

[62] Sobre as alternativas de solução jurídica para os contratos de concessão impactados pela COVID-19, consultar BID (2021).

possa ocorrer com a celebração das PPPs.

Tomando em conta a importância dos ciclos políticos na tomada de decisão política, espera-se que o ciclo eleitoral seja um fator relevante na explicação do processo de celebração de PPPs no contexto brasileiro. Deste modo, a segunda hipótese é a seguinte:

Hipótese 2 (H2)
Espera-se que nos anos pré-eleitorais e eleitorais os governos brasileiros (federal, estadual, distrital e municipal) denotem maior probabilidade de realizar procedimentos de contratação de PPP, por comparação aos demais anos do mandato.

Concluída a apresentação da conceptualização de ideologia e ciclo eleitoral, assim como da problemática, dos objetivos, e das hipóteses, o próximo capítulo ocupa-se da apresentação do enquadramento político, institucional e legal do surgimento e funcionamento das PPPs no Brasil.

Capítulo 4

Enquadramento político, institucional e legal do surgimento e funcionamento das PPPs no Brasil

O propósito deste capítulo é proceder ao enquadramento político, institucional e legal do surgimento e funcionamento das PPPs no Brasil. Como o objetivo central deste estudo é, precisamente, a análise destas parcerias sob a ótica política (tomando como variáveis-chave a ideologia do executivo e o ciclo eleitoral), interessa apresentar, num primeiro momento, os aspetos centrais do sistema político brasileiro. Esta escolha justifica-se também pelo facto de as políticas públicas serem desenvolvidas em distintos níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), que são as unidades de análise nesta pesquisa. É preciso ter atenção que o dinâmico ambiente de governação brasileiro apresenta peculiaridades políticas, económicas e sociais que podem afetar direta ou indiretamente o processo de decisão da celebração de PPPs. O Brasil é o estudo de caso nesta investigação. Por isso, importa tratar as especificidades do sistema político brasileiro, seguindo para o enquadramento institucional e legal das PPPs (Lei nº 11.079/2004), como se faz neste capítulo.

Assim, o presente capítulo está organizado em três secções. A primeira (Secção 4.1) trata das características do contexto político-institucional do Brasil na sequência da redemocratização. Esta parte permite compreender a atual composição da federação à luz da Constituição Federal de 1988. Esta perspetiva sintetiza ainda os debates em torno da forma do estado (federalismo), da forma de governo (presidencialismo), do sistema eleitoral (maioritário, para o executivo e o Senado, e proporcional de lista aberta para os demais cargos do legislativo) e sistema partidário (multipartidarismo). A última parte ocupa-se da distribuição de competências dos entes federados na prestação dos serviços públicos. A segunda secção (Secção 4.2) trata do surgimento e funcionamento do instituto jurídico das PPPs no Brasil. As considerações finais (Secção 4.3) encerram este capítulo.

4.1. Principais características do arranjo político-institucional do Brasil

Esta secção apresenta os principais atributos do sistema político brasileiro à luz do texto constitucional vigente (Constituição Federal de 1988). Deste modo, integra cinco temas apresentados em distintas partes. O primeiro discorre sobre o federalismo e a descentralização político-administrativa no país. O segundo incide sobre os aspetos centrais do sistema presidencialista brasileiro. O terceiro clarifica a configuração do sistema partidário, nomeadamente o multipartidarismo e sua fragmentação no país. O quarto tema trata dos elementos centrais do sistema eleitoral brasileiro, em especial do poder executivo. O quinto, e último, tema explora as principais competências dos entes federados pela perspetiva dos serviços públicos disciplinados na constituição brasileira.

4.1.1. O federalismo e a descentralização à luz da Constituição Federal de 1988

A partir dos anos 70, com a *abertura política* seguiu-se o processo de redemocratização[63] do país sob a liderança de dois governos militares (Ernesto Geisel – 1974-1979; e João Baptista Figueiredo – 1979-1984). Depois de um intenso e conflituoso período de pressão política, social e económica, em 1985, a vitória do PMDB (enquanto partido de oposição ao regime militar), na eleição presidencial indireta, colocou fim ao regime militar, que vigorou de 1964 a 1985 (Soares & Machado, 2018, p. 78).

Houve então a restauração da democracia no país. Intensos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) serviram para rever o arcabouço político-institucional do país (Kinzo, 1988). Este foi um período de expressiva mobilização política e social que resultou, em 5 de outubro de 1988, na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB. Esta é a Carta Magna que estabelece a atual configuração do sistema político-institucional brasileiro[64].

Mesmo que a maioria conservadora (representada pelo Centro Democrático ou Centrão, que emergiu em 1987) tenha procurado obstar o avanço das medidas progressistas no Congresso Nacional, estas mantiveram-se no texto final da constituição. O seu caráter progressista se explica em função da participação popular na vida política e de todos os elementos que se tornaram vigentes em termos de direitos sociais e civis (Ferreira, 2018).

Este é o marco histórico de transição do regime militar para o pleno exercício da democracia representativa, estabelecida pelo modelo de estado democrático de direito no país[65]. A participação do povo no processo decisório do estado está instituída no princípio do texto Constitucional, que diz: o "poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (§, art. 1º, CRFB). Em 1993, o eleitorado brasileiro pode ainda decidir (em plebiscito) pela manutenção da república (forma de governo) e do presidencialismo (regime de governo), em detrimento da monarquia e do parlamentarismo (Coelho, 2013, p. 18).

Para além da participação popular na vida política, a constituição também inovou ao elevar os municípios à categoria de ente político da federação ou terceiro ente federal autónomo (Soares & Machado, 2018). O Distrito Federal também integra a federação como um dos entes federativos com igual autonomia nos termos e condições expressas na Constituição. Isto ocasionou uma nova repartição de competências dos entes federados. É de assinalar a ampliação dos recursos institucionais e administrativos dos governos locais e, ainda, o crescimento considerável da participação dos

---

[63] Detalhes sobre o contexto da redemocratização do Brasil podem ser consultados, por exemplo, em Codato (2005), Ferreira e Delgado (2018), Kinzo (2001) e Madeira (2006).

[64] Dado que este capítulo aborda aspetos recentes do sistema político brasileiro, a partir desta parte da redação usa-se a designação "constituição" ou a sigla CRFB, alternadamente na secção, que corresponde a sua última versão (de 1988).

[65] Por um lado, o estado democrático de direito configura-se nas leis como o meio de ação pelo qual o estado executa suas tarefas e, por outro lado, o princípio democrático permite a "participação popular no processo político, nas decisões do governo, no controlo da administração pública" (Di Pietro, 2017, p. 15).

municípios nas receitas disponíveis, dada a sua baixa capacidade de arrecadação (Galho, 2013, p. 455; Grin & Abrucio, 2018).

Deste modo, a atual federação brasileira é formada pela organização político-institucional da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios, que são entes federativos autónomos (arts. 1º e 18, CRFB)[66]. Os três níveis de governo (federal, estadual/DF e municipal) ou triplo federalismo (Hermany & Machado, 2021, p. 1123) têm natureza de entidade federativa (Silva, 2005, p. 472). É de ressaltar que cada ente federativo brasileiro tem seus próprios poderes executivos e legislativos, e somente os níveis federal e estadual têm os seus poderes judiciários estabelecidos.

Esta configuração do federalismo está interligada por uma união indissolúvel dos seus membros (Soares & Machado, 2018, p. 80)[67]. O estado federal brasileiro significa então a repartição de poder e competências que geram uma multiplicidade de organizações governamentais distribuídas regionalmente, a quem incumbe o exercício do poder político (uno, indivisível e indelegável).

Esta organização político-administrativa da federação combina aspetos do poder centralizador (poder de coordenação proveniente do centro) com aspetos descentralizadores, em termos de autonomia (D´Albuquerque & Palotti, 2021, p. 14). As unidades federativas podem então optar por vínculos intergovernamentais ou podem procurar uma maior autonomia governamental (Grin & Abrucio, 2018, p. 89). Portanto, o arranjo político-institucional brasileiro apresenta tendências centralizadoras e descentralizadoras impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas e produzindo resultados variados (Almeida, 2005, p. 29).

Durante o regime militar, o federalismo[68], entendido como uma forma de organização do estado com compartilhamento de poder intergovernamental (Mendes, 2005, p. 422), configurava-se na dependência dos estados brasileiros às decisões do governo central (em especial, financeira). Contudo, a interpretação da autonomia dos entes federativos tornou-se, por vezes, bastante controversa na literatura. Isto porque os estados e os municípios tinham os seus programas de governo organizados e as políticas públicas seguindo, de certo modo, grande parte dos propósitos/decisões do governo central. Além disto, os repasses financeiros (pela abordagem do federalismo fiscal) resultam de intensas negociações políticas entre os entes federados, que nem sempre são consensuais, dado

---

[66] A federação brasileira integra atualmente 26 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios brasileiros (IBGE). É preciso ter em conta que o Distrito Federal é uma esfera de governo autónoma e independente como os demais entes federados. Sua natureza é híbrida, o que permite caracterizá-lo tanto como estado, como quanto município (Szklarowsky, 2001). O Distrito Federal é uma das entidades estatais que "constitui, essencialmente, *em pessoa política componente da Federação brasileira*, que encerra a Capital da União. (...)" (Laubé, 1990, p. 63 – grifo do autor). Neste estudo, optou-se por distingui-lo dos estados, sendo categorizado como ente estatal ou unidade federativa "distrital" (explicação presente no capítulo metodológico – Capítulo 5).

[67] Embora a constituição possa ser emendada mediante proposta dos executivo e legislativo, não será objeto de deliberação a proposta de emenda inclinada a abolir a forma federativa de estado (§4º, art. 60, CRFB).

[68] A história de formação do federalismo brasileiro pode ser consultada em Saldanha (2017) e Torres (2017). A definição/características de estado federado, ver, por exemplo: Dallari (1986). A conceção do federalismo está, por exemplo, presente em Rinker (1975), Bednar (2009), Bonavides (2015) e Rooden (2005).

prevalecerem conflitos de interesse (Gomes, 2007).

Desde o período de redemocratização prevalecem significativos debates em torno do tema do federalismo e da descentralização política, administrativa e institucional. O federalismo brasileiro é caracterizado pela descentralização da ação governamental em função da autonomia dos membros da federação (Souza, 1996)[69]. Neste sentido, considera-se existirem vários fatores políticos e económicos que influenciam os resultados da descentralização (financeira, legislativa, política, entre outros).

Para Almeida (2005), a descentralização foi instituída "tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas" (2005, p. 29). É preciso então compreender o papel da descentralização nas políticas públicas. Isto aplica-se ao caso da esfera municipal, que passaram a integrar a federação brasileira desde a constituição de 1988.

A interdependência governamental também está incluída no debate da descentralização das políticas públicas, sobretudo no caso dos municípios (Grin & Abrucio, 2018). Isto porque os serviços públicos nos municípios têm caráter local. Segundo Mendes (2005, p. 422), este nível de governo é o melhor agente para executar obras na área urbana (ex.: instalação e manutenção de iluminação pública, pavimentação de ruas, zoneamento urbano, transportes públicos, entre outros). Entende-se que, neste caso, os cidadãos estão mais próximos dos seus representantes políticos municipais, por comparação ao nível central. Assim, o autor advoga que esta proximidade (cidadão e decisor político) reduz os custos sobre as informações das demandas locais, bem como ajuda a identificar os anseios/necessidades da sociedade por serviços públicos. Além disto, a área territorial de dimensão menor, comparado ao nível estadual e federal, faz com que os municípios deem maior atenção aos serviços públicos de menor escala. Portanto, as informações sobre as necessidades da população diferenciam-se nos níveis de governo, tendo sido a descentralização um fator favorável ao atendimento das demandas locais na realidade brasileira.

Embora a autonomia dos entes federados esteja resguardada pela constituição, é possível haver intervenção de um nível de governo em outro. A constituição define, por excecionalidade, que a União poderá intervir nos estados e no Distrito Federal, e os estados em seus municípios (Silva, 2005). O poder de ação da União recai em todo território nacional (Gallo, 2013).

É preciso ainda ter em conta que a estrutura do poder presidencialista (ou a forma de governo, ou regime político) influencia o sistema político brasileiro e tem consequências no funcionamento e na manutenção da democracia (Linz, 2001). Esta é uma das especificidades do sistema político brasileiro (e do seu arranjo institucional) que ajuda a compreender a dinâmica política das decisões políticas no país. Este é o tema exposto na próxima subsecção.

---

[69] A abordagem teórica sobre o federalismo e a descentralização nas políticas públicas do Brasil e, mais especificamente, na política social, podem ser consultados em Almeida (2005), D´Albuquerque e Palotti (2021) e Soares e Machado (2018), por exemplo.

4.1.2. O dinâmico presidencialismo no Brasil

No Brasil vigora o sistema de governo presidencialista. Esse sistema coloca o presidente da república na posição mais proeminente do sistema político brasileiro, que acumula as tarefas de chefe de estado, de governo e da administração pública (Kinzo, 1997, p. 13; Silva, 2005, p. 505-506). Por ser o chefe do executivo nacional, o presidente da república deve governar juntamente com os poderes legislativo e judiciário que, constitucionalmente, são independentes e harmónicos entre si (art. 2º, CRFB).

A CRFB fortaleceu e ampliou o rol de competências do presidente, particularmente, o direito de iniciativa legislativa. Como compete ao legislativo transformar em lei as propostas de governo do executivo, este deverá ter uma parte maioritária partidária ou um percentual significativo das cadeiras parlamentares (Lamounier, 1997). Caso isso não ocorra, a necessidade de contínua negociação entre o executivo e legislativo é determinante para a condução da agenda política, ou seja, para a efetiva governabilidade do chefe do executivo.

Como trata Mainwaring (1993) as prerrogativas constitucionais na arena legislativa brasileira possibilitam, inclusive, ao presidente vetar partes de uma lei e, então, ter a capacidade de moldar o processo legislativo. Além disto, o seu poder político também se constata em função da adoção de medidas provisórias (com força de lei por trinta dias) sem a aprovação dos congressistas. Limongi (2006) também destaca que o presidente da República brasileira não é um legislador qualquer, pois tem "a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais" (2006, p. 27). O autor menciona ainda que o processo decisório normalmente tende a favorecer o poder executivo em função do desenho institucional nacional. Porém, cabe destacar que a unidade de referência para estruturar os trabalhos no legislativo são os partidos e não os parlamentares (Figueiredo, 1998, p. 82).

É de assinalar que o chefe do executivo é eleito (eleição majoritária) com mandato fixo de quatro anos que só poderá ser interrompido no caso de *impeachment* por voto do legislativo (Lamounier, 1997). Neste caso, a eleição realiza-se num sistema político multipartidário e altamente fragmentado (Kinzo, 2003 e 2005). Por isso, o presidente da república precisa compor sua base partidária no legislativo (com acordo multipartidário) para governar (e aprovar legislações ordinárias).

Mainwaring (1993), ao analisar a relação entre presidentes e partidos brasileiros, salienta a falta de sustentação estável no Congresso e sua forma de contornar muitos dos problemas inerentes à governação. Neste âmbito, o autor advoga que a capacidade de estabilidade da governação do presidente está também dependente do sistema de partidos, enfatizando a ausência de coesão partidária no legislativo e as divisões internas nos partidos brasileiros (portanto, a ausência de disciplina partidária[70]). Mas é preciso ter em conta que o presidente consegue governar até mesmo sem a

[70] Entende-se por *disciplina partidária* "a capacidade que têm os líderes partidários de fazer seus representantes

anuência do legislativo, implementando políticas públicas por meio de agências e decretos executivos (burocratizando as políticas públicas).

Tudo isto coloca em debate o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). Este termo emergiu com o advento da redemocratização e da chamada "Nova República" (Rego, 2015, p. 55). Em função da estrutura de poder presidencialista e suas características, o chefe do executivo procura obter a maioria no Congresso Nacional[71]. Isto é, este é responsável por formar e gerenciar coalizões partidárias (Bertholini & Pereira, 2017). Acrescenta-se que o sistema eleitoral proporcional no país também gera a maior dispersão partidária pressionando então às coalizões majoritárias no legislativo (Ferreira, 2016; Guimarães, 2020).

O presidencialismo de coalizão, como contextualiza Rego (2015), representa a coordenação política do governo (e da relação executivo-legislativo) pela troca de cargos e empregos por apoio político dos partidos ao presidente da república. Deste modo, o presidencialismo de coalizão define-se como meio de "condução da administração pública baseada na distribuição de postos administrativos, especialmente nos ministérios e nos entes da administração pública indireta, entre representantes dos diversos partidos políticos, com o objetivo de obter o apoio da maioria do legislativo" (2015, 54). Esse autor defende então que o Congresso Nacional, sobretudo a bancada dos partidos que fazem parte da denominada base de apoio parlamentar do governo, tem elevada influência sobre a condução da política governamental e sobre a gestão da administração pública.

Bertholini & Pereira (2017) acrescentam que para governar por governos maioritários pós-eleitorais, o presidente da república precisa (não estando livre de restrições) "tomar pelo menos três escolhas na montagem e sustentação de coalizões: 1) quantos partidos farão parte da coalizão; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àquelas do presidente; 3) e a quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros" (2017, pp. 530-531). Isto implica negociações/trocas (oferta de bens políticos e financeiros) entre partidos e lideranças políticas para otimizar os custos de se realizar a agenda governamental e aumentar a eficiência da governabilidade durante o mandato.

Neste sentido, as alianças e os acordos políticos e partidários, bem como as nomeações para cargos públicos (como ministros, secretários de estado, entre outros) e as emendas parlamentares, são importantes recursos do executivo para governar. A política de patronagem é comum em todos os sistemas políticos, sendo, porém, prejudicial para elaboração das políticas públicas em geral (Mainwaring, 1993). No Brasil, o presidente da república precisa dialogar com as lideranças políticas

---

parlamentares votarem de acordo com as linhas por eles (os líderes) estabelecidas. Quando maior for esta capacidade, maior será a facilidade de cumprimento de acordos entre o presidente e os partidos. (...) alta taxa de indisciplina aumenta a instabilidade que experimenta o presidente no trato com os partidos" (Amorim Neto, 1994, p. 21).

[71] Cabe assinalar que o poder legislativo no Brasil "é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal" (art. 44, CRFB).

em múltiplas arenas e num cenário multinível de governança. Portanto, as suas prerrogativas sobre o orçamento, a sua iniciativa em matérias legislativas e a patronagem (favorecimento de cargos no governo) são algumas das ferramentas que funcionam como barganha para o executivo na defesa de seus interesses e na condução do governo. Isto também se aplica ao caso da liberação das emendas apresentadas no Congresso Nacional durante a aprovação do orçamento. Esta é a garantia de apoio dos parlamentares para aprovação da agenda presidencial (Gomide & Pereira, 2018, p. 16).

Cumpre salientar que quanto maior for o tamanho do partido do presidente no legislativo e menor a fragmentação partidária no Congresso, certamente menor será a necessidade de se construírem coalizões interpartidárias (Bertholini & Pereira, 2017, p. 536). Para influenciar a política pública é preciso que o parlamentar esteja alinhado com o presidente, cabendo-lhe basicamente duas alternativas: "fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à presidência no próximo termo" (Limongi, 2006, p. 41).

Ao analisar o processo de formação e gerência das coalizões presidencialistas, Bertholini & Pereira (2017) constataram a heterogeneidade ideológica das coalizões presidenciais no Brasil, que percorre da esquerda à direita do espetro político. Por exemplo, a governação de Fernando Henrique Cardoso do PSDB (que governou de 1995 a 2002) foi marcada pela presença de partidos de centro-direita, enquanto as duas subsequentes governações de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff do PT (2011-2016) a coalizão partidária foi ideologicamente muito diversa, com a presença de partidos de extrema-direita, assim como de partidos de extrema-esquerda. Estes autores mostram que "a tensão (e seus respetivos custos) aumenta na medida em que as posições ideológicas dos parceiros da coalizão de governo se tornam mais divergentes" (Bertholini & Pereira, 2017, p. 546).

Em suma, a interação entre o executivo e o legislativo brasileiro é um tema complexo que envolve o processo democrático brasileiro, ou seja, compreender a inter-relação entre partidos, legislativo e presidente, e suas distintas correntes ideológicas. Dois aspetos são centrais ao tema, como trata Santos (2002). Por um lado, a compreensão dos poderes constitucionais que fixam as relações do presidente com o poder legislativo. Por outro lado, entender os procedimentos decisórios internos do legislativo e, no interior deste, entre os líderes e as bancadas parlamentares. Para esse autor, o padrão mais consistente de comportamento partidário poderá (possivelmente) contribuir para o aprofundamento da democracia (seu funcionamento e manutenção), reduzir a taxa de clientelismo e aumentar a consistência das políticas públicas, bem como melhorar a vida do eleitor brasileiro no sentido de identificar de forma mais eficiente diferenças entre os partidos. Portanto, as decisões das políticas públicas num governo presidencialista (com elevado número de partidos e bastante fragmentado) exigem maior esforço não apenas das instituições públicas no controlo, maior transparência e *accountability*, mas também um maior envolvimento (ou participação) da população nessas decisões.

Importa então clarificar, a seguir, a atual configuração do sistema partidário brasileiro.

4.1.3. O sistema multipartidário brasileiro

Entre 1946 e 1964, durante o período da ditadura militar a estrutura do sistema de partidos brasileiro foi bipartidária compulsória (1966-1979). O governo brasileiro esteve sob a liderança da Aliança Renovadora Nacional (Arena) e contou com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), enquanto partido de oposição ao governo. Essa estrutura emergiu a partir do Ato Institucional nº 2 (AI-2), de 26 de outubro de 1965, que extinguiu o anterior sistema multipartidário no país (vigente desde 1945).

O sistema bipartidário do período militar foi, em particular, concebido para controlar os aliados e dissidentes políticos, tendo como traço característico o monopólio político do governo pelas Forças Armadas, que exerceram domínio sob o aparelho do estado pelo menos até 1979 (Codato, 2005, p. 98). Durante o período autoritário, foram instituídos controlos rígidos no funcionamento dos partidos no país para, assim, punir os parlamentares infiéis e retaliar os dissidentes da Arena (Mazzaroba & Souza, 2015, p. 151).

É importante destacar que o período militar combinou traços característicos de um regime autoritário com outros típicos de um regime democrático. Este é um tipo de arranjo político híbrido como argumenta Kinzo (2001, p. 4). Isto é, significa que, mesmo sob forte controlo e imposições do comando militar os partidos continuaram em funcionamento no país com alternância na presidência da república com eleições periódicas, além do contínuo funcionamento do Congresso Nacional e do poder judiciário. Portanto, mesmo com a imposição do regime militar continuaram vigentes as instituições da democracia representativa clássica – como os partidos políticos, o parlamento e as eleições (Codato, 2005, p. 94). De qualquer modo, foram instituídos controlos rígidos para o funcionamento dos partidos no país. Isto se aplica ao caso da fidelidade partidária, enquanto recurso para reprimir os parlamentares infiéis e retaliar os dissidentes da Arena, além da ausência de autonomia dos partidos para reger suas estruturas internas (Mazzaroba & Souza, 2015, p. 151).

Em 1979, durante o governo de Figueiredo, decorreu uma reforma partidária que levou à dissolução da estrutura bipartidária (pela Lei nº 6.767, de 20/12/1979). Mantiveram-se as eleições indiretas para a presidência da república e dos governadores, pelas assembleias estaduais (Ferreira, 2018, p. 31). A Arena e o MDB foram extintos, e uma nova estrutura partidária emergiu no país. Há então o regresso do multipartidarismo, que representa a existência de várias formações partidárias[72]. Destaca-se ainda a influência que novas forças sociais exerceram na atividade política brasileira desde então, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, e a Central Única dos Trabalhadores

[72] O Tribunal Superior Eleitoral tem registado 32 partidos políticos, com uma lista de 22 partidos em formação (https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse. Acesso em: 03 de outubro de 2022). Destaca-se que "somente candidatos filiados há pelo menos um ano em partidos políticos devidamente inscritos no TSE podem ter suas candidaturas registadas para a eleição a ser realizada" (Pereira R. V. & Gelape, 2015, p. 263).

– CUT, que conferem protagonismo à classe trabalhadora (Filgueiras, 2006, p. 181).

De modo geral, os partidos são instrumentos essenciais à democracia representativa, uma vez que "são elementos fundamentais na dinâmica de sua estrutura jurídico-política" (Baracho, 1979, p. 130). A lei nacional brasileira dispõe que os partidos representam a pessoa jurídica de direito privado que se destina "a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal" (art. 1º, Lei nº 9.096/1995). Os partidos possuem o monopólio da representação política no Brasil. A CRFB insere mesmo um capítulo específico sobre os partidos, assegurando que é livre a "criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (...)" (art. 17, CRFB)[73]. Note-se que o pluripartidarismo está assegurado pela autonomia dos partidos, ou seja, pela liberdade de criação de partidos políticos, da sua organização e funcionamento no Brasil.

É de assinalar que a nova estrutura multipartidária (pós-ditadura militar) acentuou o ritmo de transformação do regime militar para um regime liberal-democrático sob a governação de José Sarney (1985-1990), mas sem necessariamente afetar a direção conservadora do governo (Codato, 2005, p. 84). O processo eleitoral também desencadeou a abertura política de forma estratégica e politicamente moderada no país (Lamounier, 1991; Codato, 2005, p. 94). A este respeito, e de modo geral, existem amplos debates na literatura sobre o efeito dos sistemas eleitorais sobre os partidários[74].

Em 1989 vários partidos emergiram na competição da eleição presidencial (ao abrigo do sistema majoritário). O Brasil da Nova República constitui então um país com um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo, na sequência do pluripartidarismo outorgado pela Constituição de 1988 (Carreirão, 2014; Limongi, 2006; Power & Zucco, 2009).

A excessiva fragmentação partidária, como trata Kinzo (2003, p. 16) ocorre particularmente em função dos variados tipos de disputas intra-elites de caráter regional no país. Contudo, existem diferenciações entre os partidos políticos, como, por exemplo, quanto ao seu posicionamento ideológico no eixo esquerda-direita[75]. Além disto, observa-se a frequente migração dos atores políticos de um partido para outro, o que reflete, no geral, a fraca organização partidária ou o reduzido comprometimento dos representantes com seus partidos. Acrescenta-se ainda que, em um sistema

---

[73] Legislação aplicável ao registo dos partidos no Brasil: Lei nº 9.096//1995 e Resolução-TSE nº 23.571/2018, que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos no país (https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse).

[74] A abordagem sobre o impacto do sistema eleitoral e partidário (ou a relação entre ambos) está presente em Duverger (1980), Shugart (2005) e Sartori (1982).

[75] A abordagem sobre o posicionamento ideológico dos partidos políticos brasileiros no eixo esquerda-direita está presente no capítulo metodológico (Capítulo 5). Várias pesquisas favorecem esta perspetiva no âmbito nacional por diferentes análises (ex.: Bolognesi et al, 2021; Carreirão, 2006, 2014; Carvalho, 2020; Jorge et al., 2018; Maciel et al., 2017; Medeiros, 2018; Tarouco & Madeira, 2013, 2013a, 2015; Oliveira & Fernandes, 2013; Oliveira & Mathieu, 2015; Scheeffer, 2016, 2018; Scheeffer et al., 2020).

multipartidário altamente fragmentado como o brasileiro[76], são constantes as alianças eleitorais (ou coligações eleitorais) e as coalizões de governo (para formação do governo depois das eleições).

Como ressaltam Peres e Lenine (2017, p. 66), muitos fatores influenciam esta fragmentação partidária no país. Entre estes destacam-se as coligações eleitorais, a facilidade de se criar partidos, a permissão para migração de políticos entre os partidos sem perda de mandato quando se trata de adesão a uma nova legenda, a concessão de proporções do fundo partidário e do tempo de propaganda política e eleitoral nos media, bem como os fatores ambientais dos sistema sociais e políticos mais gerais (ex.: a quantidade de lideranças regionais, as disputas locais, a fragmentação dos interesses de grupos, entre outros). Ressalta-se, entretanto, que as coligações eleitorais servem de estratégia de competição e as coalizões partidárias representam um processo de formação do governo motivado, particularmente, pela conquista de cargos – ou orientação ou motivação *office-seeking* – (Peres & Lenine, 2017, p. 61). Esses autores mencionam ainda que os cargos do executivo (presidente da república, governadores e prefeitos) são, no geral, os mais cobiçados e vistos como os mais importantes, influenciando as coligações. Por tudo isto, o eleitor mediano acaba por ter dificuldade de fixar a imagem dos partidos brasileiros, enquanto entidades que estruturam a escolha eleitoral, bem como em distinguir os seus líderes e as suas propostas e, portanto, em estabelecer uma lealdade partidária (Kinzo, 2005, p. 76).

Cabe ainda mencionar que o sistema partidário brasileiro representa a junção de vários subsistemas partidários (ou sistemas subnacionais) – municipal, estadual e nacional. Neste âmbito, adaptando a linha do estudo pioneiro de Lima Jr. (1983), Ribas (2020) analisou o perfil e as características da disputa política subnacional no sistema partidário brasileiro, nomeadamente no nível dos estados (eleições para Assembleias Legislativas e bancadas estaduais na Câmara dos Deputados, entre 1982 e 2018). Como expõe esse autor, embora as regras eleitorais sejam nacionalizadas, existem especificidades regionais e locais (estadual e municipal) que explicam as dinâmicas e os formatos próprios e distintos do sistema partidário nacional. A divisão temporal da eleição, o hibridismo de fórmulas eleitorais e a existência de diversos distritos eleitorais com magnitudes distintas, são algumas das especificidades dos subsistemas partidários no país. De modo geral, o seu estudo ratifica a validade da racionalidade contextual, as distintas dinâmicas assumidas e os formatos convergentes entre os subsistemas partidários brasileiros. Portanto, para discutir o sistema partidário do país é preciso também ter em conta as principais regras que compõem o sistema eleitoral e o impacto do federalismo, bem como o intenso calendário eleitoral, em que os partidos competem em distritos eleitorais bastante distintos (em magnitude de eleitores).

É de destacar que o multipartidarismo brasileiro, e sua elevada fragmentação, amplia o debate (nem sempre consensual) em torno das colorações ou identidades partidárias no país. Provavelmente,

---

[76] Análise sobre a fragmentação do sistema partidário no Brasil pode ser obtida em Zucco Jr. e Power (2019).

tal deve-se aos frequentes realinhamentos do sistema partidário ao longo da história (com a extinção, criação ou fusão de novos partidos), além das trocas de pertença a partidos pelos representantes/líderes políticos. É preciso ainda considerar o papel das alianças partidárias que se estabelecem para elevar as chances de vitória nas eleições e a representatividade no Congresso Nacional, por meio das coligações eleitorais, ou ainda para a formação de governo com as coalizões partidárias (Machado, 2017). Acrescenta-se também as grandes diferenças em relação aos distritos eleitorais regionais e locais. Tudo isto complexifica a compreensão da dinâmica partidária e respetivas localizações ideológicas dos partidos desde a redemocratização nos anos 80 no Brasil.

Cumpre ainda destacar que a dinâmica política-institucional brasileira pode ser discutida sob perspetivas bastante desfavoráveis (Ames, 1995, 1995a; Mainwaring, 1993 e 2001). Mas é certo que a constituição brasileira assegura aos partidos autonomia no estado democrático de direito (CRFB, art. 17). Portanto, são "os partidos que se inter-relacionam no interior do sistema na disputa pelo voto dos eleitores e não as pessoas. Essa pode ser uma boa razão para que os partidos políticos figurem, atualmente, como atores principais da democracia brasileira" (Medeiros, 2018, p. 52). É preciso compreender as regras eleitorais que influenciam no formato do sistema partidário brasileiro (Braga, 2007).

A próxima subsecção ocupa-se da caracterização do sistema eleitoral brasileiro. Como a presente pesquisa toma como objeto de análise os partidos dos distintos executivos do Brasil (explicação presente no capítulo metodológico – Capítulo 5), o enfoque dessa caracterização recai sobretudo nas eleições para o executivo.

4.1.4. Caracterização do sistema eleitoral na perspetiva do poder executivo

O sistema político brasileiro utiliza o sufrágio universal e o voto direto e secreto, atendendo aos dispositivos constitucionais. O voto é obrigatório para todos os cidadãos maiores de dezoito anos, sendo facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezasseis e menores de dezoito anos (art. 14, CRFB). Deste modo, as eleições são livres e diretas no Brasil, e os partidos políticos competem por cargos públicos, enquanto órgãos representativos e de decisão dos cidadãos (Kinzo, 2005; Sartori, 1982). Por determinação constitucional, não é permitida a candidatura avulsa, sendo critério de elegibilidade a filiação partidária (V, §3º do art. 14, CRFB). Isto é, o candidato a cargo eletivo deve estar previamente filiado num partido para poder concorrer em eleições.

No Brasil vigora o sistema eleitoral majoritário e o sistema proporcional com lista aberta com vista à eleição de diferentes órgãos[77]. Além disto, é permitida a prática de coligações eleitorais

[77] Sobre o sistema de lista aberta brasileiro consultar, por exemplo: Ames (1995, 1995a), Mainwaring (1991) e Nicolau (2006).

amplamente utilizada pelos partidos políticos brasileiros[78]. O sistema majoritário diz respeito às escolhas das chefias do poder executivo (presidente da república, governadores e prefeitos; e seus vices) e do poder legislativo (senadores e seus suplentes). Este sistema eleitoral "supõe a atribuição da totalidade dos cargos de uma circunscrição eleitoral ao partido que conseguiu maior número de votos" (Baracho, 1979, p. 147). O sistema eleitoral proporcional está associado às escolhas dos membros do legislativo, nomeadamente os deputados federais, estaduais e distritais, além dos vereadores. Esse sistema corresponde à representação proporcional que "determina a cada partido um número de representantes que guarda relação com os votos que conseguiram" (Baracho, 1979, p. 147).

As eleições proporcionais ocorrem com base em circunscrições eleitorais amplas em que se deve eleger vários representantes no Brasil (Silva, 2005, p. 371). Esta é a forma de "assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação" (Nicolau, 2004, p. 37). Assim, este sistema considera as cadeiras a serem preenchidas na Câmara dos Deputados distribuídas em função da proporção populacional de cada circunscrição eleitoral por estado e Distrito Federal[79].

O exercício do poder executivo distingue-se pelo cargo do chefe do executivo nos distintos níveis de governo. O presidente da república é o chefe do executivo federal, sendo apoiado pelo vice-presidente e pelos ministros de estado. Os estados e o Distrito Federal têm como chefe do executivo os governadores, que são auxiliados pelos vice-governadores e os secretários estaduais nos estados. O cargo do executivo municipal é exercido pelo prefeito que recebe apoio do vice-prefeito e dos secretários municipais. Esses cargos são preenchidos conforme os resultados das eleições por sistema majoritário, de quatro em quatro anos (período do mandato eletivo no país).

Apenas a eleição presidencial representa a totalidade do país que forma um único distrito (Kinzo, 2003). As eleições são coincidentes para os cargos de presidente da república, vice-presidente da república, senador e deputado federal, que juntos formam o governo nacional. Neste momento, concorrem para formar o governo estadual os cargos de governador e de deputado estadual. Esta eleição ocorre em distintos distritos ou circunscrições eleitorais dos estados, que diferem significativamente em termos de tamanho populacional e de magnitude do distrito.

Na prática, nas eleições de sistema majoritário (presidente da república e governadores dos estados e do Distrito Federal) prevalece o número de votos válidos que cada candidato obteve, simultaneamente. Estas eleições podem realizar-se em dois turnos. O primeiro turno realiza-se no primeiro domingo de outubro (e em anos pares/de quatro em quatro anos). Caso não se alcance a maioria absoluta para o cargo eletivo (50% dos votos, que excluem os votos em brancos ou nulos, mais um voto) realizam-se novas eleições (segundo turno) no último domingo de outubro, do ano

---

[78] Sobre as coligações partidárias no Brasil ver por exemplo: Carreirão (2006) e Krause et al. (2017).

[79] As características dos sistemas majoritário, proporcional e misto (este último não se aplica ao Brasil) podem ser consultados, por exemplo, em Silva (2005, pp. 370- 378).

anterior ao do término do mandato vigente, apenas nos municípios com mais de 200 mil eleitores. De igual forma, depois de dois anos das eleições nacionais, realizam-se as eleições locais (executivo municipal) para escolha dos prefeitos (e seus vices). Se o número de eleitores nos municípios for menor que esse, as eleições dos prefeitos realizam-se em um único turno (por maioria simples).

É possível a reeleição para mandatos executivos de quem houver sucedido ou substituído o governante no curso do mandato (§ 5º do art. 14, CFRB). Porém, o titular deste mandato poderá concorrer a uma próxima legislatura por uma única vez. A permissão de formação de coligação partidária é outro aspeto a destacar nas eleições. Reforça-se que a coligação eleitoral significa a formação de alianças eleitorais entre partidos (Nicolau, 2004, p. 53). Este é um recurso que procura maximizar as vantagens eleitorais dos partidos coligados (Miguel, 2017, pp. 26-28), bem como ser uma alternativa para que as diversas demandas sociais possam chegar ao poder legislativo que de outra forma não seriam representadas pelas minorias.

Cabe destacar algumas regras eleitorais que contribuem para aumentar a complexidade do jogo eleitoral no Brasil, e que são abordadas por Kinzo (2003). Primeiro, em 1994, foi estabelecida a obrigatoriedade da vinculação das alianças partidárias entre a eleição do executivo estadual e a dos cargos legislativos (por legislação do Congresso Nacional). Além disto, é determinado que os partidos devam organizar-se em bases nacionais. Isto é, os partidos devem formar base em função de disputa regional num número elevado de estados, competindo com partidos de perfil semelhante. Caso contrário, deverão integrar alianças eleitorais, as mais variadas, a fim de garantir representação no legislativo federal. Portanto, ao procurar ampliar a sua base nacional, estes partidos acabam por buscar apoios estaduais bastante diversificados e heterogéneos. Isto dificulta, como aborda a autora, a apresentação de perfis partidários claros junto ao eleitorado. A terceira regra é a coincidência do calendário eleitoral para cargos políticos em níveis nacional e estadual. Essa coincidência tem impacto significativo na formação do legislativo nacional, porque a escolha dos representantes políticos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, além de ser definida no primeiro turno, também é *estadualizada* (Kinzo, 2003, p. 16).

É preciso ter em conta que a heterogeneidade do contexto territorial, social e geopolítico brasileiro também é um ponto central no debate do sistema político e, portanto, eleitoral. O ambiente da federação apresenta significativas diferenças e diversidades regionais/locais (política, administrativa, financeira, económica, cultural, ambiental, populacional, entre outras). Dada a estrutura de competição partidária no país, os partidos políticos (que conformam o sistema partidário nacional) precisam definir estratégias específicas de competição. Essa heterogeneidade também impacta no fornecimento de infraestruturas e serviços públicos, em que a administração pública se responsabiliza pelos mecanismos de provisão pública (direta ou indiretamente).

Cabe agora encerrar esta caracterização sobre o sistema político brasileiro com a apresentação das principais competências dos entes federativo, a que se procede em seguida.

4.1.5. Competências constitucionais dos entes federados

A constituição federal define as diferentes competências de cada ente federativo (ex.: legislativa, tributária, social, económica, entre outras). Considerando a estrutura político-administrativa do país, os entes federativos assumem responsabilidades dos diferentes fornecimentos de serviços públicos em importantes áreas, como a social e económica (saúde, educação, segurança, transportes, saneamento, iluminação pública, habitação, rodovias, entre outras). Para isto, devem obedecer os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[80].

É preciso ter em conta as competências dos distintos níveis de governo para compreender o que pode ficar a cargo do estado ou deve ser delegado à iniciativa privada. De acordo com Silva (2005), a União trata das matérias de interesse nacional, enquanto os estados se ocupam das matérias de interesse regional e os municípios das matérias de interesse local. Porém, o autor menciona a complexidade de se discernir o que representam os interesses de cada ente federativo, bem como a dificuldade de distinguir um interesse do outro. Além disto, existem situações de competências em áreas comuns (art. 23, CRFB) em que se preveem atuações paralelas entre as unidades federativas e em setores concorrentes (pela perspetiva de federalismo cooperativo)[81].

A constituição enumera um rol de competências privativas da União, que poderá legislar sobre vários temas, como águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; diretrizes da política nacional de transportes; segurança social; diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, estados, Distrito Federal e municípios (obedecido o disposto no art. 37, XXI, CRFB) e para as empresas públicas e sociedades de economia mista (nos termos do art. 173, § 1°, III); entre outros (art. 22, CRFB).

Não sendo competências privativas, a União deve ainda manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território; serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e

---

[80] Estes são os princípios orientadores da administração pública que podem ser consultados, por exemplo, em Coelho (2014, pp.30-33).

[81] A CRFB de 1988 relaciona as competências comuns dos distintos níveis de governo, como cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito; entre outras (art. 23, CRFB).

os portos marítimos, fluviais e lacustres), entre outras competências (art. 21, CRFB).

Compete também à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, CRFB). No caso das políticas públicas comuns, os estados e os municípios têm competências das atividades de execução, cabendo à União definir as diretrizes e políticas nacionais. Quando se trata de ganho de economia de escala, este executivo exerce força de interferência política em relação aos demais entes da federação com a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento económico e social (Mohn, 2010, p. 223).

É de destacar que a constituição brasileira fornece algumas das diretrizes (amplas e restritas) para o alcance do interesse público ou dos interesses dos cidadãos. Além de ter a prerrogativa de atuar na atividade económica por razões de imperativos da segurança nacional ou de relevância do interesse público (art. 173, CRFB), o estado deve prestar serviços públicos, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão (art. 175, CRFB). Este último indica a ação delegatória do estado ao privado no caso que a constituição específica enquanto competências dos entes federados. Além disto, a constituição determina gastos mínimos em saúde e educação por estados e municípios, quanto políticas sociais (D'Albuquerque & Palotti, 2021).

Como já exposto, a Carta Magna enumera detalhadamente as competências da União[82], além de indicar as competências concorrentes e compartilhadas ou comuns entre os entes da federação[83]. Reforça-se que todos os entes estatais (por meio de leis complementares) podem fixar normas para cooperar (por justificação de competência comum) em prol do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional (§ único, art. 23, CRFB).

Existem dois tipos de repartição de competências: a horizontal e a vertical. Esta abordagem de Mohn (2010, pp. 219-220) esclarece que União tem uma orientação de repartição horizontal no campo material e legislativo, permanecendo os estados com as competências remanescentes não enumeradas e os municípios com as competências definidas indicativamente (arts. 21, 22, 25 e 30, CRFB). O Distrito Federal acumula então as competências estaduais e municipais, com poucas exceções (arts. 21, XIII, XIV; e 22, XVII, CRFB). A repartição vertical trata dos casos de atuação concorrentes (ou concomitante e cooperativa) dos entes federativos. A União estabelece as regras gerais a serem suplementadas pelas demais instâncias (arts. 24 e 30, II, CRFB).

Em termos específicos, compete aos municípios legislar privativamente sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CRFB). Trata-se então de responsabilidades para assegurar os serviços públicos locais, incluído o de transporte coletivo, que têm caráter essencial (art. 30, V, CRFB). Este é

---

[82] Sobre os serviços públicos de atendimento do governo federal, consultar, entre outros, Enap (2018).

[83] É amplo o quadro de regulamentação de determinadas áreas comuns no Brasil, como, por exemplo, a área de saúde (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990), de saneamento básico (novo marco legal nacional de 2020: Lei 14.026/2020), de assistência social (Lei nº 8.742/1993, Lei nº 14.284/2021, Decreto nº 10.852/2021), de habitação de interesse social (Lei nº 11.124/2005) e do meio ambiente (Lei nº 6.938/1981).

o único serviço específico dos municípios presente na CRFB. Deste modo, entende-se que os municípios fornecem múltiplos serviços públicos (de interesse local), como o ordenamento urbano, a iluminação pública, a pavimentação, o licenciamento de atividades rurais de baixo impacto ambiental, o transporte coletivo, entre outros (Enap, 2018, p. 11-12)[84]. Os estados têm exclusivamente a competência de serviços de interesse regional. A constituição esclarece, então, que o serviço de gás canalizado é de competência dos mesmos (art. 25, § 2º, CRFB).

Portanto, não sendo funções exclusivas do estado, os governos brasileiros podem fornecer infraestruturas e serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse coletivo. Os entes federativos podem, assim, recorrer ao apoio ou à participação de terceiros (pessoas físicas ou jurídicas de direito privado) no fornecimento de bens e serviços públicos de forma disciplinada e controlada pelo poder público (Di Pietro, 2017). Esse fornecimento ocorre por diferentes institutos jurídicos, como nos casos da contratação pública tradicional, da autorização, da permissão, da concessão comum e das PPPs, entre outros formas de gestão associada, como os consórcios públicos e os convénios (Di Pietro, 2017, p. 30-35).

Deste modo, as distintas esferas de governação (federal, estadual, distrital e municipal) dotam-se de uma estrutura e atividade administrativa própria e independente, com autoadministração e autolegislação (Medauar, 2018). Cada administração é comandada pelo chefe do executivo que fixa as diretrizes (nacional, regional ou local) das políticas públicas respeitando as normas constitucionais e os marcos regulatórios, bem como se responsabiliza pela gestão da coisa pública.

Qualquer um dos entes federativos brasileiros tem então competências para celebração das PPPs e, por isso, os mesmos são contemplados na análise desta pesquisa.

A próxima secção ocupa-se do surgimento e dos aspetos caracterizadores das PPPs no Brasil.

4.2. O advento e as principais características do estatuto jurídico das PPPs no Brasil

As PPPs são um recurso alternativo à contratação pública entre o estado e o setor privado para o desenvolvimento de políticas públicas nas esferas económica e social (Bovaird, 2004; Di Petro, 2017, Flinders, 2005). No enquadramento teórico desta pesquisa (no Capítulo 2), abordaram-se os aspetos relativos à conceptualização destas parcerias e as suas especificidades com referência ao surgimento e a evolução das mesmas no Reino Unido. Sendo o Brasil o estudo de caso nesta pesquisa, importa apresentar desde já a expressiva mudança do modo de organização e funcionamento do estado brasileiro pelo dogmatismo neoliberal nos anos 90 (primeira subsecção). Esta é a fase em que se

[84] Consultar as competências da esfera municipal, por exemplo, Enap (2018) e Hermany e Machado (2021).

observa um significativo avanço das políticas de privatização, desregulamentação e liberalização da economia no país. Na sequência, apresenta-se o enquadramento institucional e legal das PPPs no Brasil (Lei nº 11.079/2004).

Portanto, esta secção trata especificamente do surgimento e funcionamento do instituto jurídico das PPPs no Brasil. Com isto, esclarece o avanço das reformas do aparelho do estado, sobretudo nos anos 90, e do processo de privatização no país. Na sequência, ocupa-se da fase de instituição do marco legal das PPPs (Lei nº 11.079/2004). A conceptualização e as principais características destas parcerias são expostas na última parte desta subsecção.

4.2.1. As reformas do aparelho do estado e o processo de privatização

A crise económica mundial dos anos 80 e 90 afetou o desempenho macroeconómico do Brasil[85]. Neste contexto, foram introduzidas reformas estruturais justificadas sobretudo em função da crise da dívida externa e do estado, bem como da elevada inflação no país. Esse período foi marcado pela exaustão dos ciclos de crescimento económico e de expansão do setor produtivo estatal no Brasil (Pinheiro, 1999). Em geral, as medidas neoliberais, como a privatização, a desregulamentação e a liberalização económica, alteraram o modo de organização e funcionamento do estado.

A privatização foi um dos instrumentos políticos assumido em grande parte da agenda governamental. Após a promulgação da constituição de 1988, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), criou o Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei nº 8.031/1990). De modo geral, este plano foi um dos esforços do governo federal para criar um ambiente normativo e regulatório que beneficiasse o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura com investidor privado, em função da baixa capacidade de investimento do estado (Baptista & Accioly, 2019).

Portanto, o PND de 1990 ampliou a privatização das empresas estatais. Como menciona Pinheiro (1999, p. 160) essa ampliação justifica-se em função de vários fatores: (i) as transformações ocorridas no cenário político doméstico (processo de democratização do país) e internacional (fim da Guerra Fria); (ii) a reorientação do modelo de desenvolvimento económico; (iii) a deterioração do desempenho das empresas estatais; (iv) e a necessidade de revigorar a política macroeconómica. O autor aponta que o estado não tinha capacidade de continuar a liderar o processo de acumulação de capital e deveria dar respostas ao desempenho negativo da economia e à crise do estado.

As políticas neoliberais tiveram continuidade com a governação de Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), eleito em dois subsequentes mandatos (1º

[85] Os dados comparados da conjuntura económica, de 1980 e 1990, podem ser consultados, entre outros, em Giambiagi e Moreira (1999).

mandato de 1995 a 2003, 2º mandato de 2004 a 2008). Procurando sanar a crise do estado, o seu governo instituiu, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), representando uma das mais expressivas reformas empreendidas no país. Este plano tinha como objetivo central resolver três facetas da crise do estado (Bresser-Pereira, 2001). A primeira diz respeito à crise fiscal do estado, devido à perda do crédito público e à poupança pública negativa. A segunda corresponde à crise de intervenção do estado na economia e na sociedade, tendo em conta o esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, além do fracasso de se tentar criar um estado do bem-estar no Brasil nos moldes social-democratas europeus[86]. A terceira respeita à crise do aparelho do estado, ou seja, aos problemas de ineficiência e má qualidade da administração pública central e dos serviços sociais do estado.

Este plano de reforma seguiu uma política de redução do intervencionismo estatal apoiado no ideário do estado subsidiário[87]. Esse plano também enfatizou a importância do estado gerencial[88] ou do gerencialismo pela busca da eficiência, eficácia e economicidade do setor público (Bresser-Pereira, 1997 e 2001; Di Pietro, 2017; Newman & Clarke, 2012). De modo geral, o governo procurou retirar o estado de determinadas áreas diretamente produtivas com recurso à privatização.

Assim, a governação de Fernando Henrique Cardoso ficou marcada por um intenso programa de privatizações. O estado deixa então de ser grande produtor de bens de serviços e, em paralelo, amplia-se a sua capacidade de regulamentação, coordenando os investimentos públicos e privados em áreas e setores estratégicos da economia (Brasil, 1996). Mas o objetivo central das privatizações está associado à obtenção de receitas para abater a dívida pública, bem como atrair investimentos diretos estrangeiros essenciais para financiar o deficit em conta corrente (Pinheiro, 1999). É de destacar que, nos anos 90, o Brasil tornou-se líder mundial de valor de ativos estatais vendidos com as privatizações (IPEA, 2013; Pinheiro, 1999)[89]. O processo de desnacionalização da economia brasileira contou com a participação central do BNDES, de bancos nacionais e de fundos de pensão (Filgueiras, 2006, p. 195).

Deste modo, sucessivos planos económicos (como o PND de 1997) e reformas estruturantes (Plano de Reforma de 1995) conduziram a uma redução do papel do estado nas esferas económica e social, a uma liberalização e desregulamentação da economia e a uma ampla transferência de serviços

---

[86] No Brasil, o estado de bem-estar teoriamente está associado ao estado desenvolvimentista. O conceito de desenvolvimentismo pode ser consultado, por exemplo, em Carneiro (2012), Fonseca (2014), Perissinotto (2014) e Sampaio Jr. (2012). No plano teórico, o estado desenvolvimentista está associado à teoria estruturalista do desenvolvimento com a macroeconomia keynesiana, onde se inclui um estado amplamente interventor na economia e na sociedade com um setor privado dinâmico (Bresser Pereira, 2016, p. 2).

[87] Amparado pelo princípio da subsidiariedade, o estado deve deixar de intervir em atividades que o privado consiga desempenhar pela sua iniciativa e recursos, devendo ajudar, estimular e criar condições à iniciativa privada para que, então, possa, sempre que possível, desempenhar as suas atividades (Di Pietro, 2017, p. 23). Consultar ainda Baracho (1995) e Kalil (2014).

[88] A abordagem da reforma administrativa ou reforma gerencial pode ser consultada no Brasil, por exemplo, Bresser-Pereira (1995, 1997 e 2001), Cavalcante (2020) e Reis (2014). Para o plano diretor, ver Brasil (1995).

[89] Sobre as privatizações no Brasil, consultar, por exemplo Biondi (1999).

públicos para os privados por meio da sua privatização (em sentido restrito e amplo). Concretamente, a primeira reforma do governo de Fernando Henrique Cardoso permitiu ampliar o recurso aos contratos administrativos com o arcabouço legal de licitação na esfera pública (Lei nº 8.666, de 21/06/1993[90]) e das contratações com uso de concessão[91] de serviços públicos (Lei nº 8.987/95[92]). Estes recursos de governação tornaram-se alternativas para a melhoria dos serviços públicos (em termos de qualidade, eficiência, eficácia e produtividade).

Este governo reconheceu os limites da ação estatal e, com isso, colocou em relevo a necessidade de criar e fortalecer a descentralização administrativa. Com isto, houve também o incremento de novas formas de mobilização e parcerias entre os entes federados e agências estatais, bem como as múltiplas e diferenciadas organizações da sociedade civil, como empresas, organizações sindicais, organizações voluntárias – como as ONG´s, entre outros (Brasil, 1996, p. 104).

O cenário de crise fiscal e de modificação da estrutura da administração pública, na década de 90, levou à definição de regras rígidas para o controlo do deficit público e a maior transparência das ações governamentais (Netto, 2018, p. 85). O controlo dos gastos governamentais seguiu as determinações da CRFB (art.165). Isto constata-se pela instituição da Lei Complementar nº 101 (ou Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em 4 de maio de 2000. Trata-se de uma lei que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal" (ar. 1º, LC/00). A LRF introduziu uma nova forma de conduta para o gestor público e modernizou as finanças públicas por toda a esfera de governo a partir da exigência de elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)[93]. De modo geral, esses três instrumentos de gestão das finanças públicas perfazem uma unidade indissociável no contexto da LRF, que inaugurou um novo período na história político-administrativa do país. Desde a sua publicação, o equilíbrio das contas públicas, a busca de metas e de resultados tornaram-se preocupações permanentes nas distintas esferas de governação pública. A inovação introduzida neste âmbito é a tentativa de melhorar os resultados e dar maior transparência à aplicação dos recursos, mediante a ligação dos instrumentos de planeamento e orçamento. De modo geral, as regras de controlo do endividamento público procuram evitar que as futuras administrações, eventualmente, fiquem

---

[90] Em abril de 2021, o presidente da república, Jair Bolsonaro, sancionou a nova lei de licitações e contratos administrativos do Brasil (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Consultar: https://www.camara.leg.br/noticias/742288-nova-lei-de-licitacoes-e-sancionada-por-bolsonaro-com-26-vetos/.

[91] A participação privada com uso da concessão é histórica no Brasil. Em resumo, a concessão permitiu a expansão de importantes serviços, como "transporte, portos, energia elétrica, durante o império e a República Velha, sendo responsáveis por parte importante do desenvolvimento experimentado pelo país no período" (Enap, 2021, p. 24).

[92] Esta lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Consultar: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm.

[93] O tema da retomada do planeamento governamental no Brasil pode ser consultado em Pare e Valle (2006). As finalidades dos três instrumentos formais e obrigatórios de orçamento do Brasil (PPA, LDO e LOA) estão presentes em Bezerra Filho (2013), Giacomoni (2021) e Siqueira e Reyes-Tagle (2017: p. 47).

engessadas ou paralisadas, diante de decisões passadas, notoriamente indesejáveis, no sentido da gestão pública (Brasil, 1996).

Portanto, os anos 90 marcaram profundamente as transformações do aparelho do estado brasileiro. De modo geral, as reformas administrativas priorizaram as ações voltadas para a desburocratização, a descentralização, a transparência, a avaliação de resultados e o controlo das finanças públicas. Além disso, a concessão dos serviços públicos permite aproximar o produtor do usuário dos serviços públicos de modo a melhorar o atendimento das demandas sociais (Brasil, 1996). Este é um contexto de mudança que alargou os instrumentos de gestão contratual entre os setores público e privado dando origem às PPPs. Este tema é exposto a seguir.

4.2.2. O marco legal das PPPs no Brasil

As PPPs foram instituídas no Brasil com a promulgação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (alterada pela Lei nº 12.766/2012). O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), do Partido dos Trabalhadores (PT), seguiu a tendência mundial de instituir esta forma de parceria para estimular o investimento em infraestruturas e, assim, apoiar a atividade económica e o bem-estar da população em cooperação com o setor privado (Allen, 2001; Winch et al., 2012). Além disto, as condições orçamentárias e fiscais restritivas dos entes públicos brasileiros pressionaram ao recurso às PPPs (Filho et al., 2015; Kalil, 2014, p. 153).

É de sublinhar que estas parcerias podem atender diferentes pretensões. Como expõe Kalil (2014), as PPPs podem, a um só tempo, atender:

> "aos anseios da sociedade por mais espaço de ação; ao papel subsidiário do estado, pelo qual lhe cabe a missão suplementar a iniciativa privada, naquilo em que esta se mostrar insuficiente para a satisfação de necessidades básicas da sociedade; e aos problemas financeiros deste mesmo estado, que dificultam até a sua atuação subsidiária" (2014, p. 156).

Antes da promulgação dessa lei, alguns entes estatais haviam criado marcos legais e programas de PPPs no Brasil, como o estado de Minas Gerais, em 2003[94]. Os governos procuraram então combinar os recursos públicos e privados (financeiro, jurídico, administrativo) para estimular e apoiar o aumento da taxa de investimentos face à expressiva queda destes pelo estado (Paiva & Rocha, 2005, pp. 18-20)[95]. Deste modo, as PPPs foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro visando diminuir os

---

[94] O estado de Minas Gerais instituiu o seu programa estadual de PPP pela Lei nº 14.868, de 16 de fevereiro de 2003; Santa Catarina com a Lei nº 12.930, em 4 de fevereiro de 2004; São Paulo com a publicação da lei estadual n.º 11.688, de 19 de maio de 2004; Distrito Federal com a Lei Distrital n.º 3.418, de 04 de agosto de 2004; o estado de Goiás com a publicação da Lei n.º 14.910, de 11 de agosto de 2004; e o estado da Bahia com a publicação da Lei Estadual n.º 9.290, de 27/12/2004 (Radar PPP).

[95] A taxa média de investimento no Brasil foi bastante afetada com a crise económica iniciada no final dos anos 70. Em relação ao PIB, esta taxa situava-se na faixa de 22,6%, nos anos 70, sendo o setor público responsável por 3,7 pontos percentuais. Mas, na década de 1990 passou para 20,4% e 2,7%, respetivamente, e os

gargalos de infraestrutura impeditivos do crescimento sustentável sem necessariamente agravar a situação fiscal do setor público (Filho et al., 2015, p. 260-261).

O Senado Federal teve um importante papel na completa revisão da proposta inicial do poder executivo (Projeto de Lei nº 2.546/2003[96]) que tramitou por mais de um ano no Congresso Nacional até à promulgação da lei das PPPs[97]. Essa lei estabelece as normas gerais para licitação e contratação de PPP em todos os níveis de governo e define-a como contrato administrativo em duas modalidades de concessão: a patrocinada e a administrativa (estes dois tipos de PPPs serão em seguida explanados).

Destaca-se que não há impedimento jurídico para os estados, Distrito Federal e municípios criarem os seus marcos legais e programas específicos de PPPs (Di Pietro, 2017). Os arranjos de governança dos entes federativos para elaboração e realização de projetos de PPP seguem determinadas leis específicas que atribuem as responsabilidades e definem papéis institucionais, bem como criam critérios de decisões (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 26).

Por fim, o governo federal incentivou continuamente os demais governos no recurso às PPPs. A primeira experiência para estimular o desenvolvimento da economia com recurso às parcerias emergiu no âmbito do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) de 2005. A este seguiu-se o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI (Lei nº 13.334/2016), do governo federal "com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização" (Brasil[98]). Em 2021, o PPI coloca em relevo a importância das parcerias, justificadas pela necessidade de eficiência e de qualidade na prestação de serviços públicos, incentivando os estados e os municípios no uso das PPPs[99].

Cabe salientar que a governança das PPPs no nível subnacional (estados, Distrito Federal e municípios) varia conforme o ente federativo. Siqueira e Reyes-Tagle (2017, pp. 39-41) expõem ser bastante comum a existência de unidades de PPP ou departamentos que centralizem funções de coordenação dos programas de PPP. Porém, os entes subnacionais têm autonomia para definir suas arquiteturas institucionais e procedimentos de governança, bem como decidir os projetos e as contratações de PPPs. Como esclarecem os autores, o governo federal não pode interferir na preparação, contratação e execução dos projetos realizados pelas demais instâncias de governo. Por

---

investimentos do setor público resultaram em 1,8% do PIB, entre 2000 a 2003 (Paiva & Rocha, 2005, p. 16). De 2003 a 2014, a taxa de investimento da economia brasileira (capturada pela participação da formação bruta de capital fixo no PIB do país registou um valor médio de 18,74%, muito abaixo dos valores de países emergentes comparados ao Brasil (ex.: China, 42,4%; Índia, 31,6%; e México, 24,7%), sendo prejudicial ao crescimento económico sustentável (Filho et al., 2015, p. 254).

[96] O inteiro teor do Projeto de Lei nº 2.546/2003 e a sua tramitação no Congresso Nacional estão disponíveis em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047. Os detalhes da tramitação e aprovação da Lei das PPPs estão presentes, por exemplo, em Paiva e Rocha (2005).

[97] Sobre os detalhes da tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, bem como a aprovação da Lei nº 11.079/2004, consultar Paiva e Rocha (2005).

[98] Este programa, instituído por lei, permitiu a criação de duas estruturas na administração pública federal: o Conselho do PPI e a Secretaria do PPI (Fonte: https://portal.ppi.gov.br/sobre-o-programa).

[99] Sobre a relação do PPI e as PPPs, consultar, por exemplo, Baptista e Accioly (2019).

excecionalidade, poderá apenas haver imposição de condições e, em alguns casos, exigência de características específicas dos projetos, quando estes obtiverem recursos do governo federal.

A próxima subsecção ocupa-se da conceptualização e das principais características das PPPs no Brasil pelo marco legal das mesmas (Lei nº 11.079/2004).

4.2.3. A conceptualização e as principais características das PPPs

O instituto jurídico das PPPs (Lei nº 11.079/2004) é um tema amplamente discutido na literatura[100]. Como este marco legal estabelece as normas gerais para licitação e contratação das PPPs no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 1º, Lei nº 11.079/2004), importa apresentar as especificidades técnico-jurídicas das mesmas. É a isto que respeita a presente subsecção, que procede à exposição com base em onze pontos: i. Definições dos modelos de PPPs: patrocinada e administrativa; ii. Valor contratual; iii. Controlo dos compromissos financeiros com as PPPs; iv. Prazo contratual; v. Sociedade de propósito específico; vi. Procedimento de manifestação de interesse; vii. Divisão de risco; viii. Licitação pública da PPP; ix. Financiamento; x. Fundo garantidor de PPP; e xi. Penalidades financeiras.

4.2.3.1. Definições dos modelos de PPPs: Patrocinada e administrativa

No Brasil, as PPPs são legalmente apresentadas como uma modalidade de concessão de serviço público (Bandeira de Mello, 2014, p. 879). Correspondem a dois tipos de contratos administrativos de concessão: a patrocinada e a administrativa (artigo 2º, Lei nº 11.079/04). Resumidamente, estas duas modalidades de parceria (PPP patrocinada e PPP administrativa) procuram "suprir limitações constantes de outros sistemas normativos vigentes para projetos não autossustentáveis ou sem disponibilidade orçamentária imediata" (Mattos & Maffia, 2014, s/n).

O modo de remuneração do setor público ao privado é um dos elementos centrais que distinguem estas modalidades de parcerias. Na concessão patrocinada aplica-se a contribuição pecuniária do poder público juntamente com a tarifa cobrada ao usuário (ex.: serviços de transportes). Pode-se dizer ainda que esta forma de parceria é um tipo de concessão comum subsidiada (Filho et al., 2015, p. 262), pois o objeto é um serviço público no sentido da lei de concessões (Lei nº 8.987/95), mas com a contraprestação pública adicional à tarifa cobrada ao usuário (Radar PPP, 2016, p. 3).

Esta contribuição pecuniária ou complementação estatal da tarifa "deve ser necessariamente

[100] Por exemplo, sobre os aspetos normativos/jurídicos consultar (Di Pietro, 2017), jurídico-económicos, ver Mattos e Maffia (2015), sobre os impactos fiscais das PPPs brasileiras examinar Siqueira e Reyes-Tagles (2017), além de vários outros materiais específicos destas parcerias presentes na web da empresa privada brasileira Radar PPP (especificamente em: https://radarppp.com/biblioteca/).

precedida da efetiva disponibilização do serviço público objeto do contrato, permitindo à administração pública efetuar pagamentos proporcionais relativos à parcela fruível daquele serviço" (Kalil, 2014, pp. 133-134). Quando a remuneração for superior a 70%, a concessão patrocinada dependerá de autorização legislativa específica.

É preciso ter em conta que há também diferenças entre a concessão por PPP e a concessão de serviços públicos (ou concessão comum – Lei nº 8.987/95), como no caso da repartição de riscos entre as partes envolvidas na contratação deste tipo de parceria. Na concessão comum, os riscos dos investimentos são de responsabilidade da iniciativa privada. No caso da concessão administrativa, o poder concedente é o responsável pela completa remuneração ao privado, sendo que este apenas começa a receber o pagamento mediante o início da prestação do serviço, parcial ou total (Di Pietro, 2017, p. 182). Neste tipo de parceira a administração pública é usuária direta ou indireta dos serviços (Filho et al., 2015, p. 262), devendo a remuneração estar vinculada à quantidade e qualidade dos serviços efetivamente prestados (Kalil, 2014, p. 140)[101]. Existem múltiplos serviços públicos disponibilizados via concessão administrativa no país (ex.: iluminação pública, instalações desportivas, estabelecimentos de ensino, rede hospitalar, entre outros).

4.2.3.2. Valor contratual das PPPs

A regulamentação nacional das PPPs assegura que os contratos devem prever a repartição de riscos entre as partes, bem como o meio de remuneração e de atualização dos valores contratuais. O marco legal das PPPs prevê que a contraprestação da administração pública pode ser realizada por meio de ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da administração pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais e outros meios admitidos por lei (art. 6º, I-V, Lei nº 11.079/2004). Porém, a remuneração do privado está condicionada à avaliação do seu desempenho, ou seja, é processada em função do controlo dos resultados (Filho et al., 2015, p. 262). Acresce que o objeto de contratação (que é a prestação de um serviço público) depende da elaboração de um estudo de impacto orçamentário-financeiro no decorrer do contrato em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. Reforça-se que essa lei define o controlo dos gastos dos estados e municípios, e das demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Desde finais de 2017, vigora no Brasil um novo valor mínimo de contratação da PPP, que é de R$ 10.000.000,00 (§ 4, I, art. 6º, Lei nº 13.529/2017).

[101] Para maior detalhe sobre críticas ao ordenamento jurídico das PPPs no Brasil ver, por exemplo: Bandeira de Mello (2014, pp. 796-813) e Di Pietro (2017, p. 182-221).

4.2.3.3. Controlo dos compromissos financeiros com as PPPs

O controlo dos compromissos financeiros com as PPPs segue as diretrizes estabelecidas na LRF. Como mencionam Filho et al. (2015, p. 264), a regulamentação nacional destas parcerias previu uma série de obrigações a cargo do poder público para estimar o impacto orçamentário-financeiro nos exercícios que decorram do contrato de PPP, bem como a declaração do ordenador da despesa assumida pelo poder concedente. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, a edição das normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPPs (art. 25, Lei nº 11.079/2004).

A legislação nacional das PPPs define critérios relacionados com as garantias ou a realização de transferências voluntárias. Neste caso, a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária para os estados, Distrito Federal e municípios:

- se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de PPPs contratadas por esses entes federativos exceder, no ano anterior, 5% da receita corrente líquida (RCL) do exercício; ou
- se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes ultrapassar 5% da receita corrente líquida projetada para os respetivos exercícios (art. 28, Lei 11.079/2004, com redação da pela Lei nº 12.766/12).

A União também não poderá celebrar PPP:

- se a soma das despesas derivadas do conjunto de parceiras contratadas ultrapassar, no ano anterior, a 1% da RCL do exercício ou as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 anos subsequentes, não excedam a 1% da receita corrente líquida projetada para os respetivos exercícios (Kalil, 2014, p. 156).

Dois documentos são muito importantes para o sistema de regulação do impacto fiscal das PPPs: o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 47)[102]. Contudo, os três instrumentos formais e obrigatórios do ciclo de planeamento governamental – o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA), a Lei de Orçamento Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), são pouco efetivos no que se refere à sustentabilidade fiscal destas parcerias. Isto porque as PPPs "geralmente começam quando a infraestrutura está concluída, o que pode ocorrer vários anos após a assinatura do contrato. Assim, o sistema orçamentário (...) não consegue oferecer informações adequadas sobre os efeitos fiscais dos

[102] O MCASP apresenta as regras sobre o registo contábil dos eventos patrimoniais dos governos, além de conter uma secção detalhada sobre os efeitos dos contratos de PPP nos livros governamentais. Por seu turno, o Manual de Demonstrativos Fiscais apresenta as regras quanto à forma e ao conteúdo das publicações referentes aos eventos contábeis, incluindo a publicação de dados referentes às PPPs (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017: 47).

projetos" (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 48). Portanto, a dissociação no tempo das aprovações dos projetos de investimento público e do orçamento governamental pode gerar uma redução da flexibilidade orçamentária[103].

É ainda de destacar que, como determinação constitucional, o poder executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, um relatório resumido da execução orçamentária – RREO (§3º, art. 165, CRFB). Porém, mesmo que exista um sistema de normas (orçamental/contábil) bastante rígido para o controlo dos impactos fiscais agregados das PPPs no Brasil, procurando contribuir para o aumento da eficiência na implementação de políticas de infraestrutura, é preciso a atenção das instituições públicas de forma a preservar e garantir a responsabilidade fiscal no longo prazo (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 70-71).

4.2.3.4. Prazo contratual das PPPs

O prazo de vigência contratual é no mínimo de 5 e no máximo de 35 anos, incluindo a eventual prorrogação do contrato de PPP. O prazo deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados (art. 5º, Lei nº 11.079/2004). É de assinalar, entretanto, que a fixação do prazo máximo não impede a prorrogação do contrato para a recuperação dos investimentos feitos pelo parceiro privado, pois caberá a este o direito de pleitear indemnização por perdas e danos (Di Pietro, 2017, p. 213).

Com base nestas duas características das PPPs – o valor e o prazo contratual – podem-se definir as PPPs no Brasil enquanto "contratos firmados entre o governo e uma empresa privada, com duração de 5 e 35 anos, normalmente utilizados para a construção, financiamento, operação e manutenção de infraestrutura e cujo valor contratado nunca é inferior a R$ 10 milhões" (Radar PPP, 2016, p. 3)[104].

4.2.3.5. Sociedade de propósito específico

O marco legal das PPPs estabelece diferentes requisitos e diretrizes para a formalização do contrato de PPP no Brasil. Destaca-se a necessidade de constituir antes da contratação, a sociedade de propósito específico (SPE), responsável pela implantação e gestão da PPP. Esta deverá obedecer aos padrões de governança corporativa e adotar a contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas por lei (§ 3º, artigo 9º da Lei nº 11.079/2004).

---

[103] As normas sobre os registos contábeis e orçamentários relativos às execuções de contratos de PPPs estão apresentadas no MCASP (2021, p. 346-355). Consultar: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943.

[104] Nesta definição, o valor contratual foi alterado (de 20 para R$ 10 milhões), tendo em conta a nova legislação (Lei nº 13.529/2017) ter sido instituída após esta publicação da Radar PPP (2016).

4.2.3.6. Divisão de riscos

A Lei nº 11.079/04 estabelece, entre outros critérios, que o contrato de PPP inclua a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea económica extraordinária (art. 4º, VI; e art. 5º, III, Lei nº 11.079/04). Neste sentido, é fundamental a identificação e a alocação dos riscos no respetivo contrato de PPP.

Neste contexto, Netto (2018, p. 65-66) esclarece que cada projeto de parceria detém as suas características específicas, dependentes da sua natureza e dos serviços que deverão ser executados. Embora também existam riscos diversos (como ambiental, operacional, regulatório ou político, de demanda, financiamento, entre outros), o autor refere que a divisão de riscos ocorre pela identificação de macroáreas de responsabilidades ou funções (ex.: desenho do projeto e construção, financiamento, operação, manutenção, entre outros) através de cláusulas contratuais. Neste caso, são atribuídos os riscos a alguma das partes de modo que melhor se consigam gerir e mitigar os riscos associados ao projeto de PPP[105]. É de ressaltar que a gestão de riscos das PPPs é fundamental para o sucesso do projeto, em função do seu eventual impacto na rentabilidade e eficiência (Silva, 2016, p. 53).

4.2.3.7. Procedimento de manifestação de interesse

A administração pública poderá, opcionalmente, optar pelo uso da ferramenta do procedimento de manifestação de interesse – PMI, para projetos de concessão e PPP (Radar PPP, 2016). Caso contrário, poderá, com os seus próprios recursos ou mediante celebração de contrato com terceiros (pessoa física ou jurídica de direito privado), tratar da preparação dos projetos como determina a lei de licitação e contratos (Lei nº 8.666/93). O PMI é uma prática bastante utilizada no setor público.

Di Pietro (2017, p. 153) define o procedimento de manifestação de interesse como:

> "o meio pelo qual pessoa física ou jurídica de direito privado manifesta seu interesse em apresentar subsídios à administração pública na estruturação de empreendimentos que constituam objeto de concessão e permissão de serviços públicos e de parcerias público-privadas, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso" (2017, p. 153).

Deste modo, o PMI é uma ferramenta que permite envolver a iniciativa privada na fase de estruturação do projeto sem onerar o poder público. Os custos referentes à elaboração inicial do projeto de PPP são ressarcidos posteriormente ao privado responsável pelo mesmo (Radar PPP, 2016, p. 4). Assim, o poder público beneficia de estudos robustos e complexos, de forma a contar com a iniciativa privada desde a conceção da ideia do projeto de PPP. Esta também é uma forma de mitigar o risco de licitações desertas ou pouco competitivas. Isto ocorre, sobretudo, por serem projetos de

[105] O reconhecimento da provisão de risco está presente no MCASP (2021, p. 351).

grande dimensão e complexidade (financeira, técnica e jurídica).

O governo pode ainda utilizar as manifestações espontâneas de interesse por parte da iniciativa privada, denominada de propostas não solicitadas (*unsolicited proposals*). Porém, não há, na regulamentação federal, qualquer menção expressa sobre essas propostas, sendo mais comum a preparação e planeamento de projetos por PMI espontâneo por solicitação da administração pública (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 21-22).

4.2.3.8. Licitação pública da PPP

O contrato de PPP é de natureza pública (Di Pietro, 2017, p. 183). Requer, então, o cumprimento das normas vigentes de licitação da administração pública, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo (introduzido como modalidade licitatória adicional na nova lei de licitação – Lei nº 14.133, de 2021), e de contratos administrativos no Brasil[106].

O órgão da administração pública deve apresentar então um estudo técnico que fundamenta a conveniência e a oportunidade da contratação, incluindo as razões que justificam a contratação e a opção pela forma de PPP. Ainda inclui a elaboração das estimativas de despesas relativas aos contratos (pautada pela análise económico-financeira do projeto), e que devem seguir as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Inclusive, não há uma metodologia padrão/específica ou manual nacionalmente adotado sobre a análise das vantagens comparativas (do estudo do *value for money* do projeto) que se possa utilizar para estas parcerias ou outra alternativa de contratação pública. Apenas a exigência dos estudos técnicos podem fundamentar a escolha pelas PPP (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 44).

Além disto, a minuta de edital e de contrato devem ser submetidas à consulta pública. Essas minutas devem ser publicadas na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrónico. As informações a veicular englobam a "justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos sete dias antes da data prevista para a publicação do edital" (inciso VI, art. 10, Lei nº 11.079/2004).

Outro requisito prévio à licitação previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), diz respeito à licença ambiental prévia ou diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, e sempre que o objeto de contrato exigir (Di Pietro, 2017,

---

[106] Como consta da lei de licitação, o *diálogo competitivo* é a "modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos" (art. 6º, XLII, Lei nº 14.133/2021).

p. 213 e 217). Os licitantes que não alcançarem o mínimo da exigência da qualificação de propostas técnicas do projeto de PPP não poderão prosseguir para as etapas seguintes. Entre as qualificações considera-se o menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública, a melhor proposta em razão da combinação do menor preço com o de melhor técnica, conforme definido no edital. Além disto, o edital prevê a forma de apresentação das propostas económicas e suas devidas correções durante o prazo de realização do procedimento.

4.2.3.9. Financiamento

Os contratos de parcerias público-privadas estabelecem as responsabilidades do financiamento por parte da iniciativa privada. Grande parte dos projetos de PPPs no Brasil é financiada com recursos públicos subsidiados, em particular pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – BNDES, e por outros bancos públicos, como a Caixa Económica Federal – CEF, e o Banco do Brasil – BB (Netto, 2018, p. 80)[107].

4.2.3.10. Fundo garantidor de PPPs

O fundo garantidor de PPPs (FGP) é administrado pelo Banco do Brasil, e tem por finalidade prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, estaduais, distritais e municipais em virtude da contratação de PPP (MCSP, 2021, p. 352). Sua natureza é privada e tem o património próprio de representação da União, cujo limite global é de R$ 6.000.000,00 (seis bilhões de reais)[108].

4.2.3.11. Penalidades financeiras

A lei nacional das PPPs prevê penalidades aplicáveis à administração pública e ao privado em caso de incumprimento contratual (art. 5º, II, Lei nº 11.079/2004). Neste caso, são incluídas cláusulas contratuais que atenderão ao dispositivo legal (art. 23, Lei nº 8.987/1995). Mas, é preciso ter em conta que as sanções à administração pública devem ser compatíveis com a sua posição de ente público. Isto é, esta, além de ser única detentora de poder sancionatório, atua em nome da pessoa jurídica política da União, do estado, do município ou do Distrito Federal (Di Pietro, 2017, pp. 210-211). Assim, o parceiro público desempenha no contrato o poder de autoridade dotada de prerrogativas consagradas

---

[107] Consultar sobre o tema do financiamento das PPPs no setor de infraestrutura, por exemplo, em Silva F. (2015).

[108] As especificidades do FGP, e suas críticas, são desenvolvidas em: Di Pietro (2017, pp. 202-206), Filho et al. (2015) e Mattos e Maffia (2015).

no direito positivo, porque, enquanto autoridade pública, atua na defesa/benefício do interesse público (Di Pietro, 2017). Por isto, pode haver multa contratual de caráter ressarcitório (i.e., penalidades financeiras previstas contratualmente), não sancionário ao poder público.

Portanto, o estado é quem detém com exclusividade o poder sancionatório e que, contratualmente, expressa a possibilidade de penalidades financeiras no caso de inadimplemento contratual pelas partes contratantes da PPP.

4.3. Considerações finais

Ao visar analisar as PPPs pela ótica política, utilizando o Brasil como estudo de caso, é imperioso nesta pesquisa não apenas compreender os seus aspetos caracterizadores, técnicos, jurídicos e de gestão (como modalidades de parcerias, prazos contratuais, critérios de contratação, rigor orçamental, entre outros), mas também compreender em que contexto político-institucional estas parcerias surgiram e são executadas. Esse contexto brasileiro é bastante complexo, sobretudo, pelas disparidades sociais e económicas (inter e intra-regionais) e a governança que se diferencia entre os entes da federação brasileira. Por isto, muitos autores discutem as fragilidades impostas pelo entrelaçamento entre burocracia e instituições democráticas que afetam diretamente a execução das políticas públicas (Gomide & Boschi, 2016; Gomide et al, 2018; Pires & Gomide, 2021).

Como exposto neste capítulo, são os executivos dos distintos níveis de governo que têm a incumbência de celebrar as PPPs, sendo os partidos no poder os responsáveis pelas decisões. Desde os anos 90, o estado passou a incentivar/estimular e fiscalizar/controlar as atividades de interesse coletivo (art. 174, CRFB). Além das funções privativas, o estado tem competência de exercer atividade económica seja por imperativos da segurança nacional ou por relevância de interesse coletivo (art. 173, CRFB). Isto é resultado de decisões políticas. Portanto, não há "uma natureza jurídica própria dos serviços ditos públicos, capaz de manter a discussão sobre sua titularidade e o seu regime fora do debate político" (Kalil, 2014, p. 167).

Transcorridos quase dezoito anos desde o advento da lei nacional das PPPs (Lei nº 11.079/2004), este tema ainda é muito controverso nas esferas política, económica e social, e em distintos campos disciplinares (ex.: finanças públicas, engenharia, direito, economia, entre outros). Além disto, prevalece o debate sobre se esta forma de parceria se assemelha a outros modos de provisão pública, como a concessão que trata a Lei nº 8.987/1995 (Bandeira de Mello, 2014; Di Pietro, 2017) ou enquanto prosseguimento das políticas neoliberais de privatização no Brasil (Boito Jr., 2003, 2007; Filgueiras, 2006; Nohara, 2014).

É de destacar ainda que o pacto federativo brasileiro "atribui uma parcela significativa das competências governamentais para os níveis estadual e municipal de governos" (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 19). Por esta razão, em específico, as PPPs têm avançado significativamente nos

últimos anos, principalmente no nível municipal, e em diferentes áreas de intervenção política (ex.: transportes, saúde, saneamento, resíduos sólidos, estabelecimentos prisionais, entre outros). Possivelmente, esse avanço justifica-se em função das políticas de regulamentação em áreas relevantes (ex.: saneamento[109], tratamento dos resíduos sólidos[110] e energia elétrica[111]). Acrescenta-se ainda o acúmulo de experiência dos atores privados e/ou do sucesso obtido com os primeiros projetos[112], além da pressão fiscal (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 5). A alteração do valor mínimo dos contratos (que passou de R$ 20 milhões para 10 milhões de reais) poderá justificar também o crescimento das contratações de PPP no Brasil.

Embora o interesse dos governos por projetos de investimento em infraestrutura tenha aumentado nos últimos anos para alavancar o crescimento do país, observa-se ainda um baixo volume de projetos que alcance a fase de assinatura de contrato comparado com o total de projetos em andamento[113]. Esta situação justifica-se devido a vários problemas, como económicos, excessiva burocratização, entraves na regulamentação, conflitos de interesses, limitação de um quadro institucional capacitado para elaborar e executar os projetos ou constrangimentos políticos e jurídicos (Dias, 2014).

Além disto, o desafio do investimento em infraestruturas não é condicionado apenas por questões de natureza fiscal, abrangendo também questões políticas e administrativas, como mencionam Gomide (2015) e Gomide e Pereira (2018). Para os autores, a complexidade do sistema político brasileiro afeta a governabilidade (ex.: sistema político presidencialista, multipartidário e federalista; existência de múltiplos órgãos fiscalizadores; institucionalização da participação da sociedade no processo decisório, como nos casos da audiência e consulta pública, entre outros).

No geral, a utilização das PPPs suscita questões fundamentais à democracia, à governabilidade e ao papel e às funções do estado (Hodge et al., 2010). Por isto, é importante explorar esta temática para além dos aspetos técnicos e jurídicos (que também são fundamentais). A decisão política (*ex ante*) é

---

[109] As diretrizes para o saneamento no país foram definidas na Lei nº 11.445/2007. Este mercado é regulado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Inclusive, em 2020, o governo federal sancionou o novo marco regulatório nacional de saneamento básico (Lei 14.026/2020).

[110] Em 2010, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Esta lei determina as diretrizes e ações (e outros aspetos específicos) assumidas pelo governo federal, isoladamente ou em regime de cooperação com estados, Distrito Federal, municípios ou particulares, com vista à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado desse segmento (Art. 4º, Lei nº 12.305/10).

[111] A concessão de serviços públicos de iluminação pública está amparada pela Resolução Normativa n.º 414, de 2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), atualizada pela Resolução Normativa n.º 888/2020, para o desenvolvimento do setor no país. O nível municipal tem a responsabilidade na prestação deste serviço.

[112] Como exposto no relatório da Radar PPP (2016, p. 13), há destaques de alguns projetos no Brasil, a mencionar: PPP municipal do Rio de Janeiro (RJ), intitulada Porto Maravilha; e a PPP "Veículo Leve sobre os Trilhos Carioca" (Região Portuária e Central), também da cidade do Rio de Janeiro. Acrescentam-se as PPPs estaduais com destaque nacional e internacional (Hospital do Subúrbio, na região metropolitana de Salvador, na Bahia; e a PPP estadual do metro de São Paulo – Linha 4 Amarela).

[113] A título de exemplo, no primeiro levantamento dos projetos de PPPs no Brasil, em 2016, havia mais de duzentos projetos em andamento no país (e em diferentes fases, como estudo técnico, em procedimento de licitação, entre outros). Porém, muitos dos projetos em andamento não resultaram em contratos por interrupção judicial ou descontinuidade.

parte do processo de celebração destas parcerias. Mesmo que o marco legal nacional (Lei nº 11.079/2004) disponha as normas gerais para licitação e contratação de PPP para todos os níveis de governo, são as decisões políticas que determinam e priorizam os rumos dos investimentos em infraestruturas e serviços públicos e, portanto, é parte central da análise destas parcerias neste estudo.

O próximo capítulo ocupa-se da metodologia para o estudo de caso do processo de celebração destas parcerias no Brasil.

Capítulo 5

Metodologia de Investigação

O propósito deste capítulo é apresentar o percurso metodológico, as escolhas e os métodos escolhidos para realização deste estudo. Reforça-se que o mesmo tem por objetivo investigar em que medida as variáveis-chave explicativas – ideologia partidária (VI_1) e ciclo eleitoral (VI_2), são determinantes no processo de contratação de PPPs no Brasil, no período de 2005 a 2021. Para responder aos dois objetivos específicos do estudo, procede-se da seguinte forma: para o primeiro, desenvolve-se análise descritiva, apresentando os dados da evolução das PPPs contratadas no Brasil ao longo desse período em estudo. E, em relação ao segundo, procede-se à análise estatística explicativa de um conjunto de variáveis de modo a aferir em que medida as VIs contribuem para explicar as VDs. Portanto, o primeiro objetivo específico contempla a análise descritiva dos casos em que há tomada de decisão quanto à celebração de PPP e o segundo analisa explicativamente essa tomada de decisão, contemplando, para tal, os casos em que se verifica, assim como aqueles em que não se verifica essa tomada de decisão. As várias opções metodológicas que lhes estão subjacentes são desenvolvidas ao longo deste capítulo, que está dividido em sete secções, com os seguintes temas:

- as variáveis dependentes e independentes e fontes de dados (Secção 5.1);
- a seleção e justificação do Brasil como estudo de caso (Secção 5.2);
- a delimitação temporal e espacial da pesquisa (Secção 5.3);
- a definição do processo de celebração de PPPs como VDs e a fonte de dados (Secção 5.4);
- a produção da ideologia partidária – VI_1 (Secção 5.5);
- a produção do ciclo eleitoral – VI_2 (Secção 5.6); e
- a produção da base de dados que tem a caracterização das VDs e das VIs, bem como a explicação do conjunto de variáveis de controlo utilizado para compreender os efeitos das VIs em relação às VDs ao longo do período em estudo (Secção 5.7).

5.1. Variáveis dependentes e independentes, e as fontes de dados

As três variáveis dependentes reportam a procedimentos-chave da celebração das PPPs, nomeadamente: a data da abertura da consulta pública, da publicação do edital e da assinatura do contrato. Estas três variáveis dependentes representam o processo de celebração (formalização ou contratação) destas parcerias no presente estudo. Importa analisar os dois primeiros momentos anteriores à assinatura, pois estes constituem passos prévios indispensáveis à celebração do contrato[114].

[114] A minuta de edital e de contrato são submetidos previamente à consulta pública mediante publicação na

Embora menos determinantes, a abertura da consulta pública e a publicação do edital são procedimentos que implicam uma tomada de decisão política com o intuito último de proceder à celebração de uma PPP. Além disto, são procedimentos de grande visibilidade pública. A assinatura do contrato é o momento fulcral no processo de contratação desta modalidade de parceria que vincula efetivamente o governo e o parceiro privado na responsabilidade da provisão pública. De facto, a data da abertura da consulta pública, a data da publicação do edital e a data da assinatura do contrato de PPP são datas que permitem avaliar a decisão política dos partidos à frente dos executivos (federal, estadual, distrital e municipal) no sentido de celebrar a PPP. Com base nestes procedimentos de celebração de PPPs é possível aferir a importância da ideologia partidária e do ciclo eleitoral enquanto fatores explicativos da decisão de celebração das PPPs.

Como fonte de recolha de dados desse processo, esta pesquisa apoiou-se na aplicação web da empresa privada brasileira Radar PPP, denominado Radar de Projetos. Tal escolha justifica-se por ser uma empresa que organiza e agrega informações atualizadas, confiáveis e de elevada relevância sobre as PPPs e as concessões no Brasil. Acresce ser uma importante fonte de apoio em muitas pesquisas desenvolvidas sobre as PPPs no âmbito nacional (Carvalho, 2020, Siqueira & Reyes-Tagle, 2017).

Neste estudo, a ideologia do partido dos governos é a variável explicativa na análise do processo de contratação das PPPs, nomeadamente, a ideologia do partido do presidente da república (executivo federal), dos governadores dos estados (executivo estadual) e do Distrito Federal (executivo distrital) e dos prefeitos (executivo municipal). A forma da sua operacionalização será devidamente discutida e apresentada posteriormente neste capítulo (Secção 5.6). Cabe a este respeito desde já destacar que, no Brasil, as eleições nacionais para presidente e governadores ocorrem no mesmo ano. As eleições municipais dois anos depois. Os resultados eleitorais serviram, por isso, para identificar os partidos na base da variável ideologia partidária, bem como para construir outra variável explicativa central – o ciclo eleitoral. A fonte principal para a identificação dos partidos é o sítio web do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que além de ser a instância superior da Justiça Eleitoral no país, disponibiliza informações oficiais sobre as eleições, partidos e outros assuntos no âmbito eleitoral e partidário.

A elaboração da classificação da ideologia dos partidos brasileiros, no período investigado, contou com os dados brutos dos questionários aplicados aos parlamentares brasileiros pela *Brazilian Legislative Survey* (BSL)[115], nos anos 2005, 2009, 2013 e 2017. A escolha dessa fonte justifica-se por ser uma das pesquisas mais completas sobre o pensamento político dos parlamentares no Brasil (Maciel et al., 2017). Além disto, abrange praticamente todos os partidos políticos brasileiros presentes neste estudo e também disponibiliza os dados brutos dos referidos anos da PLB que

---

imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrónico (art. 10, VI, Lei 11.079/2004). A explicação sobre a escolha das datas está presente em subsecção própria (Subsecção 5.7.3).

[115] A partir desta parte do texto será usado a tradução em português – Pesquisa Legislativa Brasileira, e a sigla – PLB, alternadamente.

integram a maior parte da delimitação temporal desta investigação.

Atendendo à constituição político-administrativa do país e aos distintos períodos eleitorais (nacionais e locais), foi necessário construir uma base de dados de suporte às análises descritiva e explicativa em formato matricial (linhas/colunas) usando Microsoft Office Excel. Optou-se por este editor de planilhas pelo seu potencial de análise estatística, além de permitir o seu transporte para outros *softwares* utilizados nesta pesquisa: o Microsoft Power BI Desktop (suporte para interpretação dos dados e apresentação gráfica dos dados) e o IBM SPSS (utilizado na análise explicativa por regressão logística). Assim, nesta base foram compilados os dados das variáveis definidas para as análises descritiva (primeiro objetivo específico) e explicativa (segundo objetivo específico).

Em resumo, a aferição da importância explicativa da ideologia e do ciclo eleitoral foi realizada em relação ao executivo estadual (26 estados) e distrital (Distrito Federal)[116]. Cada ente federativo é analisado num lapso temporal de dezassete anos (2005 a 2021). Isto gerou 459 casos analisados na pesquisa (resultante das 27 UFs multiplicado por 17 anos). Esta base de dados permite, por isso, testar a importância das VIs – ideologia partidária e ciclo eleitoral (momento pré-eleitoral e eleitoral), além das variáveis de controlo (presentes na Secção 5.7), nas VDs (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato de PPP).

5.2. O Brasil como estudo de caso

Cumpre destacar que a escolha do estudo de caso, como método de pesquisa, decorre do seu importante papel, seja para desenvolver teoria ou testar uma proposição teórica (explicação teórica específica). Além disto, o estudo de caso é importante para analisar, explicar e resolver problemas práticos através das evidências empíricas de um determinado fenómeno (Eisenhardt, 1989; Eisenhardt & Graebner, 2007; Stake, 2006, 2011; Yin, 2009).

Apesar dos preconceitos existentes em relação ao uso do estudo de caso, sobretudo relativos à ausência de rigor metodológico e à dificuldade de generalização (Gil, 2002, pp. 54-55), o estudo de caso é bastante utilizado em investigações para construção de conhecimento e fornecimento de *insights* sobre determinado fenómeno (em contexto de vida real) com maior nível de profundidade (na prática) e sem nele interferir (Stake, 2006).

Entende-se que o estudo de caso é um método de pesquisa relevante devido à sua riqueza observacional que permite validar ou expandir proposições teóricas e sugerir relações de causa-efeito de determinado fenómeno. Esse método, caracterizado como um estudo intenso, além de detetar novas relações, pode ainda ser auxiliado com a formulação de hipóteses com o apoio da estatística (Fachin,

[116] Os executivos federal e municipal integram a parte descritiva da pesquisa, sendo retirados da análise explicativa devido a fatores diversos, conforme exposto em secção própria deste capítulo (Subsecções 5.5.1 e 5.7.1).

2006), o que reforça a sua escolha para o desenvolvimento deste estudo.

Pode-se, então, indicar três principais razões que suportam o Brasil como estudo de caso. Primeiro, trata-se de um caso que possibilita a celebração de PPPs em várias instâncias da organização do sistema político brasileiro, isto é, em todos os níveis de governos (federal, estadual, distrital e municipal), que têm autonomia política determinante para poderem proceder à contratação deste tipo de parceria. Além disto, a diversidade dos calendários eleitorais nos níveis nacional e local potencia a análise desta temática no caso brasileiro. Estes dois são aspetos centrais na relevância do estudo deste caso, pois tais características viabilizam a comparação das celebrações de PPPs entre diferentes instâncias, e em diferentes momentos eleitorais, assim como permitem que haja uma amostra suficientemente grande para proceder a análise estatística. Segundo, verifica-se no Brasil um significativo crescimento do número de PPPs nos últimos anos que, por um lado, é por si só um fenómeno a explicar e, por outro, potencia a existência de uma amostra com o volume necessário para proceder à referida análise. Autores nacionais de relevo nesta temática, como Di Pietro (2017), têm debatido a participação da iniciativa privada na provisão de serviços públicos, na qual as PPPs têm sido inseridas. Esta autora aborda o papel do estado na economia e na sociedade e suas transformações ao longo do tempo, discutindo os aspetos legais/normativos dos vários instrumentos de interação entre público e privado no Brasil (ex.: convénios, consórcios, franquias, concessões, PPPs, entre outras). Não obstante a importância deste trabalho, verifica-se uma ausência de pesquisa relevante sobre o tema das PPPs em geral, e em particular sobre o que explica a sua celebração, sendo esta a terceira principal razão que suporta o Brasil como estudo de caso.

É preciso, igualmente, considerar a importância do estudo do caso brasileiro em termos de contributo para responder às lacunas da literatura sobre os fatores explicativos subjacentes à celebração das PPPs, em particular no que respeita a fatores de natureza política. Na última década, o Brasil tem avançado continuamente e de modo mais significativo no desenvolvimento de PPPs de infraestrutura, por comparação aos países da América Latina e Caribe (BID, 2022). Inclusive, o Brasil e vários outros países da região (Chile, Uruguai, Colômbia, Peru, Panamá e Costa Rica) lideram o Infrascope 2021/2022, que avalia a capacidade dos países de mobilizar investimento por meio de PPPs. Tal facto também reforça a relevância e a atualidade deste caso para compreender o que de facto está a influenciar o uso destas parcerias no país.

Apesar de alguns autores de referência no âmbito do estudo destas parcerias salientarem que o Brasil apresenta uma elevada transparência e corresponsabilização dos *stakeholders* em todo o processo de implementação da PPP (Cruz & Marques, 2012, p. 197), outros reforçam que nem tudo corre bem neste processo. Ao analisar estas parcerias como instrumento de implementação das políticas públicas no âmbito federal, Dias (2014) elenca as principais limitações (técnicas, políticas e institucionais) que lhes estão associadas. Este aponta para a existência de vários conflitos políticos, como a defesa de interesses partidários ou de partidos adversários, que obstam os projetos de

investimento público. Destaca ainda as limitações da provisão pública em regime de PPP, em especial, sobre o alcance do *value for money*, assim como as incertezas regulatórias, os processos de licenciamento inadequados e a fragmentação da tomada de decisão em todos os níveis de governo. Mesmo com todas as fragilidades e advertências, as PPPs têm progredido no Brasil, principalmente, nos últimos anos e, em particular, no nível municipal, fazendo deste um estudo de caso relevante.

Apesar do aumento do número de contratos no país, poucos estudos se têm dedicado à análise da tomada de decisão com vista à celebração destas parcerias. A pesquisa de Carvalho (2020) toma como objeto as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as PPPs, enquanto alternativas dos governos para promover o crescimento local no Brasil. Segundo esse autor, estas são ferramentas de governança neoliberal (por *excelência*). Uma das hipóteses testadas pelo mesmo é que os governos locais de esquerda tendem a evitar ou desacelerar o uso dessas ferramentas pró-mercado. Este é um dos raros estudos que correlaciona as políticas de crescimento local com a ideologia do executivo municipal e a filiação partidária (período de 2000 a 2015). Porém, a sua abordagem é qualitativa e limitou-se a poucos casos de PPPs, tendo focado apenas dois redutos políticos da esquerda – o estado da Bahia e do Piauí. Essa pesquisa não demonstra o predomínio da direita sobre a esquerda na celebração de PPPs, pois a esquerda também celebra projetos de infraestruturas e serviços sociais em determinadas áreas (saúde e educação) com recurso às PPPs. Esse autor supõe que isto também se aplica possivelmente a outros estados e municípios brasileiros.

Por estas razões, o Brasil constitui um caso de estudo original, atual e pertinente, sendo particularmente relevante para responder aos objetivos de pesquisa. Por um lado, é um caso relevante dado o número crescente de PPPs, permitindo aferir a importância de diferentes fatores explicativos sobre estas parcerias, dado que dispõe de casos em número suficiente para proceder a análise estatística. Por outro lado, a amplitude do país e respetiva organização político-administrativa contribuem para suportar esta análise estatística, permitindo aferir se há uma estratégia efetivamente ideológica, política ou partidária na opção de celebração das mesmas, dada a diversidade de partidos no sistema partidário e respetivas ideologias.

5.3. Delimitação temporal e espacial

Nesta pesquisa procede-se à análise das PPPs no período entre 2005 e 2021. O recorte temporal inicia-se em 2005, data da promulgação do marco regulatório nacional das PPPs no Brasil – Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui esta forma de parceria. A análise tem, por isso, como marco inicial 1 de janeiro de 2005. A última revisão da base de dados das PPPs a que se procedeu na presente pesquisa, com o intuito de a análise se suportar em dados tão atualizados quanto possível e de aumentar o volume de PPPs na mesma, foi realizada em janeiro de 2022. Esta atualização resultou na definição do marco final da pesquisa em 31 de dezembro de 2021. Portanto, a delimitação temporal da

investigação é de 17 anos (1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2021).

Considerando que a lei nacional das PPPs institui as normas gerais para licitação e contratação de PPP "no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (art. 1, Lei 11.079/2004), esta pesquisa assume estas unidades federativas (UFs) como delimitação espacial de análise. A designação "unidade federativa" é utilizada para indicar o nível de governo descrito neste estudo:

- UF federal: esta unidade representa o poder executivo federal (União), que tem como chefe do executivo o presidente da república;
- UF estadual: esta unidade integra os 26 estados brasileiros. O nível do executivo estadual é chefiado pelo governador;
- UF distrital: o Distrito Federal é um dos entes federados brasileiros e que, neste estudo, designa-se "distrital", enquanto unidade do poder executivo que tem como chefe do executivo o governador[117]; e
- UF municipal: esta unidade abrange os 5.568 municípios brasileiros[118], cuja chefia do executivo municipal é o prefeito.

Estas unidades federativas representam os entes executivos responsáveis pelas contratações de PPPs no país, cujos chefes dos executivos são: presidente (nível federal), governadores (níveis estadual e distrital) e prefeitos (nível municipal). O Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal (art. 1º CRFB). A sua organização político-administrativa, que inclui a União (enquanto governo federal), tem natureza autónoma, respeitando os preceitos constitucionais vigentes (art. 18, CRFB)[119].

Cumpre salientar que a prestação de serviços públicos está amparada pela Constituição brasileira, seja de forma direta ou por delegação, sob o regime de concessão ou permissão (art. 175, CRFB). Assim, os distintos níveis de governos podem definir, priorizar e implementar projetos de infraestruturas e serviços públicos de forma independente, inclusive, podem fixar o seu quadro institucional, marcos regulatórios e programas de PPP, seguindo os preceitos do marco regulatório nacional destas PPPs – a Lei nº 11.079/2004 (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017). Há, por isso, autonomia política para celebração de PPP a várias instâncias de governo, o que justifica que as mesmas sejam

---

[117] Reforçar-se que o Distrito Federal tem natureza híbrida por ter características de estado e de município (Szklarowsky, 2001). Esta é uma das entidades estatais que integra a federação brasileira, ou seja, "constitui, essencialmente, *em pessoa política componente da Federação brasileira, que encerra a Capital da União*. Esta, em consequência, a sua natureza jurídica" (Laubé, 1990, p. 63 – grifo do autor).

[118] O Brasil integra 5.568 municípios, mais o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (Fonte: web do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBE, 2021, https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-mgoogle.com.brunicipios.html?c=1200351&t=destaques).

[119] A organização político-administrativa e competências executiva e legislativa dos poderes executivos estão definidas na Constituição Federal de 1988 (ver os artigos 1º, 18, 20, 25, 29 e 32 da Constituição Federal).

devidamente tomadas em consideração aquando da análise, como se faz no presente estudo.

5.4. A produção das variáveis dependentes, e a fonte de dados

No caso brasileiro, o termo PPP é restrito e legal, enquanto contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada e administrativa (art. 2º, Lei 11.079/2004). A modalidade patrocinada é o contrato administrativo de concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve adicionalmente à tarifa cobrada dos utilizadores a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Não adiciona a cobrança de tarifas dos usuários, sendo custeada pelo poder concedente. Portanto, estas duas modalidades de parcerias preveem alguma forma de suporte financeiro governamental direto ou contingente (Siqueira & Reyes-Tagles, 2017, p. 10). Essas duas categorias de PPPs contratadas foram selecionadas para integrar esta investigação.

Cumpre mencionar que num primeiro momento, foram identificados mais de 220 projetos de PPPs no país, que se apresentam em distintas etapas (ex.: procedimento de manifestação de interesse – PMI, projetos descontinuados e em reestruturação, projetos e contratos paralisados por ordem judicial ou por determinação do Tribunal de Contas da União, projetos em fase de deliberação do Conselho Gestor de PPP, minutas de edital e do contrato submetidas à consulta pública, contratos em fase de assinatura, entre outros). Neste total, também se inserem os contratos assinados vigentes. Esta recolha de dados foi realizada a partir de diferentes documentos disponibilizados nos sítios web dos órgãos públicos brasileiros (ex.: relatórios técnicos, minutas de contratos, contratos assinados e registos de notas pelos governos sobre PPPs).

Um dos pontos mais importante desta recolha de dados foi a identificação das datas procedimentais que pudessem associar as PPPs aos governos e, assim, operacionalizar a pesquisa. Essa identificação preliminar com base na documentação pública acima mencionada mostrou que a amostra ficaria reduzida a poucos casos devido à ausência de várias datas do processo de contratação que pudessem associar as parcerias aos respetivos governos. Inclusive, ao recorrer às informações por diferentes canais nos órgãos públicos (como o recurso à Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011, ou contactos diretos com órgãos públicos por correios eletrónico e telefonema), a recolha de dados permaneceu incompleta[120].

Em alternativa, recorreu-se aos serviços de uma empresa privada brasileira, denominada Radar PPP. Esta empresa, constituída em 2014, oferece suporte de consultoria sobre o mercado de concessão

[120] Cabe destacar que esta pesquisa contou com múltiplos contactos, inclusive para ajuste da temática, informações de recolha de dados.

e de PPPs no Brasil. Disponibiliza em sítio web várias informações e materiais atualizados dos diversos projetos e contratos de PPPs em andamento no país, entre outros materiais informativos sobre o tema no âmbito nacional e internacional[121]. A recolha de dados implicou a realização de pagamentos financeiros mensais, restrito ao plano de acesso limitado aos casos das PPPs contratadas no acervo web da empresa[122], denominado Radar de Projetos, para o período de 2005 a 2021[123].

É preciso ter em atenção que as etapas ou situações de contratação de PPPs podem variar, não havendo um padrão para todos os projetos em andamento. As etapas pré-contratuais podem ser interrompidas a qualquer momento ou não avançar por diferentes motivos (ex.: deixar de ser prioridade política, interrupção por ordem judicial ou por determinação do Tribunal de Contas da União, entre outros). Neste caso, as PPPs assinadas reportam-se ao momento em que efetivamente se vincula o governo ao privado na responsabilização dos serviços públicos[124].

Durante a recolha de dados, dois procedimentos têm datas mais completas anteriores à assinatura do contrato, nomeadamente, as datas da abertura da consulta pública e da publicação do edital. Cumpre destacar que a consulta pública é um procedimento que atende ao princípio da participação popular próprio do estado democrático de direito (Di Pietro, 2017, p. 216). Como determina a legislação nacional das PPPs, a minuta do edital e do contrato devem ser submetidas à consulta pública, enquanto condição da abertura do processo licitatório (art. 10, VI, Lei 11.079/2004).

Entende-se por consulta pública aberta a fase "na qual o projeto é submetido à participação da sociedade, especialmente em atenção ao art. 10, VI da Lei n.º 11.079/2004, permitindo que se coletem opiniões, críticas e sugestões sobre questões relativas ao projeto" (Radar PPP[125]). O processo licitatório inicia-se pela fase preparatória do edital de licitação, seguido da fase de divulgação do edital de licitação. Em resumo, este tem a finalidade de dar amplo conhecimento das regras e condições da contração, isto é, divulgar o "objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento" (Art. 25, Lei 14.133/2021). Por contrato assinado entende-se o momento da assinatura do contrato de concessão, compreendendo todo prazo de vigência contratual, até sua extinção[126]. Assim, utiliza-se a data da abertura da consulta pública como o primeiro momento

---

[121] Sítio web da Radar PPP em https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/.

[122] A Radar PPP oferece planos contratuais ao cliente com distintas informações (Planos em https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/planos/). As informações obtidas no Radar de Projetos são de propriedade exclusiva da empresa, resguardados por direitos autorais. Agradecemos à empresa Radar PPP, especialmente, aos sócios Bruno Pereira e Livia Magaldi, pela atenção prestada e por conceder o uso dos dados agregados neste estudo. Estes dados serão mencionados com a seguinte fonte: "Radar PPP (www.radarppp.com)" nas apresentações que utilizam os dados da empresa nesta pesquisa.

[123] O último contrato estabelecido com a autora e a Radar PPP foi entre os dias 5 e 14 de janeiro de 2022, período da última revisão dos dados das PPPs contratadas nesta pesquisa.

[124] A categorização das VDs está detalhada na produção da base de dados (Secção 5.7).

[125] Fonte: Radar PPP (https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/duvidas/).

[126] Fonte: Radar PPP https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/duvidas/.

do processo de celebração de PPPs no Brasil. O segundo momento corresponde à data da publicação do edital. O terceiro momento do processo de celebração de PPPs é a assinatura do contrato.

A próxima secção ocupa-se da produção da orientação ideológica dos partidos que estiveram à frente dos distintos executivos brasileiros (2005-2021).

5.5. A ideologia partidária

A localização dos partidos na escala esquerda-direita, variável explicativa nesta pesquisa, é produzida em várias etapas neste estudo. É preciso ter em atenção o amplo debate que envolve a utilização da dimensão esquerda-direita para posicionamento de partidos políticos no Brasil, por ser pouco consensual na literatura devido à multiplicidade de métodos usados para estimar o posicionamento ideológico dos partidos. Embora a fonte de dados para classificar o posicionamento dos partidos brasileiros seja a Pesquisa Legislativa Brasileira, ponderou-se o uso de outras possíveis fontes que poderiam servir este propósito. Em decorrência dos debates que envolvem o tema da classificação ideológica dos partidos políticos verificou-se, inclusive, a necessidade de assegurar que a classificação produzida neste estudo apresentasse validade e confiabilidade. Neste sentido, a presente secção está dividida em cinco subsecções que explicam o caminho e as escolhas assumidas na produção desta variável explicativa.

5.5.1. A opção pela ideologia partidária do chefe do executivo

A opção pela ideologia do partido, e não do líder de governo, decorre de vários fatores. No conceito restrito da legislação brasileira, o partido representa a pessoa jurídica de direito privado incumbente de "assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal" (art. 1º, Lei n.º 9.096/1995). Deste modo, os partidos organizam-se a partir de ideias, projetos e programas políticos em benefício da coletividade (Sartori, 1982), além de a filiação dos mesmos constituir uma condição de elegibilidade para um cargo político no Brasil (art. 14, § 3º, inciso V, CRFB). Estas são as principais razões na base da escolha da ideologia dos partidos dos executivos para aferir a importância da ideologia partidária enquanto fator explicativo da celebração de PPPs no país. Para tal, os resultados das eleições, divulgados no sítio web do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, serviram para identificar os partidos políticos que governaram as esferas político-administrativas federal, estadual, distrital e municipal[127].

Para identificar os partidos que estiveram no poder, entre 2005 e 2021, foram realizadas duas

[127] O sítio web do Tribunal Superior Eleitoral disponibiliza os acessos dos resultados eleitorais no país em https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos.

tarefas. Primeiro, selecionaram-se os partidos mediante os resultados eleitorais. As eleições para presidente e governadores ocorrem no mesmo momento e, dois anos depois, realizam-se as eleições para prefeito. A segunda tarefa foi a verificação da mudança partidária durante o mandato eletivo. Isto pode ocorrer por vários fatores (ex.: cassação por ordem judicial, renúncia do governante, falecimento, destituição do cargo (*impeachment*), mudança de filiação partidária sob justa causa, entre outros).

Considerando que a data de início desta pesquisa corresponde ao ano de 2005, alguns resultados de eleições anteriores foram precisos para identificar o partido que ocupou esse período do mandato no nível nacional e local. No âmbito das eleições nacionais (presidente da república e governadores), as eleições de 2002 contemplam esse mandato. As eleições de 2004 incluem o início da delimitação temporal desta pesquisa no nível do executivo municipal, isto é, para os prefeitos.

O Quadro 5.1 sintetiza os períodos eleitorais e correspondentes mandatos eletivos.

Quadro 5.1. Períodos eleitorais no Brasil (2005 a 2021).

Chefe do Executivo	Ano eleitoral	Mandato
Presidente e governadores	2002	2003-2006
	2006	2007-2010
	2010	2011-2014
	2014	2015-2018
	2018	2019-2022
Prefeitos	2004	2005-2008
	2008	2009-2012
	2012	2013-2016
	2016	2017-2020
	2020	2021-2024

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.
Nota: Elaboração própria.

De modo a garantir que cada partido tem em cada mandato a atribuição de um valor correspondente ao respetivo posicionamento ideológico, verificou-se para todos os casos a possível mudança partidária, inclusive da orientação ideológica, durante o mandato[128]. A troca de partido foi examinada na dimensão descritiva (que tem apenas casos com PPPs) e no enfoque explicativo da pesquisa (que agrega unidades com e sem PPPs). Observou-se que a troca de partido não implica, necessariamente, numa mudança da orientação ideológica. No que diz respeito aos procedimentos de celebração de PPP (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato) nos 187 casos identificados, poucos apresentam mudanças partidárias (total de 19). A maior parte destes

[128] Pela extensão e detalhamento do levantamento realizado, por nível de governo, ver as mudanças partidárias no Anexo B. Os levantamentos das informações das mudanças partidárias foram realizados com recurso a materiais divulgadas nos sítios web de comunicação social brasileira.

permanece com a mesma orientação ideológica (nove casos). Deste modo, foram identificadas nove alterações partidárias/ideológicas em algum dos momentos do processo de celebração da PPP. Optou-se, nestes casos, por determinar a posição ideológica do partido com base em dois critérios. Primeiro, decidiu-se em atribuir a ideologia do partido com base na data da realização do procedimento. Segundo, se a mudança partidária ocorreu após a realização do procedimento ou em ano que não houve realização do processo de celebração da PPP, optou-se por atribuir a ideologia do partido que esteve mais tempo durante o ano do mandato.

No total, foram identificados 23 partidos políticos dos distintos níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), no período de 2005 e 2021, como mostra o Quadro 5.2.

Quadro 5.2. Partidos políticos brasileiros (federal, estadual, distrital e municipal) que integram este estudo, entre 2005 e 2021.

N	Sigla Partido*	Nome do partido*
1	AVANTE (PTdoB)*	Avante (Partido Trabalhista do Brasil)*
2	CIDADANIA (PPS)*	Cidadania (Partido Popular Socialista)*
3	DEM (PFL)*	Democratas (Partido da Frente Liberal)*
4	MDB (PMDB)*	Movimento Democrático Brasileiro (retirou "partido")*
5	NOVO	Partido Novo
6	PCdoB	Partido Comunista do Brasil
7	PDT	Partido Democrático Trabalhista
8	PL (PR)*	Partido Liberal (Partido da República)*
9	PMN	Partido da Mobilização Nacional
10	PODE (PTN)*	Podemos (Partido Trabalhista Nacional)*
11	PP	Progressistas (Partido Progressista)*
12	PROS	Partido Republicano da Ordem Social
13	PSB	Partido Socialista Brasileiro
14	PSC	Partido Social Cristão
15	PSD	Partido Social Democrático
16	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
17	PSL	Partido Social Liberal
18	PT	Partido dos Trabalhadores
19	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
20	PTC	Partido Trabalhista Cristão
21	PV	Partido Verde
22	Republicanos (PRB)*	Republicanos (Partido Republicano Brasileiro)*
23	Solidariedade	Solidariedade

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.
Notas: (*) Nomes dos partidos e siglas recentes como divulgado no sítio web do TSE. Entre parênteses estão as designações/siglas anteriores. Alguns partidos não utilizam siglas (Avante, Cidadania, Republicanos e Solidariedade). Elaboração própria.

Posteriormente a esta coleta de dados dos partidos que integram a pesquisa procedeu-se à identificação da orientação ideológica de cada partido (codificação da orientação ideológica presente no item 2 da Secção 5.7). Para isto, foi preciso decidir sobre a fonte secundária com base na qual

operacionalizar a ideologia partidária. Optou-se pela Pesquisa Legislativa Brasileira. Antes de a apresentar, a próxima subsecção mostra outras fontes que se consideraram e que serviram este propósito, incluindo-se também as razões da sua não utilização como fonte.

5.5.2. Potenciais fontes de classificação da ideologia partidária no Brasil

De modo a validar a opção de categorização ideológica dos partidos a seguir nesta pesquisa, optou-se por recorrer aos vários estudos sobre a classificação dos partidos brasileiros. Note-se que a ideologia pode ser entendida como categoria que oferece atalhos mentais passíveis de orientar as ações políticas das elites políticas e dos eleitores nas sociedades democráticas (Dijk, 2015, Power & Zucco Jr., 2009). Em função da ausência de fontes alternativas de informação, a escala ideológica esquerda-direita é um recurso utilizado para definir a ideologia partidária, bem como um importante instrumento para analisar o seu efeito sobre outras variáveis (Carvalho, 2020; Firmino, 2010; Medeiros, 2018; Scheeffer et al., 2020; Tarouco & Madeira, 2015).

Como as ideologias partidárias não podem ser observadas diretamente (Bakker et al., 2015), há estudos que usam distintas metodologias para estimar essas posições, como por exemplo, a análise dos programas eleitorais (Tarouco & Madeira, 2013; Jorge et al., 2020), a votação nominal (Scheeffer, 2018), as avaliações de especialistas (Bolognesi et al, 2021; Tarouco & Madeira, 2015), ou as avaliações de parlamentares (Maciel et al., 2017; Power & Zucco Jr., 2020).

Entre as classificações ideológicas que poderiam operacionalizar a variável ideologia, consideram-se primeiro as duas classificações ideológicas por *expert survey* – de Bolognesi et al. (2021) e de Tarouco e Madeira (2015), e a de Jorge et al. (2020), que utilizam a análise dos programas eleitorais dos partidos candidatos à presidência da república no Brasil no período de 1998 a 2018. O *expert survey* é considerado uma das estratégias metodológicas válida e confiável por envolver o julgamento de especialistas com elevado nível de conhecimento da área política (Bakker et al., 2015; Bolognesi et al., 2021; Tarouco & Madeira, 2015). Em relação ao uso dos documentos políticos, como os programas eleitorais (Jorge et al., 2020), esta também é uma importante fonte de informação para estimar as preferências políticas e o posicionamento ideológico dos partidos, mas requer disponibilidade adequada destes documentos (Benoit et al., 2009, p. 442). Estas três classificações resumem-se deste modo:

- Tarouco e Madeira (2015) apoiam-se no *survey* aplicado pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2010, no Brasil. Os participantes de dois grupos de trabalho de áreas temáticas de eleições e representação política e de instituições foram convidados a responder a um questionário localizando vinte e sete partidos brasileiros numa escala ideológica (sendo, 1 extrema-esquerda e 7 extrema-direita). Do total de 87 especialistas de ciência política, 47 responderam ao questionário (mais da metade – i.e., 54% dos

respondentes), considerado um número aceitável para definir a classificação ideológica dos partidos pelos autores[129];

- Bolognesi et al. (2021) recorreram ao mesmo método (*expert survey*). Estes autores aplicaram um questionário, via plataforma *web-based*, aos associados da ABCP, em julho de 2018. Os especialistas na área de política foram convidados a posicionar 35 partidos brasileiros no eixo esquerda-direita numa escala espacial de zero a dez. Esses autores definiram os valores médios da classificação ideológica após a coleta de dados. Do total de 963 convites, obteve-se uma taxa de resposta de 519 indivíduos (deduzidos os envios duplicados e as respostas incompletas). Esta é uma das classificações da ideologia partidária por especialistas mais completa e atual do sistema partidário brasileiro[130]; e
- Jorge et al. (2020) utilizaram o método de análise dos programas eleitorais dos partidos de candidatos à presidência da república, entre 1989 e 2018, no Brasil. Para isso, empregaram a abordagem metodológica do projeto CMP-MARPOR (*Comparative Manifesto Project – Manifesto Research on Political Representation*)[131].

O estudo de Tarouco e Madeira (2015) diferencia-se por testar algumas das qualidades que se espera de uma boa mensuração da classificação ideológica, nomeadamente, a precisão (pouca dispersão) e a confiabilidade (mesmo resultado obtido por avaliações diferentes), além da validade da medida, que indica a qualidade de refletir adequadamente o conceito de esquerda e de direita[132]. Para isto, comparam os resultados de outras classificações ideológicas com base em diferentes metodologias. Entre estas classificações estão: a compilação de avaliações de outros analistas (Coppedge, 1997), as entrevistas com parlamentares (Power & Zucco Jr., 2011), as votações no Congresso Nacional, que inclui também um *survey* aos parlamentares (Mainwaring et al., 2000), o *survey* com especialistas (Wiesehomeier & Benoit, 2007) e a análise de conteúdo dos programas de

---

[129] A tabela com a classificação ideológica de Tarouco e Madeira (2015), definida pelo *survey* do encontro da ABCP de 2010, está no Anexo C.

[130] A classificação ideológica definida pelo expert survey aplicado aos associados da ABCP, em 2018, por Bolognesi et al. (2021), encontra-se no Anexo D.

[131] A CMP-MARPOR dá continuidade aos trabalhos iniciados pela MRG (*Manifesto Research Group*), que abarcou o período entre 1979 e 1983. Esta primeira equipa de pesquisadores coletou e codificou os manifestos dos principais partidos em dezanove países, passando a designar-se *Comparative Manifesto Project* (CMP), entre 1983 e 2009, incluindo países da europa central e oriental. Foi renomeado *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR), em 2009, incluindo países da Ásia e América Latina (Gemenis, 2013). Sobre este histórico consultar, por exemplo, Gemenis (2013) e Jorge et al. (2020). O sítio web do projeto CMP-MARPOR pode ser acessado em: http://manifestoproject.wzb.eu/.

[132] Como explicam Yan et al. (2012), as respostas aos *surveys* (ex.: especialistas e entrevistas) devem ser consistentes e precisas, isto é, se de facto as respostas são confiáveis e os dados válidos. Para esses autores, é comum estimar-se a confiabilidade dos itens de uma pesquisa observando as correlações entre as respostas, com iguais perguntas feitas em momentos diferentes. Este é um recurso para avaliar a confiabilidade dos dados. Além de comparar as classificações ideológicas, para validar as mesmas, Tarouco e Madeira (2015) realizaram um teste de correlação entre as distintas classificações apresentadas como avaliação da confiabilidade do *survey* da ABCP 2010.

governo (Tarouco & Madeira, 2013).

Esta preocupação com a validade dos métodos das classificações ideológicas está presente em outras pesquisas da mesma natureza (Bakker et al., 2015; Bolognesi et al., 2021; Kroh, 2007; Jorge et al., 2020; Zucco Jr., 2011; Zucco Jr. & Power, 2020). Isto acontece porque as pesquisas que usam *surveys* podem ser condicionadas nos seus resultados por influência de contextos específicos e locais no momento da coleta dos dados (ex.: episódios políticos) ou, como no caso do *expert surveys*, pela tendência para a polarização artificial em decorrência dos especialistas, quase sempre, ocuparem toda a dimensão esquerda-direita para diferenciar os partidos políticos (Bolognesi et al, 2021).

Os resultados dos testes realizados por Tarouco e Madeira (2015) indicam que, embora seja alardeada a inconsistência ideológica dos partidos brasileiros, é possível verificar uma consistência no seu posicionamento e na localização relacional de cada partido no espetro ideológico. Em resumo, as classificações ideológicas analisadas por esses autores indicam validade e confiabilidade.

Quanto à utilização das classificações por *expert survey* nesta pesquisa, seja a classificação de Tarouco e Madeira (2015) ou a de Bolognesi et al. (2021), estas não são opções isentas de dificuldades. A principal reporta ao constrangimento das classificações ideológicas serem as mesmas para o período de 17 anos deste estudo, isto é, teria que assumir que os partidos não alterariam a sua posição ao longo do eixo esquerda-direita temporalmente (entre 2005 e 2021). É preciso ter em conta que a representação ideológica é raramente estática, isto é, a ideologia tende a mudar no tempo e no espaço (Bolognesi et al., 2021, p. 3; Zucco Jr. & Power, 2020, p. 13; Scheeffer, 2018, p. 183). Embora essas duas classificações não tenham sido contempladas para operacionalizar a ideologia partidária da presente pesquisa, serviram para testar a validade e confiabilidade da classificação assumida neste estudo (Subsecção 5.4.5).

Em relação à classificação ideológica apresentada por Jorge et al. (2020), esta não foi utilizada em função do número reduzido de partidos brasileiros presentes no estudo dos autores. Apenas as classificações ideológicas de seis partidos poderiam ser úteis para operacionalizar a variável ideologia (PT, PSDB, PSB, PSOL, PV e PSL). Cabe sublinhar que estes partidos conseguiram mais de 5% dos votos válidos nas eleições analisadas, sendo essa uma regra do CMP. Este número fragilizaria obviamente a análise, dado que esta pesquisa envolve 23 partidos brasileiros dos distintos níveis de governo (ver Subsecção 5.4.1).

Além destas três fontes secundárias analisadas, as últimas fontes ponderadas como eventuais fontes de dados para classificar a ideologia dos partidos brasileiros referem-se às pesquisas de opinião pública que se baseiam nas perceções dos eleitores[133]. Trata-se de quatro pesquisas pré-eleitorais do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), correspondente a 2006, 2010, 2014 e 2018, e as duas edições da

[133] Para informações sobre as perceções do eleitorado brasileiro, consultar, por exemplo, Carreirão (2007), Oliveira e Turgeon (2015), Paiva et al. (2007), Singer (2000) e Veiga L. F. (2007).

pesquisa "A cara da democracia no Brasil" (2018 e 2019).

Em relação a estas pesquisas, de modo sumário, o ESEB é um *survey* pós-eleitoral, realizado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CEOP), desde 2002. Trata-se de um projeto vinculado ao *Comparative Study of Electoral Systems Project* (CSES), coordenado pela Universidade de Michigan, nos Estados Unidos. Por ser um *survey* em que em todas as edições os eleitores são convidados a posicionar os partidos brasileiros numa escala esquerda-direita, e por comportar a maior parte do decurso temporal da pesquisa (de 2006 a 2018), esta seria uma potencial fonte para operacionalizar a variável ideologia. Com base nas respostas obtidas pelo ESEB, e com o intuito de testar a validade da classificação, procedeu-se à produção da classificação dos partidos de acordo com as perceções dos cidadãos[134]. Porém, a presença dos partidos não é constante no tempo, dificultando a análise longitudinal. Assim, optou-se por usar o resultado das posições ideológicas para testar a validade e confiabilidade da classificação usada neste estudo.

A pesquisa de opinião "A cara da democracia no Brasil" realizada anualmente pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDCC), faz parte do Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs). O seu propósito é reproduzir o cenário atualizado de como o cidadão brasileiro percebe a democracia no país e como se apropria de informação política (INCT, 2018). O acesso aos dados brutos das duas bases de dados dos resultados das pesquisas de 2018 e 2019 permitiu estimar as médias dos posicionamentos ideológicos, considerando as respostas na escala esquerda-direita[135]. No entanto, o número reduzido de partidos nas pesquisas (nove partidos, no ano de 2018; e cinco partidos, em 2019)[136] limitaria a análise, dado o número elevado de partidos neste estudo (23 partidos). Optou-se então por utilizar a classificação dessa pesquisa no teste final da correlação mencionada.

Além das classificações mencionadas nesta subsecção, podem-se consultar outras fontes que serviriam esta finalidade[137]. Em virtude das justificativas salientadas (maior número de partidos

---

[134] A classificação ideológica definida com os dados dos respondentes do ESEB (2006, 2010, 2014 e 2018) encontra-se no Anexo E. As informações sobre a pesquisa do ESEB podem ser consultadas no sítio web da pesquisa (https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb) e as bases de dados e *codebook* estão disponíveis em https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados.

[135] As duas classificações obtidas pela pesquisa "A cara da democracia no Brasil" estão no Anexo F. Aproveitamos para agradecer ao Professor Leonardo Avritzer, Professor Catedrático de Sociologia Política da Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil) por conceder o envio das duas bases de dados. A primeira pesquisa foi realizada com 2.500 entrevistas em todos os estados brasileiros, em março de 2018 (Amaral & Simoni Júnior, 2018). A segunda pesquisa foi realizada em novembro de 2019, com 2.009 entrevistas, em 151 municípios brasileiros (INCT).

[136] A pesquisa "A cara da democracia no Brasil", versão 2018 e 2019, não apresenta as razões e os critérios detalhados da inclusão ou não dos partidos nas pesquisas.

[137] Por exemplo, Scheeffer (2018) utilizou uma classificação ideológica, presente na obra de Krause et al. (2017), que aborda o tema das coligações eleitorais no Brasil. No final do livro, é apresentada uma lista de partidos analisados por ano eleitoral – eleições de 1988 até 2014, classificados como esquerda, centro e direita. Porém, esta classificação não tem associada uma explicitação da metodologia em que a mesma assenta, pelo que esta classificação não foi considerada neste estudo.

abrangidos e maior comparabilidade), optou-se pelos dados brutos da Pesquisa Legislativa Brasileira. Importa sublinhar que, dos vinte partidos que integram o *survey* da PLB de 2017, catorze integram mais de uma das edições anteriores (2005, 2009 e 2013), o que permite identificar a variabilidade do posicionamento ideológico dos partidos ao longo do tempo. Isto também contribui para a escolha da classificação dos partidos brasileiros com recurso aos dados dessa pesquisa, tendo em conta que a análise explicativa é feita com uso da regressão logística. Há, portanto, uma análise do processo de celebração das PPPs pela retrospetiva (2005-2021). É importante que a ideologia partidária também se insira na análise explicativa considerando esse percurso de tempo investigado.

A próxima subsecção apresenta o processo de produção da ideologia pela PLB.

5.5.3. Produção da ideologia com recurso aos dados da Pesquisa Legislativa Brasileira

A Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) realiza-se desde a redemocratização brasileira. A cada legislatura, os representantes eleitos do Congresso Nacional (deputados e senadores) são convidados a participarem desta pesquisa respondendo a um questionário que aborda diferentes temas (ex.: sistema eleitoral, económico, político, social, entre outros)[138]. Provavelmente, a PLB tem o banco de dados mais completo do pensamento político dos parlamentares do Brasil (Maciel et al., 2017, p. 81). Atualmente, esta pesquisa é coordenada por dois professores, Timothy J. Power (diretor do Programa de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, no Reino Unido) e César Zucco Júnior (da Fundação Getúlio Vargas – FGV, no Brasil).

Em 1990, realizou-se a primeira edição da PLB, tendo sido aplicada a oitava onda no ano de 2017. Entre as perguntas integradas no questionário, solicita-se o posicionamento dos partidos brasileiros na dimensão esquerda-direita. A questão sobre o posicionamento partidário é medida numa escala ideológica, em que 1 significa o posicionamento mais extremado à esquerda e 10 o posicionamento mais extremado à direita[139]. As respostas das ondas 2005, 2009, 2013 e 2017 foram usadas como via para a produção da ideologia dos partidos brasileiros.

É importante mencionar que o método de aferir o posicionamento ideológico por parlamentares não está isento de contestação na literatura. Para Jorge et al. (2020), os *surveys* aplicados aos líderes

---

[138] O banco de dados da PLB apresenta os dados recolhidos dos *surveys* das oito ondas (1990, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013 e 2017) e outros materiais (ex.: *codebook* e questionários), disponíveis em Harvard Dataverse (https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls). Agradeço ao Professor Doutor César Zucco Júnior, Professor Associado da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas-Rio, Brasil, pela atenção e referência à base de dados da PLB, bem como pela indicação do artigo de Zucco Jr. e Power (2020).

[139] No Anexo G encontram-se as perguntas na base da classificação dos partidos nas últimas quatro edições da PLB, utilizadas neste estudo. Em cada *survey* é definida uma lista de partidos que integram as várias representações partidárias do país. Note-se que alguns partidos surgiram ou alteraram os seus nomes/siglas no intercorrer das pesquisas (Zucco Jr. & Power, 2020).

partidários do executivo ou do legislativo têm como universo da amostra o próprio objeto. Isto pode acarretar resultados não tão confiáveis ou inequívocos, até mesmo em decorrência de fatores estratégicos (ex.: *vote-seeking* e *office seeking*) que determinam o comportamento dos agentes políticos. Mas vários autores demonstram que o recurso a estes *survey* produz resultados na medição das posições de atores políticos em espaços ideológicos semelhantes àqueles obtidos por métodos baseados nas opiniões de especialistas, o que confere validade a este método de aferição da ideologia (Maciel et al., 2017; Tarouco & Madeira, 2015)[140].

Devido ao lapso de tempo coberto por esta investigação, que se realiza de 2005 a 2021, foi necessário definir algumas etapas no procedimento para estimar os posicionamentos dos partidos políticos brasileiros que integram este estudo. Primeiramente, foi calculado o valor médio dos posicionamentos atribuídos pelos entrevistados por ano para cada um dos partidos conforme as respostas dos posicionamentos dos parlamentares nas edições da PLB de 2005, 2009, 2013 e 2017. O Quadro 5.3 apresenta a média obtida para cada partido nas quatro edições da PLB, estando as médias ordenadas por ordem crescente. Na parte inferior esquerda do referido quadro, apresenta-se o quantitativo de respostas em cada uma das edições da PLB.

[140] Em decorrência da pretensão desta secção, em apresentar a classificação dos posicionamentos ideológicos dos partidos brasileiros, entre 2005 e 2021, além da justificativa da opção da fonte PLB, não há espaço para aprofundar os vários debates sobre os métodos de aferir as posições dos partidos no eixo ideológico, incluindo as suas vantagens e limitações. Para isto, consultar, por exemplo, Bakker et al. (2015), Benoit e Laver (2006), Benoit et al. (2009), Gemenis (2013) e Jorge et al. (2020).

Quadro 5.3. Apresentação das médias ideológicas resultantes das quatro edições da Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB.

	11 Partidos	Média	Sem Repostas	Total de Respostas	% Respostas
PLB 2005	PCdoB	2,70	7	117	94,35
	PSB	3,48	9	115	92,74
	PT	3,62	8	116	93,55
	Cidadania*	3,86	8	116	93,55
	PDT	4,07	7	117	94,35
	MDB*	5,83	7	117	94,35
	PSDB	5,91	7	117	94,35
	PTB	6,70	9	115	92,74
	PL*	6,88	9	115	92,74
	DEM*	7,77	7	117	94,35
	PP*	7,78	8	116	93,55

	13 Partidos	Média	Sem Repostas	Total de Respostas	% Respostas
PLB 2009	PSOL	1,61	16	123	88,49
	PCdoB	2,68	13	126	90,65
	PT	3,60	15	124	89,21
	PSB	3,74	15	124	89,21
	PDT	4,08	16	123	88,49
	PV	4,59	16	123	88,49
	Cidadania	4,85	19	120	86,33
	PSDB	5,83	13	126	90,65
	MDB	5,85	10	129	92,81
	PTB	6,56	18	121	87,05
	PL	6,89	16	123	88,49
	PP	7,72	18	121	87,05
	DEM	7,88	12	127	91,37

	14 Partidos	Média	Sem Repostas	Total de Respostas	% Respostas
PLB 2013	Psol	1,73	16	132	89,19
	PCdoB	2,77	16	132	89,19
	PT	3,73	18	130	87,84
	PSB	4,05	14	134	90,54
	PDT	4,21	18	130	87,84
	PV	4,63	17	131	88,51
	Cidadania	4,67	17	131	88,51
	PSDB	6,04	16	132	89,19
	MDB	6,08	14	134	90,54
	PTB	6,45	18	130	87,84
	PSD	6,58	14	134	90,54
	PL	6,91	19	129	87,16
	PP	7,46	18	130	87,84
	DEM	8,07	14	134	90,54

Ano Surveys	Qtd. quest.
2005	124
2009	139
2013	148
2017	143

*Partidos que alteraram nome e/ou sigla durante a pesquisa, mantém-se as designações atuais (referente ao ano de 2021) na pesquisa.

	20 Partidos	Média	Sem Repostas	Total de Respostas	% Respostas
PLB 2017	PSOL	1,69	8	135	94,41
	PCdoB	2,42	9	134	93,71
	PT	2,74	7	136	95,10
	REDE	3,05	39	104	72,73
	PDT	3,78	7	136	95,10
	PSB	4,63	7	136	95,10
	Cidadania	4,80	40	103	72,03
	PV	5,05	36	107	74,83
	Solidariedade	5,76	114	29	20,28
	PROS	5,82	121	22	15,38
	PTB	6,08	11	132	92,31
	PODE*	6,74	120	23	16,08
	MDB	6,81	7	136	95,10
	PSD	6,87	7	136	95,10
	Republicanos*	6,89	47	96	67,13
	PL	7,05	48	95	66,43
	PSDB	7,15	7	136	95,10
	PSC	7,47	42	101	70,63
	PP	7,62	7	136	95,10
	DEM	8,31	8	135	94,41

Fonte: Dados brutos da PLB, anos 2005, 2009, 2013 e 2017.
Notas: (*) Os partidos relacionados neste quadro estão com os nomes/siglas atuais conforme as informações disponibilizadas no sítio web do Tribunal Superior Eleitoral (última consulta em dezembro de 2021). Elaboração própria.

Nota-se, neste quadro, que de todas as ondas, a de 2017 é a que indica um número maior de partidos classificados (20 no total) em decorrência da aprovação dos novos registos de partidos no Tribunal Superior Eleitoral. As médias dos posicionamentos de alguns partidos, como o Solidariedade, o PODE e o PROS, foram obtidas com base numa taxa de resposta muito reduzida: 20,28%, 16,08% e 15,38%, respetivamente. Provavelmente, tal deveu-se às frequentes mudanças do sistema partidário brasileiro, com a extinção, criação ou fusão de novos partidos, que altera também a representação partidária no Congresso Nacional, face aos resultados das eleições.

Como a classificação em que se apoia não é anual, mas realiza-se de quatro em quatro anos (e esta pesquisa tem a delimitação temporal de 2005 a 2021), existem anos entre as PLBs que não têm dados da estimativa ideológica. Isto é, não existem dados para os seguintes anos: 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2014, 2015 e 2016. Para contornar a ausência de dados e, assim, estimar os posicionamentos dos partidos entre as pesquisas, optou-se por utilizar as médias obtidas de uma PLB

para outra da seguinte forma:

- As médias dos anos de 2006, 2007 e 2008 foram obtidas a partir dos valores das médias de 2005 e 2009 da PLB;
- As médias dos anos de 2010, 2011 e 2012 foram obtidas a partir dos valores das médias de 2009 e 2013 da PLB;
- As médias dos anos de 2014, 2015 e 2016 foram obtidas pelas médias de 2013 e 2017 da PLB.

Para os anos em que foi preciso calcular as médias das posições ideológicas para a base de dados do presente estudo (por indisponibilidade na PLB) procedeu-se da seguinte forma:

(i) a cada intervalo de dois anos (entre aqueles para que há dados da PLB), realizou-se a subtração entre as médias (da PLB) para cada partido. Isto é, subtraiu-se o valor da média da PLB de 2009 ao valor da média de 2005; de 2013 menos o de 2009; de 2017 menos o de 2013, para cada um dos partidos em análise. O resultado negativo da subtração indica que o partido se deslocou para a esquerda, enquanto o resultado positivo indica que o partido se movimentou para a direita; e

(ii) o resultado desta subtração foi dividido por quatro (devido à duração da legislatura do partido ser de quatro anos). Mediante o sinal obtido da subtração (positivo ou negativo), o total da divisão foi somado ou subtraído às médias ideológicas da PLB no lapso de tempo entre os referidos intervalos, para cada partido.

Portanto, estes cálculos resultaram nas médias estimadas para os nove anos que estavam ausentes nas ondas da PLB. Visto que não estão disponíveis dados a partir de 2017 e a presente pesquisa tem como delimitação temporal o final do ano de 2021, assumiu-se a estabilidade do posicionamento ideológico dos partidos entre 2017 e 2021. Tal considera-se uma opção em grande medida válida dada a observação de que as movimentações ideológicas dos partidos brasileiros não são, por norma, significativas entre as eleições. Mas é importante, ainda, considerar a possibilidade de os partidos brasileiros deslocarem, em certa medida, as suas posições ideológicas no eixo esquerda-direita a partir de 2017. Isto pode ser resultado das fortes mudanças no cenário político brasileiro entre 2017 e 2021. Primeiro, a intensa agitação política permaneceu com a posse do vice-presidente, Michel Temer do MDB, em setembro de 2016. Além disto, as eleições de 2018 resultaram na ascensão da direita à presidência da república com a vitória de Jair Bolsonaro, filiado ao Partido Social Liberal (PSL), até novembro de 2019. Atualmente, está filiado ao Partido Liberal (PL).

Cabe destacar o crítico momento que o país recentemente atravessou pelo impacto da pandemia da COVID-19, bem como a elevada agitação no ambiente brasileiro em 2021, por ser um ano pré-eleitoral nacional. Não obstante a possibilidade destes fatores afetarem o posicionamento ideológico dos partidos brasileiros a partir de 2017, supõe-se que as eventuais mudanças que ocorreram não tenham tido uma expressão suficientemente significativa de modo a potenciar alterações estruturais na localização ideológica dos partidos, mas apenas a ajustar as suas posições relativas. Acrescente-se

ainda, como já referido, a inexistência de dados mais recentes (a partir de 2017) sobre o posicionamento ideológico dos partidos brasileiros, obrigando, por isso, à assunção da estabilidade de posicionamento ideológico dos partidos entre 2017 e 2021, tal como antes se explica.

Como a PLB é realizada a cada quatro anos, desde 1990 (*waves* 1-8, 1990-2017), ou seja, a cada legislatura, seria esperado uma nova edição realizada em 2021 (nona edição). Deste modo, seriam efetuados novos cálculos das médias ideológicas para o período de 2018 a 2021 (como feito nos anos sem as edições da PLB)[141]. Ocorre que se o período de 2018-2021 fosse retirado da análise explicativa, seriam 112 casos excluídos, comprometendo diretamente a análise explicativa. Portanto, como opção metodológica, manteve-se o posicionamento ideológico dos partidos de 2017 para esse período.

É importante destacar que é comum as pesquisas empíricas que utilizam a ideologia partidária como variável explicativa empregarem um único período dos posicionamentos ideológicos, mesmo que o percurso temporal da análise seja muito maior (Carvalho, 2020; Medeiros, 2018). Além disto, se fosse empregada a classificação ideológica de Bolognesi et al. (2021), a mais completa e atualizada dos partidos brasileiros, iria cobrir o lapso temporal de dezassete anos nesta pesquisa (2005-2021) com um único período de classificação, pois esse estudo empregou o *expert survey* aos membros da Associação Brasileira de Ciência Política em 2018. Portanto, acredita-se que a escolha metodológica atende a pretensão desta pesquisa na construção da variável explicativa.

O Quadro 5.4 apresenta, então, os valores das médias (arredondados em duas casas decimais) dos partidos brasileiros que integram as edições mencionadas da PLB, e os demais anos para que foi necessário efetuar os cálculos das médias das posições ideológicas partidárias que não tiveram essa pesquisa (PLB).

[141] Até a última revisão desta pesquisa, 4 de novembro de 2022, não foi publicada a nova edição da PLB (https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls).

Quadro 5.4. Classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros que integram a PLB.

Partido	2005*	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012	2013*	2014	2015	2016	2017*
PT	3,62	3,61	3,61	3,60	3,60	3,63	3,66	3,70	3,73	3,48	3,24	2,99	2,74
PSDB	5,91	5,89	5,87	5,85	5,83	5,88	5,93	5,98	6,04	6,32	6,60	6,88	7,15
MDB	5,83	5,83	5,84	5,84	5,85	5,91	5,97	6,02	6,08	6,26	6,45	6,63	6,81
DEM	7,77	7,80	7,83	7,85	7,88	7,93	7,98	8,03	8,07	8,13	8,19	8,25	8,31
PSB	3,48	3,54	3,61	3,68	3,74	3,82	3,90	3,98	4,05	4,20	4,34	4,49	4,63
PDT	4,07	4,07	4,07	4,08	4,08	4,11	4,15	4,18	4,21	4,10	3,99	3,89	3,78
PP	7,78	7,77	7,75	7,74	7,72	7,66	7,59	7,53	7,46	7,50	7,54	7,58	7,62
PTB	6,70	6,67	6,63	6,60	6,56	6,53	6,51	6,48	6,45	6,36	6,26	6,17	6,08
PCdoB	2,70	2,69	2,69	2,68	2,67	2,70	2,72	2,75	2,77	2,68	2,59	2,51	2,42
CIDADANIA	3,86	4,12	4,37	4,63	4,88	4,83	4,78	4,73	4,67	4,70	4,73	4,76	4,80
PL	6,88	6,88	6,88	6,88	6,89	6,89	6,90	6,91	6,91	6,95	6,98	7,02	7,05
PSOL					1,61	1,64	1,67	1,70	1,73	1,72	1,71	1,70	1,69
PV					4,59	4,60	4,61	4,62	4,63	4,73	4,84	4,94	5,05
PSD									6,58	6,65	6,73	6,80	6,87
Republicanos													6,89
PODE													6,74
PROS													5,82
Solidariedade													5,76
PSC													7,47
REDE													3,05

* Ano da realização da Pesquisa Legislativa Brasileira (2005, 2009, 2013 e 2017)

Fonte: Dados brutos da PLB, edições 2005, 2009, 2013 e 2017.
Notas: O período que não tem valor da média significa que o partido não foi incluído em uma ou mais edições da PLB. Os partidos estão com os nomes/siglas atualizados (sítio web do TSE. Atualizado em dezembro de 2021). Elaboração própria.

Concluída esta classificação ideológica dos partidos brasileiros presentes nas quatro edições da PLB (2005, 2009, 2013 e 2017) procedeu-se à identificação da orientação ideológica dos partidos que integram este estudo. Esta etapa foi realizada durante a construção da base de dados da pesquisa (detalhada na Secção 5.7). Como a variável está caracterizada como contínua, e o primeiro objetivo específico trata da descrição do panorama da evolução das PPPs no Brasil, entre 2005 e 2021, juntamente com os partidos e suas correspondentes ideologias, foi preciso recodificar essa classificação produzida em classes ideológicas. Este procedimento é exposto na próxima subsecção.

5.5.4. Classes ideológicas dos partidos políticos brasileiros

Com o propósito de caracterizar o compromisso dos governos brasileiros com as PPPs assinadas entre 2005 e 2021, optou-se por atribuir classes ideológicas – esquerda, centro e direita – aos partidos políticos que integram a análise descritiva. Embora haja pesquisas nacionais que utilizem o centro como categoria ideológica (Figueiredo & Limongi, 1999; Medeiros, 2018), esta classe não contribui para esclarecer o poder explicativo do compromisso dos governos à esquerda e à direita do espetro ideológico, como pretende esta pesquisa. Em termos teóricos, o centro representa o meio-termo ou um

ponto intermediário, ou de consenso entre a esquerda e a direita (Bobbio, 1995; Giddens, 1997), ou um espaço definido pelos extremos do *continuum* esquerda-direita (Sartori, 1982). Optou-se, então, por dividir o centro em subclasses ideológicas, nomeadamente o centro-esquerda e o centro-direita. Os valores das médias dos posicionamentos foram, com este propósito, recodificados em seis classes ideológicas: extrema-esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro-direita, direita e extrema-direita.

Como a escala esquerda-direita de cada edição da PLB representa um intervalo de 10 pontos, a sua amplitude total corresponde a nove valores (10 menos um)[142]. Considerando a opção das seis classes ideológicas neste estudo, dividiu-se essa amplitude pela quantidade de classes assumidas (nove dividido por seis), equivalendo cada classe a 1,5 ou próximo desse intervalo[143]. Este cálculo permitiu então definir as seis classes ideológicas consideradas na pesquisa, conforme apresenta o Quadro 5.5.

Quadro 5.5. Classes ideológicas com recurso à escala esquerda-direita da Pesquisa Legislativa Brasileira (ondas 2005, 2009, 2013 e 2017).

Extrema-esquerda	**Esquerda**	**Centro-esquerda**	**Centro-direita**	**Direita**	**Extrema-direita**
(1 – 2,5)	(2,51 – 4)	(4,01 – 5,5)	(5,51 – 7)	(7,01 – 8,5)	(8,51 – 10)
1,5	1,49	1,49	1,49	1,49	1,49

Fonte: Dados brutos da PLB.

Nota: Elaboração própria.

A partir destes intervalos, procedeu-se primeiramente à identificação das colorações ideológicas dos partidos que fazem parte das edições da PLB, bem como dos demais anos para os quais foram calculados os valores das médias ideológicas, como apresenta o Quadro 5.6.

---

[142] Segundo Zucco Jr. (2011, p. 58), seria melhor utilizar uma escala de 0 a 10, pois o 5, neste caso, seria efetivamente a posição de centro. Porém, esse autor mantém o formato de 10 pontos para preservar a comparabilidade com os *surveys* anteriores da Pesquisa Legislativa Brasileira. É comum uma escala que tem a opção exatamente central ou média gerar respostas afetadas pela dúvida, ou indecisão, ocasionando a tendência de utilizar o meio-termo em questões difíceis (Tarouco & Madeira, 2015, p. e33). Porém, não existe um consenso sobre um formato de escala esquerda-direita nas pesquisas. Sobre o debate do *design* da escala de 10, 11 e 101 pontos, consultar – por exemplo, Kroh (2007) ou Zuell & Scholz (2016).

[143] O tema sobre a configuração da escala esquerda-direita é bastante complexo, e varia na literatura. Bolognesi et al. (2021) apresentam os critérios para a classificação ideológica dos partidos brasileiros, sem relatar a opção do cálculo da recategorização das classes assumidas. Os autores utilizaram uma escala de 10 pontos, assumindo sete cortes ideológicos numa amplitude de nove. Os partidos que tiveram média ideológica de 0 a 1,5 são classificados como extrema-esquerda; 1,51 a 3 de esquerda; 3,01 a 4,49 de centro-esquerda; 4,5 a 5,5 de centro; 5,51 a 7 de centro-direita; 7,01 a 8,5 de direita; e 8,51 a 10 de extrema-direita. Nota-se que os intervalos não são equivalentes, apenas a ala direita e a classe esquerda têm cortes iguais (1,49). Isto explica-se pela própria divisão da quantidade de classes ideológicas pela amplitude da escala. O último valor do intervalo acarreta um décimo a mais no início do próximo sucessivamente. Essa é a opção também assumida na produção das classes ideológicas neste estudo.

Quadro 5.6. Classificação ideológica dos partidos brasileiros (dados da PLB) com os valores médios dos posicionamentos ideológicos, entre 2005 e 2017, e correspondentes classes ideológicas.

Partido	2005*	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012	2013*	2014	2015	2016	2017*	Classe Ideológica
PT	3,62	3,61	3,61	3,60	3,60	3,63	3,66	3,70	3,73	3,48	3,24	2,99	2,74	Esquerda
PSDB	5,91	5,89	5,87	5,85	5,83	5,88	5,93	5,98	6,04	6,32	6,60	6,88	7,15	Centro-direita para Direita
MDB	5,83	5,83	5,84	5,84	5,85	5,91	5,97	6,02	6,08	6,26	6,45	6,63	6,81	Centro-direita
DEM	7,77	7,80	7,83	7,85	7,88	7,93	7,98	8,03	8,07	8,13	8,19	8,25	8,31	Direita
PSB	3,48	3,54	3,61	3,68	3,74	3,82	3,90	3,98	4,05	4,20	4,34	4,49	4,63	Esquerda para Centro-Esq.
PDT	4,07	4,07	4,07	4,08	4,08	4,11	4,15	4,18	4,21	4,10	3,99	3,89	3,78	Centro-Esq. para Esquerda
PP	7,78	7,77	7,75	7,74	7,72	7,66	7,59	7,53	7,46	7,50	7,54	7,58	7,62	Direita
PTB	6,70	6,67	6,63	6,60	6,56	6,53	6,51	6,48	6,45	6,36	6,26	6,17	6,08	Centro-direita
PCdoB	2,70	2,69	2,69	2,68	2,67	2,70	2,72	2,75	2,77	2,68	2,59	2,51	2,42	Esquerda para Extrema-esq.
CIDADANIA	3,86	4,12	4,37	4,63	4,88	4,83	4,78	4,73	4,67	4,70	4,73	4,76	4,80	Esquerda para Centro-Esq.
PL	6,88	6,88	6,88	6,88	6,89	6,89	6,90	6,91	6,91	6,95	6,98	7,02	7,05	Centro-direita para Direita
PSOL					1,61	1,64	1,67	1,70	1,73	1,72	1,71	1,70	1,69	Extrema-esquerda
PV					4,59	4,60	4,61	4,62	4,63	4,73	4,84	4,94	5,05	Centro-esquerda
PSD									6,58	6,65	6,73	6,80	6,87	Centro-direita
REPUBLICANOS													6,89	Centro-direita
PODE													6,74	Centro-direita
PROS													5,82	Centro-direita
SOLIDARIEDADE													5,76	Centro-direita
PSC													7,47	Direita
REDE													3,05	Esquerda

* Ano da realização da Pesquisa Legislativa Brasileira (2005, 2009, 2013 e 2017)

Intervalo	Classe ideológica
1,0 - 2,50	Extrema-esquerda
2,51 - 4,0	Esquerda
4,01 - 5,50	Centro-esquerda
5,51 - 7,0	Centro-direita
7,01 - 8,5	Direita
8,51 - 10,0	Extrema-direita

Fonte: Dados brutos da PLB (ondas 2005, 2009, 2013 e 2017).
Notas: Os partidos estão com nomes/siglas atualizados (última atualização, em dezembro de 2021). Elaboração própria.

É possível identificar que, no geral, os partidos mantêm as colorações ideológicas ao longo do tempo. Dos catorze partidos que participaram de mais de uma edição da PLB, seis mudaram de classe ideológica (PSDB, PSB, PDT, PCdoB, Cidadania e PL). Pode haver alguns movimentos dos partidos por diferentes fatores, como o impacto do impedimento do presidente da república do PT, em 2016, e da posterior ascensão da direita (Bolognesi et al., 2021).

Concluída a classificação ideológica dos partidos brasileiros que integram as edições da PLB (2005, 2009, 2013 e 2017) e a sua recodificação em classes ideológica, procede-se agora à análise da confiabilidade e validade da classificação ideológica dos partidos em que esta pesquisa se apoia.

5.5.5. Confiabilidade e validade da classificação ideológica dos partidos

Esta subsecção propõe-se verificar se a classificação da ideologia partidária produzida com recurso aos *surveys* da PLB apresenta confiabilidade e validade (Yan et al., 2012, p. 511), como realizado por Tarouco e Madeira (2015). Para tal, optou-se por realizar duas análises. A fiabilidade compara as

medidas de duas classificações ideológicas: Bolognesi et al. (2021) e a PLB de 2017. A validade, trata do teste de correlação entre as classificações discutidas neste capítulo: PLB, Bolognesi et al. (2021), Tarouco e Madeira (2015), ESEB e "A cara da democracia no Brasil" (Subsecção 5.4.2).

A classificação ideológica de Bolognesi et al. (2021) foi escolhida por três razões. Primeiro, a classificação ideológica produzida tem os partidos inseridos na PLB de 2017. Segundo, as médias dos posicionamentos ideológicos também foram recodificadas em classes ideológicas, o que permite comparar com as classes da PBL de 2017. Terceira, as escalas das duas classificações ideológicas são distintas em um ponto de amplitude, sendo assim apropriadas à comparação em questão.

O Quadro 5.7 apresenta as duas classificações ideológicas por partidos (ordem alfabética) e, na parte inferior do quadro, apresentam-se os intervalos das respetivas classes ideológicas.

Quadro 5.7. Comparação de duas classificações ideológicas: valores das médias da edição de 2017 da Pesquisa Legislativa Brasileira (e classes ideológicas) e os de Bolognesi et al. (2021).

Partido	**Pesquisa Brasileira Legislativa ano 2017**		**Bolognesi et al. (2021)**	
	***Survey* aos palamentares**	**Classe ideológica**	***Expert survey***	**Classe ideológica**
	Média		**Média**	
CIDADANIA	4,8	Centro-esquerda	4,92	Centro
DEM	8,31	Direita	8,57	Extrema-direita
MDB	6,81	Centro-direita	7,01	Direita
PCdoB	2,42	Extrema-esquerda	1,92	Esquerda
PDT	3,78	Esquerda	3,92	Centro-esquerda
PL	7,05	Direita	7,78	Direita
PODE	6,74	Centro-direita	7,24	Direita
PP	7,62	Direita	8,2	Direita
PRB	6,89	Centro-direita	7,78	Direita
PROS	5,82	Centro-direita	7,47	Direita
PSB	4,63	Centro-esquerda	4,05	Centro-esquerda
PSC	7,48	Direita	8,33	Direita
PSD	6,87	Centro-direita	7,09	Direita
PSDB	7,15	Direita	7,11	Direita
PSOL	1,69	Extrema-esquerda	1,18	Extrema-esquerda
PT	2,74	Esquerda	2,97	Esquerda
PTB	6,08	Centro-direita	6,1	Centro-direita
PV	5,05	Centro-esquerda	5,29	Centro
REDE	3,05	Esquerda	4,77	Centro
SOLIDARIEDADE	5,76	Centro-direita	6,5	Centro-direita
Classes Ideológicas	**Escala**	**Classe Ideológica**	**Escala**	**Classe ideológica**
	1 - 2,50	Extrema-esquerda	0 - 1,5	Extrema-esquerda
	2,51 - 4	Esquerda	1,51 - 3	Esquerda
	4,01 - 5,50	Centro-esquerda	3,01 - 4,49	Centro-esquerda
	Sem definição	Centro	4,50 - 5,5	Centro
	5,51 - 7,0	Centro-direita	5,51 - 7	Centro-direita
	7,01 - 8,50	Direita	7,01 - 8,5	Direita
	8,51 - 10	Extrema-direita	8,51 - 10	Extrema-direita

Fonte: Dados da PLB (2017) e Bolognesi et al. (2021).
Notas: Os partidos estão com nomes/siglas recentes (atualizado em dez/2021). Elaboração própria.

É preciso ter em conta que as duas classificações ideológicas presentes neste quadro, diferem-se na escala. A escala da PLB é de 1 a 10 pontos, e a pesquisa de Bolognesi et al. (2021), o centro é uma das classes ideológicas, e a escala é de 0 a 10 pontos. Porém, pode-se identificar valores das médias dos posicionamentos ideológicos dos partidos muito próximos nas duas classificações. Mesmo com escalas diferentes, e com *surveys* realizados em momentos distintos e respondidos, um, por especialistas e, outro, por parlamentares, a comparação dos resultados das duas classificações indica ordenações e classes ideológicas bastante consistentes entre si. Em Bolognesi et al. (2021), os partidos de centro são o Cidadania, PV e REDE. De acordo com as classes ideológicas definidas para o presente estudo, os dois primeiros são partidos de centro-esquerda e o REDE de esquerda. Tal como advogado por Tarouco e Madeira (2015), esta forma de comparação de classificações é um bom indicador da qualidade de uma mensuração ideológica. Portanto, entende-se que a classificação ideológica produzida com os dados brutos da Pesquisa Legislativa Brasileira (anos 2005, 2009, 2013 e 2017) demonstra um nível adequado de confiabilidade para operacionalizar a variável ideologia.

Tarouco e Madeira (2015) utilizaram um teste de correlação para aferir a validade da classificação ideológica. Nesta pesquisa, replicou-se o procedimento seguido por estes autores com base nas classificações ideológicas apresentadas neste capítulo: PLB (2005, 2009, 2013 e 2017), ESEB (2006, 2010, 2014 e 2018), "A cara da democracia no Brasil (2018 e 2019), Tarouco e Madeira (2015) e Bolognesi et. al (2021). Para isto, as ideologias dos partidos brasileiros que compreendem este estudo foram identificadas conforme cada classificação ideológica por coluna (seis colunas).

Nem todas as pesquisas/estudos usados agregam os mesmos partidos. Isto se justifica seja porque o partido não havia sido formado ou registado até o momento da realização da classificação/pesquisa (ex.: em Tarouco e Madeira, 2015; e nas edições da PLB), ou porque o partido não foi selecionado para o tipo de pesquisa realizada (e.g., ESEB, PLB ou "A cara da democracia"). No geral, verifica-se que a maior parte destas classificações ideológicas apresentam bons resultados no teste de correlação utilizado[144], como apresenta o Quadro 5.8.

[144] Nesta abordagem foi utilizado o teste de coeficiente de correlação de Pearson. Esta é uma técnica de medida linear adequada para avaliar o grau de relação ou associação entre variáveis contínuas (Filho & Júnior, 2009, pp. 118-119). O nível da correlação ou o resultado estatístico descritivo de Pearson varia entre 1 negativo e positivo. Quanto mais perto de 1, independentemente do sinal, maior é o grau de dependência estatística linear entre as variáveis e, quanto mais próximo de zero, menor é a força da relação.

Quadro 5.8. Teste de correlação com a classificação ideológica pela PLB e demais classificações ideológicas apresentadas neste estudo.

Correlação de Pearson						
Pesquisa		**PLB (2005, 2009, 2013 e 2017)**	**Bolognesi et al (2021)**	**Tarouco & Madeira (2015)**	**ESEB (2006, 2010, 2014 e 2018)**	**"Cara da democracia" (2018)**
Escala na pesquisa		**1 a 10**	**0 a 10**	**1 a 7**	**1 a 10**	**1 a 10**
Bolognesi et al (2021)	Correlação	,959**				
	Sig. (2 extr.)	0,000				
	N	460				
Tarouco & Madeira (2015)	Correlação	,930**	,937**			
	Sig. (2 extr.)	0,000	0,000			
	N	436	449			
ESEB (2006, 2010, 2014 e 2018)	Correlação	,418**	,548**	,431**		
	Sig. (2 extr.)	0,000	0,000	0,000		
	N	448	463	437		
"Cara da democracia" (2018)	Correlação	,703**	,793**	,592**	,678**	
	Sig. (2 extr.)	0,000	0,000	0,000	0,000	
	N	430	430	412	430	
"Cara da democracia" (2019)	Correlação	,832**	,911**	,800**	,736**	,982**
	Sig. (2 extr.)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	N	314	326	326	326	314

Fonte: PLB (2005, 2009, 2013 e 2017), Bolognesi et al. (2021), Tarouco e Madeira (2015), "A cara da democracia no Brasil (2018 e 2019) e ESEB (2006, 2010, 2014 e 2018).
Nota: Elaboração própria.

Os resultados indicam uma correlação muito forte e positiva no caso da Pesquisa Legislativa Brasileira com as classificações de Bolognesi et al. (2021) e Tarouco e Madeira (2015), além de elevada correlação no caso da pesquisa de opinião política "A cara da democracia no Brasil". Entre a PLB e a pesquisa do ESEB a correlação é baixa. O resultado das correlações entre *surveys* (especialistas e políticos), em momentos distintos, reforça a tese de que "avaliações de especialistas e dos próprios políticos estejam a captar o mesmo conceito: a posição política do partido, combinando ou não, à sua ideologia, elementos de comportamento estratégico" (Tarouco & Madeira, 2015, p. e38). Pode-se, por isso, concluir que a classificação ideológica definida nesta pesquisa com uso dos dados brutos da PLB apresenta confiabilidade e validade para operacionalizar a orientação ideológica dos partidos políticos brasileiros que governaram os executivos no período abrangido neste estudo, por revelar consistência elevada com as demais classificações tidas como válidas, sobretudo com a de Tarouco e Madeira (2015).

Estas subsecções ocuparam-se da construção da variável independente – *ideologia partidária*. A próxima secção trata da construção da segunda variável independente – ciclo eleitoral, associada ao comportamento oportunista e estratégico subjacente ao processo de celebração de PPPs no Brasil, entre 2005 e 2021.

5.6. O Ciclo eleitoral

A literatura sugere que os momentos prévios às eleições tendem a fomentar manipulações oportunistas para ganhos políticos eleitorais (Mayhew, 2004; Nordhaus, 1972; L. G. Veiga & F. J. Veiga, 2005; F. J. Veiga & L. G., 2017; Veiga et al., 2018). Os momentos eleitorais que indicam quais os partidos políticos que estiveram à frente dos governos brasileiros (Secção 5.4) foram centrais para a definição desta variável explicativa. Por isso, os períodos eleitorais integrados na pesquisa como *ciclo eleitoral* são os anos pré-eleitorais e eleitorais dentro do período investigado.

O calendário eleitoral nacional e local (2005-2021) permitiu definir estas variáveis explicativas (ano pré-eleitoral e ano eleitoral), no Brasil, entre 2005 e 2021, conforme apresenta o Quadro 5.9.

Quadro 5.9. Períodos eleitorais e pré-eleitorais na pesquisa (2005 a 2021).

Brasil	Ano pré-eleitoral	Ano eleitoral
Eleições nacionais (Presidência da República, Governadores dos Estados e Distrito Federal)	2005	2006
	2009	2010
	2013	2014
	2017	2018
Eleições locais (Prefeitos - Municípios)	2007	2008
	2011	2012
	2015	2016
	2019	2020

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.
Nota: Elaboração própria.

É de ressaltar que, normalmente, as políticas públicas implementadas sob concessão de PPP são planeadas no início do mandato para que possam ser implementadas na legislatura do governo. Porém, a limitação do mandato (quatro anos) pode comprometer ou condicionar a execução de determinadas políticas, que exigem maior tempo de planeamento e execução. Há autores que mencionam que o processo de licitação da PPP, como no caso britânico (PFI), pode resultar até dois anos da avaliação inicial até à assinatura do contrato (M. Pollitt, 2002). O cálculo do tempo consumido pelos governos brasileiros entre a abertura da consulta pública e a assinatura do contrato é de 423 dias (Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 36). Se, de facto, esse tempo de execução se confirmar, é possível que as fases analisadas do processo de celebração de PPP, como a assinatura do contrato de PPP, ocorram em momentos mais próximos do término do mandato. Optou-se, então, por verificar o tempo estimado de execução dos momentos do processo de celebração destas parcerias nos mandatos, considerando as três variáveis dependentes (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato).

O ciclo eleitoral mede-se, na análise explicativa, pelos anos pré-eleitoral e eleitoral. O segundo ano do mandato integra também a análise, mas não para medir o efeito do ciclo eleitoral. O propósito, neste caso, é controlar o efeito do ciclo eleitoral nas variáveis dependentes, averiguando se no segundo ano do mandato há maior probabilidade de ocorrência de um dos procedimentos iniciais do processo de concessão de PPPs, como se explicará adiante.

É preciso considerar então os principais aspetos da construção da base de dados da pesquisa. A próxima secção resume esta abordagem subjacente à análise empírica da presente pesquisa, assim como apresenta as demais variáveis que esta integra.

5.7. A construção da base de dados da pesquisa, a codificação de variáveis e as escolhas dos controlos

Recorde-se que os dois objetivos específicos da pesquisa se distinguem quanto ao tipo de análise estatística usada. O primeiro objetivo ocupa-se da caracterização do panorama da evolução das PPPs contratadas no Brasil no lapso temporal estudado (2005-2021). Esta dimensão descritiva não se resume apenas a expor como evoluíram as PPPs no Brasil nesse período, visa também descrever o panorama político-partidário e ideológico das parcerias contratadas pelos distintos níveis de governos e a sua evolução em áreas e localidades brasileiras, entre outras caracterizações das PPPs relacionadas com objetivos descritivos (presente na Secção 3.4, Capítulo 3). O segundo objetivo contempla a análise explicativa (por regressão logística) para aferir em que medida as variáveis independentes contribuem para explicar as variáveis dependentes, considerando os casos dos governos com ou sem PPPs celebradas.

Para responder a esses dois objetivos procedeu-se a elaboração de uma base de dados que contempla as três variáveis dependentes relativas à decisão de celebrar PPPs (datas da abertura da consulta pública, da publicação do edital e da assinatura do contrato) e as duas variáveis independentes centrais na explicação de tais decisões (ideologia e ciclo eleitoral), assim como um conjunto de variáveis de controlo. Esta é a parte analítica que coloca em evidência a dimensão ideológica e o ciclo eleitoral na explicação do processo de celebração de PPP, por comparação a um conjunto de outros fatores (social, económico, político e fiscal). Apresenta-se em seguida um conjunto de cinco aspetos centrais para a compreensão da construção desta base de dados.

5.7.1. Formato da base de dados e a definição dos casos na análise

A base de dados de suporte às análises descritiva e explicativa foi elaborada em formato matricial – linhas por colunas – usando Microsoft Office Excel. Cada unidade federativa (UF) brasileira é a

unidade de análise, considerando os distintos níveis de governo do executivo (1/federal, 26/estadual, 1/distrital e 5.568/municipal). Todas as UFs foram contempladas em cada um dos anos do período entre 2005 e 2021 (17 anos cada) indiferentemente de haver ou não qualquer tomada de decisão no sentido da celebração de PPP (os casos na base de dados são, por isso, as UFs por ano). As demais variáveis usadas nas análises descritiva e explicativa foram inseridas em coluna, separadamente.

Com a inserção dos municípios, o total de casos na base de dados ascenderia a 94.656 casos (que é o total dos municípios do país multiplicado por 17 anos). Porém, deste total de casos agrupados, apenas 103 contemplam a tomada de decisão quanto à celebração de PPPs, representando 1,8% dos municípios[145]. Integrar os municípios na análise explicativa apresentaria, por isso, um desequilíbrio demasiado grande, em que apenas um escasso número deles contemplaria dados quanto à celebração de PPPs, o que condicionaria a análise. Por isto, os municípios mantêm-se apenas no nível descritivo da pesquisa. Outra situação que condicionaria o total de casos analisados na parte explicativa é o caso do executivo federal, com apenas uma PPP contratada no intervalo de tempo estudado. No momento da análise explicativa, os últimos três anos (2019-2021) estão ausentes da classificação da ideologia do partido (PSL), que não integram as edições da Pesquisa Legislativa Brasileira.

Portanto, a análise explicativa foca-se nos casos dos executivos estadual e distrital. Essa análise integra, então, um total de 459 casos (que corresponde aos 26 estados, mais o Distrito Federal, totalizando 27 UFs multiplicado pelos 17 anos).

5.7.2. Codificação da orientação ideológica

A partir da identificação dos vinte e três partidos políticos que estiveram à frente dos executivos do Brasil (Subsecção 5.5.1), entre 2005 e 2021, procedeu-se à codificação da orientação ideológica de dois modos:

(i) a análise descritiva da pesquisa, que compreende o panorama da evolução das PPPs contratadas no Brasil, entre 2005 e 2021, abrange os distintos níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal) envolvidos nos procedimentos de celebração das PPPs. A recodificação da ideologia partidária em classes ideológicas (Subsecção 5.5.4) serviu para se adequar à caracterização deste panorama descritivo; e

(ii) na análise explicativa, que não engloba os executivos federal e municipal, desenvolveu-se a identificação dos partidos que estiveram no poder e se realizaram ou não procedimentos de

[145] O nível municipal apresenta 123 PPPs contratadas no Brasil, entre 2005 e 2021. A categorização binária das VDs define se houve ou não realização dos três momentos de celebração da PPP (valor 1, se sim; valor zero, não). Indiferente se o período tem mais de uma PPP, a VD é categorizada pela realização da fase procedimental, e não em função da quantidade de PPP. Esta é a razão dos 103 casos municipais, e não dos 123 casos de PPPs contratadas.

celebração de PPPs no período estudado. As ideologias dos partidos foram codificadas como variável contínua nos modelos explicativos.

De forma a esclarecer como se procedeu à codificação da orientação ideológica para a análise descritiva, o Quadro 5.10 apresenta os partidos que estiveram à frente da decisão dos três procedimentos de celebração das PPPs (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato) no período analisado.

O Quadro 5.10. Partidos que estiveram à frente dos procedimentos de contratação das PPPs (nível descritivo), entre 2005 e 2021, nos distintos níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal).

N	Sigla Partido*	Nome do partido*	Abert. Consulta Pública	Publicação do Edital	Assinatura Contrato
1	AVANTE (PTdoB)*	Avante (Partido Trabalhista do Brasil)*	Sim	Sim	Sim
2	CIDADANIA (PPS)*	Cidadania (Partido Popular Socialista)*	Sim	Sim	Sim
3	DEM (PFL)*	Democratas (Partido da Frente Liberal)*	Sim	Sim	Sim
4	MDB (PMDB)*	Movimento Democrático Brasileiro (retirou "partido")*	Sim	Sim	Sim
5	PCdoB	Partido Comunista do Brasil	Sim	Sim	Sim
6	PDT	Partido Democrático Trabalhista	Sim	Sim	Sim
7	PL (PR)*	Partido Liberal (Partido da República)*	Sim	Sim	Sim
8	PODE (PTN)*	Podemos (Partido Trabalhista Nacional)*	Sim	Sim	Sim
9	PP	Progressistas (Partido Progressista)*	Sim	Sim	Sim
10	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	Sim	Sim	Sim
11	PSB	Partido Socialista Brasileiro	Sim	Sim	Sim
12	PSC	Partido Social Cristão	Sim	Sim	Sim
13	PSD	Partido Social Democrático	Sim	Sim	Sim
14	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	Sim	Sim	Sim
15	PT	Partido dos Trabalhadores	Sim	Sim	Sim
16	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Sim	Sim	Sim
17	PTC	Partido Trabalhista Cristão	Sim	Sim	Sim
18	PV	Partido Verde	Sim	Sim	Sim
19	REPUBLICANOS (PRB)*	Republicanos (Partido Republicano Brasileiro)*	Sim	Sim	Sim
20	SOLIDARIEDADE	Solidariedade	Sim	Sim	Não

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.
Nota: Os partidos têm suas siglas atuais (consultados no sítio web do TSE. Última consulta em dezembro de 2021). Elaboração própria.

Verifica-se, neste quadro, que apenas o Solidariedade não esteve no governo na fase de assinatura do contrato. Este partido iniciou os dois primeiros procedimentos da celebração da PPP (abertura da consulta pública e publicação do edital), mas não foi reeleito em 2020. O partido que venceu a eleição municipal (PDT) prosseguiu com a assinatura do contrato de PPP (Quixeramobim – CE). Além disto, dois partidos desta relação não estão presentes na Pesquisa Legislativa Brasileira, nomeadamente, o AVANTE e o PTC[146]. Isto inviabilizou a classificação ideológica dos mesmos. Para mantê-los na componente descritiva da análise da evolução das PPPs no Brasil (presente no Capítulo 6), optou-se, assim, apenas para estes dois partidos, por utilizar as classes ideológicas definidas por Bolognesi et al.

[146] O material consultado da Pesquisa Legislativa Brasil não apresenta os critérios de escolha dos partidos nas edições dessa pesquisa. Possivelmente, partidos com baixa representatividade ou recém-formados no momento dessas pesquisas impossibilitam a sua inclusão nas edições da PLB.

(2021), sendo o centro-direita, no caso do AVANTE, e direita o PTC. Cabe ainda ressaltar que seis partidos que estiveram à frente do executivo municipal (AVANTE, PTC, PL, PODE, PV e Republicanos) permanecem na parte descritiva da pesquisa, mesmo não integrando os modelos explicativos (justificação na Subsecção 5.7.1). Portanto, os partidos presentes na análise descritiva tiveram a codificação da orientação ideológica definida em classes ideológicas (extrema-esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro-direita e direita)[147].

O segundo modo de codificação da orientação ideológica realizou-se em função da análise explicativa (presente no Capítulo 7), que tem a ideologia partidária categorizada como variável contínua. Os valores médios das orientações ideológicas produzidas com os dados brutos da PLB 2005, 2009, 2013 e 2017 serviram para essa codificação (Subsecção 5.5.3). As duas unidades federativas (estadual e distrital) foram agrupadas no período de 2005 a 2021. Por ser uma análise que integra as unidades federativas, com e sem PPPs contratadas, os partidos diferem da perspetiva descritiva.

O Quadro 5.11, apresenta os partidos que estiveram no poder nos estados e no Distrito Federal (com ou sem procedimentos de celebração de PPPs, nomeadamente, a abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato) no período de estudo.

Quadro 5.11. Partidos que estiveram à frente dos executivos estadual e distrital no Brasil, entre 2005 e 2021, com ou sem procedimentos de celebração de PPP.

Partidos que estiveram à frente do processo de celebração das PPPs nos executivos estadual e distrital (2005-2021)					
N	Sigla Partido*	Nome do partido*	Abert. Consulta Pública	Publicação do Edital	Assinatura Contrato
1	DEM (PFL)*	Democratas (Partido da Frente Liberal)*	Sim	Sim	Sim
2	MDB (PMDB)*	Movimento Democrático Brasileiro (retirou a designação partido)*	Sim	Sim	Sim
3	PP	Progressistas (Partido Progressista)*	Não	Sim	Sim
4	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	Sim	Sim	Sim
5	PSB	Partido Socialista Brasileiro	Sim	Sim	Sim
6	PSD	Partido Social Democrático	Sim	Sim	Sim
7	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	Sim	Sim	Sim
8	PT	Partido dos Trabalhadores	Sim	Sim	Sim

Partidos que estiveram nos executivos estadual e distrital e não celebraram PPPs (2005-2021)					
N	Sigla Partido*	Nome do partido*	Abert. Consulta Pública	Publicação do Edital	Assinatura Contrato
1	CIDADANIA (PPS)*	Cidadania (Partido Popular Socialista)*	Não	Não	Não
2	NOVO	Partido Novo	Não	Não	Não
3	PCdoB	Partido Comunista do Brasil	Não	Não	Não
4	PDT	Partido Democrático Trabalhista	Não	Não	Não
5	PMN	Partido da Mobilização Nacional	Não	Não	Não
6	PSC	Partido Social Cristão	Não	Não	Não
7	PSL	Partido Social Liberal	Não	Não	Não
8	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Não	Não	Não
9	SOLIDARIEDADE	Solidariedade	Não	Não	Não

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.
Nota: Os partidos têm suas siglas atuais (consultado no sítio web do TSE. Última consulta em

[147] Ressalta-se que não há partidos classificados como extrema-direita neste estudo (Subsecção 5.5.4).

dezembro de 2021). Elaboração própria.

Neste quadro, que relaciona 17 partidos que governaram os estados e o Distrito Federal, entre 2005 e 2021, verifica-se um total de oito partidos envolvidos no processo de contratação das PPPs. Ocorre que nove partidos estiveram no poder e não celebraram este tipo de parceria. Além disto, três partidos (NOVO, PMN e PSL) não fizeram parte das edições da Pesquisa Legislativa Brasileira[148]. Estes são partidos que governaram o ente estadual, sem se envolver nas fases de celebração das PPPs. Por não haver alternativa de codificação da orientação ideológica, foi preciso retirar esses partidos da análise explicativa. Deste modo, procedeu-se à codificação da orientação ideológica (enquanto variável contínua) dos partidos dos governos (estadual e distrital) para comportar os modelos explicados[149]. Esta perspetiva de análise (Capítulo 7) permite testar a primeira hipótese da pesquisa.

5.7.3. Codificação das variáveis dependentes

Do levantamento de dados dos contratos assinados de PPPs (VD_3) no Brasil (187 casos, entre 2005 e 2021), a publicação do edital (VD_2) tem ausente uma data das parcerias contratadas. Verifica-se que 24 casos estão ausentes no que respeita à data da abertura da consulta pública (VD_1)[150]. Portanto, dos 187 contratos assinados, 162 realizaram a abertura da consulta pública.

Para evitar a redução de casos desta primeira variável dependente, optou-se por recolher algumas datas alternativas que servissem de *proxies* a este momento do procedimento de celebração das parcerias. Estas datas correspondem, de igual modo, a fases relevantes do processo de celebração das PPPs, e também são datas próximas à publicação do edital. Esta foi a solução considerada válida para associar a primeira fase (VD_1) ao partido e ideologia do governo, impedindo deste modo a perda de casos na base de dados. Dez datas alternativas serviram para colmatar parte da lacuna relativa às datas da abertura da consulta pública (totalizando 173 casos), correspondendo aos seguintes procedimentos (identificada como Data 1 *alternativa* ou VD_1 *alternativa* na base de dados da pesquisa):

- Data de "início dos estudos liderados pelo setor público)[151] – 1 caso;

---

[148] É importante sublinhar que, entre 1 de janeiro de 2005 a 31 de agosto de 2016 (sendo este o momento da destituição de Dilma Rousseff, do cargo de Presidente da República, em decorrência do processo de *impeachment*), o PT governou por praticamente onze anos o país. Inclusive, a Lei das PPPs foi instituída pelo PT, em 2004. O Vice-presidente da República, do MDB (centro-direita), tomou posse após o *impeachment*, em setembro de 2016, e governou até o final do mandato (1/01/2019). Depois de eleito, o presidente, Jair Messias Bolsonaro, desfiliou-se do PSL, em novembro de 2019, sendo um partido de direita (Bolognesi et al., 2021). Esse líder político filiou-se ao PL (partido também de direita) após dois anos, novembro de 2021. Por serem ambos partidos de direita, optou-se por manter o PSL nos anos de 2019 a 2021. Tal escolha se justifica por se tratar do mesmo líder com novo partido que tem a mesma orientação ideológica.

[149] Os Capítulos 6 e 7 apresentam os resultados das análises descritiva e explicativa, respetivamente.

[150] No momento da recolha dos dados no sítio web Radar de Projetos (Radar PPP) não foram identificadas as razões das ausências das datas da abertura da consulta pública.

[151] Entende-se por *data de início dos estudos liderados pelo setor público* o procedimento "inicial do

- Data de "término dos estudos liderados pelo setor público"[152] – 1 caso;
- Data da "divulgação do procedimento de manifestação de interesse" – PMI[153] – 6 casos; e
- Data da "audiência pública" [154] – 2 casos.

Esta alternativa de recolha de dados complementar à primeira variável dependente (data da abertura da consulta pública) foi realizada também com acesso ao banco de dados da Radar PPP (Radar de Projetos). Esses casos alternativos integram o executivo municipal que não entra na análise explicativa. Permaneceram, então, 14 ausências da VD_1 sem necessariamente comprometer a análise descritiva (Capítulo 6). Inclusive, permaneceu ausente a data da publicação do edital da PPP contratada na esfera municipal.

Conclui-se que a base de dados integra três colunas relativas aos três momentos da celebração de PPPs: VD_1/Data 1 – abertura da consulta pública; VD_2/Data 2 – publicação do edital; VD_3/Data 3 – assinatura do contrato. Estas fases/datas são as variáveis dependentes da análise e têm como momento central da decisão política a assinatura do contrato (Data 3). Como na maior parte dos casos das UFs há apenas uma PPP, e as restantes UFs têm duas ou mais celebrações de PPPs, optou-se por dicotomizar as três variáveis dependentes. Estas foram categorizadas como binárias (se realizada a abertura da consulta pública, a publicação do edital ou a assinatura do contrato, valor um; zero, caso não se tenha realizado).

5.7.4. Codificação do ciclo eleitoral

No que respeita à codificação da segunda variável explicativa – o ciclo eleitoral, foram inseridas duas variáveis categorizadas como binárias: o ano pré-eleitoral e o ano eleitoral. Estas duas variáveis independentes aferem o momento do ciclo eleitoral. A base de dados tem, por isso, uma coluna reportada ao período pré-eleitoral (codificada como um, se o ano é pré-eleitoral; e zero, se não é ano pré-eleitoral), e outra coluna para o ano eleitoral (um, se ano eleitoral; zero caso não o seja). Portanto, em cada ano, entre 2005 e 2021 das unidades federativas, foi identificado se o ano é pré-eleitoral ou

---

desenvolvimento do projeto, no qual é feita a identificação do objeto e iniciado o estudo de viabilidade, parcial ou integral, pertinente à estruturação da concessão, por intermédio de comissão interna do ente concedente e/ou de consultores externos contratados e/ou acordo de cooperação com instituições, fundações, empresas e/ou consultores externos" (Fonte: Radar PPP – https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/duvidas/).

[152] O *términno do estudo liderado pelo setor público* é a "situação na qual o estudo de viabilidade, realizado por intermédio de comissão interna do ente concedente e/ou de consultores externos contratados e/ou acordo de cooperação com instituições, fundações, empresas e/ou consultores externos, é encerrado" (Fonte: Radar PPP – https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/duvidas/).

[153] O *procedimento de manifestação de interesses* (PMI) é um meio do poder público convidar os agentes privados a apresentar seus projetos, levantamentos e soluções para um determinado empreendimento público, que seria desenvolvido a partir de modelagem do projeto pela administração pública (Di Pietro, 2017, p. 153).

[154] A *audiência pública* é um recurso sobre licitação que possibilita sugestões pelos interessados (art. 21, Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021).

eleitoral. A nível descritivo também foram incluídas duas colunas que referem o ano do mandato do partido (primeiro ano e segundo ano). Estas são também variáveis categorizadas como binária.

5.7.5. Variáveis de controlo e sua codificação

Ressalta-se que algumas variáveis de controlo (densidade demográfica, PIB, eleitorado, situação fiscal, partido reeleito e segundo ano do mandato) foram inseridas nos modelos explicativos para aferir comparativamente os efeitos das variáveis explicativas-chave (ideologia do executivo e ciclo eleitoral) em relação às variáveis dependentes ao longo do período estudado. Os controlos permitem verificar se os efeitos das VIs conseguem resistir aos efeitos de outras variáveis potencialmente relevantes. Se isso ocorrer, é possível concluir que os efeitos das VIs são substanciais e preponderantes na explicação das VDs. Os controlo são assim descritos:

- **Densidade demográfica:** embora não se tenha uma base bibliográfica ou empírica de suporte à afirmação, entende-se que as PPPs terão tendência para se concentrar em regiões brasileiras com elevada densidade demográfica, pela necessidade de infraestruturas e serviços públicos que os aglomerados urbanos tendem a demandar. A densidade demográfica é um indicador frequentemente utilizado para caracterizar o nível de urbanização de uma determinada localidade, e consiste na relação do número de habitantes por determinada área (IBGE, 2020). As categorias são expressas pelo número de habitantes por quilómetro quadrado e é adotada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE. Assim, a extensão territorial e a estimativa do número populacional de cada ano projetado na análise serviram para calcular a densidade demográfica estimada de cada unidade de estudo (razão do valor estimado da população pela extensão territorial da unidade federativa). A recolha desses dados realizou-se no sítio web do IBGE, que disponibiliza os dados mais recentes das extensões territoriais por localidades no país e o número da estimativa populacional. As edições dos dados das extensões territoriais estão disponíveis para os períodos de 2002, 2010 e 2013, e de 2014 a 2020[155]. Ao verificar-se que as variações das extensões das áreas político-administrativas não são tão significativas de um período para outro, optou-se por utilizar os dados de 2002 no período de 2005 a 2009; e os de 2010 para o período de 2010 a 2013. As informações de 2014 a 2020 estão completas, repetindo os dados do último ano em 2021. Os dados das estimativas populacionais foram obtidos em "Projeção da População 2004" (edições anteriores – "Estimativas 1980-2020")[156]. Como também os números das estimativas anuais da população

[155] Estas edições foram obtidas em https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?edicao=30133&t=downloads.

[156] As informações sobre conceitos e métodos (metodologia AiBi) das projeções populacionais para o Brasil do IBGE, incluindo as tabelas obtidas das projeções populacionais, estão presentes em

não têm alterações significativas, o período de 2020 serviu para o ano de 2021. A partir destas duas recolhas de dados o número da população foi dividido pela extensão territorial resultando, em cada ano da pesquisa (2005-2021), a densidade demográfica por UF.

- **PIB**: a maior parte da teoria das PPPs sustenta que estas parcerias servem de recurso para sanar os gargalos infraestruturais e de apoio para desenvolver políticas de desenvolvimento e crescimento económico e bem-estar social (Allen, 2001; Cruz & Sarmento, 2019; Grimsey & Lewis, 2004). O PIB é um indicador bastante difundido na temática do crescimento económico, representando o valor dos bens e serviços produzidos anualmente (Câmara Brasileira da Industria e da Construção, [CBIC], 2015; Sistema de Contas Regionais, [SCR], 2019; Instituto de Pesquisa e Estratégia Económica do Ceará, [IPECE], 2011). O IBGE divulga os resultados de PIB do âmbito municipal apenas em valores correntes[157], não estando disponíveis os dados de variação em volume (que é a variação "real") e do PIB a preços do ano anterior (a valores constantes) para os municípios brasileiros. Anualmente, e dois anos após o ano de referência, apresentam-se os resultados do PIB pelas óticas da produção e da renda para os estados e o Distrito Federal. Assim, decidiu-se por coletar os dados disponíveis do PIB per capita entre 2005 e 2019 (das 27 unidades da Federação)[158]. A ausência de dados de 2019 a 2021 reduziu os casos da análise, que passaramde 459 para 378 (3 anos ausentes de dados multiplicado pelas 27 UFs equivale a 81 casos sem os dados do PIB na análise explicativa). Isto também afetou o número das PPPs na amostra. Esta é a principal razão de se utilizar a participação relativa do PIB de 2019 apenas na parte descritiva do estudo para compreender a dinâmica das PPPs contratadas em relação à dinâmica económica das regiões, dos estados e do Distrito Federal. Porém, tratando-se de uma abordagem descritiva, optou-se pelos dados agregados do PIB de 2019 divulgados pelo SCR (2019).

- **Situação financeira da UF:** o constrangimento financeiro pode pressionar os governos a recorrer às PPPs como alternativa de financiamento com recurso ao setor privado ou levar à desorçamentação (Cruz & Sarmento, 2019; Hellowell, 2010; Flinders, 2005). Neste caso, a situação fiscal pode ser conhecida pelo resultado do orçamento anual, com base no balanço patrimonial de cada unidade federativa brasileira pelos valores das receitas e despesas

---

https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e.

[157] Agradeço à equipa do "Atendimento IBGE" pelos esclarecimentos prestados, expostos neste tópico.

[158] Os dados dos períodos em referência foram coletados a partir das tabelas em Excel, denominadas "PIB dos municípios – base de dados 2002-2009" e "PIB dos municípios – base de dados 2010-2018", disponíveis no sítio web do IBGE, em Sistema de Contas Regionais (https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=resultados).

públicas[159]. O levantamento dos dados foi realizado em três etapas, com base no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) do Tesouro Nacional. Esta instituição disponibiliza dados agregados por diferentes recursos via website[160]. Obtiveram-se os dados das receitas realizadas e despesas empenhadas, entre 2005 e 2021, da seguinte forma: (i) 2005 a 2012, com recurso às declarações "Anteriores ao Siconfi" de cada ente federativo[161]; (ii) de 2013 a 2014 a partir das consultas das declarações "Siconfi" de cada UF[162]; e (iii) os dados agregados das UFs, de 2015 a 2021, foram levantados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (6º Bimestre) – RREO, disponíveis em consultas: Finbra/RREO"[163]. Após esta recolha de dados, foi feito o cálculo da subtração da receita realizada pela despesa empenhada, para identificar a situação financeira do período da UF (resultado de superavit ou deficit orçamentário). Esta variável é categorizada como binária: valor um, se o ano é deficitário; e zero o contrário. Optou-se, então, pela situação deficitária como categoria de referência da análise explicativa.

- **Eleitorado brasileiro:** um governo pode decidir por procedimentos de contratação de PPP ao longo de todo o mandato meramente porque a região é muito populacionada, e por isso as exigências são expectavelmente maiores em termos de infraestruturas e serviços públicos. Isto é, esta decisão em zonas mais populacionadas e de maior concentração do eleitorado não implica que a mesma tenha sido necessariamente tomada em função do ciclo eleitoral (por oportunismo), podendo tê-lo sido simplesmente na sequência de exigências provenientes do volume populacional. Porém, é também possível que a concentração do eleitorado promova o recurso a PPP por motivos relacionados com o oportunismo político. É ainda possível que a decisão seja simplesmente motivada por razões eleitoralistas, mas sem que tenha a ver com o momento do mandato. Por isso, esta variável de controlo visa simplesmente perceber se a maior concentração do eleitorado é um fator relevante na explicação da celebração de PPPs. Os dados referentes ao volume do eleitorado, entre 2005 e 2021, foram obtidos com acesso às "estatísticas do eleitorado – evolução do eleitorado", divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral – em

[159] Em resumo, as receitas públicas representam os recursos financeiros nos cofres do estado que viabilizam o alcance de resultados das políticas públicas planeadas pelos governos (Escola Nacional de Administração Pública, [ENAP], 2017).

[160] O Siconfi é um ambiente web que processa e agrega os dados das contas públicas anuais dos entes da federação brasileira (www.siconfi.tesouro.gov.br).

[161] Receitas e despesas (2005-2012): Siconfi em "consultar declarações/Anteriores ao Siconfi" https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracoes_anteriores/declaracoes_anteriores_list.jsf.

[162] Receitas e despesas (2013-2014): Siconfi em "consultar declarações/Siconfi" https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf.

[163] Os dados dos estados e do Distrito Federal de 2015 a 2021 constam nos RREO/6º Bimestre https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracoes_anteriores/declaracoes_anteriores_list.jsf.

Cadastro Nacional dos Eleitores (ou Cadastro Eleitoral)[164]. Para cada ano da análise (2005-2021) obteve-se o número do eleitorado por UF.

- **Partido reeleito:** é possível que a decisão política de contratar estas parcerias possa estar condicionada pelo período do mandato (que está limitado a quatro anos). Por isso, entende-se que os partidos reeleitos poderão tender a celebrar mais PPPs em decorrência da extensão dos respetivos períodos de governação. Por um lado, o governante poderá anunciar a intenção de uma política de infraestruturas e serviços públicos durante a campanha eleitoral ou no início do mandato. Por outro lado, o governo, ciente do potencial de reeleição, poderá optar estrategicamente pela celebração de PPPs para potencializar o seu desempenho governamental. Portanto, o governo poderá estar interessado em agradar os eleitores a fim de influenciar o resultado eleitoral, ou seja, aumentar suas chances de reeleição (Sarmento & Renneboog, 2021). Esta variável é categorizada como binária: valor um se após a eleição o partido permanece no poder; zero o contrário.

- **Segundo ano do mandato:** considerando que as fases do procedimento de celebração das PPPs (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato) percorrem, normalmente, um ou mais dos quatro períodos do mandato optou-se por assumir juntamente com a análise do ciclo eleitoral (anos pré-eleitoral e eleitoral) o segundo mandato como categoria de referência. De certo modo, isto reforça as constatações teóricas que esse procedimento pode demorar, no geral, até dois anos da avaliação inicial até à assinatura do contrato (M. Pollitt, 2002). Certamente, esta variação de tempo, entre o que se constatou e a teoria, depende das etapas do processo de celebração de PPP. Além disto, um tempo de um projeto e outro pode variar também em decorrência de condicionantes internos e externos (ex.: interrupção por ordem judicial, revisão do projeto governativo). Optou-se então por analisar o tempo médio gasto na parte descritiva da pesquisa.

Este capítulo apresentou o percurso metodológico, as escolhas e os métodos assumidos para realização deste estudo. Passa-se de imediato ao Capítulo 6, que apresenta os resultados descritivos da pesquisa respondendo ao primeiro objetivo.

[164] O número do eleitorado foi obtido em https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado.

Capítulo 6

O panorama descritivo do processo de celebração das PPPs no Brasil de 2005 a 2021

O presente capítulo tem o propósito de apresentar os resultados da análise descritiva sobre a evolução e caracterização do processo de celebração das PPPs no Brasil entre 2005 e 2021[165]. Recorde-se que este processo envolve o percurso das contratações e, por isso, analisa as três fases que representam as três variáveis dependentes neste estudo (a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato de PPP). A caracterização a que o presente capítulo se propõe corresponde ao objetivo descritivo da pesquisa. Este objetivo não se resume apenas a expor como evoluíram quantitativamente as PPPs contratadas ao longo do período estudado. Visa também explorar o panorama partidário e ideológico, e do ciclo eleitoral, subjacente a esse processo. Analisa também as contratações tendo em conta as diferentes características das regiões/localidades (tais como, dimensão territorial, populacional e do eleitorado, assim como a densidade demográfica e o perfil económico).

Deste modo, o capítulo está dividido em sete secções. A primeira (Secção 6.1) ocupa-se da projeção anual do processo de contratação das PPPs contratadas no período em estudo. A segunda secção (Secção 6.2) centra-se na caracterização destas parcerias nas regiões brasileiras. A terceira secção (Secção 6.3) ocupa-se da caracterização e da distribuição das PPPs nos distintos executivos (federal, estadual, distrital e municipal). A quarta secção (Secção 6.4) ocupa-se destas contratações por partidos e suas correspondentes ideologias. A quinta secção (Secção 6.5) analisa o processo de celebração das PPPs em função do ciclo político. A sexta secção (Secção 6.6) trata dos aspetos gerais destas parcerias pela perspetiva do valor total contratual, das áreas políticas e ideológicas e das modalidades de contratação. A sétima secção (Secção 6.7) encerra este capítulo.

6.1. Evolução quantitativa do processo de contratação das PPPs (2005-2021)

Como já mencionado, a assinatura contratual da PPP é o momento que efetivamente vincula o executivo às responsabilidades assumidas com a iniciativa privada para provisão de infraestruturas e serviços públicos. Contudo, considerando que as duas fases anteriores à assinatura contratual (abertura da consulta pública e publicação do edital) são também datas importantes que permitem avaliar a decisão política em celebrar este tipo de parceria, as três próximas subsecções resumem a evolução

[165] É importante destacar que, neste capítulo e seus anexos, em muitos casos das representações gráficas optou-se por representar os dados com base nas distribuições absolutas devido ao fato de as variáveis se apoiarem num pequeno número de casos, ou de a distribuição das mesmas apresentar indicadores com um *n* muito baixo. Os quadros e figuras que integram os anexos se apresentam com hiperligações, estando, por isso, sublinhados para direcionar os conteúdos apresentados.

quantitativa desses três procedimentos. A primeira destas secções foca-se na abertura de consulta pública, a segunda trata da publicação do edital e a terceira da assinatura do contrato.

6.1.1. Evolução anual da abertura da consulta pública das PPPs contratadas

Embora alguns entes federados brasileiros (ex.: Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, entre outros) já tivessem seus marcos legais de contratação um pouco antes da promulgação da Lei Nacional das PPPs (Lei nº 11.079/2004), estes precisaram ajustar ou criar suas legislações específicas em função dessa lei. A primeira abertura da consulta pública teve, por isso, início, em 2005, como mostra a trajetória anual desta fase de contratação na Figura 6.1.

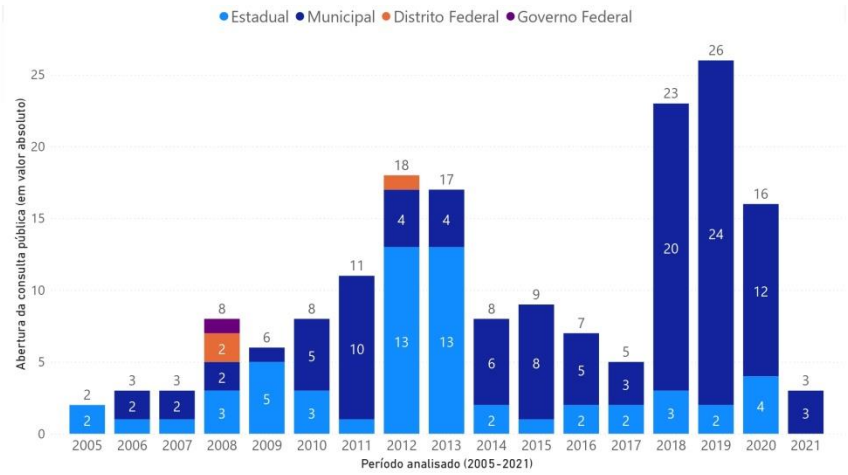


Figura 6.1. Abertura da consulta pública.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

O total de casos de abertura da consulta pública, nesta figura, é de 173[166]. Os governos estaduais foram os pioneiros neste procedimento, nomeadamente: o estado de São Paulo no segmento dos transportes (PPP Linha 4 – Amarela do metro de São Paulo) e o estado de Minas Gerais na área das rodovias (PPP rodoviária MG-050). Esses estados estavam liderados pelo PSDB (centro-direita), que se manteve no poder nas fases posteriores da contratação.

Quanto aos municípios, as primeiras datas deste procedimento ocorreram em 2006. Neste ano, é também lançada a consulta pública da PPP estadual de Pernambuco, somando, assim, três parcerias. Os municípios de Rio Claro (PPP de saneamento) e Osasco (PPP de resíduos sólidos), do estado de

[166] Reforça-se que alguns anos da fase da abertura da consulta pública não foram identificados no momento do levantamento de dados das PPPs contratadas. Porém, tal não comprometeu a análise na pesquisa.

São Paulo, são os responsáveis por estas parcerias[167]. A decisão do primeiro caso coube ao MDB (centro-direita), e ao PT (esquerda) o segundo município. Esses partidos estiveram nos governos durante os demais procedimentos destas contratações.

Em 2008, o governo federal, sob a governação do PT (esquerda), realizou apenas um procedimento de consulta pública da PPP Complexo de Prédios Datacenter. Este é um investimento que integra a estrutura predial e a gestão de serviços de processamento e armazenamento de dados/informações das duas maiores instituições financeiras do país (Banco do Brasil e Caixa Económica Federal). Inclusive, o PT esteve no poder até à sua contratação. Nesse mesmo ano, o Distrito Federal realizou as duas primeiras aberturas da consulta pública (PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal e a PPP Habitacional – Jardins Mangueiral) conduzidas pelo DEM (direita), partido responsável pelas contratações.

Em 2012 e 2013, verifica-se uma expressiva concentração da abertura da consulta pública pelo executivo estadual. É preciso ter em conta a realização das eleições em 2014 a nível dos estados brasileiros, o que poderá explicar a elevada concentração desse procedimento naqueles anos. Observa-se ainda, a nível municipal, um elevado número de abertura da consulta pública em 2011 e, de modo geral, nos últimos anos do período em análise. Também é de assinalar a realização de eleições em anos próximos à execução deste procedimento contratual, como 2012 e 2020, reiterando a ideia de uma associação entre a abertura da consulta pública e os momentos pré-eleitorais e eleitorais.

Cabe destacar, em forma de conclusão da subsecção, que foram os partidos de direita os pioneiros no procedimento de abertura da consulta pública para contratação das PPPs no país. A realização dessa fase contratual (e por esta ala ideológica) foi acentuada em alguns anos (ex.: 2011-2014 e 2017-2019). Mas a esquerda também avançou com a realização de aberturas de consulta pública para celebração de PPPs no período estudado[168]. Este *mix* ideológico (esquerda-direita) sinaliza que outros fatores podem estar associados à celebração de PPPs, algo que trataremos com mais detalhe ao longo deste e no próximo capítulo (parte explicativa).

6.1.2. Evolução anual da publicação do edital das PPPs contratadas

É em 2006 que se verifica pela primeira vez a publicação de um edital de PPP. A Figura 6.2. mostra a sua evolução, entre 2006 e 2021, nos distintos níveis de governo.

---

[167] Durante a recolha dos dados estava ausente a data da abertura da consulta pública do município de Rio das Ostras (RJ). Porém, o edital foi publicado, em junho de 2006, pelo MDB. É possível então que a consulta pública tenha sido realizada no ano anterior ou um pouco antes da publicação do edital.

[168] As classes ideológicas na abertura da consulta pública estão presentes no Anexo H.

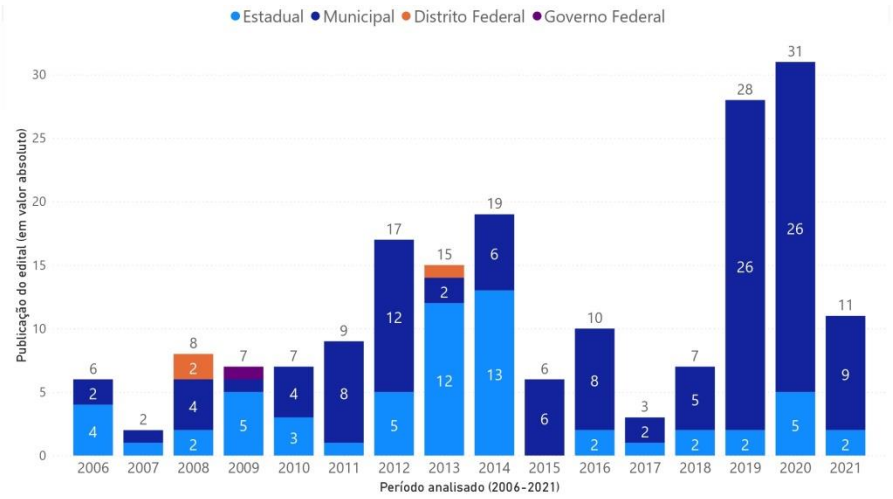


Figura 6.2. Publicação do edital.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

Nesta figura, os casos de publicação do edital com vista à celebração de PPP somam 187 no período analisado, que correspondem ao total de parcerias contratadas no Brasil. Nota-se uma concentração de publicação de editais em determinados anos, como 2012 a 2014, 2019 e 2020. No geral, estes são anos pré-eleitorais e eleitorais dos distintos níveis de governos (seja eleições para o cargo de presidente da república e governadores – realizadas em 2006, 2010, 2014 e 2018, ou prefeitos – 2008, 2012, 2016 e 2020). Mantém-se, portanto, a ideia de uma associação entre a fase procedimental da contratação de PPPs e os momentos pré-eleitorais e eleitorais.

É também de assinalar que os governos de direita publicaram mais editais de PPPs que os de esquerda (em valor absoluto). Estes últimos avançaram de modo moderado com os editais e, portanto, com a subsequente fase das contratações ao longo do período em análise[169].

6.1.3. Evolução anual da assinatura do contrato das PPPs

À semelhança das duas secções anteriores, a Figura 6.3 mostra a evolução das PPPs contratadas por instância de governação.

[169] As classes ideológicas na fase da publicação do edital estão presentes no Anexo I.

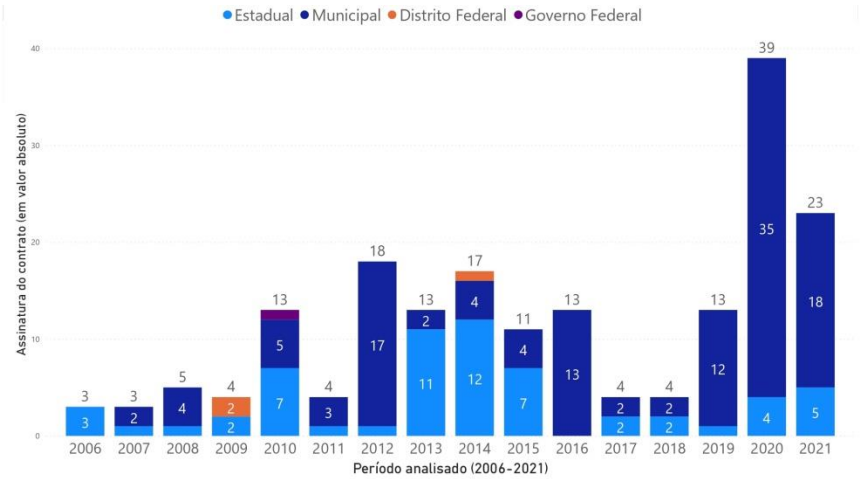


Figura 6.3. As PPPs contratadas.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

Esta figura indica um total de 187 PPPs contratadas no Brasil, no período estudado. O nível estadual foi o pioneiro na contratação destas parcerias em 2006. Os estados de São Paulo, da Bahia e de Pernambuco foram os precursores destas contratações nos segmentos de transportes, saneamento e rodovias. No ano seguinte, os municípios avançaram com as primeiras celebrações de contrato no segmento do saneamento. Observa-se uma forte concentração de PPPs contratadas a nível municipal nos últimos anos, altura em que se assistiu a um crescimento bastante significativo de casos.

Em termos da ideologia dos partidos contratantes (abordagem desenvolvida em secção específica – Secção 6.4), os partidos de direita comprometeram mais com as celebração de PPPs (em número absoluto) que os partidos de esquerda[170]. Destaca-se que há picos de contratações em determinados períodos, sobretudo nos últimos três anos da análise.

De modo global, os estados e os municípios concentram quase a totalidade de contratos celebrados no país no período estudado, enquanto o governo federal (União) e o Distrito Federal detêm um número negligenciável de PPPs contratadas. É preciso ter em conta que as competências dos entes federados pelos serviços públicos estão definidas na Constituição Federal de 1988. Com isto, os estados e os municípios concentram grande parte da responsabilidade pelos mesmos. A Figura 6.4 apresenta o total destas contratações (em valor absoluto e em percentagem) por cada nível de governação, evidenciando esta tendência.

[170] Este parágrafo foi elaborado com base nos dados presentes no Anexo J.

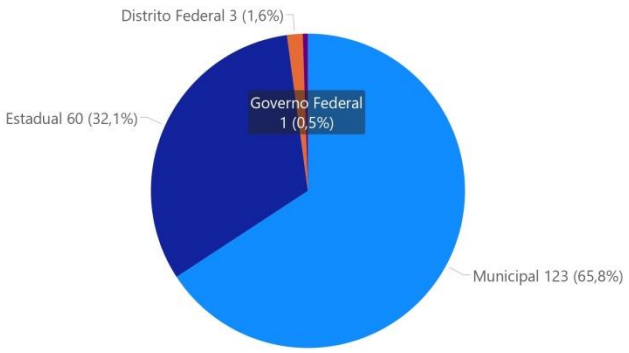


Figura 6.4. PPPs contratadas nos governos brasileiros.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

Assinalam-se em seguida alguns momentos específicos ou marcos históricos mais relevantes da evolução da celebração das PPP, que contribuem para melhor se compreender o porquê dos avanços e recuos que lhe está subjacente.

6.1.3.1. As PPPs e o Campeonato do Mundo de Futebol de 2014

Em outubro de 2007, a escolha do Brasil como sede do Campeonato do Mundo de Futebol de 2014 alterou o cenário anterior da contratação das PPPs nos estados. Este é um marco histórico relevante devido à mobilização dos atores políticos para construir e/ou remodelar os estádios de futebol e suas infraestruturas complementares, impulsionando o número de contrações realizadas neste âmbito. Estes equipamentos serviram posteriormente para diversos outros eventos desportivos.

Os quatro primeiros estados que celebraram contratos no âmbito de arenas desportivas, em 2010, foram os seguintes (entre parêntesis está o partido, e correspondente ideologia, do governo responsável pelo processo de contratação da PPP):

1) Bahia: Arena Fonte Nova, em Salvador; (PT, esquerda);

2) Ceará: Arena Castelão, em Fortaleza; (PSB, esquerda);

3) Pernambuco: Arena de Pernambuco, em Recife; (PSB, esquerda); e

4) Minas Gerais: Complexo do Mineirão, em Belo Horizonte (PSDB, centro-direita).

Ainda, outras três parcerias de arenas desportivas foram contratadas nos anos seguintes. Uma contratação é do estado do Rio Grande do Norte (única assinada até então, referente à construção, manutenção e gestão da operação do estádio Dunas/Novo Machadão, e seu estacionamento na capital do estado, cidade de Natal). A segunda é da capital do estado do Rio de Janeiro (construção e manutenção da infraestrutura do Parque Olímpico) com assinatura do contrato em 2012. A terceira contratação realiza-se também no Rio de Janeiro (RJ), no ano de 2013, a nível estadual (PPP de

gestão, operação e manutenção dos equipamentos do Maracanã). Inclusive, esse foi último ano que se regista a última assinatura contratual no âmbito do desporto no período analisado.

Cabe sublinhar que partidos de direita e de esquerda contrataram estas parcerias. Apenas o caso do Rio Grande do Norte teve mudança partidária e ideológica, que foi iniciada pela esquerda, conquanto a sua assinatura foi no governo de direita[171]. O contraste ideológico dos partidos envolvidos indica que eventos específicos de grande dimensão (nacional e internacional) mobilizam atores políticos a celebrar PPPs. Isto explica-se, em resumo, por dois fatores centrais (Reis & Cabral, 2017). O primeiro é a posição de destaque do país no cenário internacional diante da natureza deste evento desportivo. O segundo refere-se ao significativo investimento que normalmente exige a construção ou adequação das infraestruturas e, portanto, elevados aportes governamentais. Com isso, as PPPs foram uma opção para atender às expectativas específicas na provisão das arenas desportivas[172].

6.1.3.2. Os avanços e recuos nas contratações das PPPs entre 2012 e 2021

Como se verifica na Figura 6.3, há picos bastante acentuados no número de contratações de parcerias no período investigado. O primeiro corresponde ao período de 2012 a 2016, que soma um total de 72 PPPs. Isto equivale a 38,7% do total das contratações. É contabilizada uma média de 14,4 contratos/ano durante esse período. O segundo pico ocorreu de 2019 a 2021, sendo bem mais acentuado em função das contratações nos municípios. Esse período concentra uma importante parcela dos contratos: 75 num total de 187 PPPs, que equivale a 40,1% das celebrações. Com isso, a média de contratos/anos desse período é de 25 parcerias. No geral, verifica-se que os estados concentraram grande parte das contratações no primeiro pico e os municípios no segundo.

Os anos de mais celebrações contratuais estão associados a momentos eleitorais. Isto verifica-se, por exemplo, no nível municipal em 2012, com apenas uma assinatura de PPPs e todas outras promovidas pelos municípios. Há também o crescimento acentuado de contratos nas duas subsequentes eleições locais, nomeadamente: 2016 (apenas os municípios contrataram) e 2020 (com o maior número de contratos assinados nesta esfera de governo no período analisado). Os estados e o Distrito Federal também se inclinaram para as contratações em anos eleitorais, como no período de 2013 a 2015. As eleições a nível nacional decorreram em 2014. Por tudo isto, é natural que diferentes partidos de distintas ideologias (à esquerda e à direita) estejam associados às contratações das PPPs.

Ainda com base na Figura 6.3, nota-se a redução nas contratações nos anos de 2017 e 2018 (ano

---

[171] Esta mudança partidário-ideológica decorreu da realização de eleições, que levaram o DEM a assumir o governo em 2011, e a promover a assinatura deste contrato.

[172] Outras referências sobre os megaeventos desportivos podem ser consultadas, por exemplo, no caso da Alemanha (Florek, et al., 2008) e sobre os impactos desses eventos no contexto dos Jogos Olímpicos (Malfas et al., 2004).

que decorreram as eleições no nível nacional). A razão subjacente a esta redução não é clara. Este representa um período de acentuada instabilidade política no país com as eleições gerais de 2018.

Outro aspeto a relatar diz respeito aos incentivos dos governos às parcerias. Os avanços das políticas de regulamentação em áreas relevantes, como saneamento[173], tratamento dos resíduos sólidos[174] e energia elétrica[175], beneficiaram a expansão das PPPs no país. Além disto, o governo federal (à direita do espetro ideológico) anunciou, em 2017, o Programa de Concessão de Saneamento incentivando os estados e os municípios a usar as concessões dos serviços de saneamento. Acrescenta-se o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) de 2021 do governo federal (também à direita do espetro ideológico) justificando o uso das PPPs para a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos. Cabe assinalar que este é um ponto relevante a destacar, tendo em conta serem os dois dos principais fatores que justificam o uso das PPPs na literatura de referência (Bovaird, 2004; Cabral, 2018; Cruz & Marques, 2012).

Neste programa, o governo federal divulgou o interesse na realização de PPPs nas áreas relativas a estabelecimentos prisionais, segurança pública e defesa, além de ressaltar o apoio aos projetos dos entes subnacionais e nos estados brasileiros. Inclusive, o governo privilegia vários serviços públicos em regime de PPPs, como creches, penitenciárias, unidades socioeducativas e outras áreas (PPI, 2021). É importante ainda mencionar que a mudança da Lei das PPPs (Lei nº 11.079/04), pela Lei nº 13.529/17, no que se refere ao valor mínimo dos contratos (que passou de R$ 20 milhões para 10 milhões de reais), poderá justificar também o crescimento das contratações, sobretudo no nível da governação municipal[176].

Deste modo, há evidência que os governos se inclinam para parcerias em anos eleitorais, que correspondem aos términos dos mandatos. Mas estas parcerias também atendem a outras razões contextuais, como no caso des grandes eventos desportivos (ex.: Campeonato do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil). Além disto, destaca-se a recorrente manutenção da opção pela solução das PPPs no país, como se verifica com o anúncio dos novos compromissos entre os setores público e privado nos programas de governo dos executivos, bem como os marcos regulatórios de importantes áreas socioeconómicas (ex.: saneamento, iluminação pública e resíduos sólidos) que beneficiam as parcerias

---

[173] As diretrizes para o saneamento no país foram definidas na Lei n.º 11.445/2007. Este mercado é regulado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Inclusive, em 2020, o governo federal sancionou o novo marco regulatório nacional de saneamento básico (Lei 14.026/2020).

[174] Em 2010, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Esta lei determina as diretrizes e ações (e outros aspetos específicos) assumidas pelo governo federal, isoladamente ou em regime de cooperação com estados, Distrito Federal, municípios ou particulares, com vista à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado desse segmento (Art. 4º, Lei nº 12.305/10).

[175] A concessão de serviços públicos de iluminação pública está amparada pela Resolução Normativa n.º 414, de 2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), atualizada pela Resolução Normativa n.º 888/2020, para o desenvolvimento do setor no país. O nível municipal tem a responsabilidade na prestação deste serviço.

[176] Destaca-se que a maior capacidade orçamentária e de endividamento do governo federal e dos estados (e suas capitais) limitariam o desenvolvimento de projetos de PPP pelos municípios (Cruz & Sarmento, 2019, p. 997).

entre esses setores.

6.1.4. Observações finais

Pelo exposto nas subsecções anteriores, conclui-se que os governos brasileiros, e sobretudo a nível municipal, têm crescentemente recorrido às PPPs. Isto ocorreu, em particular, nos últimos três anos do período de tempo investigado.

No que respeita a um eventual impacto da pandemia da COVID-19, os dados das PPPs contratadas não são conclusivos. Apesar de ter havido um aumento muito substancial do número de PPPs contratadas em 2020, especialmente nos municípios, número que se mantém elevado em 2021, os dados descritivos não permite estabelecer uma ligação com o surgimento da pandemia. Deve aliás ser mencionado que existem ainda poucos estudos que abordem a problemática das PPPs no contexto da pandemia e dos riscos adicionais que possa gerar (Nwangwo, 2021).

De modo geral, observa-se que os partidos de direita tendem a contratar mais PPPs que os de esquerda (em número absoluto). Além disto, os anos pré-eleitorais e anos eleitorais sugerem ser um contexto político impulsionador do seu uso pelos governos, provavelmente em busca de dividendos eleitorais. Alguns acontecimentos de maior visibilidade pública e nacional/internacional também refletem o avanço destas parcerias no país, como em particular o Campeonato do Mundo de Futebol de 2014. Há ainda um inequívoco incentivo da governação federal ao uso das PPPs, o que deixa antever que, possivelmente, não haverá descontinuidade das contratações no país, mas antes a sua manutenção ao longo do tempo.

6.2. Caracterização da distribuição geográfica das PPPs no nível regional

Até agora a análise tratou globalmente das PPPs contratadas a nível do Brasil, ao longo do tempo, de modo a oferecer o quadro geral da evolução das mesmas neste país. A análise foca-se agora no plano regional, de modo a averiguar a existência de diferenças a nível das características das regiões brasileiras que possam contribuir para explicar a opção pela celebração destas parcerias. É importante analisar algumas das suas principais características de forma a procurar explicar a maior concentração de contratos em determinadas regiões, assim como identificar tendências gerais subjacentes à celebração destas parcerias. Esta análise foca-se exclusivamente nos contratos de PPPs assinados.

O Brasil é um país de dimensão continental (8.510.345,540 km²) com elevada população (213.317.639[177]) distribuída em cinco regiões (norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste), também

[177] Dado obtido no sítio web do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Fonte: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em 9 de maio de 2022).

denominadas de Grandes Regiões. Esta divisão regional implica uma importante diversidade de características (social, económica, política, cultural, ambiental, entre outras).

A Figura 6.5 começa por resumir o total das PPPs contratadas nas regiões brasileiras entre 2006[178] e 2021 (em valor absoluto e em percentual).

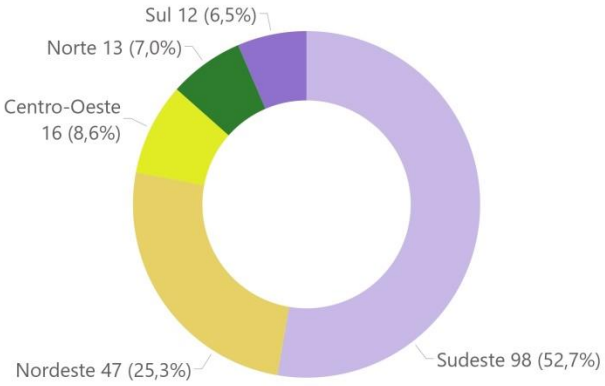


Figura 6.5. PPPs contratadas nas Grandes Regiões.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Notas: Esta apresentação gráfica não inclui a PPP do governo federal. As cores utilizadas distinguem as regiões, e se mantém nos próximos gráficos, quando couber. Elaboração própria.

Como se percebe nesta figura, a região sudeste tem a maior concentração de PPPs, correspondendo a um pouco mais de metade das contratações do país. As regiões sudeste e nordeste, por seu turno, representam conjuntamente um pouco mais de três quartos de todas as contratações. Desagregando pelos níveis de governação estadual e municipal, as regiões apresentam as seguintes quantidades de PPPs: sudeste, 27 e 71 casos; nordeste, 25 e 22 casos; centro-oeste, 3 e 10 casos (além das 3 PPPs contratadas no Distrito Federal); sul, 2 e 10 casos; e norte, 3 e 10 casos.

As duas primeiras regiões (sudeste e nordeste) lideram o *ranking* de celebração de PPPs com um total de 145 parcerias assinadas. Isto equivale a 77,5% das contratações no país. Aliás, nota-se um contraste muito mais acentuado no número de contratos no nível municipal por comparação ao estadual entre essas regiões. Juntas alcançam 86,6% das PPPs nos estados e 75,6% nos municípios.

A Figura 6.6 mostra a distribuição do número de contratos de PPPs nos estados (que somam as contratações no nível dos governos estadual e municipal) e no Distrito Federal.

[178] Ressalta-se que não houve contratação de PPP no país em 2005, mas abertura de consulta pública.

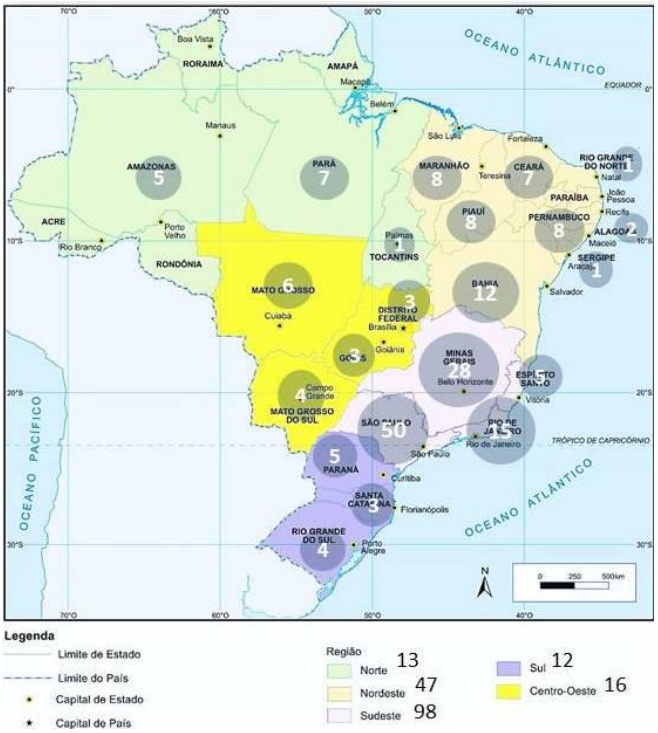


Figura 6.6. Distribuição das PPPs contratadas no território brasileiro.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e mapa do sítio web do IBGE.
Nota: Círculos maiores indicam os estados com mais PPPs contratadas. Elaboração própria[179].

É percetível na figura o acúmulo destas parcerias no litoral. Esta é uma parte do território com elevada concentração populacional. Isto impacta na demanda social por infraestruturas e serviços públicos. Acrescenta-se, ainda, que, em princípio, o elevado volume da população influencia diretamente no total dos eleitores. Esta situação também pode atrair os governos às PPPs por uma questão de estratégia política ou oportunismo eleitoral, devido à pressão acrescida dos eleitores sobre os governos para atenderem às suas demandas. Para compreendermos esta relação, é essencial ter em conta algumas especificidades das Grandes Regiões, e é nisso que se centra a subsecção seguinte.

6.2.1. As PPPs contratadas e as especificidades das Grandes Regiões

Há vários aspetos que distinguem as regiões brasileiras, como é o caso da extensão territorial (área Km^2), do volume da população, da densidade demográfica (habitantes/Km^2) e do perfil económico (por ex.: PIB). Exceto este último indicador, a Figura 6.7 relaciona os demais fatores por cada região e o valor absoluto das PPPs.

[179] Agradeço à Sofia Rocha do Gabinete de Comunicação e Planeamento (Iscte – Instituto Universitário de Lisboa) pela formatação deste mapa do Brasil.

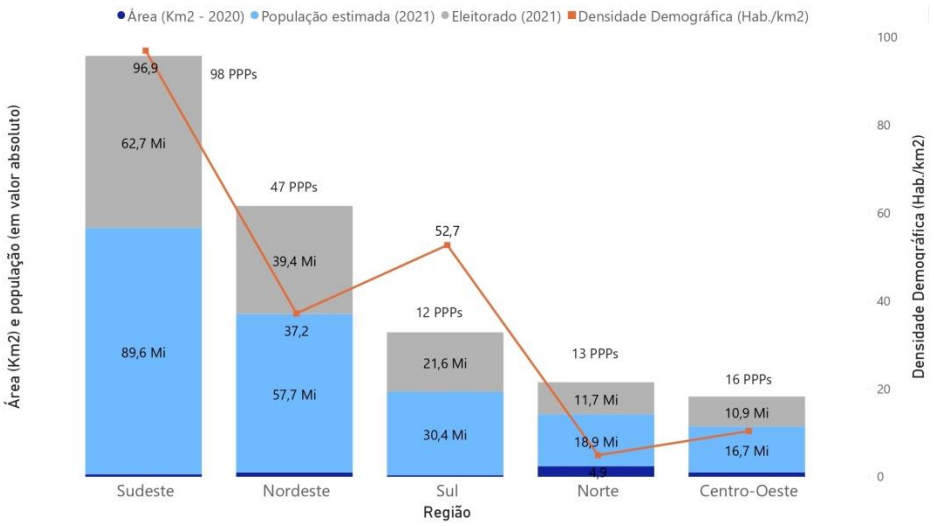


Figura 6.7. PPPs contratadas e especificidades regionais.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com), IBGE e Cadastro Nacional dos Eleitores do TSE.
Notas: Esta figura está definida por coluna (e em ordem decrescente) da população estimada. O total das PPPs contratadas estão indicadas na parte superior das colunas. Elaboração própria.

Como reporta esta figura, embora apresente baixa extensão territorial (a quarta no país), o sudeste destaca-se nos demais aspetos apresentados, assim como no total das PPPs celebradas. Essa região acomoda mais de 42% da população brasileira detendo, assim, o maior número de eleitores no país, seguido pelo nordeste. Ao comparar estas duas regiões, o sudeste tem pouco mais do dobro das parcerias. O sul apresenta um baixo número de contratos, sendo a segunda região no que se refere à densidade demográfica. Além disto, comparado ao centro-oeste (terceira região em número de PPPs), o sul apresenta maior nível populacional e de eleitorado.

No geral, os dados na figura sugerem uma relação entre a dimensão populacional e do eleitorado (mas não tanto da densidade demográfica), e o recurso às PPPs pelos governos, mais evidente nas regiões sudeste e nordeste. Embora liderem as contratações, estas regiões também se distinguem em diferentes aspetos (ex.: social, económico e político). É sobre estes que nos detemos de seguida.

6.2.2. As PPPs contratadas e o contexto económico das Grandes Regiões

O perfil económico de cada região brasileira é outro aspeto a considerar na análise das PPPs. O Produto Interno Bruto (PIB) é um dos indicadores normalmente utilizados para especificar a produtividade e as diferenças económicas das regiões brasileiras (CBIC, 2015; SCR, 2019; IPECE, 2011). Deste modo, a Figura 6.8 relaciona as PPPs com o PIB de 2019 por região.

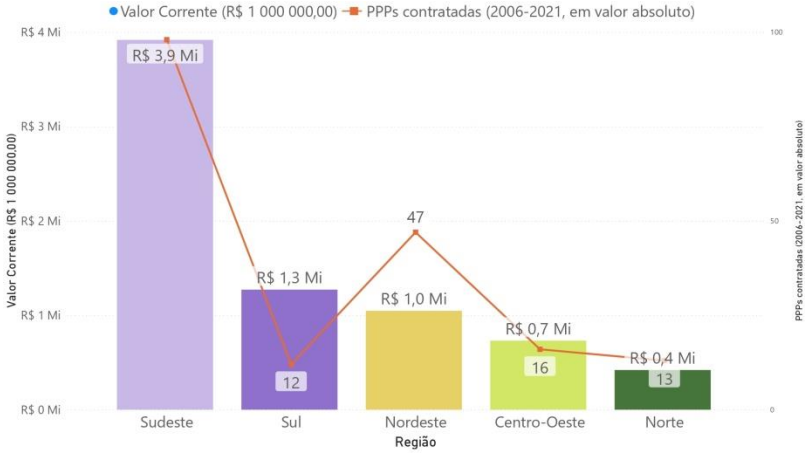


Figura 6.8. PPPs contratadas e o PIB de 2019 das Grandes Regiões.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e SCR (2019).
Notas: As colunas estão por ordem decrescente do PIB. Elaboração própria.

Percebe-se, nesta figura, que, além de apresentar um número substancial de PPPs, o sudeste é considerada a região de maior economia do país (com 53% do PIB de 2019). O nordeste tem três vezes mais parcerias que a região sul, mas não se diferenciam tanto no indicador económico. Embora a economia do centro-oeste seja mais elevada que a da região norte, o número de contratos nesta região é bastante moderado, comparado ao que sucede no sudeste e no nordeste. É ainda importante mencionar que o nordeste tem intensificado o desenvolvimento de políticas mais inclusivas e de atuação do estado em investimentos públicos[180], o que poderá favorecer também a provisão de infraestruturas e serviços públicos em regime de PPP.

Dado o substancial número destas parcerias no sudeste e seu elevado perfil económico, parece haver uma relação entre estas variáveis. Contudo, isto não se constata de modo sistemático nas demais regiões analisadas. Portanto, de modo geral, não é possível estabelecer uma relação entre as características económicas das Grandes Regiões e as contratações de PPPs no período analisado[181].

6.2.3. Observações finais

Esta subsecção considerou dois aspetos relevantes. O primeiro é que, no geral, o elevado número de

---

[180] Para aprofundar as informações sobre infraestruturas na região do nordeste, entre outros aspetos económicos e regionais, consultar Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, [Abdib], (2019) e Economistas (2018), por exemplo.

[181] Considerando que a situação fiscal pode normalmente ocasionar a desorçamentação e, assim, o uso das PPPs pelos governos (Cruz & Sarmento, 2019), optou-se pela análise da despesa pública. Há estados com elevada despesa pública e elevado número de PPPs contratadas, bem como baixo número de contratos e menor despesa pública – ver Anexo K. É preciso ter em conta que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, LC/00). Por isto, os governos tendem a controlar os gastos públicos (equilibrando as receitas e as despesas anuais).

PPPs em determinadas regiões, como a do sudeste e a do nordeste, parece estar relacionado com o maior aglomerado populacional e do eleitorado. Dada a importância do suporte das PPPs no contexto social e económico (Allen, 2001; Cruz & Sarmento, 2019; Yescombe & Farquharson, 2018), os políticos tenderiam a prometer celebrar e a contratar efetivamente mais destas parcerias com o propósito de aumentar as suas chances de reeleição ou de permanência no poder (Maskin & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012). Este é argumento central dos ciclos políticos que resultam nos ciclos eleitorais. O segundo aspeto refere-se aos resultados alcançados pela perspetiva económica, que sugerem que esta esteja dissociada das PPPs contratadas nas regiões analisadas.

Com vista a ter em conta a importância das características dos estados e do Distrito Federal que integram as Grandes Regiões, a próxima secção foca-se nestes níveis e regiões.

6.3. Caracterização da distribuição geográfica das PPPs por nível de governo

Esta secção propõe caracterizar quantitativamente as PPPs celebradas nos distintos níveis de governos nos estados e no Distrito Federal, com vista a identificar os fatores subjacentes à celebração destas parcerias. Isto justifica-se, em particular, pelo elevado número de contratos celebrados por alguns estados que integram celebrações no nível do executivo estadual e municipal (ex.: São Paulo, Minas Gerais, Bahia, entre outros). Assim, a presente secção está dividida em duas subsecções. A primeira distingue a quantidade de contratações nos estados e municípios. A segunda, ocupa-se de algumas características relevantes focando apenas os estados e o Distrito Federal (população, eleitorado e situação económica).

6.3.1. A caracterização das PPPs contratadas nos estados e municípios

Dado que os estados e os municípios têm números elevados de contratos, a Figura 6.9 apresenta a distribuição das PPPs nestas duas esferas de governação.

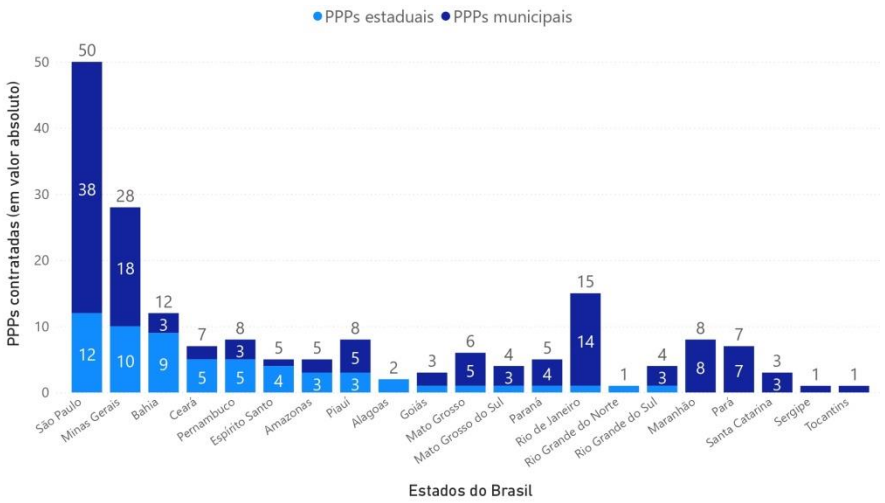


Figura 6.9. PPPs contratadas nos executivos estadual e municipal.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Notas: Esta apresentação está por ordem decrescente no nível estadual. Elaboração própria.

Dos 21 estados incluídos na figura (de um total de 26 no país), notam-se diferenças no número de contratações entre os níveis de governo estadual e municipal. Há estados que contrataram apenas na esfera estadual (Alagoas e Rio Grande do Norte) ou apenas no nível municipal (os quatro últimos estados da figura). Mas a grande maioria (14 estados) celebrou nos dois executivos. Os estados sem contratos são: Paraíba, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima (o primeiro estado, é no nordeste; os demais no norte). Porém, São Paulo e Minas Gerais (da região sudeste) são os líderes das contratações no Brasil (i.e., 42,6% destas contratações). O Rio de Janeiro, o terceiro estado com mais PPPs, sobressai em termos de número de PPPs contratadas a nível municipal, tendo apenas um contrato no nível governo estadual.

Como se verificam diferenças significativas no número de parcerias contratadas nos estados e nos municípios, os dois próximos tópicos apresentam os respetivos *rankings* de contratações.

6.3.1.1. PPPs contratadas no executivo estadual

A distribuição das parcerias nos estados é apresentada na Figura a 6.10.

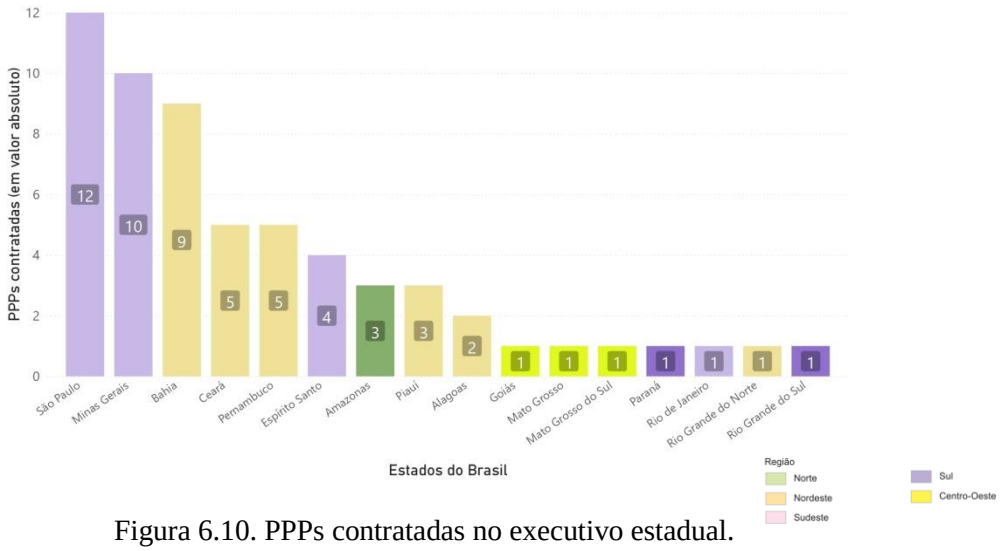


Figura 6.10. PPPs contratadas no executivo estadual.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Notas: As barras coloridas indicam o total de PPPs celebradas nas regiões (segundo a legenda).
Elaboração própria.

No total, dezasseis estados contrataram 60 PPPs (32% no país). Com os dados desta figura é possível distinguir dois níveis de contratação: o primeiro é o maior número de contratos em três estados (São Paulo e Minas Gerais, da região sudeste; e Bahia, do nordeste); e o segundo é o número baixo a moderado de contratos num conjunto amplo de estados distribuídos por diversas regiões. Mas, este panorama altera-se na perspetiva municipal.

6.3.1.2. PPPs contratadas no executivo municipal

Uma vez que cada estado brasileiro integra quantidades diferentes de municípios, a Figura 6.11 mostra o número das parcerias, destacando o total de municípios por estado.

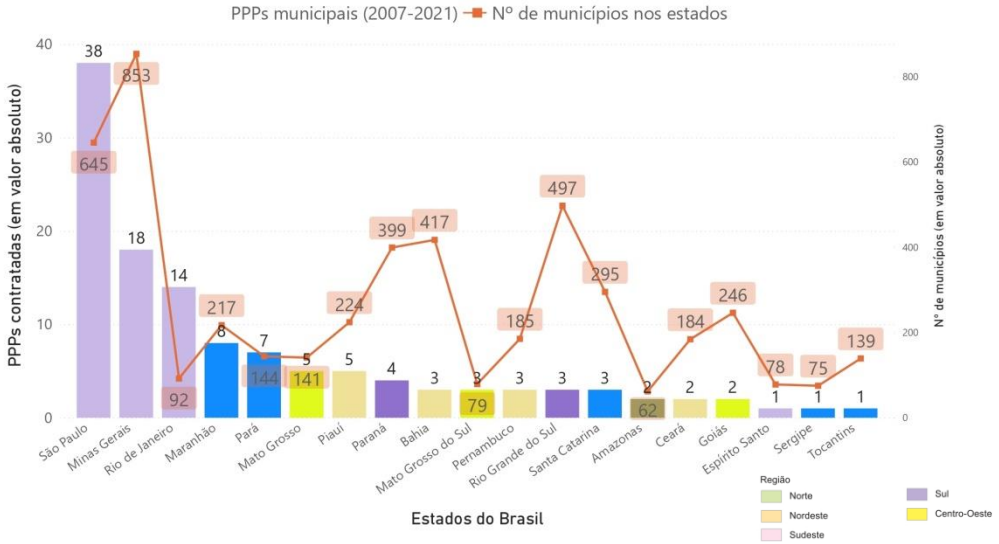


Figura 6.11. PPPs contratadas no executivo municipal e os municípios nos estados brasileiros.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e IBGE.
Notas: Na figura estão presentes apenas os estados em que os governos municipais contrataram PPPs, num total de 4.972 municípios. As PPPs estão em ordem decrescente (colunas). Elaboração própria.

Esta figura soma 123 PPPs contratadas pelos municípios em dezanove estados. Vários estados têm elevado número de municípios e baixo número de contratações. Este é o caso do estado de Minas Gerais, líder no total de municípios no país, mas com a metade das contratações do estado de São Paulo. O Rio Grande do Sul, terceiro estado em número de municípios, tem apenas três parcerias contratadas. Outro exemplo, é o do Rio de Janeiro, com baixo número de municípios (o décimo oitavo no país), detendo a terceira posição em termos de número de contratações de PPPs municipais. Isto sugere que a decisão de celebrar PPP não depende do número de municípios, mas de características específicas das localidades, como já registado na análise das regiões brasileiras, podendo também, eventualmente, resultar isto de estratégias políticas específicas.

Embora esta esfera de governo seja líder do *ranking* das PPPs no país, é preciso ter em conta que poucos municípios (103 casos) celebraram PPPs, considerando o total dos municípios brasileiros (5.568). Portanto, contabiliza-se 1,8% dos municípios com parcerias celebradas. Deste grupo, somente treze efetuaram mais de uma contratação no período em análise[182].

Outro dado importante no nível municipal refere-se ao número de capitais com PPPs contratadas. De vinte e seis capitais no país, onze celebraram 23 PPPs. As capitais que celebraram mais PPPs localizam-se no sudeste; isto é: Belo Horizonte (MG), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP) – nesta ordem. Estas capitais apresentam um elevado volume populacional e do eleitorado, bem como de despesa pública, o que pode contribuir para explicar a maior concentração de PPPs nas mesmas (13

[182] A relação dos municípios que contrataram mais de uma PPPs está no Anexo L.

casos)[183]. Ressalta-se que os municípios de grande porte contratam mais PPPs por possuírem maior capacitação institucional e habilidade técnica para condução do processo de contratação, que os municípios de pequeno e médio porte (CBIC, 2015).

6.3.2. A caracterização das PPPs contratadas nos estados e no Distrito Federal

Opta-se agora por olhar em detalhe para os estados e para o Distrito Federal analisando algumas das suas diferentes características. Como se constatou no nível regional, estas parcerias estão aparentemente dissociadas da área territorial e da densidade demográfica. Tal também sucede nos estados e no Distrito Federal. Com isso, opta-se por não apresentar estes dados nesta pesquisa, e que a informação consta em anexo, dado não acrescentar informação sobre as tendências já identificadas[184]. Os dois tópicos a seguir referem, sumariamente, as contratações relacionadas com os demais fatores discutidos no contexto regional (populacional, eleitorado e perfil económico).

6.3.2.1. PPPs contratadas, população e eleitorado nos estados e no Distrito Federal

A Figura 6.12 apresenta as PPPs contratadas nos estados (60 casos) e no Distrito Federal (3 casos) relacionando-as com os números populacionais e dos eleitorados.

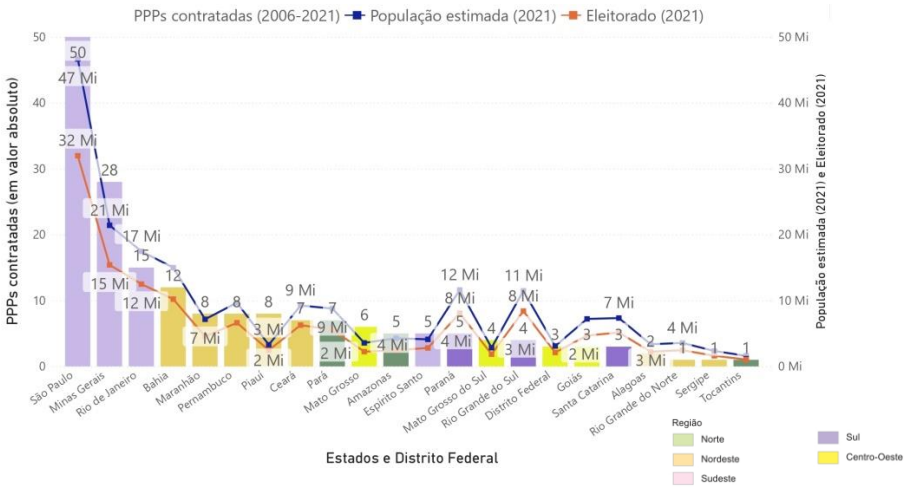


Figura 6.12. PPPs contratadas, população e eleitorado nos estados e no Distrito Federal.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com), IBGE e TSE.
Notas: Neste e noutros casos as barras apresentam o número de PPPs (e em ordem decrescente), sendo a soma das contratações dos níveis estadual e municipal. Elaboração própria.

---

[183] Dado o baixo número de PPPs contratadas nas capitais, optou-se por agrupar o número de contratos, o total da população e da despesa pública no Anexo M.
[184] As PPPs contratadas e a perspetiva da área territorial e da densidade demográfica estão no Anexo N.

Nota-se, nesta figura, que os quatro estados que lideram o *ranking* das contratações, também concentram os volumes mais elevados da população e do eleitorado. Estes caracterizam-se como o grupo de estados com o maior número de contratos celebrados (105 casos, que corresponde a 56% das contratações no Brasil). Embora os 17 estados remanescentes também contratem parcerias, o número total das parcerias em cada estado é mais reduzido do que do primeiro grupo (somam 81 casos). Dentro deste grupo há alguns estados com poucas parcerias, mas elevada concentração da população e do eleitorado (ex.: estados da região sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e estados da região nordeste: Ceará e Pernambuco). Porém, de modo geral, os dados analisados sugerem uma relação entre o volume populacional e do eleitorado e as PPPs contratadas.

6.3.2.2. As PPPs contratadas nos estados e no Distrito Federal pela perspetiva económica

A Figura 6.13 inter-relaciona o número de PPPs contratadas com o PIB de 2019 dos estados e do Distrito Federal.

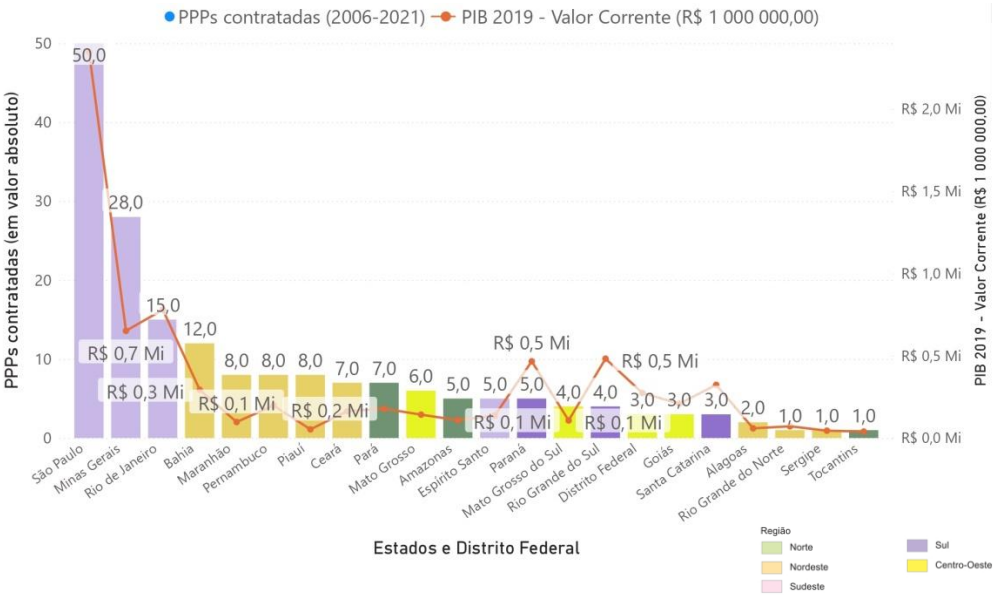


Figura 6.13. PPPs contratadas e a perspetiva económica dos estados e do Distrito Federal.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e SCR (2019). Elaboração própria.

Nesta figura, o estado de São Paulo contrasta com os outros estados em dois aspetos. O primeiro é pela concentração de PPPs, que é bastante superior por comparação a qualquer outro estado. O segundo é o seu elevado perfil económico, caracterizado pelo PIB mais elevado do conjunto dos estados brasileiros. É de sublinhar que este estado tem forte capacidade de gasto em investimento público, no qual as PPPs estão inseridas (CBIC, 2015, pp. 81-86). Além disto, o estado de São Paulo é pioneiro no recurso a estas parcerias no país, a par de Minas Gerais, o que potencia um maior conhecimento técnico e capacidade institucional e técnica para desenvolver projetos de PPPs por

comparação com outros estados.

Embora esteja na segunda posição do *ranking* das contratações, o estado de Minas Gerais não indica grande diferença no PIB de 2019 em relação ao Rio de Janeiro. Apresenta, porém, o dobro de contratos celebrados. Outra situação a destacar refere-se ao facto de outros estados que celebraram um número reduzido de PPPs apresentarem um valor relativamente elevado do PIB (ex.: estados da região sul: Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná). Porém, há também estados com baixo nível económico e elevado número de contratos, como é o caso dos estados do nordeste (ex.: Pernambuco, Maranhão e Piauí, que somam 24 PPPs). No geral, o perfil económico aparenta estar dissociado da contratação de PPPs, exceto no caso do estado de São Paulo[185].

6.3.3. Observações finais

Conclui-se que nos estados e no Distrito Federal, no geral, os dados da área territorial e da densidade demográfica estão dissociados da contratação de PPPs. O contrário verifica-se em relação ao volume populacional e do eleitorado, em particular, nos casos dos estados que integram as regiões sudeste e nordeste. Tal associação não se observa no que respeita ao perfil económico.

Com propósito de prosseguir com a caracterização destas parcerias, a próxima secção trata da ligação partidária e ideológica subjacente às mesmas.

6.4. Caracterização do processo de celebração das PPPs contratadas por partidos e suas correspondentes ideologias nos distintos níveis de governo[186]

Entre 2006 e 2021, foram vários os partidos políticos brasileiros que contrataram PPPs, como mostra a Figura 6.14[187].

---

[185] Como feito no nível regional, a perspetiva da despesa pública foi considerada para apresentação dos constrangimentos financeiros levar à desorçamentação (Cruz & Sarmento, 2019). Deste modo, apresenta-se no Anexo O esta abordagem nos estados e no Distrito Federal.

[186] A distribuição das PPPs por classe ideológica se decompõe por vários itens (incluindo quando se apresenta as áreas de intervenção política). Como o número de casos apresentados é demasiado pequeno (ou indicadores com *n* muito baixo) para comportar o cálculo de percentagem (ou proporção), optou-se, então, pela distribuição em valor absoluto nas representações gráficas.

[187] Considerando não ocorrer mudança partidária e, assim, ideológica, muito significativa durante o processo de contratação das PPPs (2005-2021), optou-se, nesta parte descritiva, por analisar apenas a fase da assinatura do contrato. Os partidos dos executivos à frente dos procedimentos anteriores (abertura da consulta pública e publicação do edital) são apresentados no Anexo P.

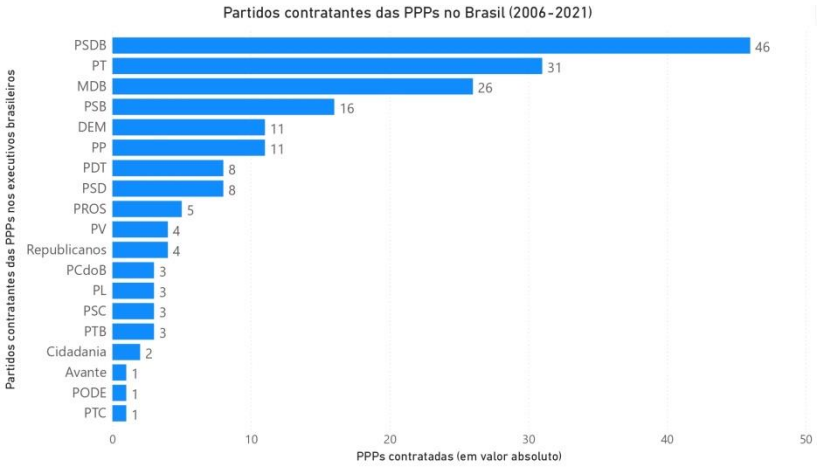


Figura 6.14. Partidos contratantes das PPPs.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com). Elaboração própria.

Dos dezanove partidos listados nesta figura, são poucos os que concentram um elevado número de contratos. O PSDB é líder deste *ranking* (24,6% do total das contratações no país), tendo sido também o partido político pioneiro no recurso às PPPs no país. No que diz respeito à ideologia, estes partidos representam distintos vínculos ideológicos, oscilando entre a extrema-esquerda e a direita.

Em seguida, a Figura 6.15 apresenta o número de parcerias celebradas tendo em consideração o posicionamento do partido que as celebrou no espetro ideológico esquerda-direita.

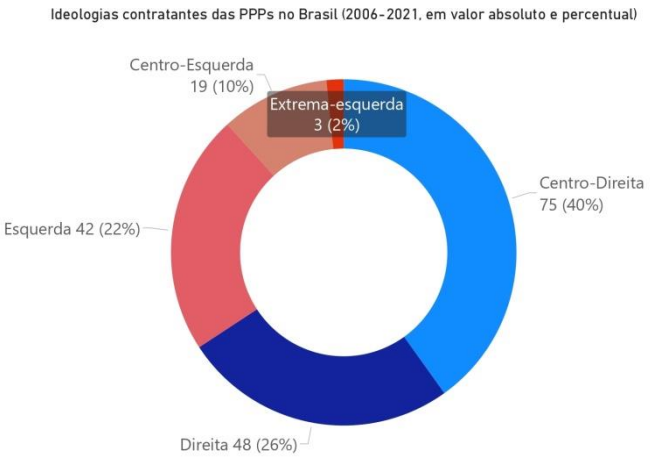


Figura 6.15. Ideologias contratantes das PPPs.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e da Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB.

Os dados na figura mostram que os governos à direita assumem a principal parte das contratações no Brasil. No total, somam-se 123 casos à direita (66%) e 64 casos à esquerda (34%). Os partidos de centro-direita têm 40% dos contratos e 26% por partidos de direita. Na outra ala ideológica, os partidos de esquerda superam o número de celebrações comparando com os de centro-esquerda e de extrema-esquerda (com 22%, 10% e 2%, respetivamente).

É importante agora distinguir os partidos (e suas ideologias) quanto à celebração de PPPs no âmbito estadual e municipal. É sobre estes aspetos que se debruçam as secções seguintes.

6.4.1. Partidos e ideologias contratantes das PPPs no executivo estadual

A Figura 6.16 caracteriza os partidos que estiveram à frente do executivo estadual relativamente ao número de PPPs que celebraram.

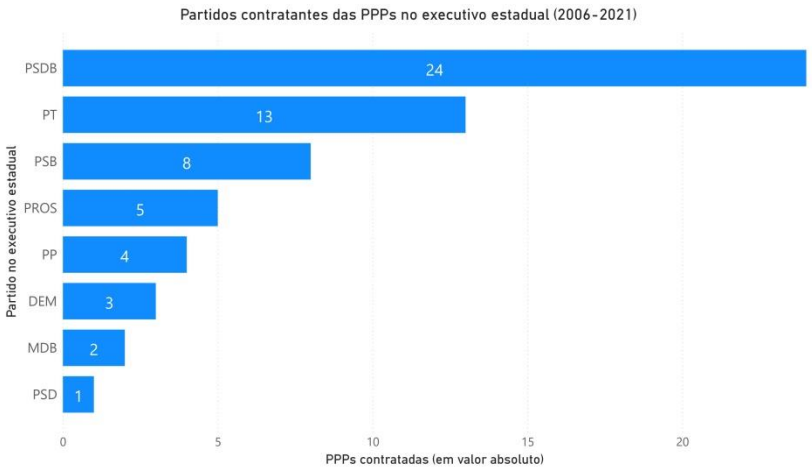


Figura 6.16. Partidos contratantes das PPPs no executivo estadual.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e TSE. Elaboração própria.

De entre os partidos com maior número de PPPs contratadas, o PSDB assume preponderância (40% do total das contratações nos estados). Por exemplo, este partido tem praticamente o dobro de parcerias em relação ao PT, o segundo partido com mais celebrações (21,7%). Ocorre que, no tempo estudado, o MDB é o partido que mais vezes governou os estados no país (99 mandatos) seguido pelo PSDB, PT e PSB (98, 89 e 67 mandatos, respetivamente)[188]. Porém, este é um dos partidos com menor número de contratos celebrados. O DEM e o PSD estiveram mais vezes na governação de executivos estaduais que o PROS e o PP. No entanto, os dois primeiros partidos apresentam números mais reduzidos de parcerias que os dois últimos. Aliás, vários outros partidos também estiveram à frente dos governos e não celebraram PPPs no período em análise (ex.: PDT, PSL e Cidadania). Estes dados sugerem que o tempo de governo não parece ser um indicador relevante para se compreender a dimensão das contratações no executivo estadual. Isto é, os partidos não celebram PPPs com igual regularidade quando estão no poder, o que é indicativo de que existem características associadas aos

[188] Os resultados das governações foram obtidos com base nos resultados das eleições dos governadores dos estados brasileiros (anos 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018) divulgados a partir do sítio web do TSE (https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos).

próprios partidos que os fazem mais ou menos propensos a aderir a esta solução governativa.

A este respeito, a análise dos executivos estaduais (em número absoluto) sugere que o compromisso dos partidos de direita com as PPPs seja maior que os de esquerda[189]. No total, somam-se 39 casos de contratos à direita (65%) e 21 casos à esquerda (35%). Mas é preciso considerar que os partidos da ala direita celebraram a maior parte das PPPs estaduais no período de 2013 a 2015. Isto se difere nos últimos anos do período analisado (2020 e 2021). Há, no entanto, um avanço destas parceiras pela esquerda por comparação à direita. Não é, por isso, claro se o que move os partidos para a celebração destas parcerias decorre das linhas ideológicas em que se inscrevem.

6.4.2. Partidos e ideologias contratantes das PPPs no executivo municipal

A quantidade de partidos que lideraram executivos municipais no período analisado é muito superior por comparação aos estaduais, dado o imenso número de municípios no país e a composição do sistema multipartidário brasileiro[190]. Olhamos, agora, apenas para os partidos nos executivos municipais (cujo número de mandatos é, pelo atrás exposto, superior por comparação aos executivos estaduais, tratados na subsecção anterior). A Figura 6.17 caracteriza os partidos no que respeita ao número de contratações de PPPs nos municípios brasileiros.

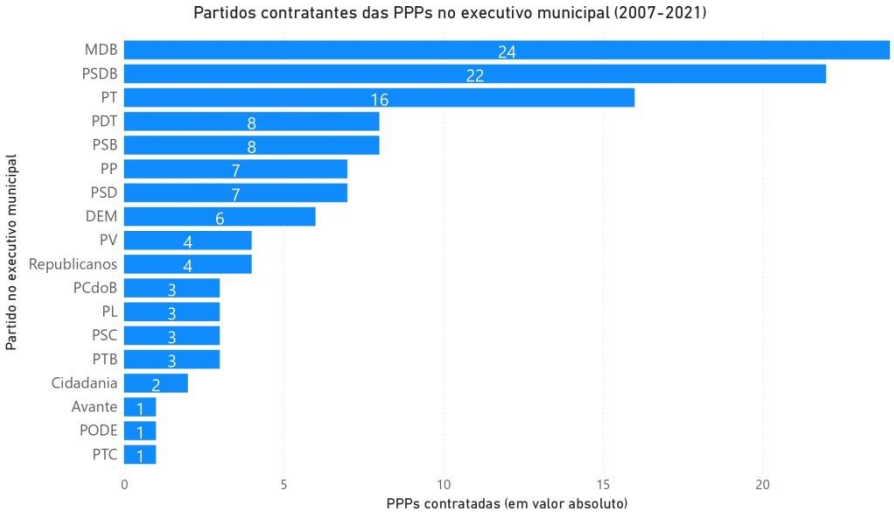


Figura 6.17. Partidos contratantes das PPPs no executivo municipal.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e TSE. Elaboração própria.

O MDB é o partido político que lidera as contratações nos municípios (19,5% do total das contratações nos municípios). O maior número de parcerias celebradas concentra-se nos três partidos

[189] Os resultados apresentados neste parágrafo baseiam-se nos gráficos presentes no Anexo Q.
[190] Sobre o multipartidarismo brasileiro ver o capítulo teórico do Brasil (Capítulo 4).

que mais governaram prefeituras no país (em particular, o MDB e o PSDB)[191]. Deste modo, o tempo de governação dos partidos aparenta ser pouco relevante para se compreender as contratações de PPPs no nível municipal.

Em termos ideológicos, é de sublinhar que 82 PPPs foram celebradas por partidos situados na ala ideológica da direita (67%) e 41 casos na ala da esquerda (33%)[192]. Note-se ainda a existência de três parcerias celebradas por um partido de extrema-esquerda (PCdoB). Acresce que os anos de 2012, 2016 e 2020 (anos eleitorais nos municípios) registam números muito elevados de contratos por partidos de direita, em particular, no último ano. Mesmo assim, a esquerda mostra-se inclinada a prosseguir com as contratações no nível municipal.

6.4.3. Observações finais

Esta subsecção identifica quais os principais partidos – e suas ideologias – à frente das contratações de PPPs no Brasil no período em análise. Nota-se que poucos partidos concentram grandes volumes de celebrações, em particular os seguintes partidos: PSDB, PT, MDB e PSB (nesta ordem, sendo dois partidos à direita – PSDB e MDB, e dois à esquerda do espetro ideológico – PT e PSB). Embora estes partidos tenham números elevados de mandatos no período analisado, a análise não revelou haver uma relação entre o tempo de liderança nos executivos e a quantidade de PPPs celebradas. Os dados sugerem que o tempo de governação não parece ser um indicador relevante para se compreender a dimensão das contratações nos executivos brasileiros. Isto é, os partidos políticos não celebram este tipo de parceria, entre 2005 e 2021, com igual regularidade quando no poder, sugerindo existir outras características associadas aos próprios partidos que os fazem mais ou menos propensos à aderir a esta solução governativa.

Ao analisar o posicionamento ideológico dos partidos que celebram parcerias com os privados, os dados indicam que são mais os partidos de direita que lideram as contratações (em número absoluto). Mas é preciso ter em conta o interesse da esquerda para estas parcerias. Os quatro partidos antes referidos representam conjuntamente mais da metade das contratações, sendo dois da ala direita (PSDB e MDB, com 38% das PPPs contratadas no país) e dois da ala esquerda (PT e PSB, com 25% das PPPs contratadas no país). O envolvimento da esquerda não deixa claro se a contratação destas parcerias decorre das linhas ideológicas dos governos que as celebraram.

---

[191] Considerando o período de análise, o MDB liderou mais tempo os municípios brasileiros (superior a 5.000 mandatos), seguido do PSDB (com mais de 3.700 mandatos). Também lideraram este executivo o PP, o DEM e o PT (com mais de 2.700, 2.300 e 2.000 mandatos, cada; entre vários outros partidos). Esta análise foi realizada com base nos resultados das eleições municipais dos prefeitos (2004, 2008, 2012, 2016 e 2020) divulgados a partir do sítio web do TSE (https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos).

[192] Os resultados apresentados neste parágrafo baseiam-se nos gráficos presentes no Anexo R.

6.5. Processo de celebração das PPPs contratadas em função do ciclo político, e o tempo despendido nesse processo nos mandatos dos distintos níveis de governo

Como exposto na primeira parte deste capítulo (Subsecção 6.1.3), as contratações de PPPs tendem, no geral, a concentrar-se em períodos eleitorais. Se o tempo de execução do processo de celebração da PPP for suficientemente reduzido em certo tipo de projetos (e.g., iluminação pública, resíduos sólidos, etc. por contraste com por exemplo transportes, rodovias, etc.), é possível que a realização destas parcerias se concretize ainda durante o mandato do governante. Na verdade, regra geral, os mandatos têm duração de quatro anos. Assim sendo, as parcerias podem também ser usadas pelos executivos como um instrumento visando ajudar nos esforços no sentido da sua reeleição.

Deste modo, esta secção aborda a trajetória das PPPs no tempo em dois planos. O primeiro ocupa-se da evolução do número destas parcerias contratadas por referência aos ciclos eleitorais nacional e local no período estudado. O segundo plano especifica os momentos do mandato (primeiro, segundo, terceiro ou quarto ano) em que cada um dos três procedimentos de celebração das PPPs tem maiores chances de ocorrer.

6.5.1. As PPPs contratadas e os períodos eleitorais

A Figura 6.18 apresenta a evolução do número de contratações com a indicação dos anos eleitorais.

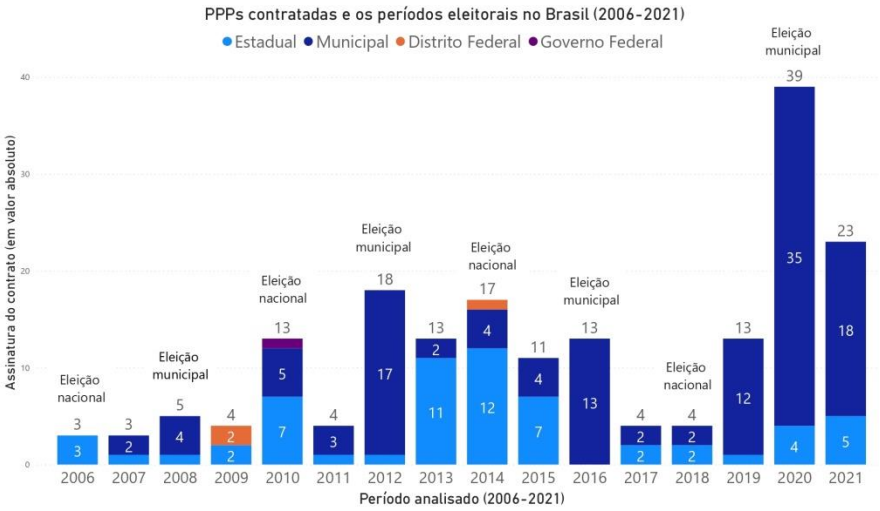


Figura 6.18. PPPs contratadas e os períodos eleitorais.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e TSE. Elaboração própria.

Como se nota nesta figura, os anos eleitorais concentram um elevado número de celebração de

PPPs (60% das contratações no pais). O nível estadual contabiliza 40% das suas contrações em anos eleitorais. Enquanto o executivo municipal contratou 56% em períodos de eleição municipal.

Os dados da figura merecem uma análise mais detalhada, em função dos anos eleitorais e pré-eleitorais:

- 2006: período em que apenas os estados realizaram as primeiras assinaturas de PPPs no país. Este é um ano eleitoral nacional que inclui as eleições nos estados para governadores;
- 2008: ano de eleições locais. Os municípios avançaram com poucas contratações e verifica-se apenas uma PPP no nível estadual;
- 2009: ano pré-eleitoral nacional. Apenas os estados e o Distrito Federal contrataram PPPs, em número residual;
- 2010: ano de eleições nacionais com vários contratos celebrados, incluindo a única parceria governo federal no período analisado. Este foi o ano também marcado pelas contratações para realização do Campeonato do Mundo de Futebol de 2014;
- 2012: ano de eleições locais, em que se observa um aumento significativo das contratações pelos municípios;
- 2014: ano de eleições nacionais, com elevada contratação pelos estados e uma PPP do Distrito Federal (e última no período analisado);
- 2016: ano de eleições locais, com todas as parcerias contratadas pelos municípios, em número significativo;
- 2018: ano de eleições nacionais, mas com moderado número de contratos;
- 2020: ano de eleições locais, com significativa contratação nos municípios.

Portanto, no período de tempo analisado, em anos eleitorais os governos inclinam-se mais às celebrações de contratos de parcerias que em outros anos. Cabe assinalar que, do total das 112 PPPs contratadas em anos eleitorais (eleições nacionais e locais), 33% dos partidos foram reeleitos. Isto indica que os partidos políticos no poder podem decidir a assinatura do contrato por razão de desenvolvimento de políticas públicas para atender às demandas da sociedade durante o respetivo mandato ou ainda em função do oportunismo político. Além disto, é preciso considerar que, no geral, os projetos de infraestruturas e serviços públicos são de grande complexidade (financeira, jurídica, técnica, política, entre outras). Isto acarreta alargado tempo para a decisão política, para o planeamento e para a implementação de muitos projetos de PPPs no setor público. Importa, por isso, olhar para o desenrolar das várias fases do procedimento (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato) e perceber como tal se concilia com a duração do mandato. A subsecção seguinte dedica-se à análise desta relação.

6.5.2. O tempo estimado da realização do processo de celebração das PPPs[193]

No geral, os casos da abertura da consulta pública estão concentrados no terceiro ano do mandato (ano pré-eleitoral) nos distintos níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), apresentando ainda um volume elevado no segundo ano do mandato, enquanto a publicação do edital e a assinatura do contrato ocorreram com frequência no término da governação, que é ano eleitoral. Estas tendências encontram evidência nos dados apresentados no Quadro 6.1.

Quadro 6.1. O processo de celebração das PPPs por mandato dos distintos níveis de governo.

Os distintos níveis de governo (federal, estadual, distrial e municipal)	Mandato (2005-2021)	Abertura da Consulta Pública	%Ab. Cons.Pública	Públicação Edital	%Publ. Edital	Assinatura do Contrato	%Assin.Contrato
	I) 1º ano mandato	16	8,6	17	9,1	33	17,6
	II) 2º ano mandato	59	31,6	34	18,2	17	9,1
	III) Ano pré-Eleitoral: 3º ano do mandato	**66**	**35,3**	62	33,2	43	23,0
	IV) Ano eleitoral: 4º ano do mandato	32	17,1	**73**	**39,0**	**94**	**50,3**
	Sem informação da data	14	7,5	1	0,5	0	0,0
	Total PPP	187	100,0	187	100,0	187	100,0
		Resumo Brasil					
	Dois primeiros mandatos (I + II)	75	40,1	51	27,3	50	26,7
	Dois últimos mandatos (III + IV)	**98**	**52,4**	**135**	**72,2**	**137**	**73,3**
	Total PPP	173	92,5	186	99,5	187	100,0

Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

Com base nos projetos analisados, entre a abertura da consulta pública e a publicação do edital (primeira fase) e entre a publicação deste e a assinatura do contrato (segunda fase), obtiveram-se os seguintes tempos médios despendidos pelos executivos: 224 dias/projeto na primeira fase e de 232 dias/projeto na segunda[194]. Portanto, gastam-se pelo menos 7 meses de uma fase para outra. Porém, o tempo médio gasto da abertura da consulta pública à assinatura do contrato é de 425[195] dias/projeto,

[193] Os cálculos foram realizados com as informações das datas das fases de celebração de PPP. Para estimar o tempo gasto entre a abertura da consulta pública e a publicação do edital, foi feita a subtração desta última data pela primeira data de cada projeto (com o resultado em dias). Somaram-se, então, os dias de todos os projetos, que foram divididos pelo total de projetos. O mesmo cálculo foi feito para obter o tempo médio gasto da publicação do edital à assinatura do contrato, assim como da abertura da consulta pública à assinatura do contrato da PPP.

[194] Ressalta-se, novamente, que a data da abertura da consulta pública tem 14 casos ausentes e, portanto, totaliza 173 casos na análise. Apenas um contrato de PPP assinado (dos 187 no país) não foi identificada a data da publicação do edital (esfera municipal). Para esta explicação ver capítulo metodológico capítulo (Secção 5.4).

[195] Cabe destacar que os projetos de PPPs (108 casos) analisados por Siqueira e Reyes-Tagle (2017, p. 36) sinalizam um tempo gasto pelos governos brasileiros de 423 dias entre a publicação da consulta pública e a assinatura do contrato. Portanto, os resultados alcançados nesta subsecção estão muito próximos da análise

isto é, o governo leva pelo menos 1 ano e 3 meses para realizar a consulta pública e assinar o contrato. Estes cálculos médios facultam uma referência do tempo estimado do processo de celebração da PPP dentro de um mandato, o que é fundamental para melhor avaliar a estratégia partidária quanto à opção por esta solução.

A estimativa temporal permite ao governante planear projetos de infraestruturas e serviços públicos exequíveis durante o seu mandato. Por um lado, este lapso de tempo assegura que é possível desenvolver políticas públicas para atender às demandas da sociedade via PPP durante o respetivo mandato. Por outro, a necessidade de maximizar o desempenho de governação, impulsionado pelo ciclo eleitoral, poderá influenciar de forma oportuna e estratégica (*vote-seeking parties*) a utilização das PPPs. É de assinalar que a literatura de referência destaca que o potencial de reeleição também pode favorecer estratégica e politicamente a implementação das PPPs (Coghill & Woodward, 2005; Hodge & Greve, 2005; Maskin & Tirole, 2008, P. T. Pereira, 2012).

Reforça-se que há vários partidos políticos dos distintos níveis de governos que foram reeleitos durante as fases pré-contratuais analisadas. Em relação aos 32 casos de realização da consulta pública nos anos eleitorais 34% dos partidos continuaram no poder. Dos 72 casos da publicação do edital 40% dos partidos foram reeleitos. No caso dos 95 contratos assinados, 40% dos partidos permaneceram na governação. Ainda assim, de um mandato para o outro foram realizadas várias assinaturas de contratos sem, necessariamente, ter ocorrido uma mudança partidária e ideológica. Em 58 situações em que o partido não se reelegeu há assinatura de contrato meses antes da substituição do governo (77% dos casos). Isto indica que os partidos, no geral, ao perceber que possivelmente não serão reeleitos e, com isso, o projeto de PPP pode não prosseguir para a assinatura contratual ou ser descontinuado por divergência política, tendem a celebrar esta parceria antes do término do mandato.

Considerando que os executivos federal, estadual e distrital têm eleições dois anos antes do nível municipal e, portanto, os mandatos realizam-se em momentos distintos, optou-se por separar a análise do tempo estimado do processo de celebração das parcerias contratadas pelas governações (juntar as três primeiras instâncias e analisar o municipal em separado). Porém, não se observa uma diferença substancial em relação ao caso analisado anteriormente[196].

Em resumo, das 64 PPPs analisadas dos governos federal, estadual e distrital, boa parte das assinaturas sucedeu nos anos pré-eleitoral e eleitoral (34% e 41%, cada). Esses governos levam pelo menos 7 meses para o desenrolar do processo desde a abertura da consulta pública até à publicação do edital, e o mesmo lapso de tempo entre esta última e a assinatura contratual. Da primeira fase à assinatura do contrato há uma execução média de pelo menos 1 ano e 5 meses. Das 123 PPPs

---

destes autores.

[196] Os dados separados da realização das fases do processo de celebração das parcerias contratadas nos executivos federal, estadual e distrital, bem como o municipal encontram-se no Anexo S, e estão resumidos no próximo parágrafo.

contratadas nos municípios, boa parte dos contratos foi assinada no ano eleitoral (55% das assinaturas). A estimativa temporal de realização do processo de celebração das PPPs nesta instância é praticamente a mesma do que a nível estadual.

6.5.3. Observações finais

Os resultados alcançados nesta secção sugerem uma tendência de o processo de contratação das PPPs coincidir com os anos pré-eleitoral e eleitoral. É provável, por isso, que os ciclos eleitorais estejam beneficiando uma maior celebração destas parcerias pelos governos brasileiros. Isto também se constata com as renegociações contratuais analisadas no Brasil (Cruz & Sarmento, 2019, pp. 757-760).

A estimativa do processo de contratação das PPPs é uma importante análise, já que aproxima o caso brasileiro do que a literatura aponta (M. Pollitt, 2002; Siqueira & Reyes-Tagle, 2017, p. 36). Tal sugere que a tomada de decisão quanto às diferentes fases do desenvolvimento das PPP parece estar associada a momentos específicos do ciclo eleitoral. Se assim for, as decisões em relação às PPPs obedecem, pelo menos em parte, a uma lógica de estratégia eleitoral dos partidos.

A próxima secção dedica-se às características das PPPs contratadas considerando os seus elevados valores de contratos, a natureza de longo prazo dos contratos (normalmente superior a 20 anos), as modalidades de PPPs e as áreas de intervenção sensíveis ao debate político e seu cenário ideológico.

6.6. Caracterização das PPPs contratadas: Custos, modalidades de contração, área política e ideologia do partido

Cada contrato de PPP assinado tem estabelecido a sua duração ou vigência contratual. No Brasil, o contrato tem um prazo mínimo de 5 anos e máximo 35 anos (Artigo 5º, Lei 11.079/2004). Do total de parcerias contratadas, boa parte tem vigência estabelecida entre 20 e 30 anos (contabilizam 152 casos que percorrem essa vigência, i.e., 81% das contratações vigentes). Assim, várias PPPs celebrados irão vigorar durante várias décadas[197].

Dada a natureza de longo prazo dos contratos, os encargos financeiros, assumidos pelos governos com estas parcerias, também se acumulam ao longo de vários anos ou por sucessivas governações. É importante sublinhar que a maior parte das parcerias tem elevada dimensão financeira, além de englobar os custos de construção, operação e manutenção da infraestrutura (Cruz & Sarmento, 2019, pp. 437-439). Isto acaba por influenciar no valor de contrato para garantir, inclusive, o retorno do investimento ao privado a longo prazo.

[197] A projeção anual do término dos contratados encontra-se no Anexo T.

O valor total das PPPs contratadas no Brasil, entre 2005 e 2021, é superior a R$ 205 bilhões[198]. Este valor global pode ser analisado em duas perspetivas. A primeira é pela trajetória anual dos valores contratados. A segunda perspetiva trata desse valor total acima relacionado às áreas de intervenção política. Estas duas abordagens ajudam, por um lado, a compreender os valores anuais das contratações e, por outro, a perceber os valores por segmento. À análise nesta secção, acrescentam-se os segmentos contratados por modalidade de PPP (administrativa e patrocinada), bem como a perspetiva ideológica associada às áreas de contratação.

6.6.1. Valor total dos contratos de PPPs

Entre 2006 e 2021, os governos brasileiros contrataram sob a forma de PPP um valor total superior a R$ 205 bilhões. A Figura 6.19 apresenta esse valor na trajetória anual das contratações.

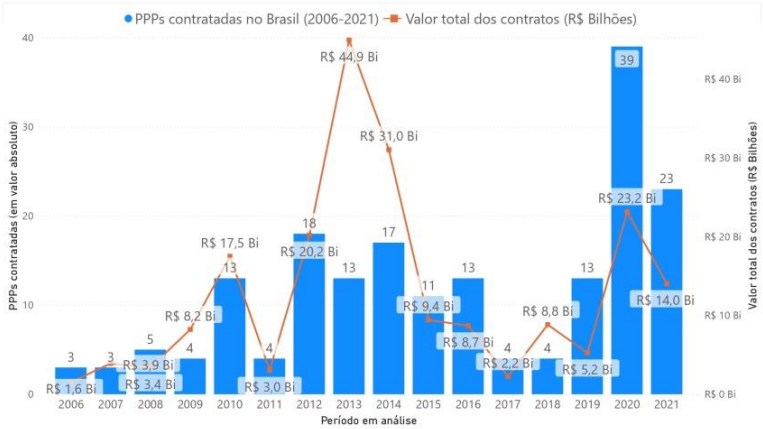


Figura 6.19. Valor anual das PPPs contratadas.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

Observa-se, nesta figura, que o ano de 2013 tem o maior valor financeiro total de contratos da série analisada. Isto justifica-se pela natureza das infraestruturas e dos serviços públicos contratados. Em concreto, alguns contratos estaduais impactam no valor global desse ano, tais como: a PPP do estado de São Paulo com valor superior a R$ 15 bilhões (metro – Linha 6 Laranja); as duas PPPs com valores superiores (cada) de R$ 6 bilhões (PPP do sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas na Bahia; a PPP da prestação de serviços referente ao empreendimento Sistema Produtor São Lourenço) no estado de São Paulo; e a PPP da área do saneamento com valor superior a R$ 5 bilhões, do estado de Pernambuco (PPP destinada à exploração do sistema de esgotamento sanitário da região

[198] Este valor não inclui os casos de ajustes contratuais/aditivos ou reequilíbrios financeiros que possam ter surgido após a assinatura do contrato.

metropolitana do Recife e do município de Goiana).

Em relação aos valores globais das distintas esferas de governos, assinala-se que o executivo estadual apresenta um elevado valor total contratual (contabiliza praticamente 61% do total de contratações – enquanto os municípios alcançam 36%; o Distrito Federal com 2%; e o governo federal equivale cerca de 1% do valor total das contratações).

Deste modo, é possível distinguir os valores dos contratos dos estados e dos municípios. De modo geral, nota-se que estes executivos apresentam expressivos valores de contratos[199]. Em específico, das sete parcerias celebradas nos estados, em 2010, quatro são de arenas desportivas (Campeonato do Mundo de Futebol de 2014). O valor total de contratos desse período justifica-se, sobretudo, com a PPP municipal da cidade do Rio de Janeiro (RJ), que apresenta um valor de contrato acima de R$ 8 bilhões (PPP Porto Maravilha/habitação portuária). Há ainda vários contratos que têm elevados valores nos municípios em 2012, como a PPP de São Bernardo do Campo (SP) do segmento de resíduos sólidos, que lidera o valor contratual desse ano (R$ 5,5 bilhões).

No geral, não é a quantidade de contratos que explica o elevado valor financeiro contratado. Este depende da infraestrutura e serviços públicos em causa. É válido salientar, portanto, que cada PPPs contratada aumenta a responsabilidade dos encargos assumidos com a iniciativa privada[200].

6.6.2. O valor total das PPPs contratadas por segmento

No total, somam-se dezasseis áreas políticas em que se contrataram PPPs no Brasil[201]. Embora as áreas de iluminação pública, resíduos sólidos e saneamento liderem o *ranking* das contratações, é o segmento dos transportes[202] que tem o valor mais elevado, como mostra a Figura 6.20.

---

[199] Os dados das PPPs estadual e municipal apresentados neste parágrafo foram obtidos a partir das apresentações gráficas presentes no Anexo U.

[200] O valor total dos contratos dos estados (distinguido também por esfera de contratação), no Distrito Federal e no governo federal apresenta-se no Anexo V.

[201] A projeção anual das áreas das PPPs contratadas está presente no Anexo W.

[202] Regra geral, a área dos transportes é a que exige maior investimento, como se constata nos países europeus, como Reino Unido e Portugal (Cruz & Sarmento, 2019). Pela relevância do caso britânico na literatura, além de ser o país pioneiro no recurso às PPPs, optou-se por apresentar no Anexo C1 a sua trajetória entre 1990 e 2020. Além disto, o Brasil instituiu a Lei Nacional das PPPs a partir do caso britânico. Com isso, ver os dados dos segmentos contratos no Reino Unido nesse anexo.

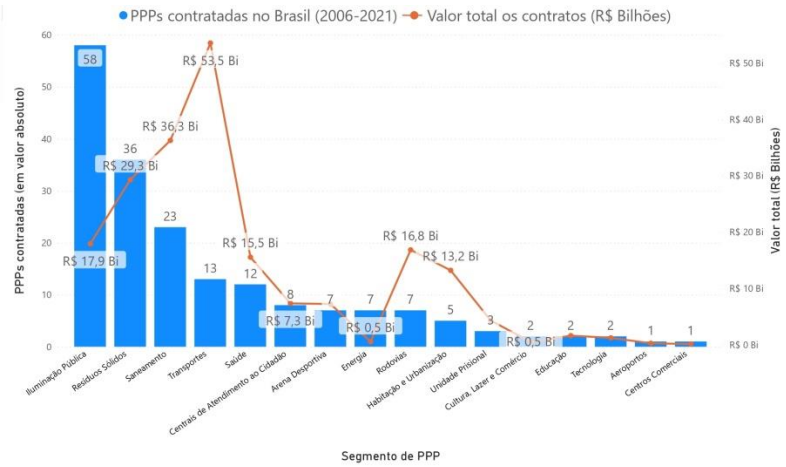


Figura 6.20. Áreas de intervenção das PPPs e o valor total contratado.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

É de sublinhar que a área dos transportes agrupa as PPPs de mobilidade urbana (como metro, entre outros) e de infraestruturas complementares (ex.: terminais de autocarros). As três primeiras áreas desta figura contabilizam 62% das contratações. Nota-se que o total das contratações na área de iluminação pública quase equivale à soma das duas áreas seguintes do *ranking* (resíduos sólidos e saneamento). Provavelmente, a opção de modernização dos parques de iluminação pública nos municípios é o fator explicativo do predomínio dos contratos neste segmento, de que são exemplo, os municípios dos estados de São Paulo e de Minas Gerais[203]. No que respeita aos valores dos contratos, a área de transporte envolve substancial recurso financeiro com número reduzido de contratos, comparado às áreas líderes desse ranking. Rapare-se, ainda, que algums áreas também apresentam valores elevados (como rodovias, saúde e habitação e urbanização).

No caso dos estados, a área dos transportes é líder do valor total das contratações, seguido pelo saneamento e as rodovias[204]. Nos municípios, é a área dos resíduos sólidos que lidera o *ranking* relativo ao custo das PPPs, seguido pelas áreas da iluminação pública e da habitação e urbanização. Esse é um importante achado, tendo em conta as diferentes competências de cada ente federativo (conforme estabelecidas na Constituição Federal de 1988)[205].

---

[203] Há amplo acervo técnico que aborda a importância da eficiência da área de iluminação pública no Brasil. Consultar, por exemplo, o acervo do Ministério de Minas e Energia de 2018 (https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/spe/sef/livreto-iluminacao-publica_2018_02_19.pdf.); da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base – ABIB, de 2019 (https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2019/06/guia_IP_A4_junho.pdf); e do Banco Mundial de 2016 (http://associacaoabcip1.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2018/03/1613639 EE Lighting Portuguese Web.pdf.).

[204] As apresentações gráficas dos segmentos e valores totais dos contratos nos estados e nos municípios estão presentes no Anexo X.

[205] A abordagem das distintas competências dos entes federativos brasileiros está presente no capítulo teórico do Brasil (Capítulo 4).

Cabe assinalar, ainda, que os governos brasileiros formalizam as PPPs enquanto contratos de concessão nas modalidades administrativa e patrocinada, como define a Lei Nacional das PPPs. A primeira modalidade de contrato coloca o governo na responsabilidade de remunerar mensalmente o privado, sem necessariamente envolver a cobrança de uma tarifa ao usuário. No segundo caso, a remuneração do privado é feita com o pagamento público e proveniente das tarifas cobradas ao usuário. As áreas contratadas podem ser distinguidas pelas referidas modalidades de PPPs, como exposto na próxima subsecção.

6.6.3. PPPs administrativa e patrocinada por área

A Figura 6.21 apresenta as duas modalidades de parcerias contratadas por área de intervenção política.

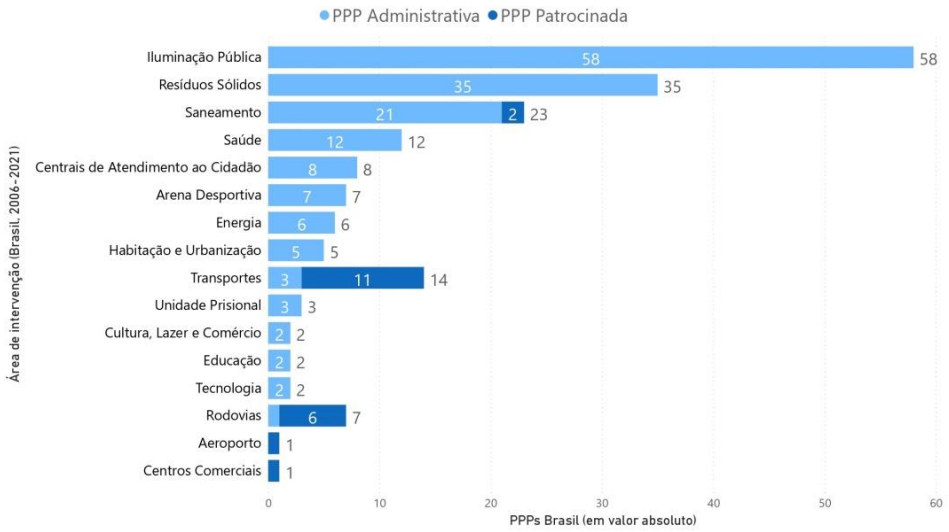


Figura 6.21. PPP administrativa e PPP patrocinada por área política contratada.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

Como mostra esta figura, as infraestruturas e os serviços públicos foram contratados predominantemente na modalidade de PPP administrativa, que equivale a 89% das contratações no país. Acrescenta-se que esta categoria de parceria contratada equivale a 66% do valor total dos contratos. Isto indica que os governos, de modo geral, têm um longo percurso (que compromete várias legislaturas) para efetuar os pagamentos aos privados.

A categoria patrocinada está concentrada nas áreas dos transportes e das rodovias. Embora esta represente a menor parcela das contrações, é de ressaltar que o valor global dos contratos (20 casos) tem um substancial encargo por serem áreas políticas com implicação financeira bastante elevada.

Resta, por fim, analisar, na subsecção seguinte, o perfil ideológico dos segmentos contratados, tendo em conta o compromisso político subjacente a estas contratações.

6.6.4. Os segmentos das PPPs contratadas por classe ideológica dos partidos

Com já exposto (Secção 6.4), os partidos de direita dos executivos brasileiros comprometeram-se mais com as PPPs do que os de esquerda (em número absoluto), entre 2005 e 2021. Considerando então o *ranking* das áreas de intervenção política destas parcerias, é possível distingui-las pelos dois polos ideológicos (à esquerda e à direita), como resume a Figura 6.22[206].

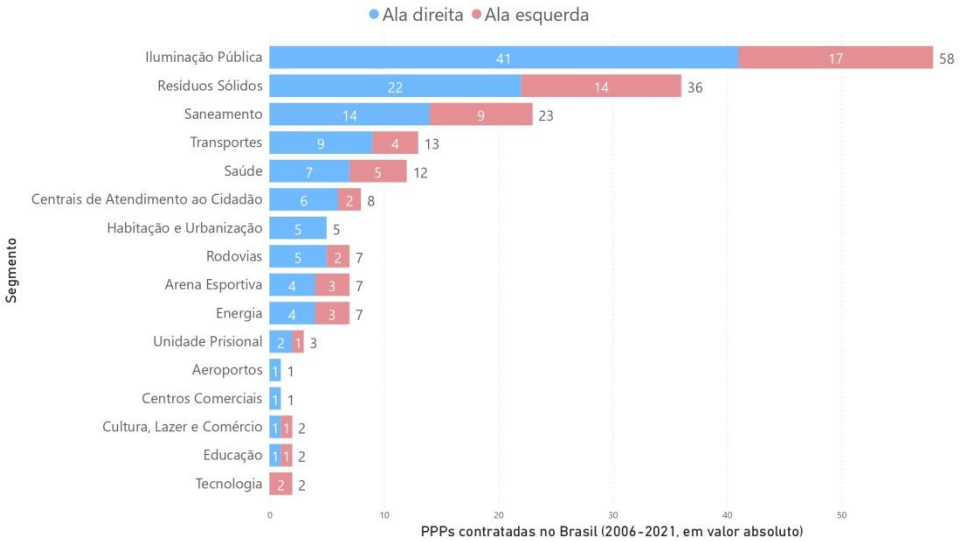


Figura 6.22. Ideologias contratantes das PPPs por segmento.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

Nota-se, nesta figura, que a direita e a esquerda contrataram PPPs em vários segmentos. Porém, o contraste no número de celebrações é, em particular, acentuado nas primeiras áreas políticas representadas na figura.

A média da quantidade de parcerias celebradas por área é superior nos partidos à direita (8) que nos partidos à esquerda (5)[207]. Porém, as contratações diferenciam-se dentro dos polos ideológicos. Os partidos de direita e de centro-direita têm boa parte das contratações das parcerias nas áreas que lideram o *ranking* dos segmentos, como indica a Figura 6.23.

[206] Reforça-se que o número de casos apresentados é muito pequeno para comportar o cálculo de percentagem/proporção, apresentando então os gráficos com base nas distribuições absolutas.
[207] O cálculo da referida média é resultado da divisão do número de PPPs pelo número de áreas contratadas.

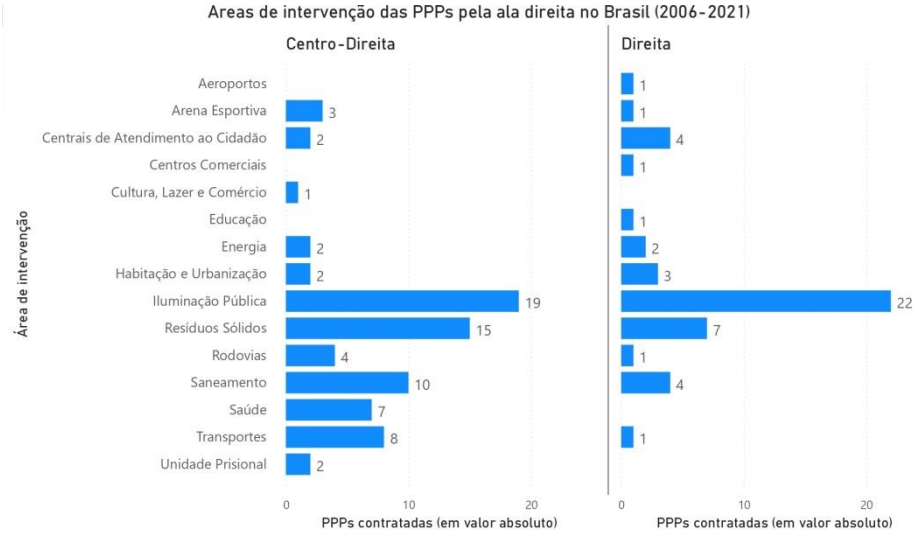


Figura 6.23. PPPs contratadas pela ala direita.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

Nesta figura, observa-se o número de contratos celebrados pelos partidos de centro-direita e de direita distribuídos pelas várias áreas. Entre os partidos de centro-direita destacam-se as celebrações para contratos na área da iluminação pública, dos resíduos sólidos, do saneamento, da saúde e dos transportes. Por seu turno, os partidos de direita concentram boa parte das contratações naquelas duas primeiras áreas, apresentando um número de contratos mais reduzido nos demais segmentos por comparação aos partidos de centro-direita. Mas, a área de iluminação pública tem elevado número de contrato nas duas classes analisadas.

Em relação à ala esquerda, as áreas estão distribuídas distintamente, como mostra a Figura 6.24.

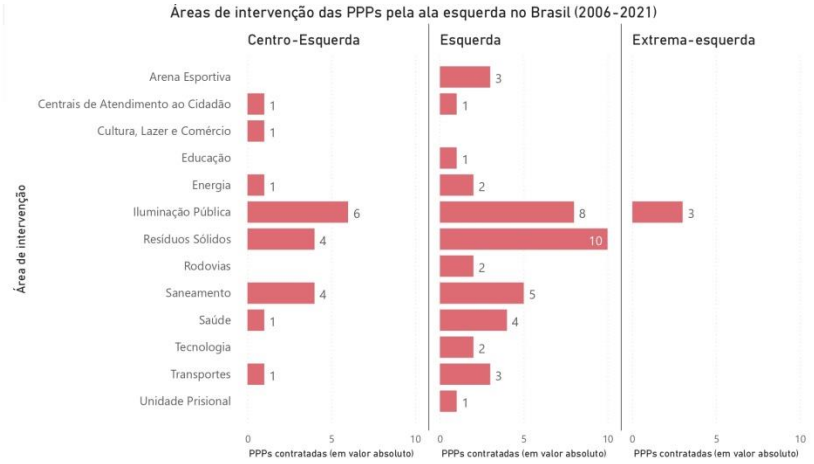


Figura 6.24. PPPs contratadas pela ala esquerda.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

Nota-se, nesta figura, uma distribuição concentrada das contratações em vários segmentos nos partidos de esquerda. O único segmento de contratação comum às três classes ideológicas, e tendencialmente de modo relevante, é o da iluminação pública.

É possível ainda distinguir as ideologias dos partidos contratantes por segmento contratado no nível dos executivos estadual e municipal[208]. De modo sumário, os estados brasileiros têm um elevado número de contratos no segmento do saneamento. Os partidos de centro-direita e de esquerda são os que assumem um maior compromisso das PPPs contratadas por segmento. Em particular, o centro-direita concentra parcerias em áreas de grande alcance social, como o saneamento, os transportes e a saúde, sendo estas áreas de menor número de contratos por partidos de esquerda. Quanto aos segmentos contratados nos municípios, duas áreas mobilizam os partidos políticos nas contratações das PPPs: a iluminação pública e os resíduos sólidos. Também tratam-se de áreas de grande relevância social. Há números mais elevados de parcerias contratadas à direita que esquerda. Com isso, verifica-se boa parte dos contratos desses segmentos por partidos de centro-esquerda e de esquerda.

Em suma, quando se analisa o vínculo ideológico dos partidos contratantes de PPPs por segmento de contratação, os dados indicam o amplo interesse das distintas classes ideológicas em vários segmentos. Chama atenção o número elevado de PPPs em três áreas: iluminação pública, saneamento e resíduos sólidos. Constata-se que as áreas de grande relevância social, como educação e saúde, têm reduzido número de contratos por comparação a essas áreas. Em termos ideológicos, os dois contratos na área da educação foram celebrados tanto por partidos à esquerda como por partidos à direita, enquanto as contratações do segmento da saúde concentram-se nos partidos posicionados à direita. Tal evidência não deixa claro se a contratação das PPPs decorre das linhas ideológicas dos governos que as contrataram.

6.7. Considerações finais

Este capítulo visa responder ao objetivo descritivo desta pesquisa, que é apresentar o panorama de evolução do processo de celebração das PPPs contratadas. Esta parte da pesquisa mostra como evoluíram quantitativamente estes processos, desdobrando-se em seis subobjetivos específicos, cujas principais conclusões são abaixo apresentadas. A análise permite identificar algumas tendências gerais relevantes de caracterização destas parcerias, assim como os fatores explicativos subjacentes à celebração das mesmas, em particular no que respeita à importância explicativa das duas variáveis-chaves deste estudo: a ideologia do executivo e o ciclo eleitoral[209]. É sobre estes aspetos que nos

---

[208] Os resultados apresentados neste parágrafo foram obtidos a partir das representações gráficas dos estados e dos municípios presentes no Anexo Y.

[209] É de assinalar que algumas variáveis usadas neste capítulo (área territorial, população, eleitorado, partido reeleito, entre outras) foram mobilizadas como controlo na análise explicativa. A escolha da utilização das

debruçamos agora, de modo a sumariar os principais resultados subjacentes a cada um dos objetivos a que reporta este capítulo.

Primeiro Objetivo – Evolução quantitativa do processo de contratação das PPPs (2005-2021)

O exame do processo de contratação das PPPs, atendendo aos três procedimentos estruturantes do mesmo (a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato) permite concluir dois importantes aspetos. Primeiro, o processo de contratação destas parcerias foi iniciado por um partido de direita, em 2005. Em princípio, esta evidência coopera com a explicação ideológica destas parcerias, que surgem associadas às políticas neoliberais de desintervenção do estado da economia e da sociedade no Reino Unido – país pioneiro nesta iniciativa (Flinders, 2005; Hellowell, 2010; Linder, 1999; Shaw, 2004). O segundo aspeto é que os anos pré-eleitorais e eleitorais sugerem ser um contexto político impulsionador do uso das PPPs pelos governos, provavelmente em busca de benefícios eleitorais (P. T. Pereira, 2012; Maskin & Tirole, 2008; Sarmento & Renneboog, 2021).

É preciso ter em conta ainda algumas circunstâncias específicas que afetam a contratação das PPPs no Brasil, e que colocam em causa a importância da ideologia do partido contratante. É este o caso da realização do Campeonato do Mundo de Futebol de 2014. Além disto, o avanço dos marcos regulatórios de áreas sensíveis ao interesse público, como resíduos sólidos, iluminação pública e saneamento, coopera com a ação governativa para atender as demandas da sociedade em regime de parceria, incentivando a sua celebração também independentemente da ideologia do partido em causa. Refira que estas são áreas que lideram o *ranking* das contratações no país e que são transversais às ideologias dos partidos, pelo que se supõe que o incentivo às PPPs naquelas áreas terá sido eficaz. Os incentivos do governo federal (sobretudo, sob a liderança de partido à direita do espetro ideológico) na utilização destas parcerias nos demais níveis dos executivos também é um ponto central na análise da evolução das PPPs no país, particularmente, nos três últimos anos do período analisado. Outro importante aspeto a considerar é a distribuição de competências dos entes federados como estabelece a Constituição Federal de 1988, que coloca, por exemplo, os serviços locais na responsabilidade dos municípios. Mas são as áreas da iluminação pública e dos resíduos sólidos que se destacam nesta esfera de governo. Enquanto no nível estadual é o saneamento e os transportes.

Em suma, entre 2005 e 2021 a evolução do processo de celebração destas parcerias contratadas no Brasil evoluiu de forma substancial e especialmente acentuada nos últimos anos, sendo aparentemente promovida por iniciativas políticas específicas, como o Campeonato do Mundo de Futebol de 2014 ou por regulamentação de determinados setores, assim como pelos ciclos eleitorais.

---

variáveis de controlo reserva-se ao Capítulo 7.

Segundo Objetivo – Caracterização da distribuição geográfica das PPPs no nível regional

Este objetivo permitiu verificar a existência de dois níveis de concentração de PPPs contratadas em função da área geográfica: o primeiro é o substancial número de contratos celebrados nas regiões sudeste e nordeste (com maior destaque no total da primeira região); e o segundo é o seu baixo número nas regiões centro-oeste, norte e sul.

A partir das características regionais integradas na análise, como a área territorial, a dimensão populacional, a densidade demográfica, o número do eleitorado e o PIB de 2019, sobressai o facto de as regiões brasileiras de maior concentração populacional e com maior expressão de eleitorado tenderem mais à celebração de PPP. Não se observa uma tendência explícita no sentido de maior ou menor contratação no que respeita aos demais aspetos analisados. Observa-se ainda que, embora a literatura indique que as condições económicas estão entre os principais fatores explicativos dos resultados das políticas públicas (Thomson et al., 2017), não se encontra evidência similar no âmbito das parcerias contratadas nas regiões/localidades. Pelo contrário, há regiões que celebraram mais PPPs e que apresentam indicadores económicos menos bons (ex.: nordeste) ou melhores (ex.: sudeste), bem como regiões com menos parcerias contratadas e bons indicadores económicos (ex.: sul).

Em princípio, a concentração populacional exige um forte investimento em infraestruturas e serviços públicos. Porém, esta situação também pode levar os governos a usar as PPPs para maximizar as suas competências e, portanto, pode estar associado ao ciclo eleitoral. Sumariamente, os resultados alcançados reforçam a importância de analisar o processo de contratação das PPPs mais pela perspetiva dos ciclos político-económicos, do que necessariamente sob a ótica de o investimento público promover a produtividade e o crescimento económico.

A análise das características das regiões brasileiras, permite indicar que as PPPs são em grande medida contratadas para responder às demandas da sociedade ou com a finalidade atrair o eleitorado. São as localidades com maior volume populacional e de concentração do eleitorado as que evidenciam maior número de celebração destas parcerias.

Terceiro Objetivo – Caracterização da distribuição geográfica das PPPs por nível de governo

Este objetivo permitiu verificar que uma parte significativa das PPPs contratadas estão localizadas em quatro estados: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia (este é do nordeste e os demais do sudeste). Embora existam contrastes e especificidades locais entre os estados e o Distrito Federal, os dados analisados reforçam os resultados alcançados a nível regional. Isto é, observa-se que um maior volume populacional e do eleitorado parecem estar associados a um maior número de PPPs

contratadas, o que não se observa no que respeita aos outros indicadores analisados (a área territorial, a densidade demográfica e a situação económica dos estados e do Distrito Federal).

No geral, como se constatou no nível regional, as celebrações das PPPs nos estados e no Distrito Federal parecem, essencialmente, servir para suprir as lacunas de infraestruturas e serviços públicos ou ainda para fins de maximização de competências dos governos, havendo evidência da sua associação ao ciclo eleitoral.

Quarto Objetivo – Caracterização do processo de celebração das PPPs contratadas por partidos e suas correspondentes ideologias nos distintos níveis de governo

Este objetivo permitiu estabelecer duas conclusões principais. A primeira é que quatro partidos brasileiros (de um sistema multipartidário que integra mais de trinta partidos) lideram o *ranking* das contratações do país: PSDB, PT, MDB e PSB, por esta ordem. A segunda refere-se à liderança dos partidos de direita nas contratações das PPPs no país entre 2006 e 2021 (com 66% das contratações). É preciso ter em conta que o tempo de governo dos partidos não parece ser um indicador relevante para se compreender o número das contratações.

Pelo facto de o número de PPPs celebradas estar concentrado nos partidos de direita (em número absoluto), pode-se, em princípio, relacionar este dado com a perspetiva teórica que considera estas parcerias como um instrumento político neoliberal que privilegia a redução do papel do estado na provisão de infraestruturas e serviços públicos (Flinders, 2005; Harvey, 2005; Linder, 1999; Shaw, 2004). Porém, a observação de que partidos brasileiros de esquerda celebrarem PPPs relativiza a tentação de concluir, desde já, que haja um vínculo ideológico (neoliberal) associado à contratação das mesmas (Carvalho, 2020; Firmino, 2010). Reforça-se que parte da literatura alerta que outros fatores, para além do ideológico, como a melhoria na qualidade dos serviços públicos, razões orçamentais e financeira, poderão estar na base da decisão política de contratar PPPs (Hellowell, 2010), bem como o ciclo eleitoral (Cabral, 2018; Flinders, 2005; Masking & Tirole, 2008; P. T. Pereira, 2012). Importa, por isso, analisar estatisticamente a relação que efetivamente existente entre a ideologia e a decisão de celebração destas parcerias no Brasil, a que se procede no capítulo seguinte.

De modo geral, a análise indica que a evolução das contratações das PPPs no país foi particularmente promovida por partidos de direita, dando a entender que estas decorrem da necessidade de fomentar um estado reduzido na sua capacidade de provedor dos bens e serviços públicos. Contudo, a opção por este tipo de parcerias não é inteiramente alheia aos partidos de esquerda, que demonstram também interesse na sua adoção.

Quinto Objetivo – Processo de celebração das PPPs contratadas em função do ciclo político, e o tempo despendido nesse processo nos mandatos dos distintos níveis de governo

Demonstrou-se no âmbito deste objetivo que o desenvolvimento dos procedimentos estruturantes da celebração das PPPs contratadas (que inclui a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato) aparentemente se processa em função dos períodos eleitorais nos níveis nacional e local. Além disto, observou-se que, em geral, os partidos reeleitos asseguram a continuidade das contratações destas parcerias. Portanto, é provável que os governos brasileiros promovam a celebração de PPPs por motivações estratégicas ou oportunistas visando potencializar as políticas públicas assentes nestas parcerias em virtude do momento do ciclo político.

Do ponto de vista da compatibilidade temporal, dado o tempo necessário para o desenvolvimento desse processo (pelo menos um ano e três meses), observa-se ser possível conduzir muitos dos projetos de PPPs dentro do período de tempo que dura o mandato. Esta situação permite potencializar as competências do governo, que é também fundamental para atrair o eleitorado e, portanto, estrategicamente serve para obter benefícios políticos em razão do ciclo eleitoral.

Em suma, os dados sugerem uma forte tendência dos governos brasileiros desenvolverem e contratarem PPPs em função do calendário eleitoral.

Sexto Objetivo – Caracterização das PPPs contratadas: Custos, modalidades de contração, área política e ideologia do partido

Entre 2005 e 2006, os governos brasileiros contrataram um valor significativo de PPPs (mais de R$ 205 bilhões) e em várias áreas de intervenção política (ex.: iluminação pública, saneamento, transportes, habitação, saúde, entre outras). Os compromissos assumidos com esses contratos irão prolongar-se por décadas, dada a natureza de longo prazo das mesmas (quase sempre superior a 20 ou 30 anos). No geral, os custos contratuais estão a ser suportados em boa parte pelo setor público, sem necessariamente envolver a cobrança de tarifas aos usuários. Esta situação explica-se pelo facto de a maior parte das contratações ter sido realizada na modalidade de concessão de PPP administrativa (que equivale a 89% das contratações no país).

Em resumo, os governos brasileiros assumiram significativos encargos com as PPPs contratadas durante o lapso de tempo correspondente à sua vigência (o período em análise de 2005 a 2021). Embora os partidos de direita tenham mais contratos celebrados do que os de esquerda (em valor absoluto), as áreas políticas em que as PPPs são celebradas pouco esclarecem acerca do compromisso ideológico à esquerda ou à direita. Estas foram adotadas em áreas social e economicamente relevantes (como, e.g., transportes, resíduos sólidos, saneamento, iluminação pública, rodovias ou saúde) mas sem necessariamente se estabelecer um vínculo ideológico à esquerda ou à direita. Isto é, os padrões

de celebração por área são similares à esquerda e à direita. Esta constatação também reforça a importância de compreender em que medida a ideologia é um fator determinante no processo de celebração destas parcerias.

Nesta conclusão final do capítulo, importa assinalar que os resultados alcançados a nível descritivo sugerem a confirmação das duas hipóteses deste estudo. Por um lado, a ideologia parece não ter efeito determinante no processo de celebração das PPPs contratadas no Brasil. Embora os partidos de direita tenham mais contratos que os partidos de esquerda em termos absolutos (sugerindo a confirmação da primeira hipótese), estes últimos demonstram também interesse na sua adoção. Por outro lado, o ciclo eleitoral sugere ter efeito sistemático sobre o processo de contratação das PPPs (sugerindo, deste modo, a confirmação da segunda hipótese desta investigação).

É de sublinhar ainda que estes resultados descritivos também são similares em outros países que contrataram um elevado número de parcerias, como no caso de Portugal (Firmino, 2010) e do Reino Unido (ver este no Anexo C1). Inclusive, teoricamente a ideologia não seria um fator determinante na celebração de PPPs, mas antes o ciclo eleitoral (Hellowell, 2010; Maskin & Tirole, 2008). Reserva-se para o capítulo seguinte, no âmbito da resposta ao segundo objetivo, a aferição da estatística da medida em que a ideologia e o ciclo eleitoral explicam o processo de contratação das PPPs no caso brasileiro no período investigado.

Este capítulo apresentou os resultados descritivos deste estudo respondendo o primeiro objetivo. Passa-se de imediato ao Capítulo 7, que apresenta os resultados explicativos da pesquisa respondendo ao segundo objetivo.

Capítulo 7

Análise do efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de contratação das PPPs

Este capítulo tem o propósito de apresentar os resultados da análise de dados correspondentes ao segundo objetivo da pesquisa, no qual se visa aferir a importância estatística do efeito da ideologia do executivo e do ciclo eleitoral (anos pré-eleitoral e ano eleitoral), que são as variáveis independentes na explicação da decisão política de celebração das PPPs. Essa decisão é analisada considerando três datas, nomeadamente: a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato, enquanto variáveis dependentes.

O capítulo está dividido em três secções. A primeira (Secção 7.1.) apresenta os dados e a metodologia inerentes à análise explicativa que é desenvolvida no capítulo. Embora as principais informações metodológicas relativas à análise dos dados estejam desde já detalhadas no capítulo metodológico (Capítulo 5), há um conjunto de opções de análise específicas dos modelos explicativos que constam agora desta secção. A segunda secção (Secção 7.2) apresenta e discute os resultados da análise de dados. A terceira (Secção 7.3) expõe as considerações finais do capítulo.

7.1. Os dados e a metodologia da análise explicativa

Como sugerem os resultados descritivos (Capítulo 6), para além da ideologia e do ciclo eleitoral, outros fatores políticos, sociais e económicos podem afetar o processo de celebração das PPPs. Esses fatores relacionam-se sobretudo com as características específicas dos estados e do Distrito Federal ou das Grandes Regiões em relação às PPPs contratadas. Tendo estes resultados como ponto de partida, opta-se agora por aferir o nível de importância das variáveis explicativas (ideologia e ciclo eleitoral) nas variáveis dependentes (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato) por comparação a outros fatores explicativos (ex.: número do eleitorado, deficit, entre outros).

Deste modo, a presente secção está dividida em duas subsecções. A primeira (Subsecção 7.1.1) trata da apresentação dos dados (suas escolhas/distribuição) na base da análise explicativa. A segunda subsecção (Subsecção 7.1.2) ocupa-se da exposição do método de análise dos dados, explicando-se ainda a elaboração dos modelos explicativos e sua importância na análise explicativa.

7.1.1. Os dados na análise explicativa

Esta subsecção clarifica os seguintes aspetos dos dados ao nível explicativo: (1) reforça-se a delimitação temporal; (2) a escolha dos estados e do Distrito Federal como unidades de observação na base da análise explicativa; (3) as principais especificações inerentes às variáveis dependentes e (4) às

variáveis independentes; (5) e a justificação da escolha das variáveis de controlo nesta análise.

7.1.1.1. Delimitação temporal

O lapso temporal o qual incide esta análise compreende o período entre 1 de janeiro de 2005 (após instituída a Lei Nacional das PPPs – Lei nº 11.079/2004) e 31 de dezembro de 2021. Portanto, a delimitação temporal na observação de cada executivo (federal, estadual, distrital e municipal) corresponde a um período de 17 anos.

7.1.1.2. A base de dados da análise explicativa: A opção pelas unidades federativas estadual e distrital

A base de dados construída para realização da análise explicativa integra os 26 estados e o Distrito Federal, somando 27 unidades federativas (UFs). Esta base de dados tem um formato matricial. A unidade de observação corresponde à unidade federativa/ano. Isto é, cada linha na matriz corresponde a cada uma destas 27 unidades federativas em cada um dos anos, de 2005 a 2021. As colunas da matriz apresentam os dados para cada uma das variáveis explicativas, dependentes e de controlo.

Devido à incompatibilidade com o propósito da análise explicativa, os executivos municipal e federal não integram esta base de dados. No que se refere ao primeiro executivo, dos 5.568 municípios no país, apenas 103 municípios se envolveram no processo de contratação das PPPs, ou seja, 1,8% do total. Ao ponderar incluir os executivos municipais, verificou-se que estes resultariam num total de 94.656 casos (5.568 multiplicado por 17 anos). Apesar do volume elevado de casos dos municípios, o número de PPPs contratadas é muito baixo, condicionando deste modo a variância das variáveis dependentes e, por consequência, os resultados da análise. Incluir esta esfera de governo implicaria, então, a recolha de dados adicionais em larga escala, esforço que não seria compensado em termos de resultados, dados os riscos associados à baixa variância. Ainda, as unidades de análise em que se suporta a análise (estadual e distrital) permitem responder de modo válido ao objetivo explicativo e testar as hipóteses, pelo que incluir os municípios não geraria um valor acrescentado significativo.

No que toca ao executivo federal, a ausência de classificação ideológica do PSL no questionário da Pesquisa Legislativa Brasileira (ano 2017) tem implicação na redução do número de casos a incluir na análise em três momentos (2019 a 2021). Além disto, esse nível de governo apresenta apenas um caso de PPP contratada de 2005 e 2021, sendo quase nula a sua variância nesse período.

Portanto, a principal razão de não incluir os executivos federal e municipal na análise explicativa sustenta-se pela baixa variância das variáveis dependentes nos modelos explicativos, bem como por problemas associados ao volume da amostra em cada caso, além da exclusão dos referidos momentos. Deste modo, a base de dados contempla os 26 estados e o Distrito Federal, por dezassete anos cada.

Isto resulta no total de 459 casos (27 UFs multiplicadas por 17 anos).

7.1.1.3. Variáveis dependentes

As três variáveis dependentes representam o processo de decisão política da celebração das PPPs. Correspondem, por isso, a três marcos ou procedimentos/fases fundamentais da contratação destas parcerias: a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato. Dado que se pretende medir a presença ou ausência de qualquer um destes procedimentos em cada ano por executivo, optou-se em dicotomizar cada uma dessas variáveis dependentes. A codificação com o valor um indica a presença do procedimento na análise do executivo nesse ano; e zero indica a ausência do procedimento nesse executivo/ano.

7.1.1.4. Variáveis independentes

A ideologia do partido do executivo e o ciclo eleitoral são as duas variáveis independentes neste estudo. Como já foi assinalado (Capítulo 2), a ideologia tem um maior destaque em termos de enquadramento teórico do que o ciclo eleitoral. Isto é, há maior ancoragem teórica e mais estudos específicos sobre as PPPs serem decidas por condicionamento ideológico (neoliberal) do que por oportunismo político (maximização de voto e/ou permanência no poder). Ainda assim, e dado que não existe suporte teórico que permita construir expectativas teóricas quanto à maior importância de uma ou de outra, ambas as variáveis são inseridas nos modelos explicativos com igual estatuto de análise.

1. A classificação ideológica

Com vista à elaboração da variável ideologia do executivo, cada partido foi classificado de acordo com a sua posição ideológica em cada ano, de acordo com o seguinte procedimento. Primeiro, realizou-se a identificação dos partidos que estiveram no poder no período de tempo investigado, com base nos resultados das eleições nacionais disponibilizados no website do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)[210]. Num segundo momento, conferiu-se a permanência do partido durante todo o mandato[211]. É de ressaltar que não existe consenso na literatura sobre o método mais adequado para classificar os partidos na escala esquerda-direita (Benoit & Laver, 2006). Algumas opções metodológicas têm sido discutidas como mais adequadas do que outras para classificar os partidos no eixo esquerda-direita,

[210] Os dados dos partidos eleitos foram obtidos no website do TSE – https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos.

[211] Como já exposto no capítulo metodológico, a informação necessária para aferir sobre a duração do mandato foi recolhida com base em vários noticiários online, como detalhado no Anexo B.

como é o caso dos documentos políticos, como os programas eleitorais (Jorge et al., 2020). Esta é uma importante fonte de informação para estimar as preferências políticas e o posicionamento ideológico dos partidos, embora requeira disponibilidade adequada destes documentos (Benoit et al., 2009, p. 442). Jorge et al. (2020) analisaram os programas eleitorais dos partidos de candidatos à presidência da república, entre 1989 e 2018, no Brasil. Para isso, empregaram a abordagem metodológica do projeto CMP-MARPOR (*Comparative Manifesto Project – Manifesto Research on Political Representation*). Porém, em função do número reduzido de partidos brasileiros presentes no estudo dos autores, se se optasse por suportar a presente pesquisa no trabalho destes, apenas seis partidos poderiam ser usados para operacionalizar a variável ideologia (PT, PSDB, PSB, PSOL, PV e PSL). Obviamente este número fragilizaria a análise, dado que esta pesquisa abrange 17 partidos envolvidos no processo de celebração das PPPs nos estados e Distrito Federal. Esta é uma das razões (apresentadas no capítulo metodológico – Capítulo 5) que motivou recorrer aos dados brutos dos questionários aplicados aos parlamentares brasileiros pela Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) – anos 2005, 2009, 2013 e 2017[212].

Deste modo, a classificação ideológica dos executivos brasileiros decorreu do posicionamento atribuído pelos parlamentares aos partidos políticos. Nestes questionários, os partidos foram posicionados numa escala numérica contínua, em que o valor um corresponde à posição mais extremada à esquerda e 10 na mais extremada à direita. Esta variável explicativa é integrada nos modelos explicativos na sua escala original, isto é, como contínua.

Cabe ressaltar que, de entre o total de casos em análise (459 unidades federativas/ano), em treze não foi possível classificar ideologicamente os partidos dos executivos. Estas omissões justificam-se porque três partidos (PMN, NOVO e PSL[213]) estão ausentes nas edições da PLB. Trata-se de partidos que estiveram à frente do executivo estadual. Estes casos foram, por esta razão, excluídos dos modelos que incluem a ideologia. Esta escolha reduz para 446 o volume de casos a que reporta a análise da ideologia do executivo. Esta redução dos casos não afeta os resultados da pesquisa, dado que o número de casos apenas se reduz ligeiramente.

Em termos de análise, optou-se ainda por usar quatro variáveis *dummies* dos partidos políticos com o propósito de fornecer uma outra medição alternativa da variável ideologia e, deste modo, contribuir para validar os resultados. Isto é, utilizam-se duas *dummies* correspondentes a dois partidos posicionados à direita, o PSDB e o MDB, e outras duas relativas a dois partidos situados à esquerda – o PT e o PSB. As variáveis são binárias atribuindo-se o valor um, caso o partido tenha estado no poder; e zero se não esteve no poder. Estes quatro partidos foram selecionados por serem os que

[212] Os dados brutos recolhidos da base de dados da PLB encontram-se disponíveis no seguinte link: https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI. Na última revisão da pesquisa (27/10/2022) constavam as *Waves* 1-8, 1990-2017. Portanto, sem nova edição da PLB.

[213] Neste caso, o PMN ficou sem classificação ideológica em um período da análise (2010), o NOVO em três momentos (2019-2021) e o PSL em nove (de 2019 a 2021).

estiveram mais tempo no poder entre 2005 e 2021[214]. Pretende-se então verificar a importância explicativa de cada um desses partidos em relação aos demais. Estas *dummies* servem, portanto, para consolidar a importância do efeito da ideologia, pois permitem medir a prevalência dos executivos à direita ou à esquerda no processo de celebração das PPPs. Cumpre realçar que sendo estas *dummies* alternativas à variável explicativa, o modelo de análise que os integra será remetido, em alguns casos, para o anexo. Os seus resultados mantêm-se na apresentação dos efeitos da ideologia neste capítulo, quando couber. Desta forma, a ideologia dos partidos dos executivos permitiu verificar em que medida a ideologia contribui para explicar o processo de contratação das PPPs e, então, responder à primeira hipótese (H1).

2. O ciclo eleitoral

O ciclo eleitoral é a segunda variável independente, não sendo menos importante que a ideologia na análise explicativa, tendo apenas menor expressão no que respeita à relevância teórica e empírica. O ciclo eleitoral visa aferir a importância dos anos pré-eleitoral e eleitoral nas variáveis dependentes, correspondendo a duas variáveis *dummies*. Uma respeita ao primeiro momento, o ano pré-eleitoral, sendo esta codificada com o valor um se o ano é pré-eleitoral; e zero se não é esse o caso. A segunda variável mede o ano eleitoral, sendo codificada com o valor um quando o ano é eleitoral; e zero se não é esse o caso. Portanto, os anos pré-eleitoral e eleitoral permitem verificar em que medida o ciclo eleitoral contribui para explicar o processo de contratação das PPPs e, então, responder à segunda hipótese (H2) da investigação.

7.1.1.5. Variáveis de controlo

As variáveis de controlo foram selecionadas considerando a sua relevância teórica e por serem descritivamente sugestivas de influenciar o processo de celebração das PPPs, como indicam os resultados alcançados ao nível descritivo (Capítulo 6). Os controlos permitem verificar se os efeitos das variáveis independentes conseguem resistir ao efeito de outras variáveis potencialmente relevantes. Se isto ocorrer, é possível concluir que os efeitos das variáveis independentes são substanciais e preponderantes na explicação das variáveis dependentes. Assim, os controlos incluídos na análise explicativa são os que se elencam de seguida.

Uma das variáveis de controlo é o "segundo ano do mandato". Os dados obtidos a nível descritivo sugerem que o processo de contratação das PPPs se processa em função do calendário eleitoral, assim como que diferentes momentos do mandato parecem estar tendencialmente associados à realização de

[214] Conjuntamente, estes quatro partidos protagonizaram 73,8% dos executivos neste período em análise.

determinados procedimentos. Os anos pré-eleitoral e eleitoral parecem estar associados à execução de procedimentos relativos a fases adiantadas da contratação das PPPs, correspondendo aos dois últimos anos do mandato. Tal é expectável, pois os executivos desejam passar a mensagem de obra feita e, desse modo, maximizar a sua competência aos olhos dos eleitores (Firmino, 2010; Maskin & Tirole, 2008). O segundo ano do mandato tem tendencialmente mais relevância nas fases iniciais do processo, como mostram os resultados descritivos (Capítulo 6). Isto é, para além do efeito do oportunismo político a que reporta o teste da segunda hipótese (esperam-se mais procedimentos relativos à contratação de PPPs nos dois anos prévios ao momento eleitoral), o segundo ano do mandato parece estar associado ao desencadear dos procedimentos respeitantes a fases mais iniciais do processo de celebração destas parcerias, como é o caso da abertura de consulta pública. Apesar de respeitar também ao período do mandato, esta última variável mede algo diferente do oportunismo político. Isto é, o segundo ano do mandato mede a tendência para os executivos usarem estrategicamente um momento ainda inicial da legislatura para desencadear esse processo, provavelmente de modo a que seja possível realizar a respetiva contratação ainda durante o período de vigência do mandato. Essa variável é categorizada como binária (valor um, se é segundo ano do mandato; e zero para os demais anos do mandato).

Outro dos controlos é a reeleição ou não do partido no executivo. Espera-se que o "partido reeleito" no executivo dê continuidade às contratações das PPPs. Este é um aspeto da dimensão política que é interessante despistar se tem ou não relevância explicativa, pois descritivamente observa-se que grande parte dos partidos reeleitos assegura a continuidade do processo de contratação destas parcerias. É de destacar que a continuidade da celebração destas parcerias de um mandato para outro também é observada em outros estudos (Firmino, 2010). Este controlo serve, portanto, para perceber se um partido reeleito tem maior importância na explicação da opção por PPPs em contraposição aos partidos eleitos pela primeira vez. Esta variável é binária (é atribuído o valor um, se se trata de um partido reeleito; e zero se não é esse o caso).

A dimensão do "eleitorado" é outra das variáveis de controlo. Pressupõe-se que as regiões e localidades brasileiras com maior concentração de eleitorado possam estar associadas a um maior recurso dos governos à contratação de parceria, em virtude da pressão acrescida sobre os governos para atender às demandas por infraestruturas e serviços públicos. À semelhança da explicação providenciada para o ciclo eleitoral, os executivos podem também estar mais dispostos a estabelecer contratações com vista à maximização de votos e/ou à permanência no poder. É isto que sugere a análise descritiva em relação ao número do eleitorado, mas também ao volume da população de modo geral. Para medir o efeito da dimensão do eleitorado, a base de dados inclui uma variável que contempla o número de eleitores (em milhões) para o período em análise e para cada unidade

federativa, com recurso aos dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral[215].

Na mesma linha da variável anterior, a "densidade demográfica", outro dos controlos utilizados, indica áreas mais urbanizadas no país (IBGE, 2020). Por isso, as áreas de maior densidade provavelmente exigem maior investimento em infraestruturas e em serviços públicos, sugerindo que haja também maior recurso à celebração de PPPs com vista a suprir essa maior exigência. É de assinalar que, neste caso, não se constatou descritivamente essa relação. A densidade demográfica é calculada em função da estimativa populacional e da área territorial das localidades. Os dados foram recolhidos do website do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística[216].

Considera-se também que a existência de constrangimentos financeiros pode pressionar os governos a outras alternativas para suprir o financiamento de investimento do setor público, como as PPPs, ou levar à desorçamentação (Cabral, 2009; Cruz & Sarmento, 2019; Hellowell, 2010; Flinders, 2005). Neste caso, a situação fiscal representa o resultado do orçamento anual, com base nas demonstrações contábeis de cada unidade federativa brasileira pelos valores das receitas realizadas e das despesas públicas empenhadas entre 2005 e 2021. Também neste caso, ao nível descritivo, não se constatou uma clara relação entre a despesa pública e a contratação de PPPs. Há estados ou regiões com maior nível de despesa pública e menor número de PPP, bem como o contrário. Por isso, uma outra variável de controlo é o "deficit orçamental". O levantamento dos dados relativos a esta variável foi realizado a partir do website do Tesouro Nacional[217]. Após a recolha de dados, foi feito o cálculo dessa variável mediante a subtração da receita pela despesa. Deste modo, é possível identificar a situação financeira da unidade federativa, resultando em superavit ou deficit orçamental. Optou-se pelo uso da situação deficitária como categoria de referência na análise explicativa. Assim, esta variável é categorizada como binária (codificando-se com o valor um os anos deficitários; e zero aqueles que não são).

Os resultados descritivos mostram ainda que, das cinco regiões do país, a maior parte das PPPs contratadas concentram-se nas regiões sudeste e nordeste. Além disto, alguns estados destacam-se por evidenciarem uma elevada concentração de contratos, especificamente: São Paulo, Minas Gerais, da região sudeste; e Bahia, da região nordeste. Estes resultados sugerem que, do ponto de vista territorial/regional, a opção por PPP seja significativamente heterogénea. Em particular, estas duas regiões poderão ter uma importância explicativa significativamente superior às demais regiões. Com vista a testar a efetiva significância desta heterogeneidade, foram criadas duas variáveis de controlo, respetivamente, para as regiões sudeste e nordeste. Em qualquer caso, as variáveis são binárias,

---

[215] O *link* de acesso é https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado.

[216] Os detalhes da recolha dos dados da extensão territorial e da estimativa populacional (2005-2021) para o cálculo da densidade demográfica, incluindo os websites que disponibilizam os dados, estão presentes no capítulo metodológico (Secção 5.7 do Capítulo 5).

[217] Considerando que a recolha dos dados para o cálculo da situação fiscal foi feita em três etapas (e em vários materiais), consultar os *links* de acesso aos dados no capítulo metodológico (Secção 5.7).

atribuindo-se, em cada caso, o valor um, se se trata de uma destas regiões; e zero se for qualquer uma das outras regiões.

Nesta análise explicativa não se pretende comparar a importância do efeito da ideologia com a do ciclo eleitoral, mesmo porque não existem indicações teóricas que sugiram a maior relevância de uma sobre a outra. Pretende-se antes demonstrar se cada uma destas variáveis independentes tem relevância estatística no que respeita à tomada de decisão política de celebrar PPP. Em caso afirmativo, pretende-se verificar se o efeito destas variáveis é suficientemente robusto para resistir aos controlos inseridos. Este é um exercício central para responder à questão do estudo e, assim, testar as duas hipóteses.

7.1.2. Principais aspetos metodológicos na análise explicativa

Apresenta-se agora o método de análise dos dados, explicando-se ainda a elaboração dos modelos explicativos e sua importância na análise explicativa.

7.1.2.1. O método e modelos de análise

Com vista a responder ao segundo objetivo da presente pesquisa, e em função da estrutura da base de dados que agrupa os dados dos 26 estados e do Distrito Federal, emprega-se a análise de regressão logística com base em modelos lineares generalizados mistos[218] com erros padrão robustos, agrupados por região[219]. Esta é a opção de análise mais adequada, dada a natureza agregada dos dados e, consequentemente, a assunção da independência das observações não estar assegurada, desaconselhando-se, por isso, a utilização da análise de regressão comum (Heck et al., 2012; Capítulo 4). Esta análise contou com o uso do *software* estatístico – IBM SPSS, para examinar em que medida a ideologia do executivo e o ciclo eleitoral afetam o processo de celebração das PPPs[220].

A análise conta com seis modelos explicativos[221] como apresenta o Quadro 7.1.

---

[218] Existe uma vasta literatura que aborda os modelos lineares generalizados mistos, tal como Dobson e Barnett (2018), Fahrmeir (2001), McCullagh e Nelder (1989)e Roback e Legler (2021).

[219] Codificação das regiões: Nordeste – 1100; Norte – 1200; Centro-oeste – 1300; Sudeste – 1400; e Sul – 1500.

[220] Destaca-se que o total estimado da população e o número do eleitorado indicam problemas de colinearidade. Assim, optou-se pelo eleitorado enquanto controlo político para se fazer uma ligação com o ciclo eleitoral.

[221] Procedeu-se à seleção dos melhores modelos explicativos em virtude da sua qualidade com recurso aos valores de *Akaike Information Criterion* – AIC, e do Bayesiano – BIC (Burnham & Anderson, 2002). Em resumo, três importantes aspetos subjacentes aos valores analisados nos modelos selecionados são assim resumidos: relevância conjunta da ideologia e do ciclo eleitoral; relevância da análise das regiões; e relevância dos controlos nos modelos explicativos. Os valores desses parâmetros estão presentes no Anexo Z.

Quadro 7.1. Modelos na análise explicativa.

Modelos Explicativos	**Modelo 1: Ideologia**	**Modelo 1.1**	Sem controlos
		Modelo 1.2	Com controlos
	Modelo 2: Ciclo Eleitoral	**Modelo 2.1**	Sem controlos
		Modelo 2.2	Com controlos
	Modelo 3: Ideologia e Ciclo Eleitoral	**Modelo 3.1**	Sem controlos
		Modelo 3.2	Com controlos

Nota: Elaboração própria.

Note-se, neste quadro, que os modelos 3.1 e 3.2 juntam as variáveis explicativas – ideologia e ciclo eleitoral (sem e com controlos). Os demais modelos analisam cada variável-chave separadamente (sem e com controlos). Portanto, de entre todos os modelos, o último é o que está completamente especificado. Os demais modelos explicativos estão presentes nos anexos desta pesquisa, e as interpretações mais relevantes destes serão mencionadas aquando da apresentação dos resultados.

7.2. O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de contratação das PPPs: Apresentação e interpretação dos resultados

Esta secção tem por propósito apresentar e interpretar os resultados do efeito das duas variáveis independentes (ideologia e ciclo eleitoral) nas dependentes (abertura da consulta pública, publicação do edital e assinatura do contrato), em resposta ao segundo objetivo da pesquisa, conforme inicialmente enunciado.

No Quadro 7.2 apresentam-se, primeiro, os resultados relativos ao efeito das variáveis independentes, sem os controlos (modelo explicativo 3.1). Em seguida, integram-se os controlos no modelo (modelo explicativo 3.2).

Quadro 7.2. O efeito da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das PPPs.

MODELOS EXPLICATIVOS 3									
MODELO 3.1. IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL SEM CONTROLO									
	Abertura da Consulta Pública Variável Dependente 1			**Publicação do Edital Variável Dependente 2**			**Assinatura do Contrato Variável Dependente 3**		
Variável Explicativa	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Constante	0.19	-1.66 (.73)	0.02	0.06	-2.78 (.93)	0.00	0.05	-2.96 (.67)	0.00
Ideologia	0.90	-0.11 (.12)	0.39	1.04	0.04 (.15)	0.81	1.00	0.00 (.08)	0.98
Ano Pré-Eleitoral	0.84	-0.17 (.33)	0.60	1.30	0.26 (.17)	0.12	2.32	0.84 (.17)	**0.00**
Ano Eleitoral	0.52	-0.65 (.40)	0.11	1.53	0.42 (.23)	**0.06**	2.78	1.02 (.17)	**0.00**
AIC		2455.39			2409.12			2466.61	
BIC		2459.48			2413.20			2470.69	
N		446			446			446	
MODELO 3.2. IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL COM CONTROLOS									
	Abertura da Consulta Pública Variável Dependente 1			**Publicação do Edital Variável Dependente 2**			**Assinatura do Contrato Variável Dependente 3**		
Variáveis Explicativas	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Constante	0,03	-3.39 (1.12)	0,00	0,01	-4.78 (.98)	0,00	0,02	-3.71 (.52)	0,00
Ideologia	0,90	-0.11 (.13)	0,40	1,05	0.05 (.16)	0,74	1,04	0.04 (.08)	0,65
Ano Pré-Eleitoral	2,36	0.86 (.40)	**0,03**	3,60	1.28 (.34)	**0,00**	1,76	0.57 (.13)	**0,00**
Ano Eleitoral	1,23	0.21 (.36)	0,56	3,62	1.29 (.68)	**0,06**	1,65	0.50 (.44)	0,25
Controlo Político									
Ano2_mandato	5,00	1.61 (.52)	**0,00**	4,74	1.56 (.44)	**0,00**	0,80	-0.22 (.27)	0,42
Partido Reeleito	1,34	0.29 (.53)	0,59	1,39	0.33 (1.18)	0,78	1,64	0.49 (.49)	0,32
Eleitorado	1,05	0.05 (.03)	**0,03**	1,08	0.08 (.05)	**0,08**	1,07	0.07 (.04)	**0,10**
Controlo Económico e Social									
Dens. Demográfica	1,00	0.00 (.00)	0,61	1,00	0.00 (.00)	0,57	1,00	0.00 (.00)	0,64
Deficit	0,77	-0.26 (.20)	0,21	0,81	-0.21 (.31)	0,48	1,46	0.38 (.33)	0,25
Controlo Região									
Sudeste	4,99	1.61 (.88)	**0,07**	3,47	1.24 (1.11)	0,26	3,58	1.28 (1.01)	0,21
Nordeste	2,74	1.01 (.57)	**0,08**	4,25	1.45 (.50)	**0,00**	2,94	1.08 (.38)	**0,01**
AIC		2570,09			2529,53			2358,67	
BIC		2574,16			2533,59			2362,74	
N		446			446			446	

Notas: Erros padrão agregados por região. Distribuição de probabilidade: Binomial. Função de ligação: *Logit*. Tipo de covariância dos efeitos aleatórios: *Variance component*. Elaboração própria.

Nos dois modelos deste quadro (modelo 3.1 e modelo 3.2), a ideologia não apresenta qualquer efeito significativo sobre qualquer uma das três variáveis dependentes analisadas, correspondentes a três momentos-chave do processo de celebração de PPPs[222]. Em contrapartida, ser ano pré-eleitoral (modelo 3.1) é relevante na explicação da decisão de assinatura de um contrato de PPP, estando os anos pré-eleitorais associados a uma maior probabilidade de assinatura do mesmo (de 2,3 vezes por comparação aos outros anos do mandato).

Nota-se, no modelo explicativo 3.2 deste quadro, que os coeficientes para o ano pré-eleitoral são significativos e positivos nas três fases de contratação das PPPs, com um aumento mais relevante das hipóteses de realização dos procedimentos inerentes às duas primeiras fases de contratação. Por comparação a outros momentos do ciclo eleitoral, tratar-se de ano pré-eleitoral aumenta praticamente em cerca de duas vezes e meia as probabilidades de abertura da consulta pública e três vezes e meia as

[222] É de assinalar que nos modelos explicativos da ideologia sozinha e com os controlos também não há efeitos no processo de contratação das PPPs (cf. o Anexo A1).

de publicar o edital de PPP. Enquanto, comparado aos demais momentos, o efeito do ano pré-eleitoral é menor na decisão da assinatura do contrato do que nas duas fases iniciais do processo de contratação.

Procurando clarificar a importância do ciclo eleitoral em termos comparativos, optou-se ainda por exibir a representação das probabilidades previstas do efeito ano pré-eleitoral sobre as variáveis dependentes, como mostra a Figura 7.1.

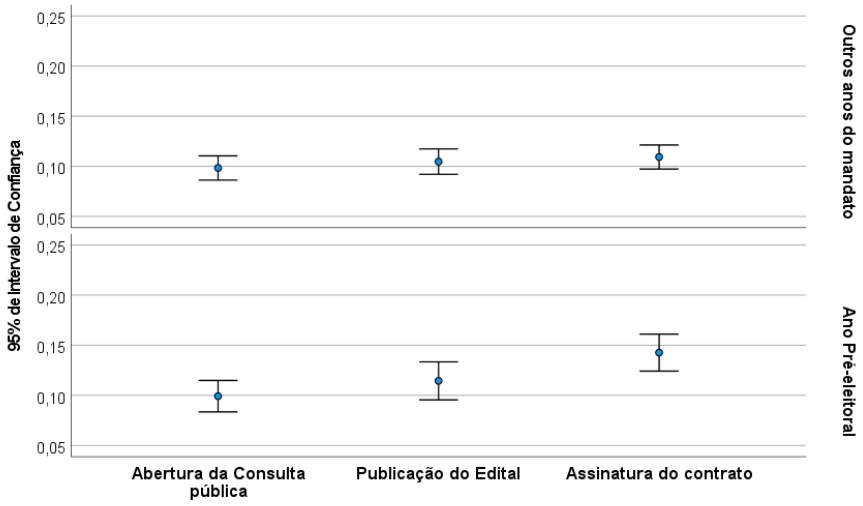


Figura 7.1. Probabilidades previstas de abertura de consulta pública, de publicação do edital e de assinatura de contrato de PPPs em anos pré-eleitorais.
Notas: Estimativas calculadas com base no modelo 3.2. do Quadro 7.2. Elaboração própria

A figura mostra a probabilidade de ocorrência de qualquer um dos três momentos inerentes à concessão das PPPs em anos pré-eleitorais, por comparação aos demais anos. Esta representação das probabilidades previstas permite esclarecer que o efeito do ano pré-eleitoral prevalece como o mais robusto no que respeita a assinatura do contrato. Isto é, tratando-se de um ano pré-eleitoral implica um aumento ligeiro da probabilidade de lançamento do edital, por comparação aos demais anos. Porém, a diferença assinalável regista-se no que respeita à assinatura de contrato.

Ainda sobre as interpretações do ciclo eleitoral no Quadro 7.2 (modelo 3.1), observa-se que um ano eleitoral aumenta as chances de se publicar o edital para um concurso de PPP e, particularmente, a decisão de assinar um contrato por comparação a outros momentos do mandato, respetivamente, 1,5 e 2,8 vezes. Enquanto o ano eleitoral (modelo 3.2) aumenta as chances (3,6 vezes) de se publicar um edital do contrato[223].

A Figura 7.2 reitera esta tendência mediante a apresentação das estimativas das probabilidades do efeito do ano eleitoral sobre as variáveis dependentes.

[223] Os resultados do ciclo eleitoral são consistentes quando se analisa a solo ou acompanhado dos controlos (ver Anexo B1).

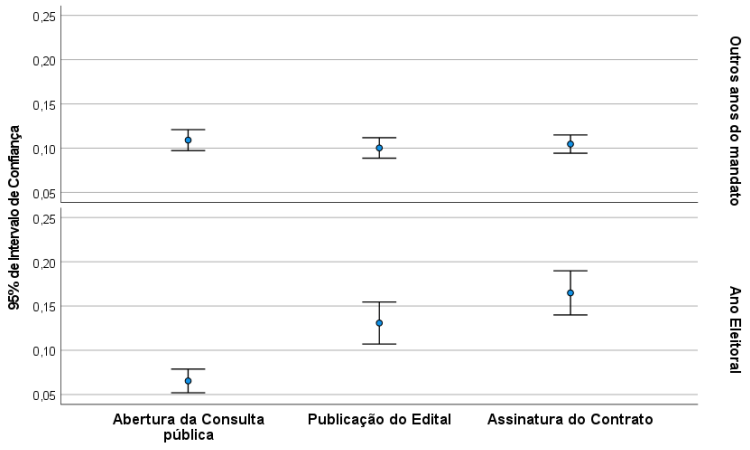


Figura 7.2. Probabilidades previstas de abertura de consulta pública, de publicação do edital e de assinatura de contrato de PPPs em anos eleitorais.
Notas: Estimativas calculadas com base no modelo 3.2. do Quadro 7.2. Elaboração própria.

Nesta figura, por comparação a outros momentos do ciclo eleitoral, tratar-se de um ano eleitoral aumenta a probabilidade de se publicar o edital para um concurso de PPP e, particularmente, a decisão de assinar um contrato de modo substancial por comparação a outros anos. O mesmo não sucede na abertura da consulta pública, cuja probabilidade da sua ocorrência é menor em anos eleitorais.

Portanto, há maior preponderância da assinatura do contrato nos últimos anos do mandato, como já havia sido constatado. As duas representações das probabilidades estimadas expostas (Figura 7.1 e 7.2) permitem clarificar o efeito do ciclo eleitoral neste sentido.

No geral, os resultados dos modelos explicativos sugerem de modo consistente que apenas a hipótese (H2), relativa ao seu efeito do ciclo eleitoral no processo das PPPs, pode ser corroborada. Portanto, os resultados obtidos a nível descritivo sobre a importância explicativa dos anos pré-eleitoral e eleitoral nas fases de contratação das PPPs são confirmados nesta análise explicativa.

Ainda no Quadro 7.2, em relação aos controlos de natureza política, apenas o segundo ano do mandato mostra relevância explicativa nos dois primeiros momentos do processo de contratação de PPP (com magnitude bastante elevada). Tratar-se de um segundo ano de mandato aumenta as hipóteses de o executivo proceder a uma abertura de consulta pública ou à publicação de um edital em cerca de 5 vezes[224].

Pela perspetiva da representação das probabilidades, os efeitos do segundo ano do mandato nas três variáveis dependentes podem ser interpretados com base na Figura 7.3[225].

---

[224] Os efeitos do segundo ano do mandato são muito consistentes nos demais modelos explicativos (Anexos B1 e C1) que apresenta separadamente as variáveis independentes.

[225] A opção pelo segundo ano do mandato na representação das probabilidades previstas justifica-se por ser uma variável de controlo conexa ao ciclo eleitoral, ou seja, está diretamente relacionada com o momento do mandato (ou ciclo político). Portanto, ajuda a compreender o seu efeito nas variáveis dependentes.

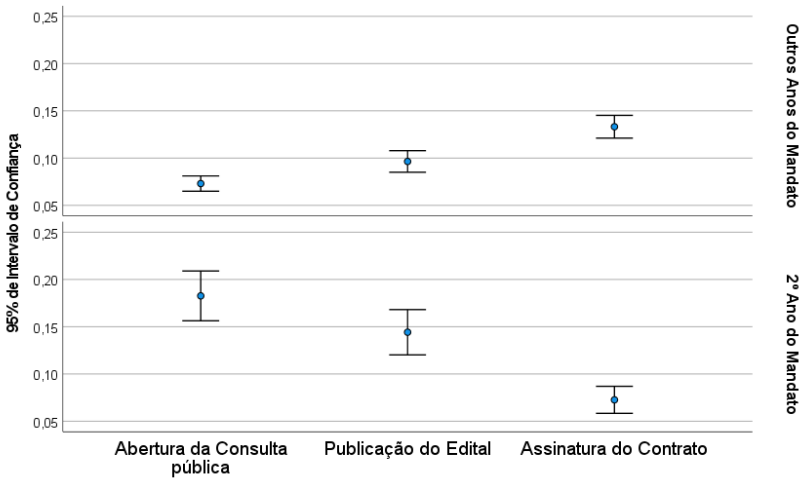


Figura 7.3. Probabilidades previstas de abertura de consulta pública, de publicação do edital e de assinatura de contrato de PPPs no segundo ano do mandato.
Notas: Estimativas calculadas com base no modelo 3.2. do Quadro 7.2. Elaboração própria.

Evidencia-se, nesta figura, que no segundo ano do mandato há uma maior probabilidade de realização da abertura da consulta pública (perto de 19%) comparado aos demais anos do mandato (menos de 7%). A probabilidade de publicação de edital é também maior no segundo ano do mandato por comparação aos outros anos, embora menor do que a probabilidade de abertura de consulta pública. Porém, a probabilidade de assinatura de um contrato de concessão de PPP é claramente menor no segundo ano do mandato. Como já mencionado, este último procedimento tem maior probabilidade de ocorrer nos dois últimos anos do mandato, ou seja, em anos pré-eleitorais ou eleitorais. Corrobora-se, assim, a ideia antes avançada de que em relação aos vários momentos de concessão de uma PPP analisados, no segundo ano do mandato tendem a ocorrer mais aberturas da consulta pública, momento que corresponde a uma das primeiras fases de grande visibilidade política do processo de concessão.

É de assinalar que os governos, estando normalmente cientes do tempo de execução das PPPs, planeiam estrategicamente essa execução no decurso do mandato. Isto pode clarificar a importância explicativa do segundo ano do mandato na abertura da consulta pública e no lançamento do edital. A análise descritiva levada a cabo no capítulo 6 tinha já revelado evidência empírica neste sentido.

O eleitorado é o outro controlo de natureza política que apresenta significância estatística de modo sistemático nas três fases de celebração das PPPs, mas a sua magnitude é baixa (Quadro 7.2 e Anexos B1 e C1). Os dados do quadro mostram que por cada milhão de eleitores que acresce à população eleitoral, as chances de realizar um dos três procedimentos para concessão de uma PPP aumentam entre 5 e 8 pontos percentuais[226].

Os controlos regionais (sudeste e nordeste) oferecem também relevância explicativa no processo

[226] Dado que o eleitorado não está diretamente associado ao ciclo político, justifica-se não inserir a representação das probabilidades estimadas.

de celebração das PPPs no sentido esperado. Comparado às demais regiões, o sudeste explica de modo significativo a abertura de consulta pública, enquanto a região nordeste influencia os três procedimentos analisados de modo estatisticamente significativo. No Quadro 7.2, nota-se que o sudeste aumenta em 5 vezes as hipóteses de abertura de consulta pública, por comparação às outras regiões do país. O nordeste, por seu turno, aumenta as chances de realização de qualquer um dos três procedimentos analisados, embora com importância explicativa mais reduzida que o sudeste (de modo geral, aumenta as chances de despoletar qualquer um dos procedimentos em cerca de 2,7 a 4,2 vezes). Portanto, do ponto de vista territorial, a opção de contratação desta modalidade de parceria é significativamente heterogénea no Brasil.

Os demais controlos no Quadro 7.2 (partido reeleito, densidade demográfica e deficit orçamental), não têm relevância estatística.

7.3. Análise da robustez dos resultados relativos à ideologia

Como já mencionado, opta-se ainda por analisar novamente os modelos explicativos usando outra operacionalização da ideologia dos executivos, com vista a validar o efeito da ideologia. Nestes modelos inserem-se quatro *dummies* de partidos brasileiros – PSDB, MDB, PT e PSB – como variáveis explicativas. Os dois primeiros partidos estão posicionados à direita do espetro político e os dois últimos à esquerda, permitindo deste modo aferir a ideologia do executivo. Reforça-se que estes são os partidos que estiveram mais tempo no poder no período investigado (2005-2021), e também os que maior envolvimento apresentam quanto à celebração de PPPs, por comparação aos demais partidos que integram a análise[227].

O Quadro 7.3 resume os modelos explicativos alternativos com as *dummies* dos partidos.

Quadro 7.3. Modelos explicativos relativos à ideologia.

Opções de Análise à Ideologia com as Dummies dos Partidos	Variável Independente no Modelo	Tipo do Modelo	Controlos
Modelo Explicativo 1	**Modelo 1: Dummies dos Partidos**	**Modelo 1.1**	Sem controlos
		Modelo 1.2	Com controlos
Modelo Explicativo 2	**Modelo 2: Dummies dos Partidos e o Ciclo Eleitoral**	**Modelo 2.1**	Sem controlos
		Modelo 2.2	Com controlos

Nota: Elaboração própria.

O Quadro 7.4 apresenta o primeiro modelo alternativo com as *dummies* dos partidos sem

[227] Do universo analisado (459 casos), esses partidos representam quase 74% da amostra (PSDB equivale a 21,3%; MDB: 21,1%; PT: 16,8%; e PSB: 14.6%). Isto justifica a escolha enquanto *dummies* dos partidos nos modelos explicativos alternativos à ideologia.

controlos e com controlos.

Quadro 7.4. Modelos explicativos (modelos 1.1 e 1.2) dos procedimentos inerentes à contratação de PPP: *Dummies* dos partidos (com e sem controlos).

MODELO EXPLICATIVO 1 - ENFOQUE NA IDEOLOGIA									
MODELO 1.1. DUMMIES DOS PARTIDOS SEM CONTROLOS									
	Abertura da Consulta Pública			**Publicação do Edital**			**Assinatura do Contrato**		
	Variável Dependente 1			**Variável Dependente 2**			**Variável Dependente 3**		
	Exp(b)	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Variáveis Explicativas									
Constante	0,04	-3.26 (.24)	0,00	0,09	-2.46 (.34)	0,00	0,09	-2.42 (.43)	0,00
PSDB	4,39	1.48 (.64)	**0,02**	2,01	0.70 (.38)	**0,07**	1,83	0.60 (.42)	0,15
MDB	0,88	-0.13 (.79)	0,87	0,17	-1.74 (.77)	**0,02**	0,16	-1.84 (.77)	**0,02**
PT	3,25	1.18 (.62)	**0,06**	1,20	0.19 (.44)	0,67	1,57	0.45 (.21)	**0,03**
PSB	2,53	0.93 (.57)	**0,10**	0,92	-0.08 (.28)	0,77	0,80	-0.23 (.27)	0,39
AIC		2646,75			2563,14			2569,18	
BIC		2650,86			2567,25			2573,29	
N		459			459			459	
MODELO 1.2. DUMMIES DOS PARTIDOS COM CONTROLOS									
	Abertura da Consulta Pública			**Publicação do Edital**			**Assinatura do Contrato**		
	Variável Dependente 1			**Variável Dependente 2**			**Variável Dependente 3**		
	Exp(b)	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Variáveis Explicativas									
Constante	0,03	-3.60 (.17)	0,00	0,03	-3.41 (.37)	0,00	0,05	-3.03 (.29)	0,00
PSDB	2,81	1.03 (.62)	**0,09**	1,49	0.40 (.43)	0,35	1,50	0.40 (.57)	0,48
MDB	0,91	-0.09 (.57)	0,88	0,18	-1.71 (.74)	**0,02**	0,37	-0.99 (.37)	**0,01**
PT	2,20	0.79 (.52)	0,13	1,05	0.05 (.41)	0,90	1,32	0.28 (.25)	0,26
PSB	1,86	0.62 (.47)	0,19	0,87	-0.14 (.29)	0,63	0,85	-0.16 (.26)	0,54
Controlo Político									
Ano2_mandato	2,56	0.94 (.42)	**0,03**	1,80	0.59 (.39)	0,13	0,54	-0.61 (.22)	**0,01**
Partido Reeleito	0,94	-0.06 (.36)	0,87	2,00	0.69 (.72)	0,34	1,89	0.64 (.26)	**0,02**
Eleitorado	1,02	0.02 (.04)	0,59	1,04	0.04 (.06)	0,43	1,04	0.04 (.05)	0,49
Controlo Económico e Social									
Dens. Demográfica	1,00	0.00 (.00)	0,98	1,00	0.00 (.00)	0,88	1,00	0.00 (.00)	0,99
Deficit	0,86	-0.15 (.17)	0,37	0,77	-0.26 (.29)	0,38	1,39	0.33 (.34)	0,34
Controlo Região									
Sudeste	3,71	1.31 (.65)	**0,05**	4,13	1.42 (.89)	0,11	4,02	1.39 (.77)	**0,07**
Nordeste	2,26	0.82 (.39)	**0,04**	4,04	1.40 (.42)	**0,00**	2,75	1.01 (.29)	**0,00**
AIC		2447,06			2588,98			2389,62	
BIC		2451,16			2593,07			2393,71	
N		459			459			459	

Notas: Erros padrão agregados por região. Distribuição de probabilidade: Binomial. Função de ligação: *Logit*. Tipo de covariância dos efeitos aleatórios: *Variance component*. Elaboração própria.

Nos dois modelos integrados neste quadro, as *dummies* dos partidos mostram significância em alguns momentos da celebração de PPPs e em alguns partidos com efeito positivo (PSDB, PT e PSB) e, noutros, negativo (MDB). Esses efeitos estão em consonância com o facto de a ideologia não ter significância no processo de celebração das PPPs (análise na secção anterior – Secção 7.2).

Concretamente, o primeiro modelo, que considera apenas as *dummies* dos partidos enquanto variáveis independentes, indica que partidos à direita e à esquerda podem contribuir para explicar a realização dos três procedimentos inerentes à contratação das PPPs. Mas, os coeficientes não sugerem um padrão explicativo assente na ideologia. Por exemplo, os coeficientes dos dois partidos de direita (o PSDB e o MDB) apresentam sinais em direções opostas. Isto é, o PSDB contribui para aumentar as chances de realização da abertura de consulta pública e de publicação de um edital (4,4 vezes e 2,0 vezes, respetivamente, comparado aos demais partidos). Em contrapartida, o MDB tende a reduzir as hipóteses seja da publicação do edital, seja da assinatura de contrato (em 83 e 84 pontos percentuais, respetivamente, por comparação aos outros partidos).

Note-se coeficientes com significância estatística e positivos dos partidos de esquerda no primeiro modelo do quadro, o que não se verifica no segundo modelo. Isto sugere que outras variáveis (de controlo) têm maior importância explicativa por comparação ao posicionamento dos partidos à esquerda. Em suma, a colocação dos partidos à direita e à esquerda tem algum efeito na celebração das PPPs, mas que tal não ocorre de modo consistente. Isto se constata com os modelos explicativos das análises tanto utilizam a ideologia enquanto variável explicativa (Quadro 7.2) quanto as *dummies* dos partidos que a substitui nos modelos. Não há consistência dos resultados em termos de efeitos da ideologia. Os efeitos das *dummies* não são suficientemente robustos à luz dos controlos que se usa.

Ainda com vista a testar a robustez dos resultados da ideologia com uso das *dummies*, o modelo explicativo do Quadro 7.5 inclui o ciclo eleitoral e os controlos.

Quadro 7.5. Modelos explicativos (modelos 2.1 e 2.2) dos procedimentos inerentes à contratação de PPP: *Dummies* dos partidos e ciclo eleitoral (com e sem controlos).

MODELO EXPLICATIVO 2 - ENFOQUE NA IDEOLOGIA									
MODELO 2.1. DUMMIES DOS PARTIDOS E CICLO ELEITORAL SEM CONTROLOS									
	Abertura da Consulta Pública			**Publicação do Edital**			**Assinatura do Contrato**		
	Variável Dependente 1			**Variável Dependente 2**			**Variável Dependente 3**		
	Exp(b)	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Variáveis Explicativas									
Constante	0,05	-3.10 (.35)	0,00	0,07	-2.68 (.31)	0,00	0,05	-3.06 (.35)	0,00
PSDB	4,46	1.49 (.65)	**0,02**	2,01	0.70 (.39)	**0,07**	1,82	0.60 (.41)	0,15
MDB	0,90	-0.11 (.80)	0,89	0,17	-1.77 (.76)	**0,02**	0,15	-1.92 (.76)	**0,01**
PT	3,25	1.18 (.61)	**0,05**	1,23	0.20 (.48)	0,67	1,64	0.50 (.22)	**0,03**
PSB	2,60	0.96 (.54)	**0,08**	0,91	-0.10 (.30)	0,74	0,75	-0.29 (.21)	0,16
Ano Pré-eleitoral	0,84	-0.17 (.35)	0,62	1,34	0.29 (.19)	0,12	2,47	0.91 (.16)	**0,00**
Ano Eleitoral	0,54	-0.62 (.42)	0,14	1,68	0.52 (.25)	**0,04**	3,25	1.18 (.20)	**0,00**
AIC		2688,25			2580,04			2641,72	
BIC		2692,35			2584,14			2645,83	
N		459			459			459	
MODELO 2.2. DUMMIES DOS PARTIDOS E CICLO ELEITORAL COM CONTROLOS									
	Abertura da Consulta Pública			**Publicação do Edital**			**Assinatura do Contrato**		
	Variável Dependente 1			**Variável Dependente 2**			**Variável Dependente 3**		
	Exp(b)	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Variáveis Explicativas									
Constante	0,02	-3.92 (.33)	0,00	0,01	-4.45 (.35)	0,00	0,03	-3.44 (.12)	0,00
PSDB	2,78	1.02 (.61)	**0,10**	1,57	0.45 (.38)	0,24	1,50	0.41 (.53)	0,44
MDB	0,91	-0.10 (.58)	0,87	0,18	-1.70 (.75)	**0,02**	0,37	-0.99 (.36)	**0,01**
PT	2,21	0.80 (.53)	0,13	1,12	0.12 (.52)	0,82	1,36	0.31 (.26)	0,23
PSB	1,86	0.62 (.47)	0,19	0,88	-0.13 (.38)	0,73	0,84	-0.17 (.22)	0,42
Ano Pré-Eleitoral	1,84	0.61 (.31)	**0,05**	3,72	1.31 (.33)	**0,00**	1,80	0.59 (.13)	**0,00**
Ano Eleitoral	1,28	0.25 (.33)	0,46	4,19	1.43 (.62)	**0,02**	1,83	0.60 (.44)	0,17
Controlo Político									
Ano2_mandato	3,57	1.27 (.43)	**0,00**	4,80	1.57 (.44)	**0,00**	0,80	-0.22 (.26)	0,40
Partido Reeleito	1,04	0.03 (.49)	0,94	1,26	0.23 (1.14)	0,84	1,53	0.43 (.42)	0,31
Eleitorado	1,02	0.02 (.04)	0,59	1,05	0.05 (.06)	0,42	1,04	0.04 (.05)	0,48
Controlo Económico e Social									
Dens. Demográfica	1,00	0.00 (.00)	0,97	1,00	0.00 (.00)	0,89	1,00	0.00 (.00)	1,00
Deficit	0,83	-0.18 (.18)	0,32	0,76	-0.28 (.29)	0,33	1,34	0.29 (.32)	0,36
Controlo Região									
Sudeste	3,67	1.30 (.66)	**0,05**	4,12	1.42 (.92)	0,12	4,01	1.39 (.77)	**0,07**
Nordeste	2,24	0.80 (.39)	**0,04**	4,14	1.42 (.44)	**0,00**	2,79	1.03 (.28)	**0,00**
AIC		2446,58			2633,62			2389,98	
BIC		2450,67			2637,71			2394,07	
N		459			459			459	

Notas: Erros padrão agregados por região. Distribuição de probabilidade: Binomial. Função de ligação: *Logit*. Tipo de covariância dos efeitos aleatórios: *Variance component*. Elaboração própria.

Nota-se que os resultados do primeiro modelo neste quadro são consistentes com o que já foi mencionado anteriormente em relação aos dados no Quadro 7.4. Reitera-se que os partidos aparentam ter relevo na explicação da decisão pelas PPPs, porém, sem que seja possível identificar um padrão assente no posicionamento ideológico.

Ao juntar os controlos no modelo, estas variáveis alteram o seu efeito. Isto é, os partidos situados à esquerda perdem importância explicativa, mantendo-se apenas o efeito estatisticamente significante dos partidos à direita, embora se mantenham em direções opostas. Os resultados reiteram, deste modo, que a ideologia é uma variável inconsistente e pouco robusta no que respeita à tomada de decisão dos executivos por PPPs. Em contrapartida, o ciclo eleitoral mantém-se como fator explicativo consistente e robusto deste processo, reiterando os resultados antes alcançados.

Conclui-se, então, que a ideologia tem algum efeito em alguns momentos do processo de celebração das PPPs, e para alguns partidos. São, por isso, consonantes com dados alcançados a nível descritivo (Capítulo 6), que mostra o maior volume de parcerias contratadas por partidos de direita (66%) que os partidos de esquerda (34%) – em valor absoluto. Acontece que os resultados explicativos mostram que a ideologia é uma variável inconsistente e pouco robusta no que respeita à tomada de decisão dos executivos por PPPs. Ainda que a esquerda celebrasse PPP na mesma proporção que a direita, seria possível considerar a hipótese de que alguns componentes da ideologia neoliberal são tão hegemónicos que penetram inclusive nos partidos de esquerda. Contudo, está para além dos propósitos desta pesquisa aferir o quanto a ideologia neoliberal está a perpassar os partidos de esquerda.

É de reforçar apenas que os resultados alcançados nos níveis descritivos e explicativos relativizam enfatizar que haja um vínculo ideológico (neoliberal) associado à contratação das PPPs no Brasil. Inclusive, há um aspeto importante a considerar no nível explicativo que diz respeito à consolidação da importância do ciclo eleitoral (anos pré-eleitoral e eleitoral), algo que a literatura prévia, no geral, tem negligenciado. Os resultados alcançados nas análises explicativas não permitem, por isso, confirmar a H1.

No que respeita à H2, os resultados sugerem uma corroboração cabal da mesma: o ciclo eleitoral mantém-se como fator explicativo consistente e robusto no processo de celebração das PPPs, mesmo depois de inseridos os controlos. Os governos brasileiros tendem a avançar mais significativamente com procedimentos com vista à celebração destas parcerias em anos pré-eleitorais e eleitorais. O ciclo eleitoral é, portanto, a variável explicativa que revela ter um efeito mais sistemático e robusto no processo de celebração destas parcerias.

7.4. Considerações finais

Este capítulo visou responder ao segundo objetivo deste estudo, que se propôs aferir a importância explicativa da ideologia dos partidos políticos nos executivos brasileiros e do ciclo eleitoral no processo de celebração das PPPs entre 2005 e 2021. O Quadro 7.6 resume os principais resultados alcançados nesta análise, considerando os modelos explicativos utilizados com e sem controlos, assim como as principais conclusões relativamente às variáveis de controlo.

Quadro 7.6. Resultados gerais das análises dos efeitos das variáveis explicativas no processo das PPPs.

Ideologia e Ciclo Eleitoral no Processo de Contratação das PPPs	
Resultados sem controlos	Ideologia isoladamente não é importante.
	Ciclo eleitoral isoladamente é importante, havendo efeitos do ano pré-eleitoral na assinatura do contrato e do ano eleitoral no lançamento do edital e assinatura do contrato.
	Efeito conjunto (ideologia e ciclo eleitoral) não é substancialmente diferente dos resultados isolados.
Resultados com controlos	A ideologia não é importante.
	Ciclo eleitoral é importante, havendo efeitos do ano pré-eleitoral nos três momentos de contratação das PPPs, e do ano eleitoral na publicação do edital.
Controlos mais importantes	Segundo ano do mandato explica a abertura da consulta pública e a publicação do edital.
	A região sudeste potencializa a fase de abertura da consulta pública, enquanto a região nordeste influencia o processo de contratação das três fases da celebração de PPPs.

Nota: Elaboração própria.

Em linhas gerais, a principal conclusão é que a ideologia não tem importância explicativa sobre o processo de contratação de PPPs. Embora aparente afetar esse processo em condições específicas (em relação a alguns partidos e a alguns procedimentos), a consistência é fraca, tanto em termos estatísticos (só ocasionalmente a significância estatística é alcançada), como no que respeita à direção da explicação (a evidência tanto aponta para um efeito positivo dos partidos à esquerda como à direita). Os resultados alcançados apontam, por isso, para a rejeição da H1.

No que respeita ao ciclo eleitoral, este é consistentemente um fator explicativo relevante deste processo. Portanto, os seus efeitos identificados (em termos de significância estatística e nas representações das probabilidades estimadas) convergem com a segunda hipótese da investigação (H2), isto é, os anos pré-eleitoral e eleitoral (este último, em menor medida estatisticamente) afetam o processo de celebração de PPPs no Brasil no lapso de tempo investigado.

Ao trabalhar com dados originais e numa perspetiva explicativa, de certo modo, os resultados alcançados são consistentes com os obtidos na análise descritiva (Capítulo 6). Com isto, permitem dar um contributo relevante para a literatura sobre as PPPs. Cabe então encerrar este capítulo relacionando os resultados alcançados com alguns pontos teóricos relevantes (elencados seguidamente).

As PPPs são uma das alternativas de contratação pública para a provisão de bens e serviços públicos com a participação da iniciativa privada. Embora seja um instrumento mundial de governação

pública, há um rótulo que as associa à direita política – neoliberal (Carvalho, 2020; Flinders, 2005; Linder 1999; Shaw, 2004). Isto deve-se possivelmente ao facto de terem emergido durante a hegemonia do neoliberalismo, quando o governo conservador britânico de John Major (1990-1997) colocou em práticas o *Private Finance Initiative* (PFI), enquanto principal modalidade de parceria público-privada, para sanar essencialmente os gargalos de infraestruturas com o financiamento privado (Allen, 2001; Helloweell, 2010).

Por oposição às expectativas geradas por este quadro teórico, os resultados explicativos deste estudo, no geral, mostram que a ideologia não é determinante no processo de celebração das PPPs. Inclusive, há partidos de esquerda na análise (PT e PSB) relevantes na explicação desse processo no sentido oposto às expectativas do enquadramento teórico. Portanto, considerar estas parcerias como um instrumento neoliberal parece ser fruto de um preconceito ideológico justificado pelo seu surgimento durante a sequência das políticas económicas neoliberais nos anos 80 e 90 (pautadas pela liberalização, desregulamentação e privatização). Os resultados apresentados sugerem que, por razões diferentes, as PPPs podem ser uma opção de governação atraente tanto para os executivos à direita como à esquerda do espetro político.

Cabe destacar ainda que possivelmente alguns componentes económicos e valorativos do neoliberalismo tornaram-se tão hegemónicos que passaram a ser incorporados inclusive por partidos de esquerda. Acrescenta-se que as PPPs podem ser uma resposta "à esquerda" diante do imperativo da privatização e da disseminação de um certo consenso político acerca da incapacidade do estado de arcar com o ónus logístico e financeiro de todas as políticas públicas necessárias para atender aos anseios/necessidades da população. Porém, não é possível afirmar, pelos resultados alcançados, se os partidos de esquerda de alguma maneira se contaminaram com essa ideologia (neoliberal).

Neste sentido, o que os resultados alcançados sugerem é que a decisão política por PPP no Brasil ocorre de modo transversal aos partidos, pois estes alinham todos numa mesma estratégia independentemente da ideologia. É de destacar que, teoricamente, os projetos de PPP tendem a exigir um elevado tempo para a sua execução devido à complexidade decisória e técnica que as infraestruturas normalmente apresentam (Cruz & Sarmento, 2019; M. Pollitt, 2002). Atendendo ao tempo estimado para o desenrolar do processo de concessão de uma PPP (como apresentado no Capítulo 6), assim como ao efeito explicativo do segundo ano do mandato, pode-se destacar alguns aspetos centrais sobre os resultados. Existe a possibilidade de as PPPs serem contratadas para atender as demandas da sociedade (i.e., no desenvolvimento de políticas públicas), mas também pode ser por oportunismo político (para mostrar competência governativa aos olhos dos eleitores). Há ainda algumas situações específicas a considerar na evolução das PPPs no Brasil, como no caso da pressão para atender o Campeonato do Mundo de Futebol de 2014. Porém, grande parte das contratações de PPP tende a ocorrer em anos eleitorais. Tal corrobora a ideia de um potencial reforço do benefício eleitoral a curto prazo com o recurso às PPPs. De modo geral, os dados alcançados sugerem que os

governos brasileiros tendem a concentrar as fases iniciais do processo de celebração destas parcerias no início do mandato reservando, portanto, os dois últimos anos do mandato para as decisões finais desse processo (publicação do edital e assinatura do contrato).

Cabe resumir brevemente que a política económica de investimento em infraestruturas, que potencializa a melhoria da qualidade de vida da população e do desenvolvimento e crescimento económico (BID, 2022), serão seguramente afetadas se a razão na base da celebração das PPPs se dever sobretudo a fatores relativos a estratégia eleitoral. Assim, a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das PPPs contratadas estarão comprometidas e resultarão, a longo prazo, em falhas governamentais ou do estado. Compete então aos cidadãos e às instituições públicas (e seu arranjo de governança pública) garantir a ativa participação pública, a maior transparência e o controlo das decisões destas parcerias para evitar que os futuros governos e os contribuintes assumam eventuais (e graves) problemas ou constrangimentos financeiros e de gestão decorrentes da opção por PPPs. Portanto, estas parcerias tendem a ser prejudiciais à vida social e económica se predominarem os interesses particulares partidários no seu processo de decisão, em detrimento do interesse público (que é, teoricamente, uma das principais, se não a principal razão dos governos recorrem às PPPs).

A seguir serão expostas as considerações finais da pesquisa.

Conclusões finais da pesquisa

Esta pesquisa, realizada no âmbito do programa doutoral de Ciência Política do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, dedicou-se à análise das funções do estado, no seu papel enquanto fornecedor de infraestruturas e serviços à sociedade, promovido pela existência de falhas de mercado. Tal como explorado no enquadramento teórico, muita pesquisa tem-se focado nos potenciais benefícios destas parcerias no campo económico e social. Porém, têm sido escassos os estudos que se dedicaram à análise destas parceiras sob a perspetiva política.

Avaliar a importância da dimensão política na base de decisão pelos contratos de PPP é uma dimensão relevante da sua análise (se não a mais importante). É, por isso, surpreendente que, sendo uma ferramenta política e decorrendo da decisão dos governos, o estudo sobre a explicação destas parcerias seja um tema largamente negligenciado no campo da ciência política. Procurando dar um contributo para preencher esta lacuna no que respeita à literatura sobre o processo decisório subjacente a estas parcerias, esta pesquisa analisou este fenómeno pela perspetiva da ideologia do executivo e do ciclo eleitoral como variáveis centrais no espoletar do processo de contratação de PPP, tomando o Brasil como estudo de caso.

O enfoque temporal deste estudo (2005 a 2021) inicia-se a partir do momento em que estas parcerias foram formalmente instituídas no país (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) e estende-se até 2021, momento do último levantamento de dados das PPPs contratadas no Brasil. Tendo por referência este período, a análise apoia-se numa base de dados integralmente elaborada pela autora com vista a responder aos objetivos da pesquisa. É de sublinhar que os estudos anteriores que desenvolvem uma análise da celebração das PPPs sob a perspetiva política não se baseiam tão amplamente no processo de celebração das mesmas, o que se deve em grande medida à limitação dos dados disponíveis das PPPs (Carvalho, 2020; Firmino, 2010). A base de dados concebida no âmbito desta tese supre uma importante lacuna de informação disponível no que respeita às parcerias contratadas no Brasil (em diferentes níveis do executivo brasileiro) e que poderá ser utilizada no futuro noutras investigações sobre o tópico.

O primeiro objetivo desta pesquisa visou descrever quantitativamente a evolução do processo de contratação das PPPs (Capítulo 6). Esse processo inclui três datas usadas como variáveis dependentes (Capítulo 7): (i) a da abertura da consulta pública, (ii) a da publicação do edital e (iii) a da assinatura do contrato. Esta análise descritiva das PPPs caracterizou a sua distribuição ao nível das regiões, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; mas também dos partidos e correspondentes ideologias, sob a perspetiva dos ciclos eleitorais, do valor total de contrato e da sua vigência, das modalidades de PPPs (administrativa e patrocinada) e das áreas de intervenção política e correspondentes ideologias das contratações (em valor absoluto). O segundo objetivo tratou da aferição da importância explicativa da ideologia e do ciclo eleitoral no processo de celebração das PPPs, por comparação a outros fatores

potencialmente relevantes (Capítulo 7).

Elencam-se, em seguida, os principais resultados alcançados no estudo.

1. Sumário dos resultados da análise empírica

Se descritivamente a ideologia parece ser relevante (66% de contratações de PPPs são protagonizadas por executivos da ala ideológica da direita e apenas 34% na ala da esquerda), a nível explicativo observou-se que esta não influencia significativamente qualquer um dos procedimentos do processo de celebração de PPP analisados (a abertura da consulta pública, a publicação do edital e a assinatura do contrato). De modo geral, a ideologia não tem efeito sobre essas variáveis dependentes, nem isoladamente, nem quando são acrescentadas outras variáveis de controlo aos modelos explicativos. A significância é alcançada apenas quando são integradas as quatro *dummies* dos partidos (PSDB, MDB, PT e PSB[228]) nos modelos. Porém, esta significância não se apresenta de modo sistemático e que ofereça um padrão explicativo de base ideológica.

Ao analisar as *dummies* dos partidos observou-se que os partidos à direita – o PSDB e o MDB, caminham em direções opostas em termos de efeitos. Em específico, observou-se que, por comparação aos outros partidos, o PSDB (líder do *ranking* das contratações a nível nacional e estadual) tem maiores chances de realizar a abertura de consulta pública para concessão de PPP que os demais partidos analisados. Pelo oposto, o MDB (líder das contratações a nível municipal, mas sexto no *ranking* dos estados) contribui para diminuir as chances de desencadear os procedimentos com vista à celebração destas parcerias. Com isso, a colocação ideológica à direita gera efeitos contraditórios.

Ainda, registou-se uma tendência da esquerda no que respeita à celebração de PPP, de que sobressai o caso do PT e do PSB. O compromisso da esquerda com políticas públicas apoiadas em PPP atenua a sua original carga ideológica neoliberal. Por um lado, esta é uma constatação que contribui igualmente para contrariar as expectativas teóricas. A decisão política por esta modalidade aparenta ser ideologicamente transversal, e não exclusiva da ala ideológica da direita. Por outro lado, não se pretendeu aferir o quanto a ideologia neoliberal poderia estar a perpassar os partidos de esquerda. Deste modo, não se pode concluir que haja um vínculo ideológico (neoliberal) predominante na contratação das PPPs. Os resultados da análise explicativa não permitem, por isso, confirmar a primeira hipótese. Estes resultados são em parte corroborados pelo sugerido por alguns estudos prévios sobre o tema (Carvalho, 2020; Firmino, 2010).

Em contrapartida, a análise (tanto descritiva quanto explicativa) sugeriu que grande parte do desenvolvimento dos procedimentos inerentes à contratação destas parcerias se realiza em função do

[228] Reforça-se que, do universo analisado (459 casos), esses partidos políticos representam quase 74% da amostra (PSDB equivale a 21,3%; MDB: 21,1%; PT: 16,8%; e PSB: 14.6%). Isto justifica a escolha enquanto *dummies* dos partidos nos modelos explicativos alternativos à ideologia.

calendário eleitoral. O ciclo eleitoral é consistentemente um fator explicativo relevante no processo analisado das PPPs. Comparado com a ideologia, o ciclo eleitoral é um fator explicativo mais consistente e robusto da tomada de decisão dos executivos brasileiros por estas parcerias. Inclusive, os dados demonstram que a adoção de procedimentos com vista a celebrar estas parcerias aumenta de forma significativa nos últimos anos dos mandatos, em particular, nos anos pré-eleitorais. Inclusive, as representações das probabilidades estimadas do ciclo eleitoral permitem clarificar a maior preponderância da assinatura do contrato nos últimos anos do mandato. Portanto, as probabilidades permitem elucidar o efeito do ciclo eleitoral neste sentido. Os dados apontando, por isso, para a confirmação da segunda hipótese.

Mesmo que outros eventos ou conjunturas económicas possam justificar o uso das PPPs pelos governos, independentemente da ideologia do partido no executivo, como no caso da Campeonato do Mundo de Futebol de 2014, grande parte das contratações tende a ocorrer em anos eleitorais. Tal corrobora a ideia de um potencial reforço do benefício eleitoral a curto prazo com o recurso às PPPs.

No que respeita a outros fatores explicativos (aferidos mediante a introdução de variáveis de controlo nos modelos explicativos), o segundo ano do mandato apresenta significância estatística consistente nos modelos explicativos. Isto demonstra o quanto os governos se organizam, normalmente, dentro do mandato para a implementação dos projetos de PPPs. Portanto, os governos desencadeiam procedimentos inerentes a fases iniciais do processo de adjudicação no início do mandato, eventualmente com vista a que a concessão possa decorrer ainda durante o mesmo. Dado que, como se constatou ao nível descritivo, o prazo estimado para realização de uma contratação de parceria é por volta de um ano e meio, tal permite que os governos possam então organizar-se para planear e contratar determinadas parcerias, mesmo sendo contratos de grande complexidade.

Identificou-se ainda, a nível descritivo, uma relação entre o maior número de PPPs contratadas e as localidades de maior concentração de população e de eleitorado. Como estas duas variáveis medem praticamente a mesma coisa, e também devido a problemas de colinearidade (Senaviratna & Cooray, 2019), optou-se pela inserção do eleitorado (em milhões) como controlo na análise explicativa. A análise mostra um efeito consistente da variável de controlo eleitorado em todas as fases da contratação das PPPs. Tal é indicativo de que, por um lado, as localidades com maior volume populacional podem assegurar o fornecimento de bens e serviços públicos em respostas às necessidades sociais, e isto é possível com recurso às PPPs (ex.: saúde, educação, iluminação pública, entre outros). Por outro lado, o efeito desta variável sobre a celebração de PPPs sugere que a pressão acrescida do eleitorado sobre os governos para atender às demandas da população por infraestruturas e serviços públicos, bem como o interesse dos partidos em permanecer no poder, possam reforçar a tese do oportunismo político. Assim, as contratações com recurso às PPPs podem ocorrer para o atendimento da demanda da sociedade ou por razões oportunistas (que visam maximizar os votos e/ou a permanência no poder).

Outras características da dimensão territorial, demográfica, de despesa pública e de perfil económico não estão diretamente relacionadas com o maior ou o menor número de contratos celebrados. Mas é preciso ter em conta que existem regiões a concentrar maior número de PPPs contratadas (sudeste e nordeste) que outras (sul, centro-oeste e norte). Os resultados sobre os efeitos explicativos das regiões sudeste e nordeste sugerem que, do ponto de vista territorial, a opção pela contratação das PPPs seja significativamente heterogénea no país.

Reforça-se que apesar de a ideologia ter significância estatística em alguns momentos específicos, e de haver por vezes coeficientes que indicam um compromisso político à direita ou à esquerda, é possível tecer três importantes considerações. Em primeiro lugar, os resultados sinalizam um possível esmorecer da clivagem esquerda-direita no que diz respeito às ideias políticas-chave subjacentes às PPPs. Isto é, apesar da sua origem neoliberal, as ideias e os valores associados às PPPs avançaram nos polos ideológicos, o que se diferencia sobre os temas relacionados, por exemplo, ao papel do estado e às privatizações (Firmino, 2010; Hellowell, 2010; Savas, 2000). Assim, estas parcerias não dividem de forma determinante os executivos brasileiros em termos ideológicos. Em segundo lugar, restaria a hipótese de que alguns componentes da ideologia neoliberal são tão hegemónicos que penetram inclusive nos partidos de esquerda. Mas, as PPPs podem ser uma resposta "à esquerda" diante do imperativo da privatização e da disseminação de um certo consenso acerca da incapacidade do estado de arcar com o ónus logístico e financeiro de todas as políticas públicas necessárias para atender aos anseios/necessidades da população. Em terceiro lugar, ao predominar oportunisticamente a celebração de PPPs, estas acabam por ser transversais aos polos ideológicos.

Se prevalecer uma estratégia de oportunismo político como fator determinante nessa celebração, possivelmente várias questões serão levantadas sobre os constrangimentos que estas parcerias podem potenciar (política, social e economicamente). Esta é a abordagem de que se ocupa o tópico a seguir.

2. Discussão das possíveis implicações das PPPs

Os resultados alcançados no âmbito dos objetivos descritivo e explicativo desta tese ajudam a esclarecer que, além dos aspetos técnico e financeiro, os condicionamentos políticos afetam a decisão de contratar PPPs. Como se mostra a nível descritivo, as áreas social e economicamente essenciais têm sido expandidas no Brasil com recurso a estas parcerias (ex.: iluminação pública, resíduos sólidos, saneamento, transportes, saúde, entre outras). Porém, se a decisão for motivada por oportunismo político (em função do ciclo eleitoral), é possível que o rigor técnico e económico (ou o melhor *value for money*) esteja a ser subvalorizado. A eventual prevalência do oportunismo político é também uma preocupação assumida por vários investigadores sobre o tema em diferentes campos disciplinares (Cruz & Sarmento, 2019; Di Pietro, 2017; Firmino, 2010; Flinders, 2005; Hellowell, 2010; Sarmento & Renneboog, 2021). Certamente que os resultados económicos e em termos de indicadores de bem-

estar social serão prejudicados por longas décadas. Ainda, o desenvolvimento de projetos de infraestruturas pode, com isso, ser comprometido em termos de qualidade, sustentabilidade, competitividade e eficiência. Estes são aspetos centrais para a adequada gestão das PPPs, e que estão presentes no relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2022).

Pode-se ainda considerar que os resultados empíricos, no que respeita ao efeito do ciclo eleitoral, sugerem uma espécie de barganha faustiana no processo de contratação destas parcerias (Flinders, 2005). Isto é, os governos buscam dividendos políticos de curto prazo, eventualmente sem considerar as graves implicações a longo prazo. A busca incessante por reeleição faz com que o partido centralize então os seus interesses particulares de forma a atender as expectativas dos seus eleitores visando voto, como versa a teoria da ”conexão eleitoral” (Mayhew, 2004). Com isso, o partido opta por mostrar trabalho feito e assim obter dividendos eleitorais, mesmo que para isto comprometa o bem-estar futuro das populações, ao constrangerem os orçamentos dos governos subsequentes e ao aumentarem indiretamente os encargos dos contribuintes por décadas (tendo em conta a natureza de longo prazo dos contratos). Inclusive, os custos dos contratos de PPPs estão sendo suportados em boa parte pelo recurso público. Esta situação se explica pela maior parte das contratações ter sido fomalizada na modalidade de PPP administrativa (89% das contratações). Os contribuintes e os governos subsequentes irão, portanto, arcar com pesados encargos financeiros com estas contratações.

É preciso ter em conta que diversos constrangimentos (sobretudo financeiro) foram já identificados nos casos de países com elevada presença de PPP, como o Reino Unido (HM Treasury, 2021) e Portugal (S. Azevedo, 2014). Mesmo que esta forma de parceria venha a ser substituída por outra alternativa de contratação pública, como a intenção anunciada pelo governo britânico (HM Treasury, 2021), é preciso que se prevaleça o fortalecimento dos instrumentos de governança pública. Há necessidade de maior transparência, fiscalização e controlo efetivos das decisões dos executivos por PPP. Neste sentido, é preciso assegurar ainda o maior envolvimento dos cidadãos nestas decisões. Os decisores políticos devem assegurar a implementação de um canal de informação acessível ao público sobre as parcerias celebradas, de modo atualizado, transparente, claro e padronizado. A linguagem deve ainda ser acessível ao público em geral.

A restrição das informações sob justificação de confidencialidade comercial deve ser ponderada pelos governos, uma vez que os encargos das PPPs recaem no estado, nos governos e, em última instância, nos contribuintes como um todo. Caso isto não aconteça, verificar-se-á a continuidade da antes mencionada barganha faustiana (Flinders, 2005) e dos subsequentes problemas/constrangimentos que estas parcerias acarretam quando mal decididas técnica e politicamente (como já mencionados casos britânico e português).

Cabe ressaltar que os resultados empíricos suscitam um questionamento da eficiência dos próprios mecanismos democráticos, já que ao adotar comportamentos oportunistas na celebração de PPPs, os partidos visam condicionar a responsabilização dos cidadãos, mediante apresentação de “obra” com

vista à maximização do resultado eleitoral.

Acrescente-se ainda que estes executivos não são expectavelmente responsabilizados a curto prazo por decisões relativamente as PPPs danosas do erário público ou noutro plano (isto é, não sendo reeleitos), e eventualmente também o não são a mais longo prazo (S. Azevedo, 2014). Como a literatura aponta, os eleitores são míopes quanto à responsabilização dos eleitos, apenas penalizando os políticos a curto prazo (Achen & Bartels, 2016). Por outras palavras: os partidos conseguem retirar dividendos (sendo eventualmente reeleitos, como sugere o comportamento oportunista) de uma decisão com consequências negativas para os eleitores (aumentando indiretamente os custos dos contribuintes). Deste modo, a responsabilização política, um dos mecanismos chave da democracia, acaba por se processar de forma inversa ao que seria desejável do ponto de vista dos princípios democráticos. Cabe então à ciência política contribuir e expandir as análises destas parcerias na esfera política e partidária como procurou esta investigação.

3. Constrangimentos colocados pelo estudo

Este trabalho apresentou substanciais constrangimentos que, certamente, comprometeram o cronograma de desenvolvimento desta pesquisa. Inicialmente, o projeto de tese propôs-se comparar as PPPs contratadas em Portugal e Brasil pela perspetiva do estado regulador e dos seus instrumentos de governança. Ajustar essa temática no âmbito do programa doutoral de Ciência Política (DCP) foi um dos principais desafios iniciais ultrapassados pela investigadora[229]. Além disto, a investigadora contou com amplo apoio de profissionais de distintas áreas para o devido enquadramento teórico da pesquisa e suas pretensões[230].

Cabe destacar que a recolha dos dados das PPPs exigiu um elevado investimento de tempo e financeiro. A ausência de um acervo atualizado e disponível ao público destas parcerias contratadas no Brasil foi bastante desafiador e complexo de resolver. O primeiro contacto estabelecido com um decisor político, um ex-deputado da Assembleia da República Portuguesa, permitiu identificar sérios constrangimentos na obtenção dos dados das PPPs no caso português. Isto resultou na escolha do estudo de caso do Brasil como foco da pesquisa.

Mesmo com inúmeros contactos estabelecidos (sistematizados no Anexo A), a opção do caso

---

[229] Destaca-se que o primeiro projeto de tese foi aprovado durante a orientação do docente Professor Doutor Juan Mozzicafreddo (*in memoriam*) Professor Catedrático Jubilado do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas da Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP) do Iscte. Depois de quase dois anos, por circunstância alheia à vontade da orientanda, lamentavelmente foi necessário procurar um novo orientador (externo ao Iscte) que, por sua vez, levou ao ajuste do tema e do projeto de investigação. Embora durante um ano (2015-2016), tivesse sido possível dispor da excelente orientação da Professora Doutora Sandra Firmino, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), apenas em maio de 2017, foi definida a atual orientação.

[230] A lista dos profissionais que de alguma forma colaborou com esta pesquisa consta no Anexo A.

brasileiro também se deparou com a ausência de uma fonte atualizada e acessível das contratações nos distintos níveis de governo. As decisões políticas a vários níveis, inclusive a descentralização da administração pública brasileira, dificultaram a consolidação da recolha dos dados das PPPs contratadas. Este complexo caminho inicial, com vista a alcançar os primeiros dados nos distintos órgãos públicos brasileiros, levou um pouco mais de dois anos. Mesmo assim, os dados recolhidos não ofereciam suficientes informações sobre os decisores políticos, necessários para o prosseguimento da pesquisa. Em alternativa, contactou-se uma empresa privada brasileira, denominada Radar PPP[231], com o propósito de recolher estes dados. Esta empresa organiza e agrega informações atualizadas, confiáveis e de qualidade, sobre as PPPs e as concessões (servindo, inclusive, de exemplo de como deveriam ser disponibilizadas as informações públicas destas parcerias nos setores públicos competentes). O seu acervo de dados (website da empresa e Radar de Projetos) é pioneiro e inovador, com linguagem acessível ao público em geral.

A recolha de dados via Radar de Projetos implicou então pagamentos financeiros mensais, restritos ao plano de acesso limitado aos casos das PPPs contratadas no período investigado[232]. Acresce ainda que os sucessivos ajustes no cronograma de entrega da tese levaram à opção da autora pela atualização dos dados das contratações nos últimos anos (o momento final da recolha de dados ocorreu em janeiro de 2022). Porém, por se tratar de uma empresa privada, os dados só puderam ser apresentados de modo agregado em função de um acordo (via contrato) entre a autora e a empresa (a divulgação dos dados estão constrangidas pelos direitos autorais).

Por fim, ressalta-se o constrangimento inerente à classificação ideológica dos partidos brasileiros. Como este estudo tem caráter de análise retrospetiva, e não sendo a ideologia estática no tempo (Power & Zucco, 2019), foi preciso utilizar uma fonte secundária de dados (válida e confiável) que permitisse identificar os posicionamentos ideológicos dos partidos brasileiros entre 2005 e 2021. Esta foi uma tarefa exigente, dadas as limitações dos dados disponíveis, e a necessidade de classificar os partidos ao longo do tempo com base na informação acessível. O único acervo apropriado para a operacionalização da ideologia num período de tempo mais alargado (2005-2021) foi a Pesquisa Legislativa Brasileira, cuja utilização, porém, não deixou de levantar importantes desafios[233].

Esta tese de doutoramento representou também uma valiosa aprendizagem sob múltiplas perspetivas, a qual permitiu colmatar as limitações que inicialmente se colocaram pelo fato de autora não ser originalmente da área de ciência política. Os constrangimentos colocados pelo estudo, neste

---

[231] A Radar PPP foi fundada em 2014. Desde então, organiza a informação pública disponível do mercado nacional das PPPs e concessões (detalhes presentes: website da empresa https://radarppp.com/quem-somos/).

[232] A Radar PPP oferece planos contratuais ao cliente com distintas informações: https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/planos/.

[233] A escolha da PLB está justificada no capítulo metodológico (Capítulo 5). Os dados brutos recolhidos da base de dados da PLB encontram-se disponíveis em https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI.

longo e árduo percurso académico, permitiram o amadurecimento e a valorização da pesquisa, assim como o aumento das competências de investigação da sua autora.

4. Discussão de caminhos para investigação futura

O tema investigado não pretende esgotar a importância da análise das PPPs pela ótica política, mas potencializar agendas de pesquisa futura e debates. Explorar novas linhas de investigação numa perspetiva comparada potencializa o estudo do tópico no sentido de identificar (novos) e consolidar os fatores subjacentes à celebração destas parcerias. Tendo em conta que os custos dos contratos são suportados em grande parte pelo erário público, sem necessariamente envolver a cobrança aos usuários (na modalidade administrativa), pesquisas futuras devem analisar o benefício efetivo das PPPs para a sociedade. Além disto, devem realizar-se estudos que aprofundem a análise destas parcerias também sob a perspetiva da política económica, isto é, em termos de resultados económicos, relacionando-os com a decisão política e com outros fatores, como os utilizados neste estudo (PIB, política fiscal, entre outros). Também é importante ponderar no futuro a utilização de entrevistas individuais a informantes-chave, designadamente a decisores políticos, assim como a atores relevantes do setor privado, de forma a averiguar qualitativamente o processo de celebração das PPPs. Outro aspeto importante a explorar na pesquisa futura diz respeito à análise dos efetivos instrumentos de governança pública (de transparência, controlo, fiscalização e *accountability*) subjacentes à decisão política no processo de concessão destas parcerias.

Fontes

CRFB (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm

Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016. Regulamenta as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura ou de produção económica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e revoga o Decreto nº 7.603, de 9 de novembro de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8874.htm

Instrução Normativa nº 52, de 4 de julho de 2007. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), a serem exercidos pelo Tribunal de Contas da União. https://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/InstrucaoNormativa.pdf

Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm

Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. Altera a Lei nº 11.079/2004, e outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12024.htm

Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011. Altera a lei 11.079/2004 (Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12409.htm

Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm

Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12766.htm
Lei nº 13.043/2014, de 13 novembro de 2014. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e medias, entre outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm
Lei n.º 13.097/2015, de 19 de janeiro de 2015. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; prorroga os benefícios previstos nas leis (...): http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm
Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm
Lei nº 13.137/2015, de 19 de janeiro de 2015. Altera as Leis n º 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, 11.941, de 27 de maio de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, (...). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm
Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm
Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13448.htm
Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm
Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm
Partidos políticos registados no Tribunal Superior Eleitoral. https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse.
Projeto de Lei nº 2.546, de 19 de novembro de 2003. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047
Radar PPP. Empresa privada brasileira que presta informações sobre o mercado nacional de PPPs e concessões. https://radarppp.com/

Referências bibliográficas[234]

Abdib (2019, agosto 28). Dados económicos e projetos de infraestrutura da região nordeste. Fórum de Infraestrutura Regional edição Nordeste, 28 de agosto de 2019, Teresina (PI), Brasil. Abdib – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base. https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Brochura-F%C3%B3rum-NE.pdf

Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, *31*, 5-34. https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf

Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cardernos Enap – Escola Nacional de Administração Pública*, *10*, 1-50. http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556

Achen, C. H. & Bartels, L. M. (2016). *Democracy for realists: Why elections do not produce responsive government*. Princeton University Press.

Alesina, A. (1987). Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *The Quarterly Journal of Economics*, *102*(3), 651-678. https://doi.org/10.2307/1884222

Alesina, A. (1988). Macroeconomic and politics. *National Bureau of Economic Research*, *3*, 13-62. https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/654070

Alesina, A. & Sachs, J. (1988). Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. *Journal of Money, Credit and Banking*, *20*(1), 62-82. http://www.jstor.org/stable/1992667

Alesina, A. & Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*, *57*(3), 403-414. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w2308/w2308.pdf

Alesina, A., Cohen, G. D. & Roubini, N. (1992). Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. *Economics and Politics*, *4*, 1-30. https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1992.tb00052.x

Allen, G. (2001). The Private Finance Initiative (PFI). *Research Paper 01/117*, House of Commons Library. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP01-117/RP01-117.pdf

Allen, G. (2003). The Private Finance Initiative (PFI). *Research Paper 03/79*, House of Commons Library. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP03-79/RP03-79.pdf

Almeida, M. H. T. (1999). Negociando a reforma: A privatização de empresas públicas no Brasil. Dados, *Revista de Ciências Sociais*, *42*(3), 421-451. https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000300002

Almeida, M. H. T. de (2001). Federalismo, democracia e governo no Brasil: Idéias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, 51, 13-34. https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/232/223

Almeida, M. H. T. (2009). Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia Política*, *24*, 29-40. https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/?format=pdf&lang=pt

Althusser, L. (1980). *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado* (3ª ed.). Editorial Presença. https://politica210.files.wordpress.com/2014/11/althusser-louis-ideologia-e-aparelhos-ideolc3b3gicos-do-estado.pdf

Alvarez, R. M. & Nagler, J. (1998). When politics and models collide: Estimating models of multi-party elections. *American Journal of Political Science*, *42*(1), 55-96. https://media.proquest.com/media/pq/classic/doc/24853505/fmt/pi/rep/NONE?_s=61ob%2BN80WbZmEQEo3UFFLADnpcY%3D

Amaral, O. & Simoni Júnior, S. (2018). A Cara da Democracia no Brasil: Partidos políticos. *Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – INCT* (Ed.), Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34852.78720

[234] A apresentação das referências bibliográficas seguiu as recomendações do guia de apoio ao utilizador da Biblioteca do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa (Reiçadas, 2020) e da American Psychological Association (2020).

American Psychological Association (2020). *Publication manual of the American Psychological Association* (7th ed). American Psychological Association.

Ames, B. (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, *57*(2), 324-343. https://archive.org/details/ames2/mode/2up

Ames, B. (1995a). Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, *39*(2), 406-433. https://web.pdx.edu/~mev/pdf/PS410_Readings_2014/Ames.pdf

Amorin Neto, O. (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: Coalização versus cooptação. *Nova Economia*, *4*(1), 9-34. https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2292/1233

Anderson, P. (1995). Balanço do neoliberalismo. Em E. Sader & P. Gentili (Orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático* (pp. 9-23). Paz e Terra. http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson

Antunes, R. (2013). *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. Almedina.

Arestis, P. e Sawyer (2005). Neoliberalism and the Third Way. Em A. Saad-Filho & D. Johnston, *Neoliberalism: A critical reader* (pp. 177-183). Pluto Press.

Aron, R. (1955). *L'Opium des intellectuels*. Calmann Lévy.

Assens, C. & Lemeur, A. C. (2016). *Networks governance, partnership management and coalitions federation*. Palgrave Macmillan.

Azevedo, M. E. (2009). *As parcerias público-privadas: Instrumento de uma nova governação pública* [Tese de doutoramento publicada], Universidade de Lisboa. Teses de doutoramento, Almedina.

Azevedo, M. E. (2013). *Temas de direito da economia*. Almedina.

Azevedo, S. (2014). *PPP e o custo de um estado fraco: Toda a verdade sobre as parcerias público-privadas*. Alétheia Editores.

Bakker, R., de Vries, C., Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S., Marks, G., Polk, J., Rovny, J., Steenbergen, M. & Vachudova, M. A. (2015) Measuring party positions in Europe: The chapel hill expert survey trend file, 1999–2010. *Party Politics*, *21*(1), 143-152. https://doi.org/10.1177/1354068812462931

Ball, R., Heafey, M. & King, D. (2007). The Private Finance Initiative in the UK: A value for money and economic analysis. *Public Management Review*, *9*(2), 289-310. https://doi.org/10.1080/14719030701340507

BID (2022). The 2021/2022 Infrascope: Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean. *The Economist Group*, N.Y. https://infrascope.wpengine.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_INFRASCOPE_2021_12.pdf

BID (2021). *Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19*. C. Lembo, M. Siqueira, A. Suárez-Alemán, R. Fioravanti & C. A. Pagliuca (Edts.). Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Concesses-PPPs-e-o-impacto-da-Covid-19.pdf

Bird (1992). *Governance and development. The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf

Bandeira de Mello, C. A. (2014). *Curso de direito administrativo*. Malheiros Editores.

Baptista, P. & Accioly, J. P. (2019). As PPPs e o PPI: O diálogo entre as Leis 11.079 e 13.334. Interações normativas, objetivos administrativos e aplicações interfederativas. Em A. Saddy & S. Moraes (Eds.), *Tratado de parcerias público-privadas* (TOMO III, pp. 387-410). CEEJ. https://www.academia.edu/40550759/As_PPPs_e_o_PPI_o_di%C3%A1logo_entre_as_Leis_11_079_e_13_334

Baracho, J. A. O. (1979). Teoria geral dos partidos políticos. *Revista Informativa Legislativa*, *16*(64), 127-166.

Baracho, J. A. O. (1995). *O princípio da subsidiariedade: Conceito e evolução* (Vol. 35). Movimento Editorial Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Bednar, J. (2009). *The robust federalism: Principles of design*. Cambridge University Press.
Belchior, A. M. & Salvador, L. F. (2012). A terceira via do New Labour: O fim da dicotomia esquerda-direita ou uma visão alternativa sobre o ideário político-ideológico?. Em V. Correia (2012), *A dicotomia política esquerda-direita: A problemática da sua validade e atualidade* (pp. 55-69). Fonte da Palavra.
Bell, D. (1960). *The end of ideology: On the exhaustion of political ideas in the fifties*. The Free Press.
Belluzzo, L. G. M. (2016). O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados "globalizados". *Economia e Sociedade*, *4*(1), 11-20. https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643205
Benoit, K., Braüninger, T. & Debus, M. (2009). Challenges for estimating policy preferences: Announcing an open access archive of political documents. *German Politics*, *18*(3), 441-454. https://doi.org/10.1080/09644000903055856
Benoit, K. & Laver, M. (2006). *Party policy in modern democracies*. Routledge Taylor & Francis Group.
Bernardes, B. G. (2012). O caminho do meio ou o princípio da incerteza: Diálogos ao centro entre esquerda e direita. Em V. Correia (2012), *A dicotomia política esquerda-direita: A problemática da sua validade e atualidade* (pp. 25-37). Fonte da Palavra.
Bertholini, F. & Pereira, C. (2017). Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, *51*(4), 528-550. https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/?format=pdf&lang=pt
Bevir, M. (2003). A Decentred Theory of Governance. Em H. P. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 200-2021). Manchester University Press.
Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. OUP Oxford.
Bevir, M., Rhodes, R. & Weller, P. (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector in comparative and historical perspective. *Public Administration*, *81*, 1-17. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00334
Bezerra Filho, J. E. (2013). *Orçamento aplicado ao setor público* (2ª. ed.). Editora Atlas.
Biondi, A. (1999). *O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do estado*. Fundação Perseu Abramo.
Blair, T. & Schröeder, G. (1998). Europe: The third way/die neue mitte. *Friedrich Ebert Foundation*, *Working Documents*, 2. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/02828.pdf
Boas, T. C. & Gans-Morse, J. (2009). Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan in Studies. *Comparative International Development*, *44*, 137-161. https://doi.org/10.1007/s12116-009-9040-5
Bobbio, N. (1995). *Direita e esquerda: Razões e significados de uma distinção política* (Tradução M. A. Nogueira). Editora da Universidade Estadual Paulista. https://www.comtudo.com.br/edicoes/pdfs/bobbio_esquerda_direita.pdf
Bobbio, N. (1999). *As ideologias e o poder em crise* (Tradução J. Ferreira, 4ª. ed.). Editora Universidade de Brasília.
Bobbio, N. (2000). *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant* (Tradução A. Fait). Editora Mandarim.
Bobbio, N. (2000a), Teoria geral da política: A filosofia e as lições dos clássicos (Org. M. Bovero, Tradução D. B. Versiani). Editora Campus.
Boito Jr., A. (2003). A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, 17, Editora Revan, 10-36. https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica17-A-boito.pdf
Boito Jr., A. (2007). Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia e Política*, 28, 57-73. https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YbjVShycwhW9mzrh5KzwJtK/?format=pdf&lang=pt
Bogart, D. (2005). Turnpike trusts and the transportation revolution in 18th century England. *Explorations in Economic History*, *42*(4), 479–508. https://doi.org/10.1016/j.eeh.2005.02.001
Bolognesi, B., Ribeiro, E., & Codato, A. (2021). Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados Revista de Ciências Sociais*, *66*(2), 1-29. https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303
Bonavides, P. (2015). *Teoria geral do estado* (10ª ed.). Malheiros.

Bovaird, T. (2004). Public–private partnerships: From contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, *70*(2), 199–215. https://doi.org/10.1177/0020852304044250

Bovaird, T. 2010. A brief intellectual history of the public-private partnership movement. Em A. G. Hodge, C. Greve & A. E. Boardman (Eds.), *International handbook on public-private partnerships* (pp. 43-67). Edward Elgar.

Brender, A. & Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, *52*(7), 1271-1295. https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.004

Bresser-Pereira (1972). *Tecnoburocracia e contestação*. Editora Vozes.

Bresser-Pereira, L. C. (1989). O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, *9*(3), 115-130. http://www.rep.org.br/PDF/35-7.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (1995). Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, *34*, 85-104. https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200006

Bresser-Pereira, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo estado. *Revista de Economia Política*, *17*(3, 67). https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_estretegia_e_estrutura_para_um_novo_estado.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (1998). Gestão do setor público: Estratégia e estrutura para um novo estado. Em L. C. Bresser-Pereira & P. Spink (Orgs.), *Reforma do aparelho do estado e administração pública* (pp. 21-38). Fundação Getúlio Vargas. http://bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrategia&Estrutura.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (2001). A reforma do aparelho do estado e a constituição brasileira. *Escola Nacional de Administração Pública*, 1, 1-23. http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/384

Bresser-Pereira, L. C. (2001a). New public management Reform: Now in the Latin American Agenda, and yeat. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Programa de Estudos Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 117-140. https://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/77-NewPublicMgmtReform.pg.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (2008). O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, *42*(2), 391-410. https://www.scielo.br/j/rap/a/yGxNGHd7GvFptzTPbD4fzDD/?lang=pt&format=pdf

Bresser-Pereira, L.C. (2009). Assalto ao estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria económica. *Estudos Avançados*, *23*(66), 7-23. https://www.scielo.br/j/ea/a/F8tmPL4Z7PBjDtnhzHV7hVm/?lang=pt&format=pdf

Bresser-Pereira, L. C. (2010). Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. Em M. A. D'Incao & H. Martins. (Orgs.), *Democracia, crise e reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso* (pp. 171-212). Paz e Terra. https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (2011). Cinco modelos de capitalismo. *Escola de Economia de São Paulo*, Texto para Discussão, (280). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. https://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.32.Modelos_de_capitalismo-TD-280.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (2016). Modelos de estado desenvolvimentista. *São Paulo School of Economics*, Fundação Getúlio Vargas, *Work Paper*, (412), 1-23. http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (2017). Estado, estado-nação e formas de intermediação política. *Lua Nova*, *100*, 155-185. http://dx.doi.org/10.1590/ 0102-155185/100

Briey, L., & Legendre, M. (2012). O centro, entre respeito e estima. Em V. Correira (Ed.), *A dicotomia política esquerda-direita: A problemática da sua validade e atualidade* (pp. 39-53). Fonte da Palavra.

Brinkerhoff, D. W., Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publiciness, and good governance. *Public Administration and Development*, *31*(1), 2-14. https://doi.org/10.1002/pad.584

Brown, W. (2007). *Les habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néo-conservatisme*. Les Prairies Ordinaires.

Buchanan, J. & Musgrave, R. (1999*). Public finance and public choice: Two contrasting visions of the state*. Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Burdeau, G. (1979). *O liberalismo*. Publicações Europa-América. Edição Póvoa de Varzim.

Burnham, K. P. & D. R. Anderson (2002). *Model selection and multimodel inference: A practical information-theoretical approach* (2nd). Springer-Verlag.

Butler, E. (2012). Public choice: A primer. *The Institute of Economic Affairs*. http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Public%20Choice%20web%20complete%2029.1.12.pdf

Cabral, N. da Costa (2018). *As parcerias público-privadas*. Cadernos IDEFF, 9. Almedina.

Callinicos, A. (2002). *Contra a terceira via: uma crítica anticapitalista*. Celta.

Carneiro, R. M. (2012). Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, *21*(Nº Esp.), 749-778. https://www.scielo.br/j/ecos/a/4rHXySRJzqQCxR5sv5d67QK/?format=pdf&lang=pt

Carreirão Y. (2006). Ideologia e partidos políticos: Um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, *12*(1), 136-163. https://doi.org/10.1590/S0104-62762006000100006

Carreirão, Y. (2007). Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, *13*(2), 307-339. https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200004

Carreirão Y. (2014). O sistema partidário brasileiro: Um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 14, 255-295.https://doi.org/10.1590/0103-335220141410

Carvalho, N. R. (2020). Does politics still materr? Neoliberalization processes, party government and new patterns of urban politics in Brazilian local governments. *Revista Teoria & Pesquisa*, *29*(1), 1-27. https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/787/458

Cavalcante, P. L. C. (2020). O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. P. L. C. Cavalcante & M. S. Silva (orgs.), *Reformas do estado no Brasil, trajetórias, inovações e desafios* (pp. 39-53). https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10548

CBIC (27-28, abril, 2015). Oportunidades de negócios em infraestrutura e PPPs: *Encontro com as referências mundiais sobre o tema. Encontro Internacional de Infraestrutura e PPPs*, Brasilia, Brasil. https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/08/International_Meeting_Infrastructure_and_PPPs_2015.pdf

Chhotray, V. & Stoker G. (2009). Governance: From theory to practice. Em Chhotray V. & Stoker G., *Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach* (pp. 214-247). Palgrave Macmillan.

Cockburnm, T. (2000). Case studying organisations: The use of quantitative approaches. Em B. Humphries (Ed.), *Research in social care and social welfare issues and debates for practice* (pp. 59-68). Jessica Kingsley Publisher.

Codato, A. N. (2005). Uma história política da transição brasileira: Da ditatura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, *25*, 165-175. https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqYTZMZcPhM/?format=pdf&lang=pt

Coghill, K. & Woodward, D. (2005). Political issues of public-private partnerships. Em G. Hodge & C. Greve, *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience* (pp. 81-94). Edward Elgar.

Collins, A., Florin, M. & Renn, O. (2020). COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned. *Journal of Risk Research*, *23*(7-8), 1073-1082. https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1760332

COM (2004). *Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões* (327 final). Comissão das Comunidades Europeias. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=PT

Coppedge, M. (1997). A classification of Latin American political parties. *Working Paper*, 244, Kellogg Institute. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/244_0.pdf

Correia, V. (2012). *A dicotomia política esquerda-direita: A problemática da sua validade e atualidade*. Fonte da Palavra.

Cossalter, P. & Du Marais, B. (2001). *La Private Finance Initiative*. Institut de la gestion déléguée.

Cruz, C. O. & Marques, R. C. (2012). *O estado e as parcerias público-privadas*. Edições Sílabo.

Cruz, C. O. & Marques, R. C. (2013). *Infrastructure public-private partnerships: Decision, management and development*. Springer.

Cruz, C. O. & Sarmento, J. M. (2019). *Manual de parcerias público-privadas e concessões*. Edições Sílabo.

D´Albuquerque, R. W. & Palotti, P. M. de M. (2021). Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: A experiência brasileira nas políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *35*(e232504), 1-43. https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.232504

Dallari, D. de A. (1986). *O estado federal*. Ática. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2109038/mod_resource/content/1/DALLARI%2C%20D%20-%20O%20Estado%20Federal.pdf

Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo. http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Dardot,%20Pierre/A%20nova%20razao%20do%20mundo%20-%20Dardot,%20Pierre.pdf

Davies, S. & Fairbrother, P. (2003). Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnerships (PPPs): Definitions and sources. *Working Paper Series* (*Paper 39*). School of Social Sciences, Global Political Economy Group, June 2003. Disponível em https://www.academia.edu/27945919/Private_Finance_Initiative_PFI_and_Public_Private_Partnerships_PPPs_Definitions_and_Sources

Deneen, P. J. (2019). *Porque está a falhar o liberalismo?*. Gradiva Publicações.

Denhardt, J. V & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, *75*(5), 664-672. https://doi.org/10.1111/puar.12347

Di Pietro, M. S. Z. (2015). *Parcerias na administração pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas* (10ª ed.). Atlas.

Di Pietro, M. S. Z. (2017). *Parcerias na administração pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização e parceria público-privada* (11ª ed). Forense.

Dias, O. C. (2014). *Parcerias público-privadas como instrumento de implementação de políticas públicas* [Tese de doutoramento não publicada]. Universidade de Brasília – UnB, Brasília, Brasil. https://repositorio.unb.br/handle/10482/16328

Dijk, T. A. van (2015). Ideologia (Trad. P. Theobald). *Letras de Hoje*, *50*, 53-56. http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fale/article/view/23139/14070

Diniz, E. & Boschi, R. R. (2007). *A difícil rota do desenvolvimento: Empresário e a agenda Pós-neoliberal*. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Dobson, A. J. & Barnett, A. (2018). *An introduction to generalized linear models* (4th ed.). Chapman and Hall/CRC. https://doi.org/10.1201/9781315182780

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper & Row.

Drazen, A. (2000). *Political economy in macroeconomics*. Princeton University Press.

Drazen, A. & Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics, Elsevier*, *92*(1), 39–52.

Drewry, G. (2000). Public-private partnerships: Rethinking the boundary between public and private law. Em S. P. Osborne, *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective* (pp. 57-69). Routledge.

Driver, S. & Martell, L. (2000). Left, right and the third way. *Policy & Politics*, *28*(2), 147-61. http://users.sussex.ac.uk/~ssfa2/leftrightandthethirdway.pdf

Drucker, P. (1989). *As novas realidades no governo, na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo*. Livraria Pioneira Editora.

Dunleavy, P. & O'Leary, B. (1987). *Theories of the state: The politics of liberal democracy*. MacMillan Education.

Duverger, M. (1980). *Os partidos políticos* (2ª ed., Tradução C. M. Oiticica). Zahar.

Eagleton, T. (1997). *Ideologia: Uma introdução* (Tradução S. Vieira & L. C. Borges). Universidade Estadual Paulista, Boitempo. http://piape.prograd.ufsc.br/files/2020/07/Terry-Eagleton-Ideologia.pdf

Economistas (2018). Desenvolvimento regional: Especialistas abordam os principais desafios das cinco regiões brasileiras. *Revista do Conselho Federal de Economia – COFECON*, *IX*(29), 1-66. Disponível em http://cofecon.org.br/downloads/revistas/2018/setembro.pdf

EIB (2007). Public-private partnerships in Europe: An update. F. Blanc-Brude, H. Goldsmith & T. Välilä (Eds.), *Economic and Financial Report, 3*. European Investment Bank (EIB). https://www.econstor.eu/bitstream/10419/45292/1/656643404.pdf

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theory from case study research. *The Academy of Management Review*, *14*(4), 532-550 https://www.jstor.org/stable/pdf/258557.pdf?refreqid=excelsior%3A3562652a645f3002e796e94a503d52a1&ab_segments=&origin=&acceptTC=1

Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, *50*(1), 25-32. https://josephmahoney.web.illinois.edu/BADM504_Fall%202019/Eisenhardt%20and%20Graebner%20(2007).pdf

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Enap (2017). *Introdução ao orçamento público: Módulo 2 – Receita e despesa pública*. Enap - Escola Nacional de Administração Pública. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%202%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf

EPEC (2015). *PPP Motivations and challenges for the public sector: Why (not) and how*. European PPP Expertise Centre – EPEC. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_ppp_motivations_and_challenges_en.pdf

Espada, J. C., Wolfson, A. & Plattner, M. F. & (2007). *Direita e esquerda? Divisões ideológicas no século XXI*. Ideias e Estudos Políticos, Universidade Católica Editora.

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, *24*, 85-116. https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006

Esposito, M. (2009). La public finance initiative: De la production d'équipements à la gestion de services. *Observatoire de la société britannique*, 7, 135-149. https://doi.org/10.4000/osb.761

Fachin, O. (2006). *Fundamentos de metodologia* (5ª ed.). Saraiva.

Fahrmeir, L. & Tutz, G. (2001). *Multivariate statistical modelling based on generalized linear models* (2nd). Springer.

Falconer, P. K. & McLaughlin, K. (2000). Public-private partnerships and the 'New Labour' Government in Britain. Em S. P. Osborne, *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective* (pp. 120-133). Routledge.

Farah, M. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, *45*(3), 813-836. https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJJcT8Dj5zXYW4x/?lang=pt&format=pdf

Feldman, S. & Johnston, C. (2014). Understanding the determinants of political ideology: Implications of structural complexity. *Political Psychology*, *35*(3). https://doi.org/10.1111/pops.12055

Ferguson, J. (2009). The uses of neoliberalism. *Antipode*, *41*(s1), 166-184. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00721.x

Fernandes, A. C. (2015). *A Combinação público-privado em saúde: Impacto no desempenho do sistema e nos resultados em saúde no contexto português* [Tese de Doutoramento não publicada]. Universidade de Lisboa, Portugal. https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11624/4/ACF%20Tese.pdf

Ferreira, A. C. (2014). *Política e sociedade: Teoria social em tempo de austeridade* (2ª ed.). Vida Económica.

Ferreira, J. & Delgado, L. A. N. (2018). O tempo da Nova República: Da transição democrática à crise política de 2016 (1ª ed.). *O Brasil Republicano*, *5*, Civilização Brasileira.

Fialho, T. M. M. (1999). Ciclos políticos: Uma resenha. *Revista de Economia Política*, *19*(74), 131-149. https://doi.org/10.1590/0101-31571999-1016

Figueiredo, A. & Limongi, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Fundação Getúlio Vargas, Fapesp.

Filgueiras, L. (2006). O neoliberalismo no Brasil: Estrutura, dinâmica e ajuste do modelo económico. Em B. Masualdo & E. Arceo (Orgs.), *Neoliberalismo y sectores dominantes: Tendencias globales*

y experiencias nacionales (pp. 179-206). CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
Filgueiras, L. & Druck, G. (2010). Marx e Keynes: Estado e crise do capitalismo. *Nexos Económicos*, *IV*(7), 1-26. https://periodicos.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/5441/3913
Filho, M. H. A., Leite, L. W. C. & Chambarelli, M. A. P. (2015). Parcerias público-privadas: Uma classe de ativos para investimentos. *Revista do BNDES*, *44*, 251-309. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7101/1/RB%2044%20Parcerias%20p%C3%BAblico-privadas_P.pdf
Firmino, S. I. R. (2010, julho 28-30). As parcerias público-privadas no contexto da nova governança pública: As razões de ordem política. Em *V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Bueno Aires, Argentina. https://www.academia.edu/298113/As_Parcerias_P%C3%BAblico-Privadas_no_Contexto_da_Nova_Governan%C3%A7a_P%C3%BAblica_as_raz%C3%B5es_de_ordem_pol%C3%ADtica
Firmino, S. I. R. (2014). *Parcerias público-privadas em Portugal: Accountability, modelos e motivações subjacentes* [Tese de Doutoramento não publicada]. Universidade do Minho, Portugal.
Flinders, M. (2005). The politics of public–private partnerships. *The British Journal of Politics & International Relations*, (7), 215-239.
Flinders, M. (2010). Splintered logic and political debate. Em G. A. Hodge, C. Greve & A. E. Boardman (Eds.), *International handbook on public–private partnerships* (pp. 115-131). Edward Elgar.
Flinders, M. & Huggins C. (2021). Modes of governance, populist pressures and public sector reform. Em J. Connolly & A. Zwet (Eds.), *Public value management, governance and reform in Britain*. (pp. 87-114). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55586-3
Florek, M., Breitbarth, T., Conejo, F. (2008). Mega event = mega impact? Travelling fans' experience and perceptions of the 2006 Fifa World Cup Host Nation. *Journal of Sport & Tourism*, *13*(3), 199-219. https://doi.org/10.1080/14775080802310231
Fonseca, P. (2014). Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Em A. B. C. André, M. B. Marcos & A. M. Cintra (Eds.), *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro* (pp. 30-79). Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea). http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3230
Fonseca, P. C. D. (2010). Keynes: O liberalismo económico como mito. *Economia e Sociedade*, 19(3, 40), 425-447. https://www.scielo.br/j/ecos/a/QhXSWVFjG5rfnZfnjHdWp6r/?format=pdf&lang=pt
Freire, A. (2005). Identidades ideológicas e partidárias na europa: Portugal, Espanha e Grécia em perspetiva comparativa. *Sociologia, Problemas e Práticas*, *47*, 11-33. http://hdl.handle.net/10071/183
Freire, A. (2006). *Esquerda e direita na política europeia: Portugal, Espanha e Grécia em perspetiva comparada*. ICS – Imprensa de Ciências Sociais.
Freire, A. (2009, março 22-23). A esquerda europeia ante os dilemas da imigração. Em *Seminário Diversidade e identidade nacional na União Europeia: Desafios multiculturais* (pp. 255-279), organizado pelo IPRI-UN Instituto Português de Relações Internacionais – IPRI. http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2338/2139
Freire, A. (2013). Crise e transformação nas esquerdas europeias, antes e depois do fim dos regimes do "socialismo realmente existente" (1989-1991). Em P. A. Oliveira (Coord.), *O fim da URSS, a nova Rússia e a crise das esquerdas* (pp. 247-301). Colibri – Fundação Mário Soares.
Freire, A. (2015). *O futuro da representação política democrática*. Nova Veja.
Frey, B. S. & Ramser, H. (1976). The Political-business cycle: a comment. *Review of Economic* Studies, *43*(3), 553-555. https://doi.org/10.2307/2297236
Fukuyama, F. (2006). *Depois dos Neoconservadores: A América na encruzilhada*. Gradiva.
Fukuyama, F. (1989). The end of history. *The National Interest*, *16*. https://pages.ucsd.edu/~bslantchev/courses/pdf/Fukuyama%20-%20End%20of%20History.pdf
Gallo, F. (2013). Território, política e infraestruturas: a influência do governo federal na política urbana dos municípios brasileiros. *Sociedade & Natureza*, *25*(3), 453-467. https://www.redalyc.org/pdf/3213/321329292002.pdf

Gemenis, K. (2013). Estimating parties' policy positions through voting advice applications: Some methodological considerations. *Acta Politca*,*48*(3), 268–295. https://doi.org/10.1057/ap.2012.36

Gentili, P. & Sader, E. (2008). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático* (8ª ed). Paz e terra.

Giacomoni, J. (2021). *Orçamento Público* (18ª ed.). Atlas.

Giambiagi, F. & Moreira, M. M. (1999). *A economia brasileira nos anos 90*. Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – BNDES. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf

Giddens, A. (1997). *Para além da esquerda e da direita*. Celta.

Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Polity Press.

Giddens, A. (1999). *Para uma terceira via: a renovação da social-democracia*. Editorial Presença.

Giddens, A. (1999a). *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Record.

Giddens, A. (2007). *O debate global sobre a terceira via*. Universidade Estadual Paulista – Unesp.

Gil A. C. (2002). *Como elaborar projetos e pesquisa* (4a. ed.). Atlas.

Gomes, E. C. S. (2007). Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, *110*, 28-40. https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/614

Gomes, R. G. (2018). As parcerias público-privadas na Europa e em Portugal. *Working Paper*, *4*, Dinâmia'CET, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, Fundação para a Ciência e Tecnologia - FCT. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/16661/1/DINAMIA_WP_2018-04.pdf

Gomide, A. Á. (2015). Condicionantes institucionais: À execução de projetos de investimentos em infraestrutura: Uma nota de pesquisa. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (7). https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6791/1/BAPI_n7_condicionantes.pdf

Gomide, A. Á. & Boschi, R. R. (2016). *Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspetiva comparada*. Instituto de Pesquisa Económica – IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057

Gomide, A. Á. & Pereira, A. K. (2018). Os Desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: Aspetos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. Em A. Á. Gomide & A. K. Pereira (Eds.), *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento* (pp. 14-34). Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8524

Gomide, A. Á., Pereira, A. K., Pompermayer, F. M. & Cunha, B. Q. (2018). Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: Achados e recomendações. Em A. Á. Gomide & A. K. Pereira (Eds.), *Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes institucionais ao investimento* (pp. 415-444). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8562/1/Condicionantes.pdf

Gonçalves, L. G., Funchal, B. & Bezerra Filho, J. E. (2017). A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: Um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 e 2014. *Revista de Administração Pública*, *51*(4), 462-481. http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612156337.

Gonçalves, P. C. (2005). *Entidades privadas com poderes públicos* [Tese de doutoramento publicada], Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Teses de doutoramento, Almedina.

Gonçalves, P. C. (2013). *Reflexões sobre o estado regulador e o estado contratante*. Coimbra.

Gough, I. (1982). *Economia política del estado del bienestar* (Tradução G. R. Cabrero). H. Blume Ediciones.

Green, D. & Shapiro, I. (1994). *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*. Yale University.

Greenaway, J., Salter, B. & Hart, S. (2004). The evolution of a 'Meta-Policy': The case of the Private Finance Initiative and the health sector. *British Journal of Politics and International Relations - BJPIR*, *6*(4), 507–526. https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00153.x

Greve, C. & Hodge, G. (2010). Public-private partnerships and public governance challenges. Em S. Osborne, *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 149-162). Routledge.

Grimsey, D. & Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar.
Grin, E. J. & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: Arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, *69*, 85-122. https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584/2050
Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?. *Revista Venezolana de Gerencia*, *8*(23), 379-395. https://www.redalyc.org/pdf/290/29002302.pdf
Guimarães, L. G. F. (2020). *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. Blucher Open Access. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/595837/001204547_Presidencialismo_coalizao_Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Gujarati, D. N. & Porter, D. C. (2011). *Econometria básica* (5ª ed.). AMGH.
Halm, George N. (1965). *Sistemas económicos: análise comparativa*. Fundo de Cultura.
Harvey, D. (2005). *O neoliberalismo: História e implicações* (2ª ed., Tradução A. Sobral & M. S. Gonçalves). Edições Loyola Jesuítas.
Hayek, F. (1990). *O caminho para a servidão* (5ª ed., Tradução. e revisão A. M. Capovilla, J. Í. Stelle & L. M. Ribeiro). Instituto Liberal. http://www.monergismo.com/textos/livros/hayek-ocaminhodaservidao.pdf
HC (2011). Private Finance Initiative. *House of Commons (HC, 1146)*, Treasury Committee, Seventeenth Report of Session 2010–12. https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf.
HC (2014). Autumn Statement 2014. *House of Commons (HC 870)*, Treasury Committee, Ninth Report of Session 2014–15. https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/treasury/Autumn_Statement_2014_web_version.pdf
Heck, H. R., Thomas, S. L. & Tabata, L. N. (2012). *Multilevel modeling of categorical outcomes using IBM SPSS: Quantitative methodology series*. Routledge.
Heilbroner, R. (1959). *Grandes economistas* (Tradução W. Dutra). Zahar Editores.
Hellowell, M. (2010). The UK's private finance initiative: History, evaluation, prospects. Em G. Hodge, C. Greve & A. E. Boardman (Eds.), *International handbook on public-private partnerships* (307-332). Edward Elgar.
Hermany, R. & Machado, B. R. S. (2021). O federalismo cooperativo e à saúde pública: Uma análise dos desafios da autonomia local brasileira em tempos de pandemia de covid-19. *Revista Jurídica Luso-Brasileira - RJLB*, *7*(1), 1115-1162. https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021_01_1115_1162.pdf
Heywood, A. (2017). *Political Ideologies: An introduction* (6th). Red Globe Press.
Heywood, A. (2010). *Ideologias políticas: Do liberalismo ao fascismo*. Ática.
Hibbs, D. A. Jr. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, *71*(4), 1467-1487. http://www.douglas-hibbs.com/HibbsArticles/APSR-1977.pdf
Hibbs, D. A. Jr. (1987). *The political economy of industrial democracies*. Harvard University Press.
HM Treasury (2020). National infrastructure strategy: Fairer, faster, greener. *CP 329*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/938539/NIS_Report_Web_Accessible.pdf
HM Treasury (2012). A new approach to public-private partnerships. *Document HM*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_parnerships_051212.pdf
Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: O breve século XX*. Companhia das Letras. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4071685/mod_resource/content/1/Era%20dos%20Extremos%20%281914-1991%29%20-%20Eric%20J.%20Hobsbawm.pdf
Hodge, G. & Greve, C. (2005). *The challenge of public–private partnerships: Learning from international experience*. Edward Elgar.
Hodge, G. & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, *67*(3), 545–558. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x
Hodge, G. & Greve, C. (2010). Public-private partnerships: Governance scheme or language game?. *The Australian Journal of Public Administration*, *69*(1), S8–S22. https://doi.org/10.1111/j.1467-

8500.2009.00659.x
Hodge, G. & Greve, C. (2010a). Public-private partnerships and public governance challenges. Em S. Osborne, *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 149-163). Routledge.
Hodge, G. & Greve, C. (2019). *The logic of public–private partnerships: The enduring interdependency of politics and markets*. Edward Elgar.
Hodge, G. , Greve, C. & Biygautane, M. (2018). Do PPP's work? What and how have we been learning so far?. *Public Management Review*, *20*(8), 1105-1121. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428410
Hodge, G, Greve, C. & Boardman, A. E. (2010). *International handbook on public-private partnerships*. Edward Elgar.
Hodkinson, S. (2010). Housing regeneration and the Private Finance Initiative in england: Unstitching the neoliberal urban straitjacket. *Antipode*, *43*(2), 358–383. https://doi.org/doi: 10.1111/j.1467-8330.2010.00819.x
Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, *69*(1), 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, *20*(2-3), 93-109. https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W
Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global varkets*. University of Chicago.
Huber, J. & Inglehart, R. (1995). Expert interpretations of party space and party locations in 42 societies. *Party Politics*, *1*(1), 73-111. https://doi.org/10.1177/1354068895001001004
IBGE (2020). Anuário Estatístico do Brasil 2020. *Periódico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 80, 8-49.
IPECE (2011). A evolução do PIB dos estados e regiões brasileiras no período de 2002-2009 – Valores definitivos. *IPECE Informe*, (20), Instituto de Pesquisa e Estratégia Económica do Ceará – IPECE.
Inglehart, R. (1999). Globalization and postmodern values. *The Washington Quarterly*, *23*(1), p. 215–228. https://www.suz.uzh.ch/dam/jcr:00000000-36d7-41d4-ffff-ffffa53fc53c/inglehart_globalization.pdf
Ingrams, A., Piotrowski, S. & Berliner, D. (2020). Learning from our mistakes: Public management reform and the hope of open government. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4). 257-272. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001.
Jalali, C. (2017). *Partidos e sistemas partidários*. Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos.
Jorge, V. L., Faria, A. M. T., Silva, M. G. S. (2020). Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: Dilemas metodológicos e revisão da literatura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *33*(e227686), 1-44. https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.227686
Jorge, V. L., Silva, M G., Faria, A. M. T. & Ferreira, A. R. (2018). Análise dos programas eleitorais dos candidatos a presidente em 2014: O posicionamento ideológico do PT e do PSDB. *Revista de Sociologia e Política*, *26*(67), 1-20. https://doi.org/10.1590/1678987318266701
Judt, T. (2011). O mal ronda a terra: Um tratado sobre as insatisfações do presente (Tradução, C. Nogueira).Objetiva.
Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, *14*, 322-331.
Kalil, M. V. A. (2014). *Estado subsidiário, privatizações e parcerias público-privadas*. Lumen Juris.
Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido, P. (1999) Governance Matters. *Policy research working paper 2196*. The World Bank. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568
Kaufmann, D. (2005). Myths and realities of governance and corruption. *The World Bank*, 81-98. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8089/1/MPRA_paper_8089.pdf
Kerr, D. (1998). The private finance initiative and the changing governance of the built environment. *Urban Studies*, *35*(12), 2277-2301. https://doi.org/10.1080/0042098983881
Kinzo, M. D. G. (2001). A democratização Brasileira: Um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo Em Perspetiva*, *4*(15). https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400002
Kinzo, M. D. G. (2003). Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política. *Política & Sociedade*, *2*(2), 11-21. https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3390

Kinzo, M. D. G. (2005). Os partidos no eleitorado: Percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, *20*(57), 65-81. https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000100005

Kooiman, J. (1999). Social-political governance: Overview, reflections and design. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, *1*(1), 67-92. https://doi.org/10.1080/14719037800000005

Krause, G. A. (2005). Electoral incentives, political business cycles and macroeconomic performance: Empirical evidence from post-war US personal income growth. *British Journal of Political Science*, (35), 77-101. https://doi.org/10.1017/S0007123405000049

Krause, S. M. & Schmitt, R. (2005). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Universidade Estadual Paulista – Unesp.

Krause, S. M., C. & Miguel, L. F. (2017). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. Universidade Estadual Paulista – Unesp.

Kroh, M. (2007). Measuring left-right political orientation: The choice of response format. *Public Opinion Quarterly*, *71*(2), 204-220. http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfm009

Lamounier, B. (1991). Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, *2*(2), Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 9-25. https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2315

Laubé, V. R. (1990). Distrito Federal: Organização e natureza jurídica decorrentes da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, *27*(105), 47-64. https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175758

Lewis, M. K. (2021). *Rethinking public private partnerships*. Edward Elgar Publishing.

Lima Jr., O. B. (1981). Evolução e crise do sistema partidário brasileiro: As eleições legislativas estaduais de 1947 a 1962. Em D. V. Fleischer, *Os partidos políticos no Brasil(Volume 1, pp. 24-45)*. Universidade de Brasília.

Limoncic, F & Martinho, F. C. P. (2010). *Os intelectuais do antiliberalismo: Projetos e políticas para outras modernidades*. Civilização Brasileira.

Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, *76*, 17-41. https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002

Linder, S. H. (1999). Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist*, *43*(1), 35-51. https://doi.org/10.1177/00027649921955146

Linz, J. (2001). Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença?. Em Lamounier, B. (org.), *A opção parlamentarista* (pp. 61-120). https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6829237/mod_resource/content/1/Linz%2C%20Juan%20-%20Presidencialismo%20ou%20parlamentarismo%20faz%20alguma%20diferen%C3%A7a%3F.pdf

Lipset, S. M. (2007). O conflito ideológico no século XX. Em J. C. Espada, M. F. Plattner & A. Wolfson (Coords.), *Direita e esquerda? Divisões ideológicas no século XXI* (pp.12-18). Colecção: Ideias e Estudos Políticos, Universidade Católica, Lisboa.

Lipset, S. M. (1960). *Political man: The social bases of politics*. Doubleday and Company.

Lopes, J. M. (2011). *O espectro da corrupção*. Almedina.

Maciel, A. P., Alarcon, A. de Oliveira & Gimenes, É. R. (2017). Partidos politicos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, *8*(3), 72-88. http://dx.doi.org/10.5380/recp.v8i3.54834

Machado, C. (2017). Coligações revisitadas: Metodologias e encruzilhadas. Em S. M. Krause & L. F. Miguel, L. F., *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso* (pp. 39-60). Universidade Estadual Paulista – Unesp.

MacRae, C. D. (1977). A political model of the business cycle. *Journal of Political Economy*, *85*(2): 239-263.

Madeira, R. M. & Tarouco, G. S. (2011). Esquerda e direita no Brasil: Uma análise conceitual. *Revista*

Pós Ciências Sociais, *8*(15), 171-185. https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/591
Mainwaring, S. (1991). Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, *24*(1), 21-43. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/141_0.pdf
Mainwaring, S. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: O caso do Brasil. *Lua Nova* (28-29). https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003
Mainwaring, S. (2001). Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil. Mercado Aberto, Fundação Getúlio Vargas.
Mainwaring, S., Meneguello, R. & Power, T. (2000). *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: Quais são, o que defendem, quais são suas bases*. Paz e Terra.
Majone, G. (1996). Regulation and its modes. Em G. Majone, *Regulating Europe* (pp. 9-27). Routledge.
Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, *17*(2), 139-167. https://web.archive.org/web/20170809134740id_/http://www.darryljarvis.com/uploads/2/2/6/9/22690064/4007608.pdf
Malfas, M., Theodoraki, E., Houlihan, B (2004). Impacts of the Olympic Games as mega-events. *Municipal Engineer*, *157*(3), 209-220. https://doi.org/10.1680/muen.157.3.209.49461
Mannhein, K. (1968). *Ideologia e utopia* (Tradução. S. M. Santeiro). Zahar.
March, J.G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. Free Press.
Marcos, R. M. F. (2017). *História da administração pública*. Almedina.
Marcuse, H. (1973). *A ideologia da sociedade industrial: O homem unidimensional* (4ª ed.). Zahar.
Marshall, T. (1967). *Cidadania, classe social e status* (Tradução M. P. Gadelha). Zahar. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf
Maskin, E. & Tirole, J. (2008). Public–private partnerships and government spending limits. *International Journal of Industrial Organization*, *26*(2), 412-420. https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2007.05.004
Mathiasen, D. G. (1999). The new public management and its critics. *International Public Management Journal*, *2*(l): 90-l11. https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87433-4
Matias-Pereira, J. (2014). *Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais* (4ª ed.). Atlas.
Mattick, P. (2010). *Marx & Keynes: os Limites da Economia Mista*. Antígona.
Mattos, C. & Maffia, D. V. (2015). *Aspetos jurídico/económicos das parcerias público-privadas (PPP)*. Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados, Brasil.
Mayhew, D. R (2004). *Congress: The electoral connection* (2nd.). Yak University Press.
Mazetto, Flávio E. (2015). Estado, políticas públicas e neoliberalismo: Um estudo teórico sobre as parcerias público-privadas. *Caderno de Estudos Interdisciplinares*, *Edição Especial*. https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/406
McCullagh, P. & Nelder, J. A. (1989). *Generalized linear models* (2nd ed.). Chapman & Hall.
McNutt, P. A. (2002). *The economics of public choice* (2nd ed.). Edward Elgar.
McQuaid, R.W. (2000). The theory of partnership: Why have partnerships?. Em S. P. Osborne (ed.), *Managing public-private partnerships for public services: An international perspective* (pp. 9-35). Routledge.
Medeiros, N. P. (2018). *Influência da ideologia partidária na formalização de orçamentos participativos no Brasil* [Tese do doutoramento não publicada]. Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.
Mendes, M. (2005). Federalismo fiscal. Em C. Biderman & P. Arvate, *Economia do setor público no Brasil* (pp. 421-461). Campus. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/244453/mod_resource/content/1/Arvate_Biderman_cap_22.pdf
Mises, L. (1998). *Interventionism: Na economic analysis*. Bettina Bien Greaves.
Mises, L. (2010). *Liberalismo: Segundo a tradição clássica* (Tradução H Coutinho). Instituto Ludwig

von Mises Brasil.
Mishra, R. (1995). *O estado-providência na sociedade capitalista: Estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Celta Editora.
Mizell, L. (2018). Public-private partnerships at the subnational level of government: The case of PFI in the United Kingdom. Em *OECD multi-level governance studies, subnational public-private partnerships: Meeting infrastructure challenges* (pp. 75-105). OECD. https://doi.org/10.1787/2414679x
Mohn, P. (2010). A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, *47*(187), 215-244.
Moraes, R. Q. (2014). A evolução histórica do estado liberal ao estado democrático de direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *Revista de Informação Legislativa*, *51*(204), 269-285.
Moura, F. P. (1981). Ciclos políticos e modelos político-econométricos. *Estudos de Economia*, *I*(3), 263-288. https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9811/1/ee-fpm-1981.pdf
Mozzicafreddo, J. P. (1994). O estado-providência em transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (16), 11-40. https://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/24/236.pdf
Mozzicafreddo, J. P. (1997). *O estado-providência e cidadania em Portugal*. Celta.
Mozzicafreddo, J. P. (2010). O papel do estado na sociedade. Em *Pilares da Estratégia Nacional* (pp. 75-94). Edições Prefácio-Instituto da Defesa Nacional.
Mozzicafreddo, J. P. (2017). Como tornar a administração pública um serviço público no contexto de estados e sociedades complexas. *Estudos de Administração e Sociedade*, *2*(2), 19-46. https://periodicos.uff.br/revistaeas/article/view/22703/13322
Mozzicafreddo, J., Gomes, J. S. & Batista, J. S. (2007). *Interesse público, estado e administração pública*. Celta.
Mueller, D. (2003). *Public choice III*. Cambridge University Press.
Murad, N. (1993). *La Protection sociale* (2e éd). Ed. La Découverte.
NAO (2020). Managing PFI assets and services as contracts end. *Cabinet Office, HM Treasury. Report by the Comptroller and Auditor General* (*HC 369, Session 2019–2021*). https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/06/Managing-PFI-assets-and-services-as-contracts-end.pdf
Netto, P. D. O. (2018). *As parcerias público-privadas e os novos desafios do setor de infraestrutura: Crise económica, ajuste fiscal, reequilíbrio contratual e perspetivas para o futuro*. Lumen Juris.
Newman, J. (2001). *Modernising governance: New labour, policy and society*. SAGE Publications. http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/5968/1/82.pdf
Newman, J. & Clarke J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, *37*(2), 353-381. https://www.scielo.br/j/edreal/a/D9rWCZq8yqtBmtCTQSCjnPk/?format=pdf&lang=pt
Nicolau, J. (2006). O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, *49*(4), 689-720. https://www.redalyc.org/pdf/218/21849402.pdf
Nohara, I. P. (2014). Desafios jurídicos das parcerias público-privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. *Revista de Direito Económico Socioambiental*, *5*(2), 184-203.
Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, *42*(2),169-190. https://doi.org/10.2307/2296528
Nordhaus, W. D. (1989). Alternative models to political cycles. *Cowles Foundation Discussion* (*Paper nº 927*). https://elischolar.library.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2169&context=cowles-discussion-paper-series
Novelli, J. M. N. (2010). A questão da continuidade da política macroeconómica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, *18*(36), 227-240. https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NNHBvMBK87QHRyV9XCFcQSB/?lang=pt
Novelli, J. M. N. (2014). O neodesenvolvimentismo no Brasil: Ideias económicas sem poder político. *38º Encontro Anual da Anpocs: Desenvolvimento: caminhos e descaminhos de um debate contemporâneo. Fundação Capes (Proc. BEX 1239/12-3)*. https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt12-1/8926-o-neodesenvolvimentismo-no-brasil-ideias-economicas-sem-poder-politico/file
Nozick, R. (1988). *Anarquía, estado y utopía* (2ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
Nwangwu, G. (2021). Addressing the impacts of the Covid-19 pandemic on public-private partnership

(PPP) contracts. *The Journal of Sustainable Development, Law and Policy*, *12*(2), 368-397. https://dx.doi.org/10.4314/jsdlp.v12i2.9

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, *66*(3), 353–366. doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x

Offe, C. (1984). *Problemas estruturais do estado capitalista* (Tradução B. Freitag). Tempo Brasileiro.

Oliveira, B. K. V. & Fernandes, J. L. M. (2013). As eleições municipais no nordeste: Uma análise dos resultados eleitorais para as prefeituras (2000-2012). *Teoria & Pesquisa, Revista de Ciência Política*, *22*(2), 71-83. https://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.2013.018

Oliveira, C. & Turgeon, M. (2015). Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro. *Opinião Pública*, *21*(3), 574-600. https://doi.org/10.1590/1807-01912015213574

Osborne, D. & Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass., Addison-Wesley Public Comp.

Osborne, S. P. (2000). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. Routledge.

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Paiva, D., Braga, M. do S., Pimentel, Jr. & Jairo T. P. (2007). Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião Pública*, *13*(2), 388-408. https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200007

Paiva, S. M. C. & Rocha, C. A. (2005). Parceria público-privada: O papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004. *Consultoria Legislativa*, *Texto para Discussão*, (25), 1-76. http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113

Pares, A. & Valle, B. (2006). A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. Em J. Giacomoni & J. L. Pagnussat (Orgs.), *Planejamento e orçamento governamental* (Vol. 1, pp. 229-270). Escola Nacional de Administração Pública – Enap. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5341357/mod_resource/content/1/Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20ENAP.pdf

Peixoto, J. P. M. (2015). Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento. *Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas*. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518604/001056459.pdf

Pereira, A. M. (2013). *Os Investimentos Públicos em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Pereira, A. M., & Andraz, J. M. L. G. (2004). *O impacto do investimento público na economia portuguesa*. Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal?. *Análise Social*, *xxxii*(141), 419-442. http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf

Pereira, P. T. (2012). *Portugal: Dívida pública e défice democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Pereira, R. V. & Gelape, L. O. (2015). Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: O caso das razões originárias de sua adoção. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 52, (205), 261-279. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p261.pdf

Peres, P. & Lenine, E. (2017). Uma abordagem ecológica das coligações eleitorais. Em S. M. Krause & L. F. Miguel, L. F., *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso* (pp. 61-92). Universidade Estadual Paulista – Unesp.

Perissinotto, R. (2014). O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. *Revista de Sociologia e Política*, *22*(52), 59-75. https://doi.org/10.1590/1678-987314225205

Peters, B. G. & Pierre, J. (2010). Public-private partnerships and the democratic deficit: Is performance-based legitimacy the answer?. Em M. Bexell & Mörth M., *Democracy and public-private partnerships in global governance* (pp. 41-54). Palgrave Macmillan.

Pieranti, O. P., Rodrigues, S. & Peci, A. (2007, 22-26 setembro). Governança e new public management: Convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, *XXXI Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, Brasil, 1-16. https://doi.org/10.1590/S1984-

92302008000300002
Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, (48), 143-79. https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004
Pierre, J. & Peters, G. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, *8*(2), 223-243. http://www.jstor.org/stable/1181557
Pierre, Jon (1998). *Partnerships in Urban Governance: European and american experiences*. Palgrave Macmillan.
Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
Pieterse, J. N., Lim, H. & Khondker, H. (2021). *Covid-19 and governance: Crisis reveals*. Routledge.
Pinheiro, A. C. (1999). Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?. Em F. Giambiagi & M. M. Moreira (Orgs.), *A economia brasileira nos anos 90* (pp. 147-182). Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf
Pires, R. R. & Gomide, A. (2021). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (29). Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea). http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966
Pochmann, M. (2013). Desafios do desenvolvimento brasileiro. *Educação & Sociedade*, *34*(124), 705-722. https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300004
Polanyi, K. (2000). *A grande transformação: As origens da nossa época* (2ª ed., Tradução F. Wrabel). Campos [The Great Transformation, 1944].
Pombeiro, A. A. F. (2003). *As PPP/PFI: Parcerias público-privadas e a sua auditoria*. Áreas.
Pollitt, C., Boucakaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd ed.). Oxford: University Press.
Pollitt, C. & Bouckaert G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New Public Management, governance, and the neo-weberian state* (3th ed.). Oxford University Press.
Pollitt, C. & Bouckaert G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age austerity* (4 ed.). Oxford.
Pollitt, M. G. (2002). The declining role of the state in infrastructure investments in the UK. Em S. V. Berg, M. G. Pollitt & M. Tsuji (Eds.), *Private initiatives in infrastructure: Priorities, incentives and performace* (pp. 67-100). Edward Elgar.
Power, T. J., & Zucco, C. Jr. (2009). Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990–2005: A research communication. *Latin American Research*, *44*(1), 218-246. doi:10.1353/lar.0.0072.
Power, T. & Zucco Jr., C. (2011). *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.
Prakash, A. & Hart, J. (1999). *Globalisation and governance*. Routledge.
Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(2), 229–252. https://doi.org/10.1093/jopart/mum015
Quaesner, L. S., Sallaberry, J. D., Clemente, A. & Costa, M. (2017). Pesquisa em teoria da escolha pública. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (7). http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/07/teoria-escolha-publica.html
Radar PPP (2016). *Material de leitura do seminário de melhores práticas em PPPs*. https://radarppp.com/biblioteca/material-de-leitura-previa-do-seminario-de-melhores-praticas-em-ppps-organizado-pela-embaixada-britanica-brasilia/
Regis, A. (2002). Ideologias políticas, direitos humanos e estado: Do liberalismo à terceira via; reflexões para a discussão do modelo de estado brasileiro. *Esmafe – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*, (4), 191-216. https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/148
Rego, A. C. P. (2015). O presidencialismo de coalizão e o legislativo. Em J. P. M. Peixoto, *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento* (pp. 53-70), Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518604/001056459.pdf

Reiçadas, R. (2020). *Guia de apoio ao utilizador: Referências bibliográficas*. Biblioteca do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa. Norma American Psychological Association (7th ed.).

Reis, C. J. O. & Cabral, S. (2017). Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos desportivos: Um estudo comparativo da provisão de arenas desportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. Revista de Administração Pública, 51(4), 551-579. https://doi.org/10.1590/0034-7612158071

Reis, M. L. (2014). Reforma do estado: Da administração burocrática à administração pública gerencial: O caso brasileiro. *FOCO - Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio*, *7*(1), 104-137. https://revistafoco.emnuvens.com.br/foco/article/view/110

Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, *XLIV*, 652-667. https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf

Ribas, V. L. (2020). *Dinâmicas e formatos dos sistemas partidários estaduais brasileiros (1982-2018)* [Tese de doutoramento não publicada]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRG, Brasil.

Richardson, J. (2012). New governance or old governance? A policy style perspective. Em D. Levi-Faur, *The Oxford handbook of governance* (pp. 1-17). Oxford Academic. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0022

Roback, P. & Legler, J. (2021). *Beyond multiple linear regression: Applied generalized linear models and multilevel models in R*. Chapman and Hall/CRC. https://doi.org/10.1201/9780429066665

Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspetiva comparada: Sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 9-27. https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4Mt6QjnCZHYbGfNTXyTygdy/?lang=pt&format=pdf

Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. American Economic Review, 80(1), p. 21-36. https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer90.pdf

Rogoff, K. & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *National Bureau of Economic Research – NBER*, *Working Paper Series* (*Working Paper 1838*), 1-41. Oxford University Press. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w1838/w1838.pdf

Romo, (2018). Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin. Em *ECONOMÍAunam*, *15*(43), 7-42. https://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v15n43/1665-952X-eunam-15-43-7.pdf

Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'Etat providence*. Éditions du Seuil.

Rosanvallon, P. (2002). *O liberalismo económico: História da ideia de mercado* (Tradução A. P. Rocha). EDUSG, Coleção Ciências Sociais.

Rosas J. C. & Ferreira, R. (2014). *Ideologias Políticas Contemporâneas*. Almedina.

Rosenau, J. N. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. Em J. N. Rosenau & Czempiel, *Governança sem governo: Ordem e transformação da política mundial* (pp. 11-46, Trad. S. Bath). Editora Universidade de Brasília. http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17553/material/2.4%20COMPLEMENTAR%20-%20Rosenau%20&%20Otto%20-%20Governan%C3%A7a%20sem%20governo.pdf

Sakurai, S. N. (2009). Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: Uma análise para o período 1990-2005 (Via dados em painel). *Estudos Económicos*, *39*(1), 39-58. https://www.scielo.br/j/ee/a/FtXqpLTnrfKCPrs87TRnVSx/?lang=pt&format=pdf

Saldanha, D. C. (2017). *Formação juridical do Brasil: Uma história do federalismo à brasileira* [Tese de doutoramento não publicada]. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASUHKV/1/cabaleiro_saldanha_hist_ria_federalismo.pdf

Sampaio Jr., P. A. (2012). Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: Tragédia e farsa. *Revista Serviço Social & Sociedade*, (112), 672-688. https://www.scielo.br/j/sssoc/a/XSSKWS3N6nGBxSfFwy7cvTF/?lang=pt

Samuelson, P. & Nordhaus, W. D. (1988). *Economia* (12ª ed.; Tradução. M. F. C. M. Godinho). McGraw-Hill.

Santos, F. (2002). Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, *45*(2), 237-264.

https://www.scielo.br/j/dados/a/zHHRFwtxHwbgPJys89W7szP/?format=pdf&lang=pt
Santos, B. S. (1987). O estado, a sociedade e as políticas sociais: O caso das políticas de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (23), 13-74. http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Sociedade_Politicas_Sociais_RCCS23.PDF
Sarmento, J. M. (2013). *Parcerias público-privadas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos – FFMS. Ensaios da Fundação.
Sarmento, J. M. & Renneboog, L. (2021). Renegotiating public-private partnerships. *Journal of Multinational Financial Management*, *59*, 1-19. https://doi.org/10.1016/j.mulfin.2020.100661
Sartori, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Zahar.
Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.
Sartori, G. (1969). Politics, ideology, and belief systems. *American Political Science Review*, *63*(2), 398-411. https://doi.org/10.2307/1954696
Saussier, S. & Brux, J. (2018). *The economics of public-private partnerships: Theoretical and empirical developments*. Springer International Publishing.
Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. SAGE Publications
Scheeffer, F. (2014). Esquerda e direita: Velhos e novos temas. *38º Encontro Anual da Anpocs, GT 27 – Partidos e sistemas partidários*, Brasil. https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt27-1/9084-esquerda-e-direita-velhos-e-novos-temas/file
Scheeffer, F. (2016). *Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: Faz sentido ainda falar em esquerda e direita?* [Tese de doutoramento não publicada]. Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172579?show=full
Scheeffer, F. (2018). A alocação dos partidos no espetro ideológico a partir da atuação parlamentar. *E-Legis - Revista Eletrónica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, *11*(27), p. 119-142. https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/435
Scheeffer, F., Faveri, D. B. & Silva Jr, E. S. (2020). A influência das ideologias partidárias nos gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *25*(80), 1-21. https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.78480
Schneider, B. R. (2014). O estado desenvolvimentista no Brasil: Perspetivas históricas e comparadas. Em A. A. Gomide & R. R. Pires (Edt.), *Capacidades estatais e democracia arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 31-56). Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea). http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098
Schumpeter, J. A. (1943). *Capitalism, docialism and democracy*. Routledge.
SCR (2019). Sistema de Contas Regionais: Brasil 2019. *Contas Nacionais*, (83). https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101873_informativo.pdf
Senaviratna, N. A. M. R. & Cooray, T. M. J. A. (2019). Diagnosing multicollinearity of logistic regression model. *Asian Journal of Probability and Statistics*, 1-9. http://dx.doi.org/10.9734/ajpas/2019/v5i230132
Shaw, E. (2004). What matters is what works: The third way and Private Finance Initiative. Em S. Hale, W. Leggett & L. Martell (Eds.), *The third way and beyond: Criticisms, futures, alternatives* (pp. 64-82). Manchester University Press. https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/34995/The%20Third%20Way%20and%20beyond.pdf?sequence=1
Shi, M. & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why?. *Journal of Public Economics*, *90*(8-9), 1367–1389. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S004727270500143X?via%3Dihub
Shugart, M. S. (2005). Comparative electoral systems research: The maturation of a field and a new challenges ahead. Em M. Gallaguer & P. Mitchell (Eds.), *The politics of electoral systems* (pp. 25-55). Oxford University Press. https://www.blogary.org/wp-content/uploads/2011/10/The_Politics_of_Electoral_Systems.pdf#page=30
Silva, J. A. (2005). *Curso de direito constitucional positivo* (25ª ed.). Malheiros Editores. https://estudeidireito.files.wordpress.com/2016/03/josc3a9-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional-positivo-2005.pdf
Silva, J. M. B. (2016). *Parceria público-privadas*. Almedina

Silva F., E. B. (2015). Financiamento de parcerias público-privadas no setor de infraestrutura: Desafios e oportunidades para a atração de capital estrangeiro. Em A. M Souza & P. Miranda, (Eds.), *Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planeamento e políticas públicas* (pp. 173-201). Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea). http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5891

Silvestre, H. C. (2019). *A (Nova) governança pública*. Coleção Gestão Pública, 10. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea). https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4286

Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo:Reforma gradual e pacto conservador*. Cia. das Letras.

Singer, André (2000). *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*. Edusp.

Siqueira, M. S. & Reyes-Tagle, G. (2017). *Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada: Estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. http://dx.doi.org/10.18235/0000612

Skidelsky, R. (2010). *Keynes: O regresso do mestre* (Tradução S. Oliveira). Texto.

Soares, M. M. & Machado, J. A. (2018). *Federalismo e políticas públicas*. Escola Nacional de Administração Pública – Enap. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas.pdf

Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.

Souza, C. (2018). *Coordenação de políticas públicas*. Escola Nacional de Administração Pública - Enap. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf

Souza, C. (1996). Reinventando o poder local: Limite e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspetiva*, *10*(3), 103-112. http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf

Stake, R. E. (2011). *Pesquisa qualitativa [recurso eletrónico]: Estudando como as coisas funcionam* (Tradução K. Reis). Dados eletrónicos. Penso.

Stake, R. E. (2006). *Multiple case study analysis*. The Guilford Press.

Steger, M. B. & Roy, R. (2013). *Introdução ao Neoliberalismo* (Tradução D. E. Duarte). Atual.

Stiglitz, J. E. & Bruce C. G. (2017). *Por uma Sociedade de Aprendizagem: Repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre* (Tradução S. M. Felício & P. Tavares). Bertrand.

Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public services*. Palgrave.

Szklarowsky, L. F. (2001). Distrito Federal: Município ou estado e a lei de responsabilidade fiscal. *Revista do Tribunal de Contas da União*, *38*(150), 205-209. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/690/r150-14.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Tarouco, G. S. & Madeira, R. M. (2013). Partidos, programas e o debate sobre a esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, *21*(45), 149-165. https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JK9SrZwCBvgwNB8DgR5m4yN/?format=pdf&lang=pt

Tarouco, G. S. & Madeira, R. M. (2013a). Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: Análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, *7*(2), 93-114. https://doi.org/10.22456/1982-5269.38573

Tarouco, G. S. & Madeira, R. M. (2015). Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: Análise de um expert survey. *Civitas*, *15*(1), e24-e39. https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.18077

Tavares, R. (2015). *Esquerda e direita: Guia histórico para o século XXI*. Tinta-da-China.

TCE (2018). Parcerias público-privadas na UE: Insuficiências generalizadas e benefícios limitados. *Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu*, *9*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_PT.pdf

Thamer, R. & Lazzarini, S. G. (2015). Projetos de parceria público-privada: Fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, *49*(4), 819-846. http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119746

Thompson, J. B. (1995). *Ideologia e cultura moderna: Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa* (Tradução Grupo de Estudos sobre Ideologia, Comunicação e Representações Sociais da Pós-Graduação do Instituto de Psicologia da PUCRS, Brasil). Vozes

[1990].
Thomson, R., Royed T., Naurin, E., Artés, J., Costello, R., Ennser-Jedenastik, L., Ferguson, M., Kostadinova, P., Moury, C., Pétry, F. & Praprotnik, P. (2017). The fulfillment of parties' election pledges: A comparative study on the impact of power sharing. *American Journal of Political Science*, *61*(3), 527-542. https://doi.org/10.1111/ajps.12313
Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: An introduction* (B. Abel-Smith & K. Titmuss, eds.). Allen & Unwin.
Titmuss, R. M. (1976). *Essays on the ´welfare state´* (3th ed.). Allen & UnWin.
Tirole, J. (2018). *Economia do bem comum* (Tradução R. C. Guerra & P. C. Guerra). Guerra e Paz.
Torfing, J. & Sørensen, E. (2014). The european debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm?. *Policy and Society*, *33*(4), 329–344. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.003.
Torfing, J., Peters, B. Guy, Pierre, J. & Sørensen, E.(2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.
Tsatsanis, E. (2015). O futuro da governança democrática na era da globalização: O triunfo ideológico de uma forma de governo ultrapassada. Em A. Freire, *O futuro da representação política democrática* (pp. 157-177). Nova Veja.
Torres, J. C. O. (2017). *A formação do federalismo no Brasil*. Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
Undurraga, T. (2015). Neoliberalism in Argentina and Chile: Common antecedents, divergent paths. *Revista de Sociologia e Política*, *23*(55), 11-34. http://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235502
Vaz, V. R. C. & Merlo, E. M. (2020). O consenso de Washington no Brasil: Estabilização conservadora e estagnação. *Aurora*, *13*(1), 37-58. https://doi.org/10.36311/1982-8004.2020.v13n1.p37-58
Veiga, F. J., Veiga, L. G. & Morozumi, A. (2017). Political budget cycles and media freedom. *Electoral Studies*, *45*, pp. 88-99. https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.11.008
Veiga, L. G. & Veiga, F. J. (2005). Ciclos político-económicos nos municípios portugueses. *Conferência do Banco de Portugal, Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*. Lisboa : Banco de Portugal. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/03_lfveiga.pdf
Veiga, L. G., Efthyvoulou, G. & Morozumi, A. (2018). Political budget cycles: Conditioning factors and new evidence. *NIPE Working Paper* (21). https://hdl.handle.net/1822/60732
Veiga, L. F. (2007). Os partidos brasileiros na perspetiva dos eleitores: Mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. *Opinião Pública*, *13*(2), 340-365. https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200005
Viegas, J. M. L (1996). *Nacionalizações e privatizações: Elites e cultura política na história recente de Portugal*. Celta Editora.
Vittor, J. L. & Samples, T. R. (2011). PPPs and Latin American infrastructure markets: Brazil and Chile. *Latin American Law & Business Report*, *19*(7), 1-5. https://www.hoganlovells.com/~/media/hogan-lovells/pdf/publication/lalbr--ppps-and-latin-american-infrastructure--brazil-and-chile_pdf.pdf
Waeyenberge, E. V., Bayliss, B., & Bowles, B. (2021). Shapeshifting in UK infrastructure finance and the limits of regulation. *Working Paper, 61. National Institute of Economic and Social Research*. https://eprints.soas.ac.uk/35152/1/New-final-RM%20WP%20APRIL%202021%20FINALrevised_.pdf
Wapshott, N. (2012). Keynes Hayek: *O confronto que definiu a economia moderna* (Tradução E. Rocha). Publicações Dom Quixote.
Wettenhall, R.r (2003). The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review*, *3*, 77-107. https://doi.org/10.1023/A:1023000128175
Wiesehomeier, N. & Benoit, K. (2007). *Parties and presidents in Latin America: Data from expert surveys in 18 Latin American countries, 2006-2007*. Konstanz; Dublin: University of Konstanz, Trinity College Dublin.
Wiesehomeier, N. & Benoit, K. (2009). Presidents, parties, and policy competition. *The Journal of Politics*, *71*(4), 1435–1447. https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1017/S0022381609990193
Winch, G. M. (2012). Thirty years of private finance in the United Kingdom. Em G. M. Winch, M.

Onishi & S. Schmidt, *Taking stock of PPP and PFI around the world* (pp. 117-125). Certified Accountants Educational Trust. https://study.sagepub.com/sites/default/files/ACCA%20on%20PPPs%20around%20the%20world.pdf

Winch, G., Gunawansa, G., Schmidt, S. & Onishi, M (2012). Introduction. Em G. M. Winch, M. Onishi & S. Schmidt, *Taking stock of PPP and PFI around the world* (pp. 8-10). Certified Accountants Educational Trust. https://study.sagepub.com/sites/default/files/ACCA%20on%20PPPs%20around%20the%20world.pdf

Winch, G. M., Onishi, M., Schmidt, S. (2012). *Taking stock of PPP and PFI around the world*. Certified Accountants Educational Trust, 2-125. https://study.sagepub.com/sites/default/files/ACCA%20on%20PPPs%20around%20the%20world.pdf

Wolf, P. J. W. & Oliveira, G. C. (2016). Os estados de bem-estar social da Europa Ocidental: Tipologias, evidências e vulnerabilidades. *Economia e Sociedade*, *25*(3/58), 661-694. https://www.scielo.br/pdf/ecos/v25n3/1982-3533-ecos-25-03-00661.pdf

Wylde, C. (2012). *Latin America after neoliberalism: Developmental regimes in post-crisis states*. Palgrave Macmillan.

Yan, T., Kreuter, F. & Tourangeau, R. (2012). Evaluating survey questions: A comparison of vethods. *Journal of official statistics*, *28*(4), 503–529. https://www.scb.se/contentassets/f6bcee6f397c4fd68db6452fc9643e68/evaluating-survey-questions-a-comparison-of-methods.pdf

Yescombe, E. R. & Farquharson, E (2018). *Public-private partnerships for infrastructure: Principles of policy and finance* (2nd ed.). Elsevier Science & Technology.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed). Thousand Oaks, Sage.

Zucco Jr., C. (2011). Esquerda, direita e governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. Em T. J. Power & C. Zucco JR. (orgs), *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira* (1ª ed.). Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Zucco Jr., Cesar & Power, T. J. (2020). Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the brazilian party system. *Comparative Politics*, *53*(3), 477– 500. https://doi.org/10.5129/001041521x15941508069585

Zuell, C., & Scholz, E. (2016). 10 points versus 11 points? Effects of left-right scale design in a cross-national perspective. *Research & Methods*, *25*(1), 3-16. https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/80120/ASK_2016_3_16.pdf

Anexos

Anexo A. Contactos para revisão do tema e ajuste do estudo de caso (telefonema, correio eletrónico, encontro presencial e videochamada)[235].

N.	Contacto	Cargo/Instituição	Tipo de contacto/Período	Contributo
1	Alfredo Marvão Pereira	Professor doutor de Economia, no The College of William and Mary – Williamsburg, Estados Unidos.	Presencial, emails e videochamadas, 2016-2022.	Informações sobre o estudo em relação ao tema das infraestruturas/PPPs.
2	André Luiz F. da Silva Vital	Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária do Tribunal de Contas da União – TCU – Brasil.	Email e reunião em videochamada, 2016.	Informações sobre os problemas no uso das PPPs no Brasil (tema das auditorias do TCU).
3	Bárbara Verônica Mágero Viana	Coordenadora-Geral Substituta da Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da União – CCONT do Tesouro Nacional – Brasil.	E-mail, 2016.	Informações sobre as PPPs contratadas no Brasil.
4	Bruno Pereira e Guilherme Naves	Sócios da empresa privada Radar PPP – Brasil.	E-mail, 2016-2022.	Informações sobre as PPPs contratadas no Brasil.
5	Carlos Alexandre Amorim Rocha	Consultor Legislativo do Senado Federal – Brasil.	E-mail, 2016.	Lista das PPPs comunicadas ao Senado Federal.
6	César Zucco Júnior	Politólogo, pesquisador e professor doutor associado na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV-Rio – Brasil.	E-mail, 2020.	Informação sobre a base de dados das estimativas de posição ideológica https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls.
7	David Curtinaz Menezes	Assessor do Departamento de Assuntos Microeconómicos do Ministério do Planeamento, Desenvolvimento e Gestão – Brasil.	E-mail, 2014.	Informação sobre o material das PPPs no Brasil para recolha de dados.
8	Diego Rodrigues Boente	Gerente de Normas e Procedimentos Contábeis da GENOC/CCONF do Tesouro Nacional – Brasil.	E-mail, 2016.	Informações sobre o orçamento (demonstrativos fiscais) Brasil.
9	Jean Estevão de Souza	Datafolha – Brasil.	E-mail, 2021.	Informações sobre o posicionamento ideológico dos partidos brasileiros.
10	Ricardo Toledo Borges	Coordenador de Desenvolvimento e Projetos Especiais e Analista de Infraestrutura do Ministério dos Transportes – Brasil.	E-mail, em 2014.	Informação sobre o material das PPPs no Brasil.

[235] Os nomes das instituições correspondem ao momento que os contactos foram efetuados, bem como os cargos à época. Poderá ter ocorrido alguma alteração na designação da instituição ou no cargo dos mesmos posteriormente, bem como não integrar o quadro de funcionários.

11	Fernando Simões dos Reis	Assessor da Secretaria de Controle Externo no estado do Rio Grande do Sul do TCU – Brasil.	Reunião em videochamada, 2016.	Informações sobre os problemas no uso das PPPs no Brasil (tema das auditorias do TCU).
12	Gabriela Tarouco	Politóloga e professora doutora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Brasil.	E-mail, 2020.	Informação sobre a classificação do posicionamento ideológico dos partidos brasileiros. Indicação da bibliografia de Krause et al. (2017).
13	Gustavo Kummer de Paula	Gerente de Parceria Público-Privada II da PBH Ativos S.A – Brasil.	E-mail, 2016.	Informações sobre as PPPs rodoviárias no Brasil.
14	Heliane Bertulucci Fernandes	Auditora Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – Brasil.	E-mail e telefonema, 2016-2022.	Dados sobre o orçamento e informações orçamentárias das PPPs no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Brasil).
15	José Veiga e Linda Gonçalves Veiga	Professores Doutores da Universidade do Minho – Portugal.	Encontro presencial, 2016 (Lisboa).	Orientação sobre os ciclos políticos e o tema da tese.
16	Nina Wiesehomeier	Professora Doutora Auxiliar de Política Comparada, IE School of Global and Public Affairs, em Madrid (Espanha) e Investigadora Associada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Portugal).	Email, 2021.	Informação sobre a classificação do posicionamento ideológico dos partidos brasileiros no eixo esquerda-direita.
17	Pedro Magalhães	Professor Doutor, Sociólogo e Diretor Científico da Fundação Francisco Manuel dos Santos – Portugal.	Encontro presencial, 2016 (Lisboa).	Conversa sobre o projeto de tese referente ao estudo comparativo entre Portugal e Brasil.
18	Sérgio de Azevedo	Deputado da Assembleia da República – Portugal.	Duas reuniões na Assembleia da República, 2014.	Orientação sobre os contratos de PPPs em Portugal.

Anexo B. Alteração do partido/ideologia do chefe do executivo (federal, estadual, distrital e municipal) entre 2005 e 2021.

Executivo Federal	Alteração partidária	Razão da mudança	Fonte
Governo Federal	Setembro/2016: Vice-presidente do MDB (Movimento Democrático Brasileiro)[236] assumiu a Presidência da República.	*Impeachment* do Presidente da República do Partido dos Trabalhadores (PT).	https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2016/05/dilma-e-afastada-e-temer-assume-o-governo.html
	1) Novembro/2019: Presidente da República desfiliou-se do PSL*. 2) Novembro de 2021: Presidente da República filia-se ao PL**.	Crise política no PSL.	*https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml **https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/11/30/interna_politica,1327091/novo-partido-de-bolsonaro-pl-esteve-no-centro-do-escandalo-do-mensalao-no.shtml
Executivo Estadual e do Distrito Federal	**Alteração partidária**	**Razão da mudança**	**Fonte**
Amazonas	1) 31/03/2010: Vice-governador do PMN (Partido da Mobilização Nacional) assumiu o governo, sendo reeleito em outubro de 2010*. 2) 2011: Governador do PMN se filia ao PSD (Partido Social Democrático)**. 3) 4/4/2014: Vice-governador filiado ao PROS (Partido Republicano da Ordem Social) assumiu o governo***. 4) 5/5/2017: Presidente da Assembleia Legislativa do Amazonas, filiado ao PSD,	1.1) O governador do MDB renunciou para concorrer eleição (renúncia para cumprimento do prazo de desincompatibilização[237]). 2.1) Filiação em razão da criação do PSD, em 27/09/2011. 3.1) O governador do PSD renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização). 4.1) O vice-governador do PROS teve o mandato cassado.	*http://www.amazonas.am.gov.br/2010/03/omar-aziz-o-novo-governador-do-amazonas/ **Website do TSE e https://agora.folha.uol.com.br/brasil/ult10102u902445.shtml ***https://epoca.oglobo.globo.com/tudo-sobre/noticia/2016/06/omar-aziz.html ****https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/presidente-da-assembleia-legislativa-do-amazonas-assume-governo-do-am *****https://g1.globo.com/a

[236] O MDB é o ex-PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), cujo nome e sigla foram alterados em 15/05/2018 (TSE).

[237] A renúncia para atender o prazo de desincompatibilização com vista a candidatura a cargo eletivo ou para aprovação do mandato é garantida por lei no Brasil, seja para presidente da república, governadores de estado e do Distrito Federal e prefeitos, que devem renunciar aos respetivos mandatos conforme definem os prazos da Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990).

	assumiu o governo****. 5) 27/8/2017: Governador se filia ao PDT (Partido Democrático Trabalhista) e assumiu o governo*****.	5.1) Eleição suplementar em decorrência da cassação do mandato do PROS.	m/amazonas/eleicoes/2017/noticia/amazonino-vence-2-turno-da-eleicao-no-am-em-todas-zonas-eleitorais-de-manaus.ghtml
Ceará	1) 2013: Governador se filia ao PROS.	1.1) Governador do PSB se filia ao PROS, criado em 24/09/2013.	https://economia.uol.com.br/noticias/valor-online/2013/10/02/grupo-do-governador-cid-gomes-decide-se-filiar-ao-pros.htm
Maranhão	1) 2002: Vice-governador filiado ao PSB assumiu o governo.	1.1) Governadora filiada ao PFL[238] renuncia para concorrer eleição (desincompatibilização).	https://imirante.com/maranhao/noticias/2003/01/01/jose-reinaldo-toma-posse-e-viaja-para-brasilia.shtml
	2) 17/4/2004: MDB (Ex-PMDB), segunda colocado nas eleições, assumiu o governo.	2.1) Cassação do mandato do governador/PDT, e do seu vice-presidente.	http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-04-18/com-mandato-cassado-jackson-lago-deixa-sede-do-governo-do-maranhao
Mato Grosso	1) 3/2006: MDB do vice-governador assumiu o governo.	1.1) Governador do PPS[239] renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	http://www.controladoria.mt.gov.br/-/silval-barbosa-cumprira-o-mandato-ate-o-fim
Minas Gerais	1) 4/2014: Vice-governador do PP[240] assumiu o governo.	1.1) Governador do PSDB renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/04/04/por-eleicao-de-aecio-anastasia-deixa-governo-mineiro-e-espera-definicao.htm
Paraíba	1) 11/2008: Segundo colocado na eleição de 2006 do MDB (Ex-PMDB) assumiu o governo.	1.1) Mandato cassado.	https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL870319-5601,00-TSE+CASSA+MANDATO+DO+GOVERNADOR+DA+PARAIBA+CASSIO+CUNHA+LIMA.html
Paraná	1) 2006: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, do PSDB assumiu o governo*.	1.1) Governador do MDB (Ex-PMDB) renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização), o vice-governador também renunciou.	*https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1408200610.htm
	2) 6/04/2018: vice-governadora do PP**.	1.2.) Governador do PSDB renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	** https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/beto-richa-deixa-o-cargo-para-concorrer-ao-senado-e-cida-borghetti-assume-o-governo-do-parana.ghtml
Pernambuco	1) 3/2006: Vice-governador do DEM (Ex-PFL) assumiu o governo.	1.1) Governador do MDB renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2803200632.htm
	2) 4/2014: Vice-governador	2.1) Governador do PSB	**http://g1.globo.com/perna

[238] O Partido da Frente Liberal (PFL) alterou o nome e sigla para Democratas (DEM) em março de 2007 (TSE).
[239] O Partido Popular Socialista (PPS) passou a designar Cidadania (sem sigla ou abreviação) em 19/09/2019 (TSE).
[240] O Partido Progressista (PP) alterou o nome para Progressistas, mantendo a sigla PP, em 11/09/2018 (TSE).

	do PDT assumiu o governo**.	renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	mbuco/noticia/2014/04/eduardo-campos-renuncia-ao-mandato-e-lyra-anuncia-secretariado.html
Piauí	1) 4/2010: Vice-governador do PSB assumiu o governo*.	1.1) Governador do PT renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	*https://cidadeverde.com/noticias/55741/wellington-dias-renuncia-cargo-foi-anoite-mais-longa-da-minha-vida
	2) 4/2014: Vice-governador do MDB (Ex-PMDB) assumiu o governo**.	2.1) Governador do PSB renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização)	**https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/pi-governador-wilson-rompe-com-o-pt-e-renuncia-mandato,9fb9b76f6dc25410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html
Rondônia	1) 4/2018: Vice-governador do PSB assumiu o governo.	1.1) Governador do MDB (Ex-PMDB) renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	*https://www.psb40.org.br/noticias/daniel-pereira-do-psb-assume-o-governo-de-rondonia/
Roraíma	1) 11/2004: Segundo lugar na eleição de 2002, do PTB, assumiu o governo*.	1.1) Governador do PT teve o mantado cassado.	*https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1111200415.htm
Santa Catarina	1) 3/2010: Vice-governador do PSDB assumiu o governo*.	1.1) Governador do MDB (Ex-PMDB) renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	*https://al-sc.jusbrasil.com.br/noticias/2131436/luiz-henrique-renuncia-ao-governo-do-Estado
	2) 2/2018: Vice-governador do MDB (Ex-PMDB) assumiu o governo*.	2.1) Governador do PSD renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	*https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/eleicoes/2018/noticia/2018/10/07/ex-governador-de-sc-raimundo-colombo-fica-sem-mandato-apos-sete-anos-de-governo.ghtml
São Paulo	1) 4/2018: Vice-governador do PSB assumiu o governo.	1.1) Governador do PSDB renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/alckmin-deixa-governo-de-sp-e-vice-marcio-franca-assume-cargo.ghtml
Sergipe	1) 12/2013: Vice-governador do MDB (Ex-PMDB) assumiu o governo*.	1.1) Governador do PT faleceu em 2/12/2013.	*https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/12/02/governador-de-sergipe-marcelo-deda-morre-aos-53-anos-em-sao-paulo.htm
	2) 4/2018: Vice-governador do PSD assumiu o governo*.	2.1) Governador do MDB (Ex-PMDB) renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	*https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/jackson-barreto-deixa-governo-de-sergipe-para-concorrer-ao-senado.ghtml
Tocantins	1) 4/2014: Presidente da Assembleia Legislativa do Tocantins do Solidariedade assumiu o governo e venceu a eleição indireta na Assembleia Legislativa em maio/2014*.	1.1) Governador do PSDB renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização), bem como o vice-governador.	*http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2014/05/sandoval-cardoso-e-eleito-por-deputados-governador-do-tocantins.html
	2) 6/2018: Eleição suplementar. Venceu o	2.2) Mandato cassado do governador do MDB e da vice-	**https://g1.globo.com/to/tocantins/eleicao-

	PHS**.	governadora do PV.	suplementar/2018/noticia/mauro-carlesse-e-eleito-governador-do-tocantins-para-o-mandato-tampao.ghtml
	3) 5/2019: Governador do PHS se filia ao DEM***.	3.1) Nova filiação partidária.	***https://conexaoto.com.br/2019/05/29/governador-mauro-carlesse-filia-se-ao-dem-e-assumira-vice-presidencia-nacional
Distrito Federal	1) 31/03/2006: Vice-governadora do PSDB assumiu o governo.	1.1) Governador do MDB (Ex-PMDB) renunciou para concorrer eleição (desincompatibilização).	*https://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes/0,,AA1252100-6290-274,00.html
	2) 17/4/2010: Eleição indireta realizada na Câmara Legislativa. Vitória do MDB* (Ex-PMDB).	2.1) Governador do DEM teve mandato cassado por desfiliação partidária.	*http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/04/rogerio-rosso-e-eleito-novo-governador-do-df.html
Executivo Municipal	**Alteração partidária**	**Razão da mudança**	**Fonte**
Açailândia (MA)	1) 7/2015: Vice-prefeito do PCdoB assumiu o governo.	1.1) Mandato cassado da prefeita do MDB (Ex-PMDB).	*http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/07/camara-municipal-cassa-mandato-da-prefeita-de-acailandia-ma.html
Goianésia do Pará (PA)	1) 1/2016: Vice-prefeito do PSC (Partido Social Cristão) assumiu o governo.	1.1.) Falecimento do prefeito do PR[241] (Partido da República).	*http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/01/apos-morte-do-prefeito-vice-assume-comando-em-goianesia-do-para.html
Tomé-Açu (PA)	1) 4/6/2017: Eleição suplementar. Vitória do MDB (Ex-PMDB).	1.1) O registo de candidatura para prefeito – PT, foi indeferido pela Justiça Eleitoral.	*https://g1.globo.com/pa/para/noticia/aurenice-ribeiro-do-pmdb-e-eleita-a-nova-prefeita-de-tome-acu.ghtml

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e websites de notícias no Brasil.

[241] O Partido da República (PR) alterou nome e sigla para Partido Liberal (PL), em 07/05/2019 (TSE).

Anexo C. Classificação ideológica dos partidos pelo *survey* da ABCP 2010.

Partido	Média	Mín.	Máx.	Desvio padrão	Coef. Var.	Moda	Nº de respostas	Não sabe
PCO	1,1	1	3	0,4	0,35	1	42	5
PSTU	1,2	1	4	0,59	0,49	1	46	1
Psol	1,4	1	4	0,69	0,47	1	47	0
PCB	1,5	1	4	0,74	0,49	1	42	5
PC do B	2,3	1	7	1,15	0,51	2	47	0
PT	2,9	1	5	0,77	0,27	3	46	1
PSB	3	1	5	0,84	0,28	3	46	1
PDT	3,3	2	6	0,87	0,26	3	46	1
PV	3,5	2	5	0,69	0,19	4	47	0
PPS	4	2	6	0,96	0,24	4	43	4
PMDB	4,2	3	6	0,64	0,15	4	46	1
PMN	4,4	3	7	1,41	0,32	3	24	23
PHS	4,5	1	7	1,59	0,36	4	23	24
PSDB	4,6	3	6	0,68	0,15	4	47	0
PT do B	4,7	1	7	1,65	0,35	5	29	18
PTB	5	2	7	1,32	0,27	5	46	1
PTC	5,1	2	7	1,43	0,28	5	20	27
PTN	5,1	3	7	1,29	0,25	5	19	28
PRB	5,1	3	7	1,08	0,21	5	34	13
PSL	5,2	2	7	1,32	0,25	5	20	27
PSC	5,2	3	7	1,11	0,21	5	26	21
PRTB	5,3	2	7	1,39	0,26	6	22	25
PSDC	5,4	3	7	1,18	0,22	6	22	25
PR	5,4	3	7	0,89	0,16	6	38	9
PRP	5,4	4	7	0,81	0,15	5	16	31
PP	6	4	7	0,78	0,13	6	47	0
DEM	6,2	5	7	0,72	0,12	6	47	0

Fonte: Tabela transcrita de Tarouco e Madeira (2015, p. e30).

Anexo D. Classificação ideológica dos partidos pelo *survey* da ABCP em 2018.

Tabela 1 – Descritivas por partido: ideologia						
Partido	**Média**	**Mediana**	**Moda**	**Desvio Padrão**	**N**	**Coef.de Variação**
PSTU	0,51	0	0	1,13	514	220,23
PCO	0,61	0	0	1,19	509	196,03
PCB	0,91	0,9	0	1,27	512	139,91
PSOL	1,28	1	1	1,18	513	92,45
PCdoB	1,92	2	2	1,5	512	78,26
PT	2,97	3	3	1,34	504	44,99
PDT	3,92	4	4	1,48	483	37,84
PSB	4,05	4	4	1,59	468	39,33
Rede	4,77	4	4	1,72	451	35,99
PPS	4,92	5	4	2,36	472	47,83
PV	5,29	5	6	1,79	435	33,83
PTB	6,1	6	7	2,18	481	35,74
Avante	6,32	6	6	2,27	451	35,88
SDD	6,5	7	6	1,98	469	30,51
PMN	6,88	7	7	2,1	444	30,48
PMB	6,9	7	7	2,03	431	29,46
PHS	6,96	7	7	1,94	443	27,82
MDB	7,01	7	6	1,66	453	23,71
PSD	7,09	7	6	1,72	479	24,22
PSDB	7,11	7	6	1,69	496	23,81
Podemos	7,24	7	8	1,76	469	24,27
PPL	7,27	8	10	2,68	465	36,87
PRTB	7,45	8	7	1,98	462	26,52
Pros	7,47	7	8	1,58	472	24,47
PRP	7,59	7	7	1,57	472	20,66
PRB	7,78	8	8	1,48	495	19,97
PR	7,78	8	8	1,53	488	19,61
PTC	7,86	8	8	1,65	480	20,97
DC	8,11	8	8	1,55	503	19,09
PSL	8,11	8	10	1,69	489	20,79
Novo	8,13	8	10	1,72	474	21,17
Progressistas	8,2	8	8	1,53	496	18,69
PSC	8,33	8	10	1,52	505	18,23
Patriota	8,55	9	10	1,58	490	18,54
DEM	8,57	9	10	1,4	511	16,31
Fonte: survey UFPR/ABCP						

Fonte: Tabela transcrita de Bolognesi et al. (2021, p. 7-8).

Anexo E. Classificação ideológica dos partidos pela Pesquisa Nacional ESEB.

Pesquisa nacional Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB)							
2006		**2010**		**2014**		**2018**	
Partido*	Média	Partido*	Média	Partido*	Média	Partido*	Média
PT	5,04	PT	5,62	PT	5,30	PT	4,37
PDT	5,12	PDT	5,08	PDT	5,15	PDT	4,70
PSDB	6,77	PSBD	6,88	PSDB	6,71	PSDB	5,99
DEM	6,48	DEM	6,15	DEM	5,51	DEM	5,07
MDB	6,72	PMDB	7,19	PMDB	6,61	MDB	5,60
PTB	5,61	PTB	5,32	PTB	5,31	PTB	4,87
		PV	5,35	PV	5,07	PV	4,35
		PSOL	3,98	PSOL	4,30	PSOL	3,81
				PSB	5,25	PSB	5,14
				PL	5,14	PR	4,61
				PSC	4,98	PSC	4,72
				PSD	5,16	PSD	4,94
						PODE	4,63
						REDE	3,97
						Patriota	5,00
						DC	3,76
						NOVO	5,36
						PSL	6,72
						PPL	4,55
						PCdoB	4,26
						PSTU	3,19
						PP	4,75
						PRB	4,62
						PHS	4,26
						PROS	4,19
						Avante	4,29

Fonte: ESEB anos 2006, 2010, 2014 e 2018.
Notas: *Partido com nomes/siglas atuais. Elaboração própria.

Anexo F. Classificação ideológica dos partidos pela Pesquisa Nacional “A cara da democracia no Brasil”.

"A cara da democracia no Brasil" 2018				
	N			
*Partido	Válido	Não válido	% Resp.	Média
PT	1.754	746	29,8	3,34
MDB	1.600	900	36,0	5,95
DEM	1.214	1.286	51,4	5,52
PP	1.105	1.395	55,8	4,90
PTB	1.270	1.230	49,2	4,93
PSDB	1.546	954	38,2	6,39
PDT	1.263	1.237	49,5	5,10
PSB	1.183	1.317	52,7	5,38
PSD	1.100	1.400	56,0	5,30
Pesquisa com 2.500 entrevistados em todos os estados brasileiros, em março de 2018.				

"A cara da democracia no Brasil" 2019				
	N			
Partido	Válido	Não válido	% Resp.	Média
PT	1.694	315	15,7	3,04
MDB	1.431	578	28,8	5,24
DEM	1.160	849	42,3	5,33
PSL	1.444	565	28,1	6,93
PSDB	1.415	594	29,6	6,26
Pesquisa com 2.009 entrevistados em 151 municípios brasileiros, em novembro de 2019 (INCT).				

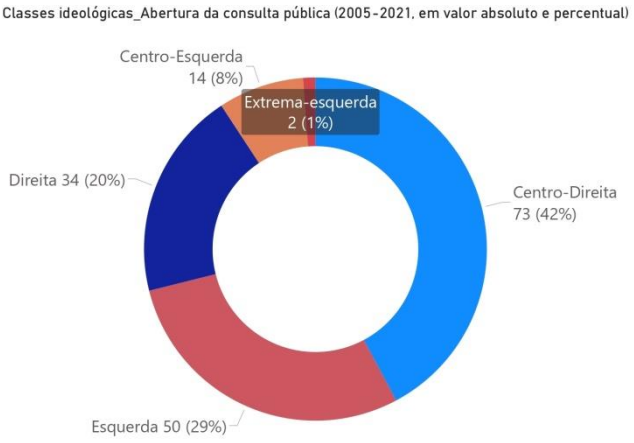
Fonte: Pesquisa nacional “A cara da democracia nacional” anos 2018 e 2019.
Notas: *Partido com nomes/siglas atuais. Elaboração própria.

Anexo G. Perguntas para localização dos partidos nos surveys da Pesquisa Legislativa Brasileira.

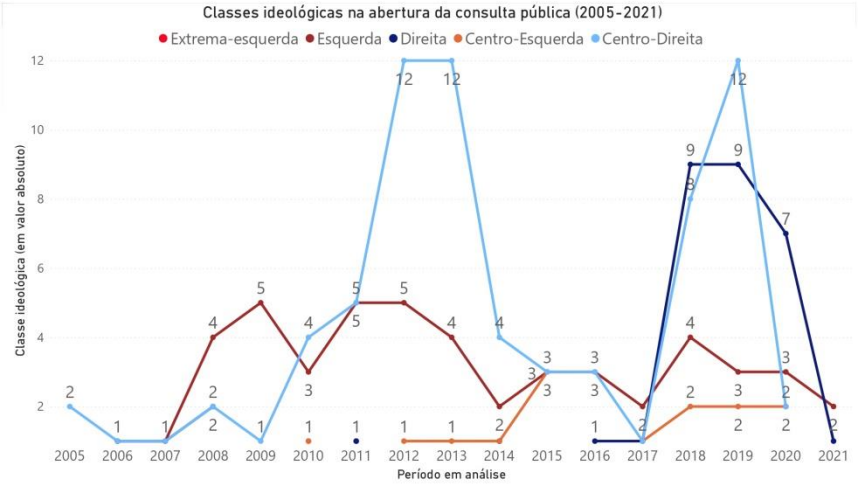
Survey	**Pergunta escala esquerda-direita na PLB**
2005	E onde é que o Sr. colocaria cada um dos seguintes partidos em âmbito nacional? Como o Sr. classificaria o..... (esquerda – centro – direita) PMDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PFL 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PP 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PDT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PTB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PL 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PPS 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PC do B 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
2009	E onde O(a) Sr.(a) colocaria cada um dos seguintes partidos em âmbito nacional? Como o(a) Sr.(a) classificaria o: (esquerda – centro – direita) PMDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PMDB DEM 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 DEM PP 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PP PSDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSDB PDT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PDT PTB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PTB PT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PT PR (ex-PL) 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PR (ex-PL) PPS 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PPS PC do B 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PC do B PSB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSB PSOL 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSOL PV 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PV
2013	E onde o(a) Sr (a) colocaria cada um dos seguintes partidos em âmbito nacional? Como o(a) Sr (a) classificaria o: (esquerda – centro – direita) PSD 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSD PMDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PMDB DEM 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 DEM PP 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PP PSDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSDB PDT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PDT PTB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PTB PT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PT PR 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PR PPS 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PPS PC do B 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PC do B PSB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSB PSOL 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSOL PV 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PV
2017	E onde o(a) Sr.(a) colocaria cada um dos seguintes partidos em âmbito nacional? Como o(a) Sr.(a) classificaria o: (esquerda – centro – direita) PSD 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSD PMDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PMDB DEM 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 DEM PP 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PP PSDB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSDB PDT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PDT PTB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PTB PT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PT PR 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PR PPS 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PPS PC do B 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PC do B PSB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSB PSOL 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSOL REDE 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 REDE PSC 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PSC PRB 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PRB PV 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 PV

Fonte: Material disponível no website do projeto da Pesquisa Legislativa Brasileira (https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls).

Anexo H. Classes ideológicas na fase de abertura da consulta pública[242].



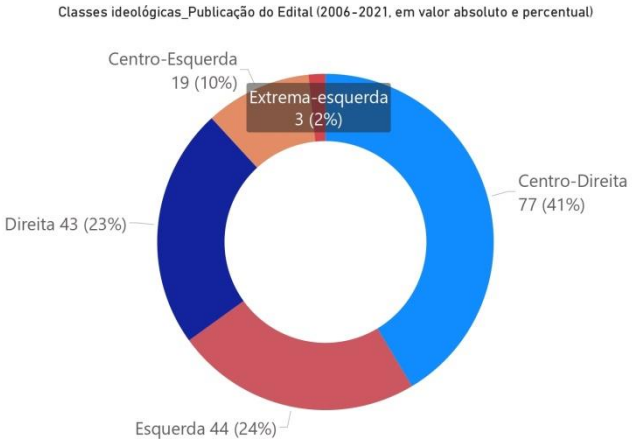
Nota: Esta apresentação está ordenada por número de PPPs pelas classes ideológicas. Com isso, a esquerda está intercalada em números de contratações.



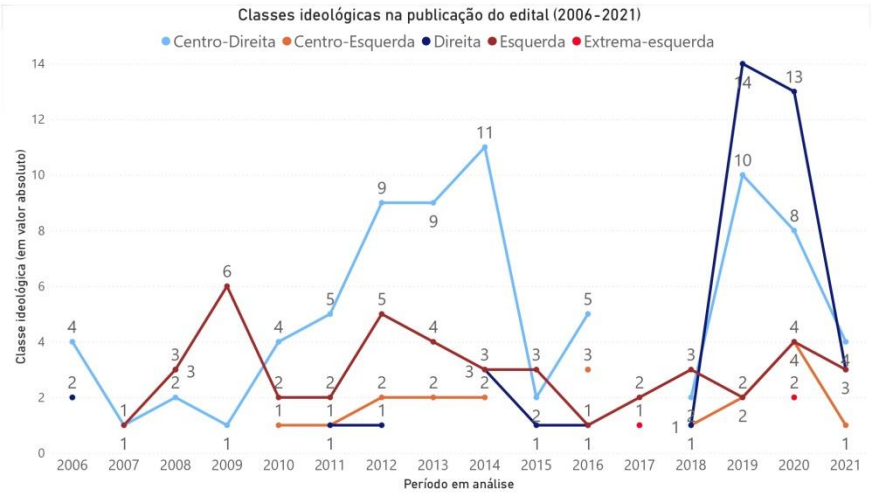
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

[242] Reforça-se que a distribuição das variáveis *classes ideológicas* (Anexos H a J; Q, R e Y) se decompõe por vários itens (incluindo quando se apresenta os segmentos das PPPs). Com isso, o número de casos apresentados é demasiado pequeno para comportar o cálculo de percentagem (ou proporção). Optou-se então por representar os dados nos gráficos com base nas distribuições absolutas em função de as variáveis se apoiarem em números pequenos de casos, ou a distribuição das mesmas apresentar indicadores com um *n* muito baixo.

Anexo I. Classes ideológicas na fase de publicação do edital.

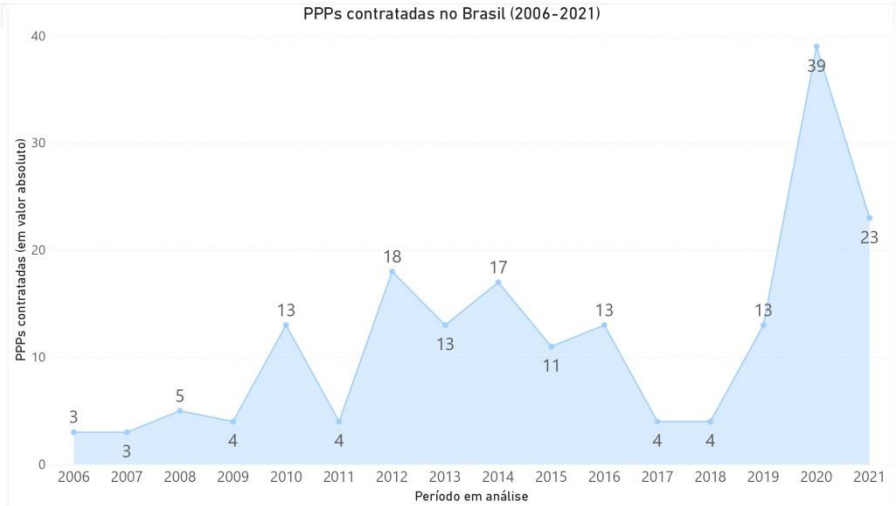


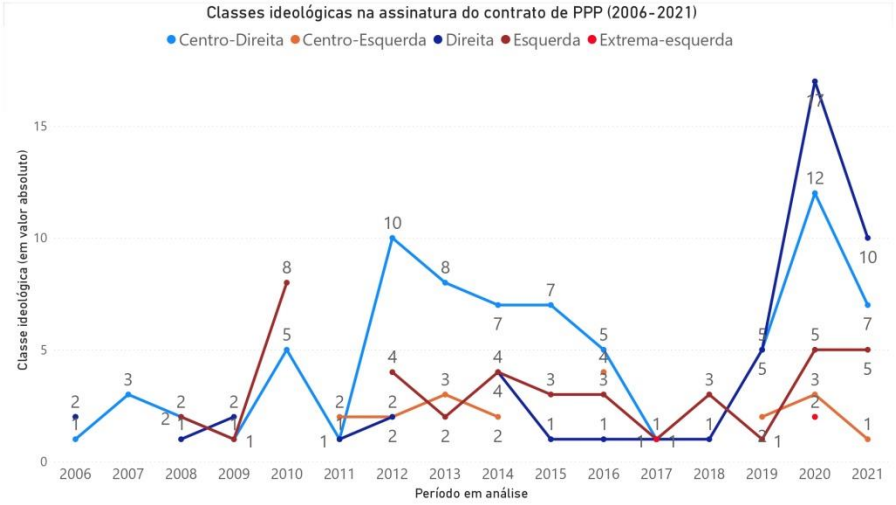
Nota: Esta apresentação está ordenada por número de PPPs pelas classes ideológicas. Com isso, a esquerda está intercalada em números de contratações.



Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

Anexo J. Classes ideológicas dos partidos contratantes das PPPs[243].

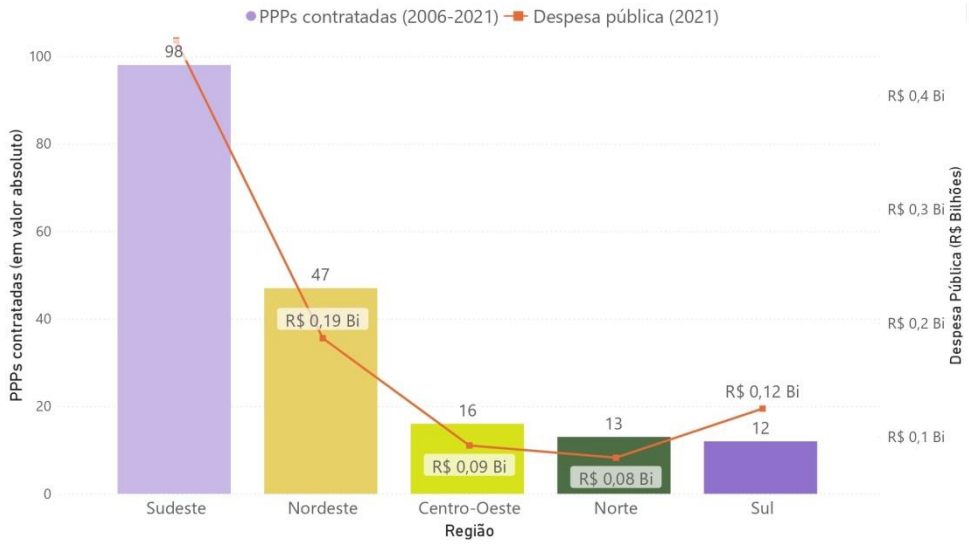




Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

[243] Optou-se pela apresentação gráfica por distribuição absoluta dado o número de casos das PPPs ser muito reduzido nos correspondentes períodos. Não justificando, assim, uma representação em percentagem (ou proporção).

Anexo K. As PPPs contratadas nas regiões brasileiras e a despesa pública.



Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e dos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), do Tesouro Nacional.
Nota: Elaboração própria.

Anexo L. Contratação de PPPs pelos municípios brasileiros (2005-2021).

Região (Qtd. PPPs)	Estado (Qtd. PPPs)	Município	Capital	Qtd.PPP
Norte (10 PPPs)	Amazonas (2)	Manaus	Manaus	2
	Pará (7)	Almeirim		1
		Belém	Belém	2
		Dom Eliseu		1
		Goianésia do Pará		1
		Marabá		1
		Tomé-Açu		1
	Tocantins (1)	Porto Nacional		1
Nordeste (22 PPPs)	Bahia (3)	Cruz das Almas		1
		Feira de Santana		1
		Santo Amaro		1
	Ceará (2)	Caucaia		1
		Quixeramobim		1
	Maranhão (8)	Açailândia		1
		Barra do Corda		1
		Barreirinhas		1
		Governador Eugênio Barros		1
		Graça Aranha		1
		Presidente Dutra		1
		São José do Ribamar		1
		São Luís	São Luís	1
	Pernambuco (3)	Paulista		1
		Petrolina		2
	Piauí (5)	Água Branca		1
		Campo Maior		1
		Castelo do Piauí		1
		Porto		1
		Teresina	Teresina	1
	Sergipe (1)	Aracaju	Aracaju	1
Centro-Oeste (10 PPPs)	Goiás (2)	Goianésia		1
		Planaltina		1
	Mato Grosso (5)	Água Boa		1
		Barra do Garças		1
		Cuiabá	Cuiabá	1
		Guarantã do Norte		2
	Mato Grosso do Sul (3)	Campo Grande	Campo Grande	1
		Chapadão do Sul		1
		Naviraí		1

Continuação do Anexo L.

Sudeste (71 PPPs)	Espírito Santo (1)	Vila Velha		1
	Minas Gerais (18)	Alfenas		1
		Belo Horizonte	Belo Horizonte	5
		Campo Belo		1
		Carmo do Cajuru		1
		Contagem		1
		Dom Cavati		1
		Governador Valadares		1
		Ibirité		1
		Ouro Preto		1
		Ribeirão das Neves		1
		Santa Luzia		1
		Uberaba		2
		Uberlândia		1
	Rio de Janeiro (14)	Angra dos Reis		2
		Barra do Piraí		1
		Barra Mansa		1
		Macaé		1
		Miguel Pereira		1
		Niterói		1
		Paraty		1
		Rio das Ostras		1
		Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	4
		São João do Meriti		1
	São Paulo (38)	Atibaia		1
		Barueri		1
		Cabreúva		1
		Caieiras		1
		Campos do Jordão		2
		Caraguatatuba		1
		Cotia		1
		Embu das Artes		1
		Franco da Rocha		1
		Guaratinguetá		1
		Guarulhos		1
		Hortolândia		1
		Itapevi		1
		Itaquaquecetuba		1
		Itu		2
		Jacareí		1
		Jacupiranga		1
		Mauá		2
		Osasco		1
		Paulínia		1
		Pederneiras		1
		Piracicaba		2
		Rio Claro		1
		Salto		1
		São Bernardo do Campo		1
		São Carlos		1
		São José dos Campos		1
		São Paulo	São Paulo	4
		Socorro		1
		Taubaté		1
		Urânia		1
Sul (10 PPPs)	Paraná (4)	Faxinal		1
		Guarapuava		1
		Guaratuba		1
		União da Vitória		1
	Rio Grande do Sul (3)	Pelotas		1
		Porto Alegre	Porto Alegre	1
		Sapucaia do Sul		1
	Santa Catarina (3)	Içara		1
		Palhoça		1
		Timbó		1
			Total de PPPs contratadas nos municípios	123

Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

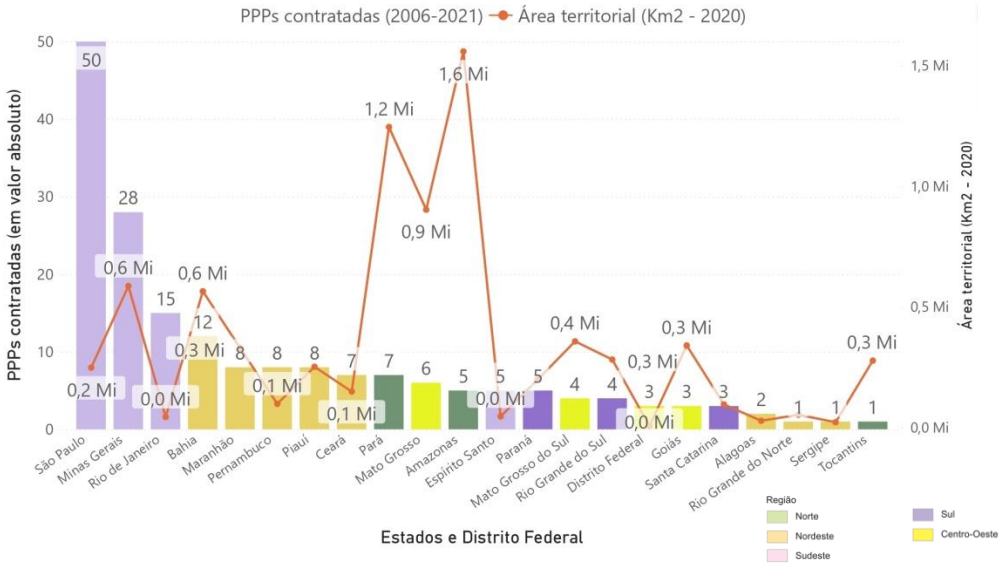
Anexo M. PPPs contratadas, população e despesa pública em 2015 nas capitais.

Capital	PPPs (2006-2021)	População (2015)	%População	Total Despesa Pública (2015)	%Desp. Pública
Belo Horizonte - MG	5	2.491.109	5,5	9.128.986.036,51	6,2
Rio de Janeiro - RJ	4	6.453.682	14,2	27.292.597.321,02	18,7
São Paulo - SP	4	11.895.893	26,2	47.047.574.684,99	32,2
Manaus - AM	2	2.020.301	4,4	3.948.106.088,97	2,7
Belém - PA	2	1.432.844	3,2	2.810.331.422,91	1,9
Porto Alegre - RS	1	1.472.482	3,2	5.429.839.993,52	3,7
São Luís - MA	1	1.064.197	2,3	2.445.455.620,73	1,7
Campo Grande - MS	1	843.120	1,9	2.933.749.096,02	2,0
Teresina - PI	1	840.600	1,9	2.266.000.424,74	1,6
Aracaju - SE	1	623.766	1,4	1.708.457.428,28	1,2
Cuiabá - MT	1	575.480	1,3	1.737.167.117,21	1,2
Salvador - BA	0	2.902.927	6,4	5.382.325.049,57	3,7
Fortaleza - CE	0	2.571.896	5,7	5.847.827.663,35	4,0
Curitiba - PR	0	1.864.416	4,1	6.816.481.458,98	4,7
Recife - PE	0	1.608.488	3,5	4.255.086.380,71	2,9
Goiânia - GO	0	1.412.364	3,1	4.034.117.079,02	2,8
Maceió - AL	0	1.005.319	2,2	1.911.815.417,22	1,3
Natal - RN	0	862.044	1,9	1.953.954.369,40	1,3
João Pessoa - PB	0	780.738	1,7	1.844.714.842,81	1,3
Porto Velho - RO	0	494.013	1,1	1.183.089.851,43	0,8
Florianópolis - SC	0	461.524	1,0	1.602.855.490,83	1,1
Macapá - AP	0	446.757	1,0	702.343.796,20	0,5
Rio Branco - AC	0	363.928	0,8	695.384.680,86	0,5
Vitória - ES	0	352.104	0,8	1.332.694.186,94	0,9
Boa Vista - RR	0	314.900	0,7	954.995.505,73	0,7
Palmas - TO	0	265.409	0,6	822.829.584,89	0,6
	23	45.420.301		146.088.780.592,84	

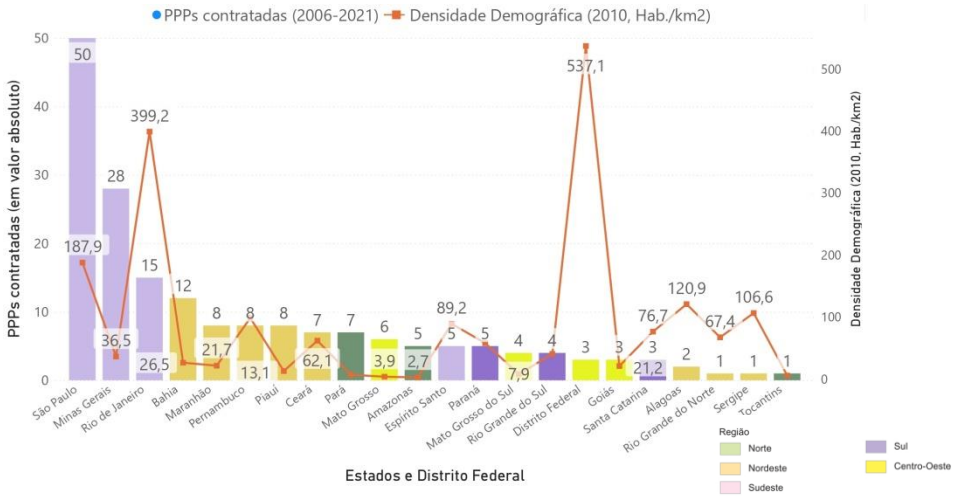
Obs.: A quantidade de PPP está em valor absoluto. O total da despesa pública (por capital) está em Reais (R$).

Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com), IBGE e Teouro Nacional.
Nota: Elaboração própria.

Anexo N. PPPs e a perspetiva territorial e demográfica nos estados e no Distrito Federal.

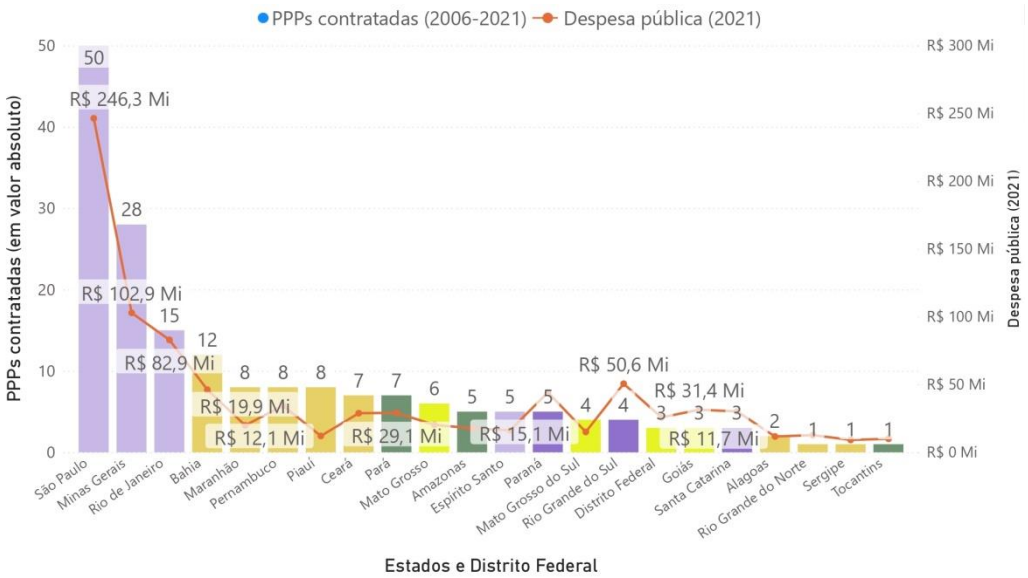


PPPs contratadas e área territorial dos estados e do Distrito Federal.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e IBGE.
Notas: Nesta e na figura seguinte as barras indicam a quantidade de PPPs (que é a soma das parcerias das governações estadual e municipal), além de distinguir (por cor) os estados e o Distrito Federal e suas correspondentes regiões. Elaboração própria.



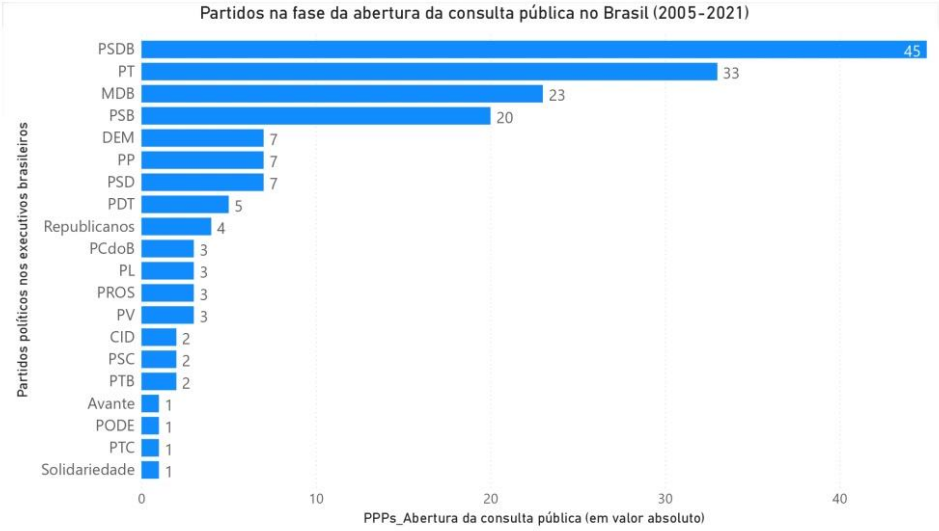
PPPs contratadas e densidade demográfica dos estados e do Distrito Federal.
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e IBGE.
Nota: Elaboração própria.

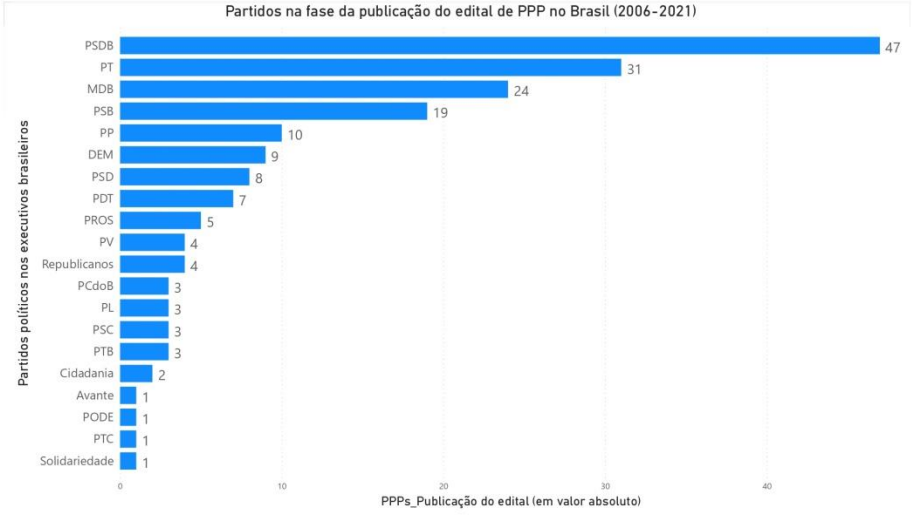
Anexo O. PPPs contratadas e a despesa pública



Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e dos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), do Tesouro Nacional.
Nota: Elaboração própria.

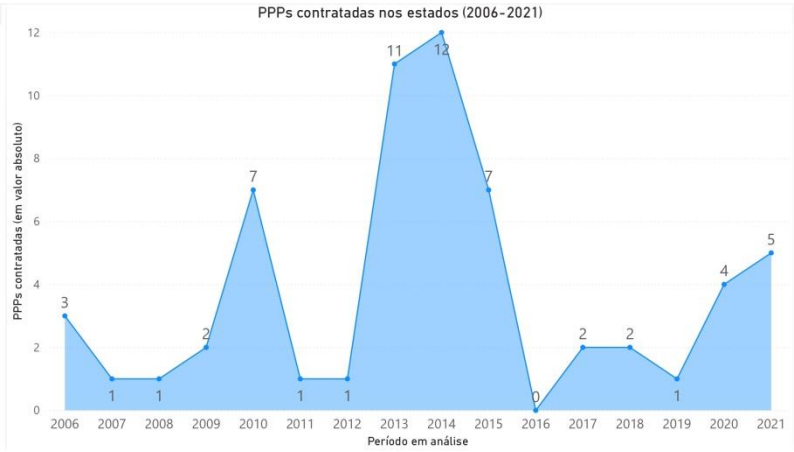
Anexo P. Partidos nas fases da abertura da consulta pública e da publicação do edital.

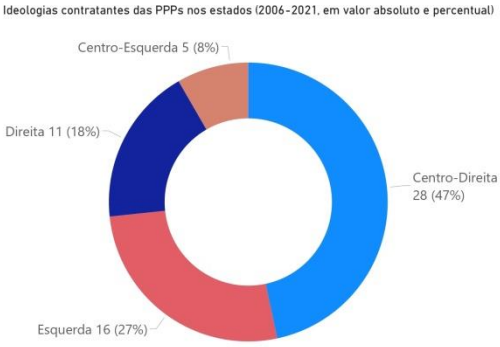




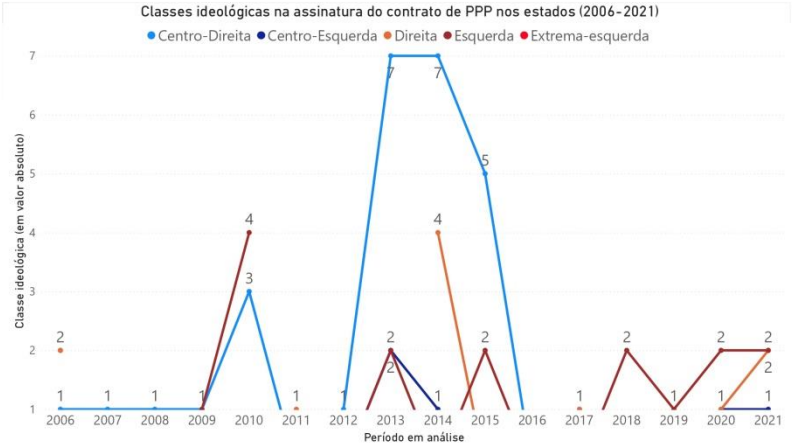
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e TSE.
Nota: Elaboração própria.

Anexo Q. PPPs contratadas no executivo estadual.



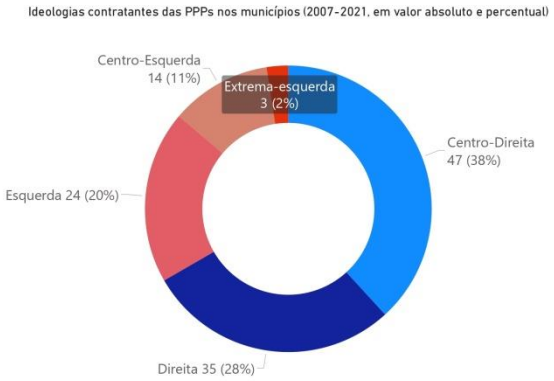


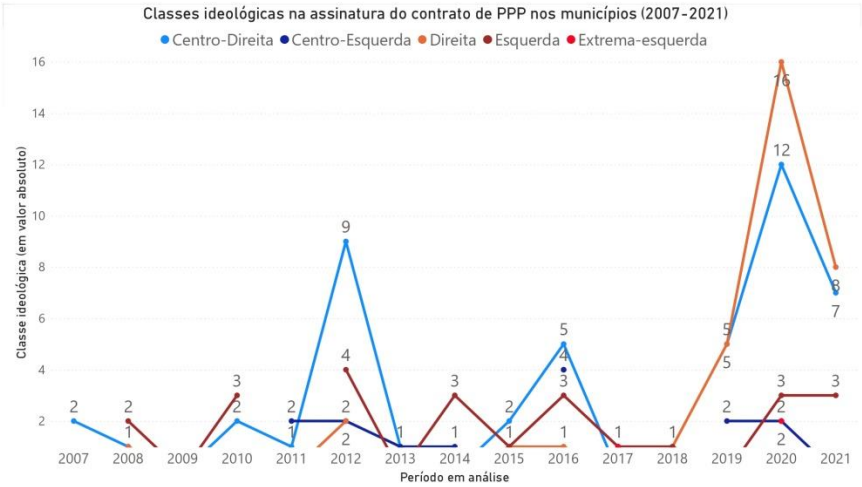
Nota: Esta apresentação está ordenada por número de PPPs pelas classes ideológicas. Com isso, a esquerda está intercalada em números de contratações.



Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

Anexo R. PPPs contratadas no executivo municipal.





Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

Anexo S. O processo de contratação das PPPs por mandato desagregado por níveis de governo.

1. O processo de celebração das PPPs por mandato nos níveis federal, estadual e distrital.

Nível Federal/Estadual/Distrital	Mandato (2005-2021)	Abertura da Consulta Pública	%Ab. Cons.Pública	Públicação Edital	%Publ. Edital	Assinatura do Contrato	%Assin.Contrato
	I) 1º ano mandato (2007/2011/2015/2019)	5	7,8	4	6,3	10	15,6
	II) 2º ano mandato (2008/2012/2016/2020)	**26**	**40,6**	17	26,6	6	9,4
	III) Ano pré-Eleitoral / 3º ano do mandato (2005/2009/2013/2017/2021)	22	34,4	**22**	**34,4**	22	34,4
	IV) Ano eleitoral / 4º ano do mandato (2006/2010/2014/2018)	9	14,1	**21**	**32,8**	**26**	**40,6**
	Sem informação da data	2	3,1	0	0,0	0	0,0
	Total PPP	64	100,0	64	100,0	64	100,0
	Resumo federal/estadual/distrital						
	Dois primeiros mandatos (I + II)	**31**	**48,4**	21	32,8	16	25,0
	Dois últimos mandatos (III + IV)	**31**	**48,4**	**43**	**67,2**	**48**	**75,0**
	Total PPP	62	96,9	64	100,0	64	100,0

Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e TSE.
Nota: Elaboração própria.

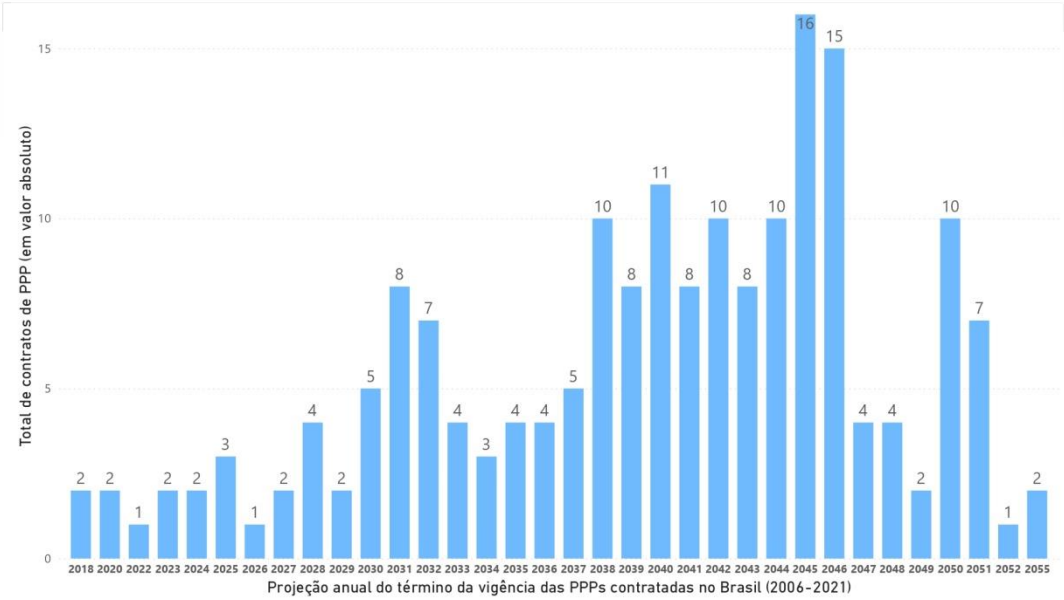
2. O processo de celebração das PPPs por mandato no nível municipal[244].

Nível Municipal	Mandato (2005-2021)	Abertura da Consulta Pública	% Ab. Cons.Pública	Publicação Edital	% Publ. Edital	Assinatura do Contrato	% Assin.Contrato
	I) 1º ano mandato (2005/2009/2013/2017/2021)	11	8,9	13	10,6	23	18,7
	II) 2º ano mandato (2006/2010/2014/2018)	33	26,8	17	13,8	11	8,9
	III) Ano pré-Eleitoral / 3º ano do mandato (2007/2011/2015/2019)	**44**	**35,8**	41	33,3	21	17,1
	IV) Ano eleitoral / 4º ano do mandato (2008/2012/2016/2020)	23	18,7	**51**	**41,5**	**68**	**55,3**
	Sem informação da data	12	9,8	1	0,8	0	0,0
	Total de PPP	123	100,0	123	100,0	123	100,0
	Resumo municipal						
	Dois primeiros mandatos (I + II)	44	35,8	30	24,4	34	27,6
	Dois últimos mandatos (III + IV)	67	54,5	**92**	**74,8**	**89**	**72,4**
	Total PPP	111	90,2	122	99,2	123	100,0

Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e TSE.
Nota: Elaboração própria.

[244] Recorde-se que 12 momentos estão ausentes da data da abertura da consulta pública.

Anexo T. Projeção anual do término da vigência das PPPs contratadas.

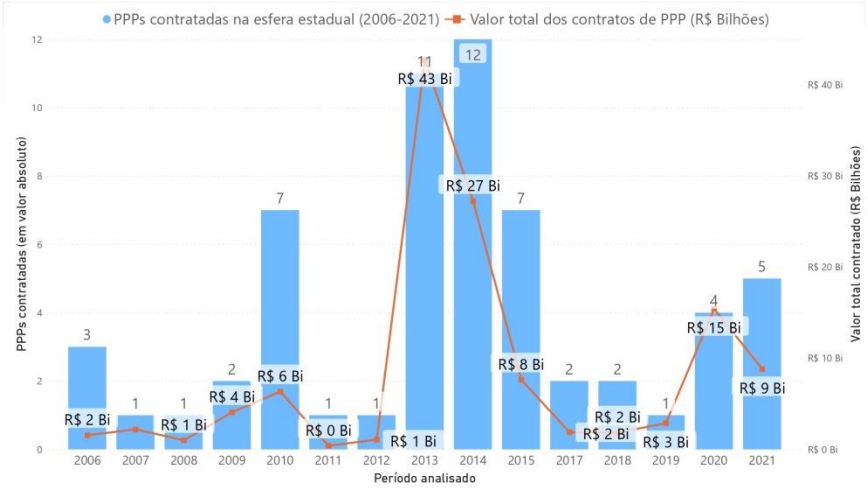


Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com)[245].
Notas: Elaboração própria.

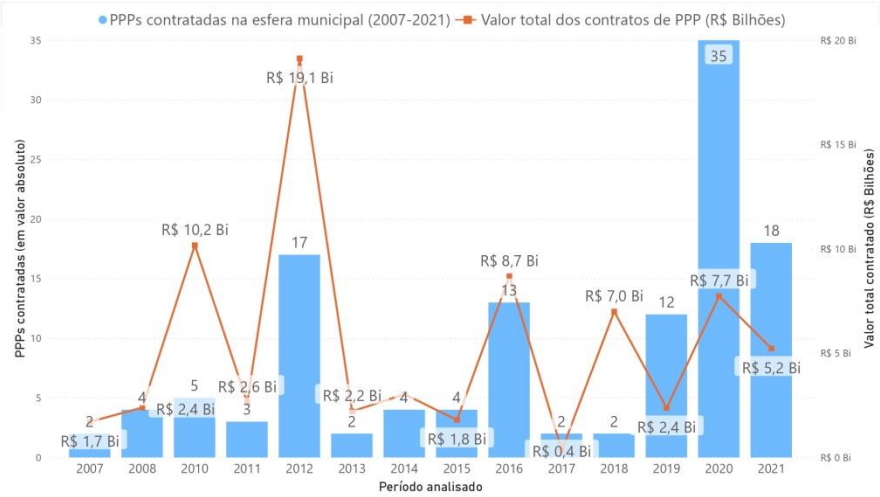
[245] Os quatro primeiros contratos foram prorrogados pelo Poder Concedente, estando ausente a informação desta extensão contratual nesta pesquisa. Cabe ressaltar que alguns contratos podem ter sua vigência concluída por término regular do contrato ou por antecipação do seu término.

Anexo U. Valor total dos contratos nos executivos estadual e municipal.

Executivo Estadual

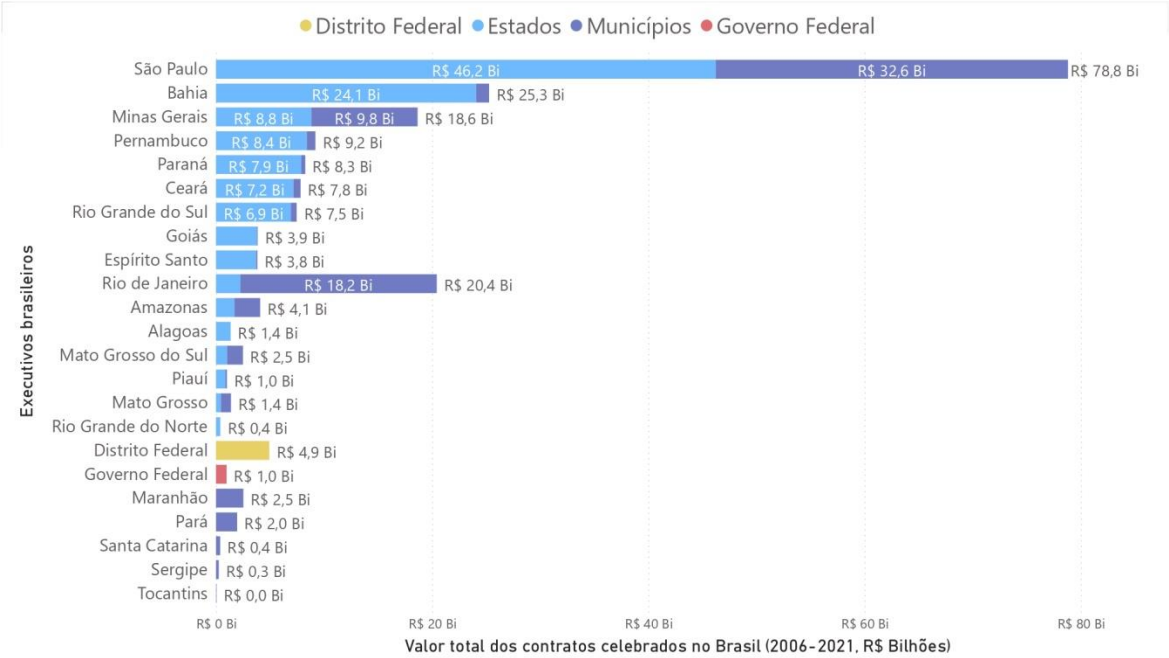


Executivo Municipal



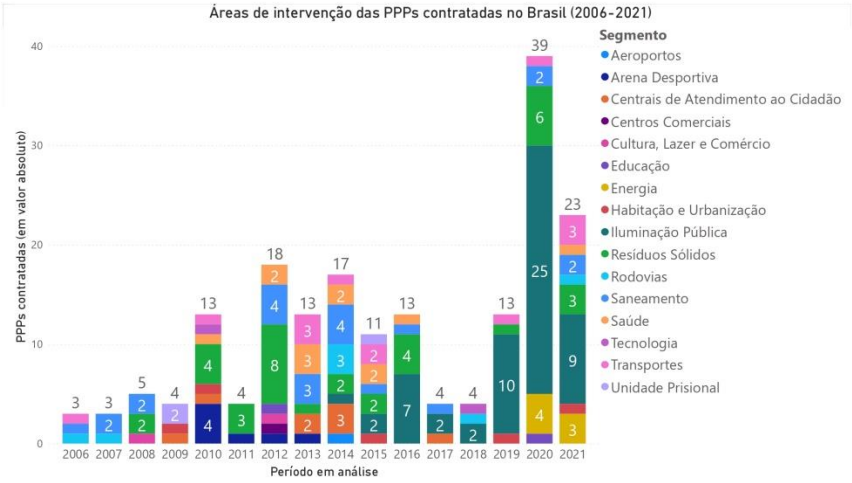
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

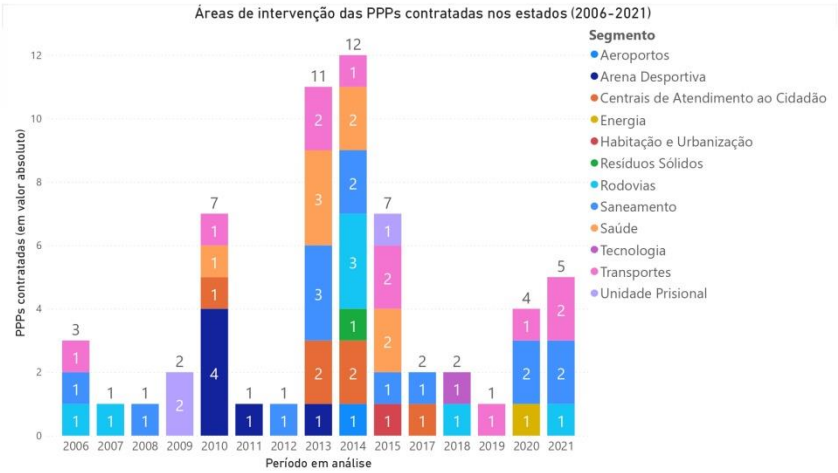
Anexo V. Valor total dos contratos de PPPs nos executivos.

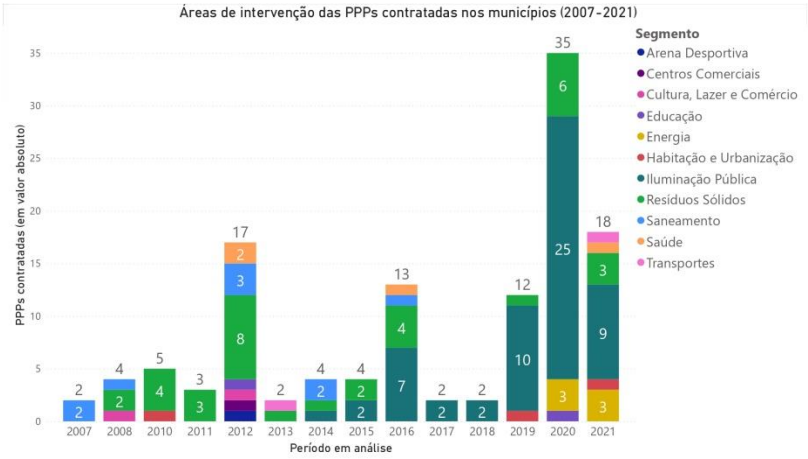


Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

Anexo W. Segmentos das PPPs contratadas no Brasil, nos estados e nos municípios.



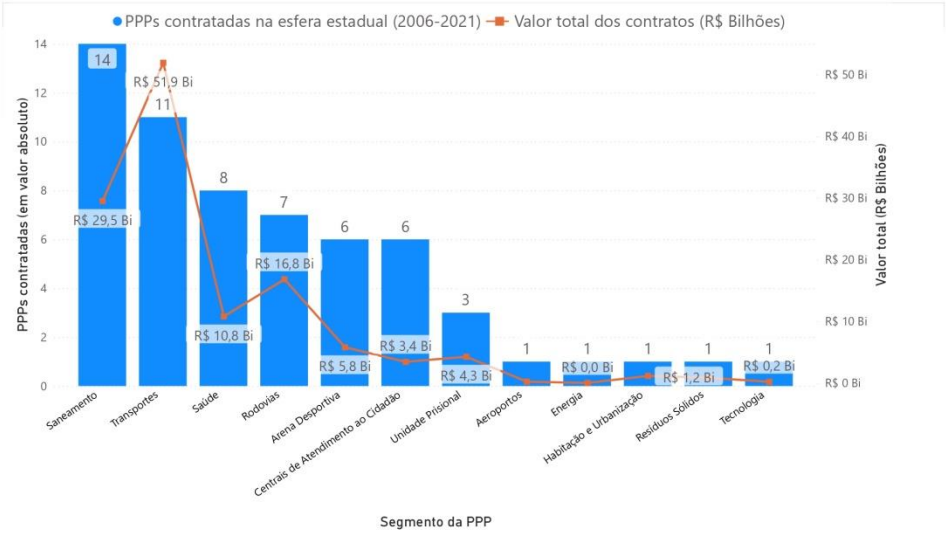




Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

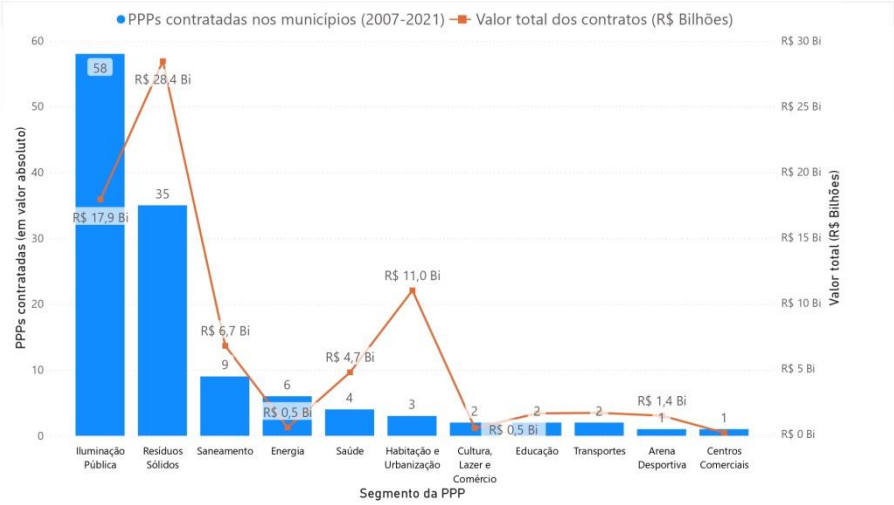
Anexo X. Valor total dos segmentos das PPPs contratadas nos estados e nos municípios.

1. Executivo Estadual.



Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria.

2. Executivo Municipal.

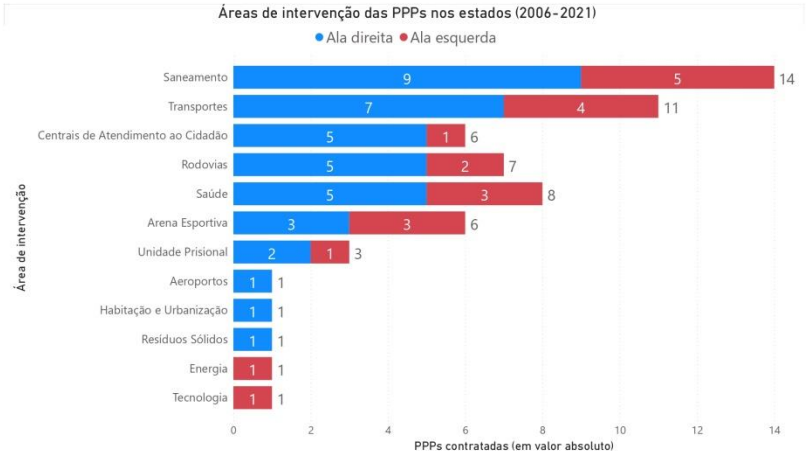


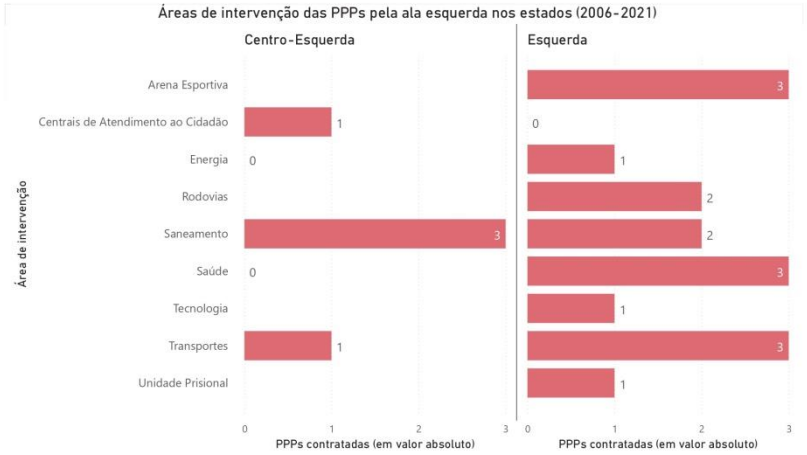
Fonte: Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com).
Nota: Elaboração própria[246].

[246] Assinala-se que um contrato tem mais de um ativo financeiro no município de São Paulo (SP) – PPP Habitacional (Fase 2), e uma parceria com valor definido por toneladas, em Guarantã do Norte (MT) – PPP do Aterro Sanitário de Resíduos Sólidos (2ª concessão). Os seus respetivos valores foram mantidos na somatória dos contratos. Estas PPPs foram contratadas em 2021.

Anexo Y. Classes ideológicas das PPPs contratadas nos estados e nos municípios.

1. Executivo Estadual.

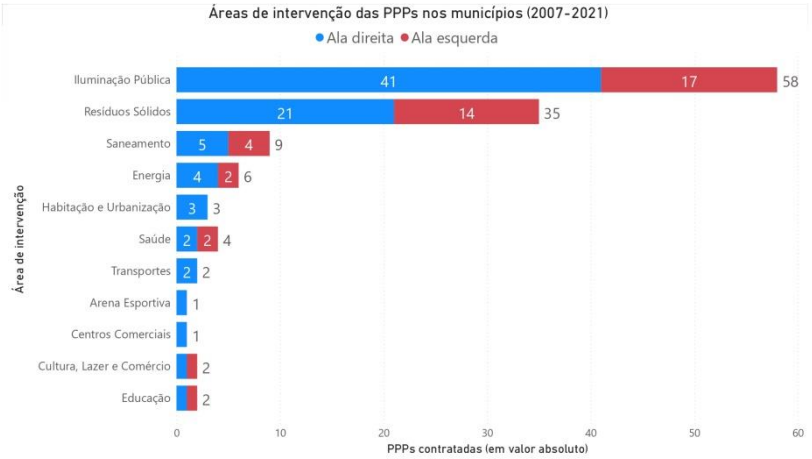


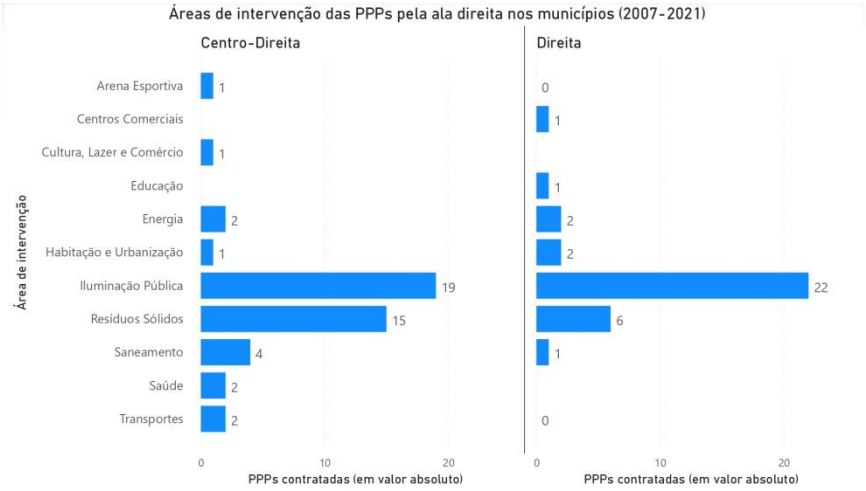


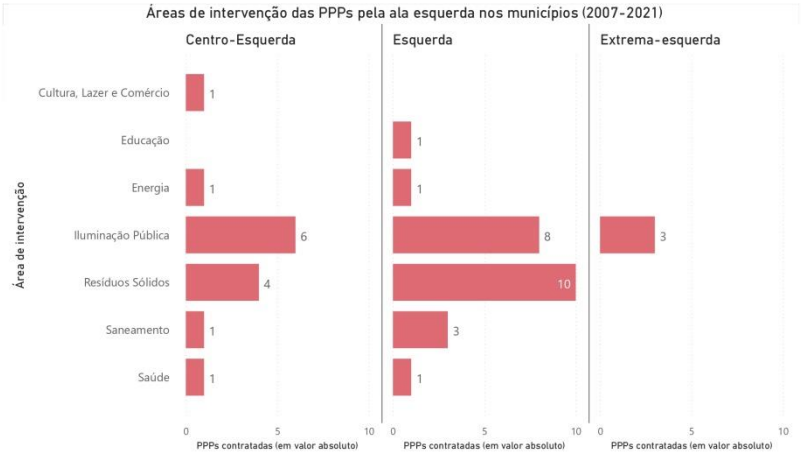
Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: Elaboração própria.

Continuação do Anexo Y.

2. Executivo Municipal.







Fonte: Radar PPP (www.radarppp.com) e PLB.
Nota: O primeiro gráfico ordena os segmentos pela ala direita. Elaboração própria.

Anexo Z. AIC e BIC nos modelos explicativos.

AIC

IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL: OPÇÃO DE ANÁLISE COM E SEM CONTROLOS			
SEM CONTROLOS			
MODELO EXPLICATIVO	**AIC da Ab. Consulta Pública**	**AIC da Publ. Edital**	**AIC da Assin. Contrato**
1.1. IDEOLOGIA (N 446)	2431.93	2399.13	2404.25
2.1. CICLO ELEITORAL (N 459)	2528.01	2494.95	2554.76
3.1. IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL (N 446)	2455.39	2409.12	2466.61
COM CONTROLOS			
MODELO EXPLICATIVO	**AIC da Ab. Consulta Pública**	**AIC da Publ. Edital**	**AIC da Assin. Contrato**
1.2. IDEOLOGIA (N 446)	2548,62	2484,58	2362,79
2.2. CICLO ELEITORAL (N 459)	2650,05	2618,08	2426,65
3.2. IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL (N 446)	2570,09	2529,53	2358,67

BIC

IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL: OPÇÃO DE ANÁLISE COM E SEM CONTROLOS			
SEM CONTROLOS			
MODELO EXPLICATIVO	**BIC da Ab. Consulta Pública**	**BIC da Publ. Edital**	**BIC da Assin. Contrato**
1.1. IDEOLOGIA (N 446)	2436.02	2403.22	2408.34
2.1. CICLO ELEITORAL (N 459)	2532.12	2499.07	2558.88
3.1. IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL (N 446)	2459.48	2413.20	2470.69
COM CONTROLOS			
MODELO EXPLICATIVO	**BIC da Ab. Consulta Pública**	**BIC da Publ. Edital**	**BIC da Assin. Contrato**
1.2. IDEOLOGIA (N 446)	2552,69	2488,66	2366,86
2.2. CICLO ELEITORAL (N 459)	2654,15	2622,17	2430,75
3.2. IDEOLOGIA E CICLO ELEITORAL (N 446)	2574,16	2533,59	2362,74

Nota: Elaboração própria.

Anexo A1. Efeito da ideologia no processo de contratação das PPPs no Brasil (2005-2021): Modelos explicativos da ideologia sem controlos (modelo 1.1) e com controlos (modelo 1.2).

MODELO 1. PROCESSO DE CELEBRAÇÃO DAS PPPs CONTRATADAS NO BRASIL									
MODELO 1.1. IDEOLOGIA									
	Abertura da Consulta Pública			**Publicação do Edital**			**Assinatura do Contrato**		
	Variável Dependente 1			**Variável Dependente 2**			**Variável Dependente 3**		
Variável Explicativa	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Constante	0.16	-1.84 (.82)	0.03	0.07	-2.60 (.98)	0.01	0.09	-2.41 (.65)	0,00
Ideologia	0.90	-0.11 (.13)	0.43	1.04	0.04 (.14)	0.79	1.01	0.01 (.06)	0,91
AIC	2431.93			2399.13			2404.25		
BIC	2436.02			2403.22			2408.34		
N	446			446			446		
MODELO 1.2. IDEOLOGIA COM CONTROLOS									
	Abertura da Consulta Pública			**Publicação do Edital**			**Assinatura do Contrato**		
	Variável Dependente 1			**Variável Dependente 2**			**Variável Dependente 3**		
	Exp(b)	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**	**Exp(b)**	**b (s.e)**	**p**
Variável Explicativa									
Constante	0.05	-2.93 (.99)	0.00	0,02	-3.91 (1.01)	0,00	0,03	-3.37 (.62)	0,00
Ideologia	0.90	-0.11 (.13)	0.41	1,07	0.07 (.13)	0,60	1,05	0.05 (.07)	0,54
Controlo Político									
Ano2_mandato	3.08	1.13 (.46)	**0.02**	1,85	0.62 (.37)	**0,10**	0,56	-0.59 (.24)	**0,01**
Partido Reeleito	1.01	0.01 (.37)	0.98	1,97	0.68 (.71)	0,34	1,87	0.63 (.28)	**0,03**
Eleitorado	1.05	0.05 (.02)	**0.03**	1,08	0.08 (.04)	**0,07**	1,07	0.06 (.04)	**0,10**
Controlo Económico e Social									
Dens. Demográfica	1.00	0.00 (.00)	0.60	1,00	0.00 (.00)	0,56	1,00	0.00 (.00)	0,63
Deficit	0.79	-0.24 (.20)	0.22	0,82	-0.19 (.31)	0,53	1,51	0.41 (.35)	0,23
Controlo Região									
Sudeste	4.97	1.60 (.86)	**0.06**	3,57	1.27 (1.09)	0,24	3,63	1.29 (1.00)	0,20
Nordeste	2.79	1.03 (.57)	**0.07**	4,30	1.46 (.49)	**0,00**	2,93	1.07 (.39)	**0,01**
AIC	2548.62			2484,58			2362,79		
BIC	2552.69			2488,66			2366,86		
N	446			446			446		

Notas: Erros padrão agregados por região. Distribuição de probabilidade: Binomial. Função de ligação: *Logit*. Tipo de covariância dos efeitos aleatórios: *Variance component*. Elaboração própria.

Anexo B1. Efeito do ciclo eleitoral no processo de contratação das PPPs no Brasil (2005-2021): Modelos explicativos do ciclo eleitoral sem controlos (modelo 2.1) e com controlos (modelo 2.2).

MODELO 2. PROCESSO DE CELEBRAÇÃO DAS PPPs CONTRATADAS NO BRASIL

MODELO 2.1. CICLO ELEITORAL

	Abertura da Consulta Pública			Publicação do Edital			Assinatura do Contrato		
	Variável Dependente 1			Variável Dependente 2			Variável Dependente 3		
Variável Explicativa	Exp(b)	b (s.e)	p	Exp(b)	b (s.e)	p	Exp(b)	b (s.e)	p
Constante	0.10	-2.30 (.46)	0.00	0.07	-2.63 (.40)	0.00	0.05	-2.99 (.41)	0.00
Ano Pré-Eleitoral	0.85	-0.17 (.32)	0.60	1.31	0.27 (.16)	**0.10**	2.32	0.84 (.17)	**0.00**
Ano Eleitoral	0.54	-0.62 (.37)	**0.09**	1.58	0.46 (.22)	**0.04**	2.87	1.05 (.16)	**0.00**
AIC		2528.01			2494.95			2554.76	
BIC		2532.12			2499.07			2558.88	
N		459			459			459	

MODELO 2.2. CICLO ELEITORAL COM CONTROLOS

	Abertura da Consulta Pública			Publicação do Edital			Assinatura do Contrato		
	Variável Dependente 1			Variável Dependente 2			Variável Dependente 3		
	Exp(b)	b (s.e)	p	Exp(b)	b (s.e)	p	Exp(b)	b (s.e)	p
Variável Explicativa									
Constante	0,02	-4.05 (.51)	0,00	0,01	-4.52 (.44)	0,00	0,03	-3.50 (.27)	0,00
Ano Pré-Eleitoral	2,35	0.86 (.42)	**0,04**	3,63	1.29 (.34)	**0,00**	1,77	0.57 (.12)	**0,00**
Ano Eleitoral	1,26	0.23 (.33)	0,49	3,82	1.34 (.63)	**0,03**	1,72	0.54 (.40)	0,18
Controlo Político									
Ano2_mandato	4,90	1.59 (.50)	**0,00**	4,66	1.54 (.43)	**0,00**	0,80	-0.22 (.26)	0,41
Partido Reeleito	1,36	0.31 (.49)	0,53	1,34	0.29 (1.11)	0,79	1,62	0.48 (.46)	0,29
Eleitorado	1,05	0.05 (.03)	**0,04**	1,09	0.08 (.04)	**0,06**	1,07	0.07 (.04)	**0,08**
Controlo Económico e Social									
Dens. Demográfica	1,00	0.00 (.00)	0,59	1,00	0.00 (.00)	0,60	1,00	0.00 (.00)	0,68
Deficit	0,74	-0.30 (.23)	0,19	0,75	-0.29 (.23)	0,21	1,36	0.31 (.28)	0,26
Controlo Região									
Sudeste	5,01	1.61 (.80)	**0,04**	3,03	1.11 (.96)	0,25	3,07	1.12 (.88)	0,20
Nordeste	3,38	1.22 (.45)	**0,01**	4,02	1.39 (.45)	**0,00**	2,81	1.03 (.30)	**0,00**
AIC		2650,05			2618,08			2426,65	
BIC		2654,15			2622,17			2430,75	
N		459			459			459	

Notas: Erros padrão agregados por região. Distribuição de probabilidade: Binomial. Função de ligação: *Logit*. Tipo de covariância dos efeitos aleatórios: *Variance component*. Elaboração própria.

Anexo C1. As PPPs no Reino Unido: Uma breve análise descritiva (1990-2020).

O Reino Unido é um dos países de maior visibilidade na literatura das PPPs, que contrasta com a experiência brasileira que é, bastante mais curta. Este é o país pioneiro das PPP – com o *Private Finance Initiative* – e o maior promotor das PPPs na Europa. Tal justifica expor a evolução das PPPs neste país, entre 1990 e 2020, bem como explorar as razões do seu abandono pelo governo conservador de Theresa May em 2018[247]. É importante assinalar que esta abordagem é mencionada na parte descritiva da pesquisa (Capítulo 6).

Como exposto no enquadramento teórico (Capítulo 2), a liderança conservadora de John Major (1990-1997) criou o modelo mais comum de PPP, em 1992, denominado *Private Finance Initiative* (PFI). Este representa o culminar da política neoliberal implementada no quadro das reformas gerenciais por Margaret Thatcher (1979-1990). Porém, as PPPs avançaram significativamente durante a governação de Tony Blair, do *New Labour* (1997-2007). Posteriormente, verifica-se o recuo gradual do PFI no país, seja em razão da crise económica e financeira de 2008, além da sua reforma de 2012, que passou a designar estes acordos de *Private Finance* 2 (PF2). Em 2018, o governo conservador de Theresa May protagonizou a decisão de abandono o PFI/PF2, tendo esta decisão sido mantida pelo governo de Boris Johnson, em 2020.

As próximas duas secções contextualizam este percurso histórico das PPPs, no Reino Unido, entre 1990 e 2020[248]. A primeira secção expõe quantitativamente os projetos e valores das PPPs. A segunda secção apresenta um breve panorama setorial destas parcerias.

---

[247] Esta secção foi desenvolvida com base nos dados (1990-2020) divulgados pelo *European PPP Expertise Centre* (EPEC) – https://data.eib.org/epec/. Criado em 2008, o EPEC é uma iniciativa para apoiar os estados-membros da União Europeia – UE, e candidatos à UE e o setor público em toda a Europa com o compartilhamento de boas práticas das PPPs e no auxílio do desenvolvimento das políticas ou programas de PPP (EPEC – https://www.eib.org/epec/). Diferentes instituições integram esta iniciativa, como o Banco Europeu de Investimento (BEI) e a Comissão Europeia. Os dados do EPEC têm sido utilizado em vários trabalhos académicos (Cruz & Sarmento, 2019; Gomes, 2018) e em auditorias (TCE, 2018), o que valida a sua escolha em termos de confiabilidade dos dados levantados e da análise apresentada.

[248] Nesta parte da pesquisa, não se utiliza o termo PFI, enquanto modalidade de PPP no Reino Unido, mas as principais características que a define (já tratadas no Capítulo 2). Cabe sublinhar então que conforme indicado na metodologia no website do EPEC, o termo PPP (ou projetos de PPPs) representa os acordos estruturados nos modelos DBOF (*design-build-finance-operate*) ou DBFM (*design-build-finance-maintain*), ou ainda acordos de concessão que apresentam os seguintes elementos: (i) a construção e a prestação de um serviço público; (ii) o compartilhamento genuíno de risco entre os setores público e privado; (iii) e o valor acima 10 milhões de euros e que incluem a transação de financiamento do projeto – *project financing*. Os *valores dos projetos* correspondem "o somatório do investimento e débitos associados no momento da contratação da componente financeira do projeto e exclui contribuição de capitais públicos, logo, o valor total do financiamento poderá ser superior ao custo associado ao investimento" (Gomes, 2018, p. 8).

1. Os ciclos políticos e as PPPs no Reino Unido

Entre 1990 e 2020, o EPEC registou um total de 1.913 projetos de PPPs (em termos absolutos) com valor financeiro superior a 403 mil milhões de euros no nível europeu[249]. Conforme apresenta a Figura 1, o Reino Unido sobressai de entre os demais países, com 1.049 PPPs (54,8% do total) e um valor financeiro global acima de 164 mil M€ (40% do total).

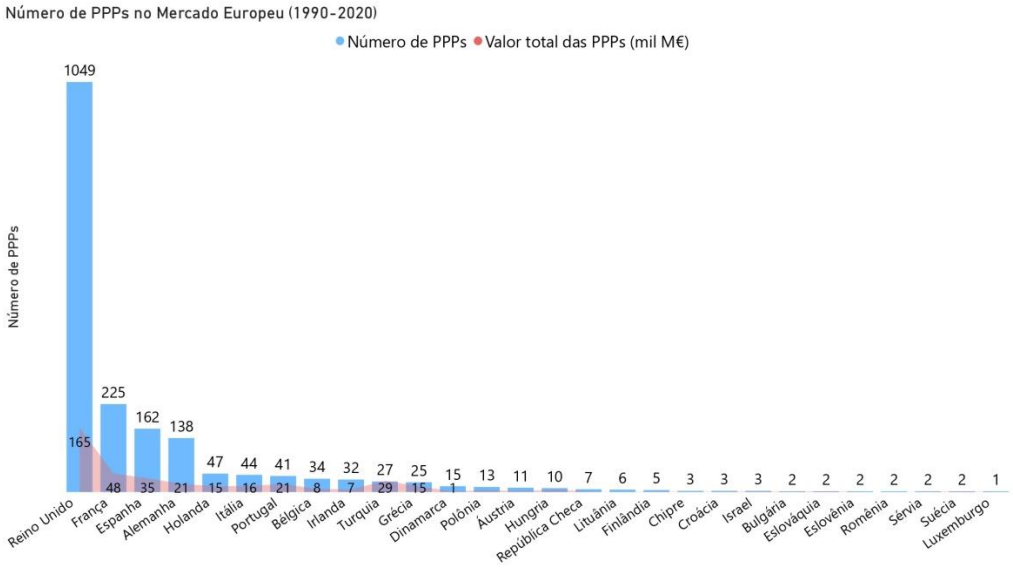


Figura 1. Quantidade e valor total de projetos de PPPs no mercado europeu.
Fonte: EPEC.
Nota: Elaboração própria.

Isto indica que os demais países da amostra somam 864 PPPs (45% do total), enquanto que, o volume financeiro equivale a 283 mil M€ (70% do total). Desta amostra, os três primeiros países (França, Espanha e Alemanha) somam grande parte dos projetos de PPPs implementados (60%). Portugal e a Turquia se destacam em relação à quantidade de projetos e valores totais de contratos, comparado ao caso da Alemanha, por exemplo.

Como mostra a Figura 2, os conservadores estiveram mais tempo no poder (por 18 anos) que os trabalhistas (13 anos), e foram estes que mais promoveram a celebração de PPPs no Reino Unido.

[249] A última atualização dos dados foi realizada em maio de 2021, podendo ocorrer alguma alteração desses dados pelo EPEC posteriormente ao levantamento. Cabe destacar que, durante a última revisão deste estudo, não se constatou dados de novas contratações no website EPEC, anos 2021 e 2022 (https://data.eib.org/epec/sector/all. Última consulta em: 03 de novembro de 2022).

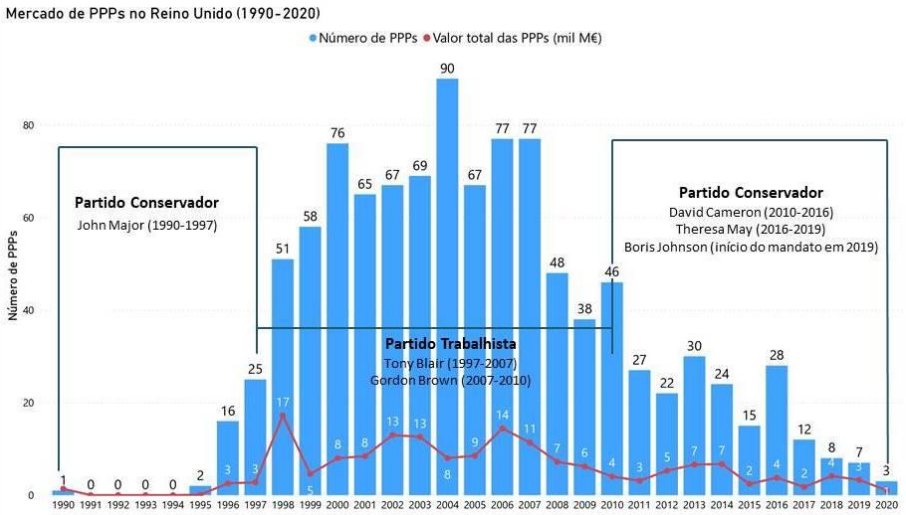


Figura 2. Mercado PPPs no Reino Unido entre 1990 e 2020.
Fonte: EPEC.
Nota: Elaboração própria.

Embora a política de PFI tenha sido instituída em 1992, apenas um projeto na área de transportes foi celebrado em regime de PPP, como se verifica nesta figura, permanecendo o único projeto até 1995. Nesse ano, foi celebrado dois projetos de PPPs, um na área da educação e outro de ordem pública e segurança. Por ser um instrumento de financiamento novo no meio político, e que ocasionou receio dos investidores privados, a sua decolagem foi praticamente nula nos três primeiros anos.

Observa-se, ainda, um movimento de crescimento do número de projetos a partir do relançamento da política de PFI, em 1995, que teve como finalidade central a priorização de projetos para aumentar o estoque de capital no país (M. Pollitt, 2002). No ano seguinte, diferentes contratos de PPPs avançaram em vários sectores, como transportes (8 PPPs), ordem pública e segurança (4 PPPs), serviços públicos gerais (3 PPPs) e meio ambiente (1 PPP).

Em 2 de maio de 1997, Tony Blair venceu as eleições e tomou central as PPPs no programa de modernização do setor público e no avanço das políticas públicas. Isto implicou primeiramente na revisão do PFI, que seguiu em diferentes áreas, sobretudo de saúde e educação. Cabe destacar que o ano de 1998, regista o maior valor de contratos, sendo a maioria nas áreas de transportes (mais de 12 mil M€, com 8 projetos) e saúde (mais de 2,2 mil M€, com 15 projetos).

Após a segunda revisão da política de PFI, em 1999, novamente os números de projetos aumentaram no país (Figura 2). Isto reflete a forte mobilização política para o avanço das PPPs. É preciso destacar, inclusive, que os períodos pré-eleitorais no Reino Unido, anos 2000 e 2004, e o ano eleitoral de 2010, concentram grande volume de PPPs, como mostra essa figura.

Em junho de 2007, quando Gordon Brown assumiu a liderança do Partido Trabalhista, com a renúncia de Tony Blair, constata-se um gradual decréscimo das PPPs no Reino Unido. No ano eleitoral de 2010, as áreas de educação e saúde ficam à frente no número de projetos de PPP no país. É

de destacar que Tesouro britânico, em 2006, determinou que os projetos de PFI fossem implementados apenas com valores acima de 30 milhões de euros, sendo então muitos projetos agrupados para atingir esse valor mínimo (EIB, 2007). Essa medida poderia ser a razão, portanto, no maior compromisso de PPPs em 2007. Nesse período, regista uma forte crise mundial económica e financeira. Este é dos fatores que impacta no compromisso com estas parceiras. Isto ocorre em função do aumento da incerteza e da aversão ao risco, redução de liquidez, aumento das taxas de juro e pressão regulatória, o que potencializa o recuo dos mercados e bancos por causa dos elevados níveis de financiamento que os projetos de PPPs exigem (Cruz & Sarmento, 2019).

A partir de 2010, o número de PPPs contratadas tem um declínio contínuo. Ao formar um governo de coalizão (Conservador-Liberal), David Cameron (líder do partido conservador inglês) manteve de forma mais reduzida as contratações de PPPs. Com a reforma do PFI, em 2012, este passou a designar de *Private Finance* – PF2[250]. Mas, não houve mais avanços do PFI/PF2, como se verificou nas governações anteriores. A sua suspensão foi anunciada, em 2018, no governo conservador inglês de Theresa May (2016-2019).

Os relatórios governamentais apontam problemas associados à gestão das PPPs[251]. A insolvência da empresa multinacional britânica, Carillion (detentora de mais de 30.000 subcontratos), envolvida em vários esquemas de PFI e outras contratações de serviços públicos no Reino Unido, levantaram sérias questões sobre os modos de governança baseados na lógica de mercado, sobretudo, em torno dos valores públicos contratados (Flinders & Huggins, 2021, 101).

Mesmo estando aberto às soluções de mercado, o governo conservador de Boris Johnson (2019-2022), anunciou não retomar a política do PFI/PF2 para novos projetos de investimento, e outros modelos semelhantes de financiamento privado, devido o seu elevado risco fiscal, inflexibilidade e complexidade (HM Treasury, 2020, p. 75). Porém, os contratos vigentes de PFI/PF2 permaneceram sob controlo do setor público, bem como os contínuos pagamentos (NAO, 2020, pp. 5-6).

É de assinalar, ainda, que o programa do governo de Boris Johnson, denominado *National Infrastructure Strategy* de 2020 (HM Treasury, 2020) anuncia vários investimentos em infraestruturas públicas no orçamento 2020-2021, como meio de recuperação e sustentabilidade económica e de apoio ao bem-estar social. Tais investimento, inclusive no setor das *utilities* (serviços públicos), conta com o aproveitamento da inovação e da capacidade da iniciativa privada. Além disto, coloca-se em relevo a importância dos investimentos em infraestruturas para estimular o crescimento e a produtividade do país, manter e promover empregos e enfrentar os desafios causados pela pandemia do COVID-19, que

---

[250] Esta reforma incluiu novos elementos estruturais para o seu aprimoramento e gestão, como, por exemplo, o máximo de 18 meses para a fase de licitação/aquisição, a mudança de alocação de risco para o setor público e a publicação anual de informações dos projetos para elevar o nível de transparência, incluindo passivos contratuais no balanço (Mizell, 2018:78).

[251] Os problemas associados à gestão das PPPs podem ser consultados, por exemplo, no relatório National Audit Office (NAO, 2020: 5).

gerou uma crise sanitária, económica e social de proporções históricas (HM Treasury, 2020). O governo anunciou, ainda, recorrer à criação de um novo banco nacional de infraestrutura para coinvestir em conjunto com o setor privado em projetos de infraestrutura socioeconómicos de curto e longo prazo (como estradas, ferrovias, usinas de energia, pesquisa e inovação, programa de banda larga, hospitais, escolas, prisões, defesas contra inundações, entre outros). Outro importante aspeto presente no referido programa de governo são os elevados encargos anuais gerados pelos contratos de PFI pelas administrações anteriores. O governo pretende então atuar no financiamento de um programa de trabalho com a finalidade de revisar os contratos para garantir a sua melhor gestão e apoiar às autoridades a retirar ativos do PFI no momento que se encerra o contrato, além de desenvolver treinamento extensivo sobre gestão de contratos públicos em todo o setor público (HM Treasury, 2020, p. 75)[252].

Este resumo do percurso histórico das PPPs, no Reino Unido, serve para reforçar a ideia de que o ambiente político é aparentemente relevante no avanço das parcerias entre os setores público e privado. Destaca-se, em especial, no caso britânico o acúmulo de contratos em determinados períodos, sobretudo, na governação de Tony Blair, nem sempre sustentado pelo *value for money*, bem como a sua descontinuidade desde o governo conservador de Theresa May. Importa, então, compreender, o panorama setorial das PPPs no Reino Unido.

2. O panorama setorial das PPPs no Reino Unido

Esta secção sintetiza a distribuição das PPPs no Reino Unido, entre 1990 e 2020[253], por segmento. Do total de 1.049 PPPs, as áreas da educação (332 casos) e saúde (298 casos) têm um volume elevado de parcerias, conforme apresenta a Figura 3[254].

[252] Para ver os detalhes sobre o valor a pagar pelos contratos de PFI, ver NAO (2020). Os dados apresentados abrangem todos os contratos de PFI no Reino Unido.

[253] O EPEC define onze áreas para projetos de PPPs, sendo transportes; meio ambiente; educação; saúde; ordem e segurança pública; recreação e cultura; serviços públicos gerais; defesa; serviços comunitário e habitacional; pesquisa, desenvolvimento e inovação e telecomunicação. Não se verifica projetos de PPPs no portal do EPEC no ano de 2021 e 2022 (https://data.eib.org/epec/, última consulta em março de 2022).

[254] A iluminação pública, os resíduos sólidos e o saneamento são as três principais áreas que se destacam nas contratações de PPPs no Brasil, entre 2005 e 2021.

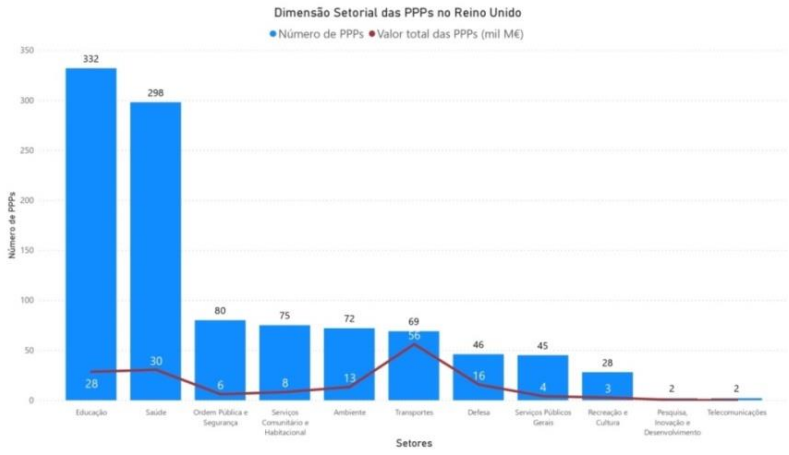


Figura 3. Dimensão setorial das PPPs no Reino Unido, entre 1990 e 2020.
Fonte: EPEC.
Nota: Elaboração própria.

Os segmentos de educação e saúde equivalem a 60% do total de projetos. É o segmento dos transportes que supera o volume financeiro (56 mil M€) no período da análise[255]. Isto se justifica por ser a área que, regra geral, envolve substanciais financiamentos em projetos de PPPs, o que pode explicar o valor mais elevado entre todos os segmentos no Reino Unido.

A Figura 4 consolida (por período) a distribuição setorial das PPPs com os ciclos políticos (conservador e trabalhista).

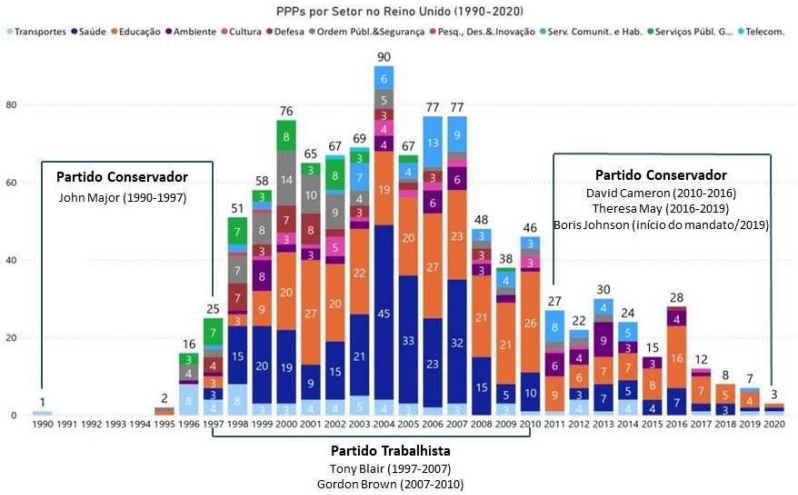


Figura 4. PPPs por segmento no Reino Unido, entre 1990 e 2020.
Fonte: EPEC.
Nota: Elaboração própria.

[255] A área de transporte também é a que demanda maior volume financeiro das PPPs no Brasil, entre 2005 e 2021 (ver Subsecção 6.1.3).

Nota-se nesta figura que os trabalhistas contrataram mais PPPs que os conservadores, e em vários segmentos. Pelos dados do EPEC, verifica-se um elevado número de parcerias nas áreas de saúde e educação. Estas duas áreas indicam mais de 60% das contratações no país. O quantitativo das áreas contratadas pode ser observado no Quadro 1[256].

Quadro 1. As PPPs no Reino Unido por segmento e governação.

Segmento da PPP	Governo Trabalhista	Governo Conservador
Saúde	252	33
Educação	232	71
Ordem e Segurança Pública	65	11
Serviços Comunitário e Habitacional	51	20
Transportes	42	22
Defesa	41	1
Meio Ambiente	39	31
Serviços Públicos Gerais	35	3
Cultura	22	3
Desenvolvimento, Inovação e Pesquisa	2	0
Telecomunicações	2	0
Total de Projetos	**783**	**195**

Fonte: EPEC.
Nota: Elaboração própria.

Esta distribuição setorial demonstra que os governos trabalhistas tendem a optar pela celebração de mais PPPs em áreas de relevância social (como a educação e a saúde). Dado que a principal modalidade de parceria (PFI/PF2) teve início no governo conservador (neoliberal) de John Major (1990-1997), com o seu uso impulsionado significativamente na governação trabalhista (pela terceira via) de Tony Blair (1997-2007), as PPPs no Reino Unido mostram-se tendencialmente uma alternativa de meio-termo político à direita e à esquerda do espetro político[257]. Mas o tema sobre o sentido de complementaridade entre estado e mercado é bastante controverso e pouco consensual na literatura,

[256] Pela ausência da informação sobre as datas de assinatura dos contratos não foi possível identificar as quantidades exatas das PPPs celebradas pelos conservadores e pelos trabalhistas nos anos de 1997 e 2010 (anos de mudança na governação, e que somam 71 casos), optou-se por retirar esse quantitativo na apresentação do Quadro 1 (perfazendo assim um total de 978 casos). Acrescenta-se que, em fase final da revisão da pesquisa, mantém-se as quantidades destas parcerias (https://data.eib.org/epec/. Último acesso em 11 de setembro de 2022).

[257] Cabe destacar que a literatura das PPPs usa a distinção bipartidária britânica conversador-trabalhista como tendência dos governos à direita e à esquerda, respetivamente (Driver & Martell, 2000; Flinders, 2005; Harvey, 2005; Hellowell, 2010; Linder, 1999; Shaw, 2004).

em particular, quando trata da terceira via (M. E., Azevedo, 2009; Hellowell, 2010)[258]. Como é exposto por Galès (1995), embora o conflito ideológico das PPPs atenue em determinados momentos (como no caso francês), este tema mostra um certo consenso (político), em especial, pela imprecisão do termo. Há então uma certa superação da rivalidade histórica entre público e privado ou entre estado e mercado. Para esse autor, estas parcerias são uma resposta trazida à transformação da ação pública em período de escassos recursos financeiros e problemas de efetividade e legitimidade do estado.

No mesmo sentido, quando se analisa o caso do Brasil, entre 2005 e 2021, observa-se que a análise das áreas políticas das PPPs contratadas (2005-2021) pouco esclarecem o compromisso ideológico à esquerda ou à direita. Isto também se constata no caso de Portugal (Firmino, 2010).

Em suma, o caso britânico indica que a dimensão política teve um papel determinante no avanço das PPPs (PFI/PF2), e no seu posterior abandono no país. Embora a esquerda (de Tony Blair) se tenha mostrado responsável pelo maior uso das PPPs em áreas sociais no Reino Unido, no período descrito, isto não se verifica no caso brasileiro, onde os governos de direita têm um papel bem mais ativo na celebração destas parcerias que os de esquerda (em número absoluto). No caso brasileiro, são celebradas mais PPPs pelos executivos à direita em áreas como o saneamento, os transportes, as rodovias, a saúde e as centrais de atendimento ao cidadão. Os executivos de esquerda apresentam mais contratações nas áreas dos resíduos sólidos, da iluminação pública e do saneamento. Porém, a ideologia mostra-se (estatisticamente) inconsistente no processo de celebração das PPPs no país. Portanto, a ideologia parece não ser um fator determinante no recurso às PPPs pelos governos, como se constata nos casos do Reino Unido, do Brasil e de Portugal.

[258] O tema da terceira via está presente no capítulo teórico do Reino Unido (Subsecção 2.3.2, Capítulo 2).