

Associações políticas na provisão de infraestruturas: a ABDIB na reestruturação capitalista

*Cristina Wehba
Raphael Brito Faustino
Victor Iacovini*

Introdução

O setor de infraestruturas passou por uma grande reestruturação econômica e política nas últimas décadas. Após um longo movimento histórico de formação e expansão das redes de infraestrutura sob confluência de capitais regionais, nacionais e internacionais, que vai de meados do século XIX a meados do XX, essas redes passam a ser centralizadas pelo Estado brasileiro sob a forma predominante de empresas estatais (Gomide, 2011; Campos, 2012; Dain, 1980).

Desde então, sucessivos planos econômicos e governos apostaram na absorção de capitais privados na indústria de base e infraestrutura, formando um vasto “setor produtivo estatal” (Dain, 1980). Tal setor foi estruturado de modo a garantir a reprodução ampliada dos capitais privados e sua lucratividade com base na provisão de bens e serviços básicos por unidades produtivas “estatais” ou “estatizadas” que vendiam seus produtos/serviços por preços controlados politicamente (idem).

Essa política econômica de controle de preços, num contexto inflacionário, ampliação competitiva de mercados e aumento generalizado de custos, gerou um quadro de déficit operacional, com crescentes dificuldades para realizar investimentos para expansão e modernização do parque produtivo (*ibidem*). As décadas de 1980 e 1990 foram marcados por uma mudança da agenda normativa, financeira e política rumo ao modelo neoliberal (Boschi, 2019; Bianchi, 2010), especialmente a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a agenda da Reforma Administrativa do Estado e o Programa Nacional de Desestatização (desde 1990).

Na confluência da “Reforma do Estado” com a abertura de mercados e as “privatizações”, as associações representativas dos interesses do empresariado ganharam maior espaço e peso na definição de propostas para o setor de infraestrutura, tendo seu estudo ganhado relevância (Bianchi, 2010; Campos, 2012; Rufino, 2020). Essas associações atuam em várias esferas políticas, visando transformar a estrutura regulatória de seus respectivos mercados junto aos órgãos governamentais.

O caso da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB) é paradigmático da formação, evolução e implementação coletiva de uma agenda pelas frações do capital e do empresariado brasileiro na disputa pela hegemonia neoliberal.

Como opção metodológica, este estudo baseia-se no levantamento e análise documental, bem como na articulação com outros trabalhos no campo dos estudos de associações empresariais. A hipótese trabalhada é que há uma forte transformação dessa associação após 2016, quando acontece a saída de grandes agentes tradicionais nacionais (industriais e estatais) em consonância com maior penetração e influência de agentes ligados à financeirização global, como consultorias, assessorias jurídicas especializadas, grupos e fundos de investimento internacionais.

Tal movimento seria efeito tanto da crescente “desindustrialização” do país, como da Operação Lava-Jato e do processo de impedimento da ex-Presidente Dilma Rousseff, além das reformas regulatórias em curso desde 2016, levadas a cabo pelos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022).

A reestruturação da associação reflete as disputas e contradições inerentes ao caráter multiforme do empresariado brasileiro (Boschi, 2019) e também o amplo processo que reforça lógicas de capitalização (rentistas) e o aumento do poder desses agentes e de suas formas de representação política.

O artigo está estruturado em quatro partes, além da Introdução e das Considerações Finais. Na primeira, “Breves considerações sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil e os setores da infraestrutura”, buscamos situar historicamente a associação entre os setores da infraestrutura e o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Na segunda “ABDIB: arena de representação empresarial e o processo de reestruturação do setor brasileiro de infraestruturas”, trazemos um breve históri-

co da ABDIB e seu papel na formação de uma agenda nacional para o setor.

Uma terceira parte, “Principais pautas e transformações na estrutura de governança da ABDIB”, apresenta as principais pautas da agenda setorial e as transformações em sua estrutura de governança. A última parte “Avanços da ABDIB na agenda da reforma regulatória e transformações pós 2016”, enfatiza a agenda recente e as transformações mais importantes ocorridas após 2016, com o avanço das pautas financeiras e corporativas.

1. Breves considerações sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil e o setor de infraestrutura: do desenvolvimentismo autoritário ao avanço neoliberal

Desde 1967, alterações políticas causaram uma recomposição do grupo de poder que culminou na escolha do General Médici para a Presidência da República, implicando no crescimento da importância política do setor industrial nacional, que apoiou o endurecimento da ditadura, com maior repressão ao movimento operário e outras medidas que garantiram às empresas nacionais espaço e verbas para investimentos.

Até 1974, a ampla influência do ministro da Fazenda, Delfim Netto, garantiu a defesa dos interesses do setor industrial paulista. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) criticava o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)¹ propondo o desenvolvimento como meta principal. Usando o AI-5, Delfim reorganizou recursos de impostos provendo mais verbas para obras públicas, potencializando a indústria da construção pesada e ao mesmo tempo incentivando a concentração de capitais no setor².

¹ “O PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo –foi lançado em agosto de 1964 pelo Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica com o intuito de direcionar a política econômica e social do Brasil através de mecanismos político-econômicos de combate à inflação associados às reformas institucionais (tributária e financeira). Entre as prioridades do PAEG, foram listados alguns pontos fundamentais, entre eles: a retomada do crescimento e desenvolvimento econômico através de políticas de investimento capazes de absorver uma quantidade crescente de mão-de-obra; corrigir as disparidades setoriais e regionais; estabilizar preços e corrigir os déficits do balanço de pagamentos; normalizar as relações com os órgãos financeiros internacionais; e, principalmente, conter a inflação.” (Silva, 2011, p. 96).

² Na medida em que o ministro intercedia nas concorrências em favor de grandes empresas (Campos, 2012), além de implantar outras medidas como o novo código de lici-

Em 1973, com a mudança nas condições do crescimento capitalista e com a piora geral nas possibilidades de financiamento – e como tentativa de manter o crescimento econômico dos anos precedentes – novas estratégias para a expansão do setor produtor de bens de capital e amplo aporte estatal para a produção doméstica de itens até então importados dão as bases para o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Em alinhamento a nova estrutura política do governo Geisel, que contava com poucos representantes da indústria de São Paulo, distribuindo o poder por grupos empresariais não paulistas, o II PND representou um rearranjo de forças regionais atuantes no ramo de obras públicas (Campos, 2012, p. 347).

As obras previstas eram de grande magnitude, voltadas a empresas já capitalizadas, com forte capacidade técnica e política, e incluíam também a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que trazia diretrizes descentralizadoras e “representava a ação concreta do setor público nas cidades, definindo a atuação do governo federal sobre a urbanização brasileira” (Souza, 1999, p. 138).

O principal executor dessa política era o Banco Nacional de Habitação (BNH), que dinamizou o setor da construção de edificações (civil), em um primeiro momento, mas que depois veio a financiar projetos de infraestrutura, entre eles o saneamento das cidades. O II PND vinha de encontro aos interesses das grandes empreiteiras nacionais, e sua descontinuidade causou descontentamentos: com o crescimento de conflitos intercapitalistas durante o governo Geisel e o revés sofrido pelas políticas públicas, as maiores obras do regime garantiram atividades e poder para as maiores empreiteiras brasileiras.

Ainda assim, é o início do rompimento do “pacto que dava suporte empresarial para o regime civil-militar e que foi desfeito na passagem da década de 1970 para 1980” (Campos, 2012, p. 349). Novas condições no sistema internacional³ reforçam a crise

tações (1973), que limitava a participação, nas licitações, às grandes empresas e regulamentava a subempreitada, subordinava as pequenas empresas às grandes empreiteiras.

³ A elevação dos preços do petróleo no mercado internacional, aumento das taxas básicas de juros dos EUA e consequente rebaixamento dos preços das mercadorias primárias brasileiras no mercado internacional, devido à recessão, encerravam uma condição desfavorável para a manutenção das dívidas externas das economias latino-americanas, que via maior dificuldade da geração de divisas.

econômica e política no Brasil, e o ano de 1979 explicita “o caráter insustentável do modelo de desenvolvimento” até então adotado, trazendo uma retomada inconsistente (Castro; Souza, 1985) das políticas de desenvolvimento capitaneadas por Delfim Netto.

O período Figueiredo/Sarney é marcado pela proliferação de planos econômicos e por avanços e recuos de políticas públicas. Políticas recessivas são implantadas a partir do acordo com o FMI em 1982, e o Brasil apresenta, a partir de 1984, uma retomada econômica, que, de acordo com Antônio Barros de Castro, baseou-se nos “ajustamentos” realizados no período recessivo, propiciados pelas reformas executadas a partir de 1974, chamadas pelo autor de /economia em marcha forçada/:

Em resposta à crise que eclode em 1974, a economia brasileira foi levada a ingressar num longo período de ‘marcha forçada’. De início ela se traduz, basicamente, na sustentação de taxas de investimento excepcionalmente elevadas, não obstante as dificuldades trazidas pela crise. Mais adiante, e já então em pleno período recessivo, os resultados da marcha forçada começam a surgir sob a forma de uma (surpreendente) melhoria no Balanço de Pagamentos – atribuída, em regra, e equivocadamente, à política econômica dos anos 80. A retomada do crescimento, sob o impacto dinamizador do saldo comercial, seria o próximo efeito das mudanças direta e indiretamente promovidas pela marcha forçada (Castro; Souza, 1985, p. 8).

Identifica-se, nesse período de idas e vindas, uma tendência à ascensão dos grupos ligados à atividade bancária e de crédito, com medidas como elevação de juros e taxas. É somente com as privatizações, a partir do final da década de 1980, que as atividades das empreiteiras adentram em um novo ciclo de intensificação, pois faziam parte de um pequeno grupo de empresas nacionais suficientemente capitalizadas para participar das aquisições de empresas estatais nos leilões dos anos 1990.

O neoliberalismo engendra uma profunda transformação nas atividades das empreiteiras brasileiras, representando uma nova forma de produção e organização do espaço na qual estas reafirmam sua posição como fração de classe privilegiada.

O negócio da década, a compra de estatais e exploração de serviços públicos, permitiu que as empreiteiras passassem a atuar em áreas como a concessão de rodovias, com a exploração de pedágios; fornecimento de água e atuação em saneamento; concessão de serviços de telecomunicações e telefonia; administração de aterros sanitários e exploração de serviços públicos urbanos diversos. Essas novas áreas de atuação envolveram principalmente as maiores empresas do setor, dentre as que se mantiveram fortes ao fim da ditadura, o que inclui os grupos Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Carioca Engenharia, CR Almeida, OAS, Serveng-Civilsan, dentre outras. As políticas públicas do período permitiram não só a continuidade e sobrevivência dessas empresas como um novo ciclo de altas taxas de lucro, que capitalizaram e reforçaram o porte adquirido por esses grupos, alcançados a um nível maior, não mais de complexos econômicos de nível nacional ou de empreiteiras de nível internacional, mas o de conglomerados de projeção mundial (Campos, 2012, p. 151).

Campos (2012) argumenta que as políticas de incentivo aos grandes grupos e à centralização de capitais atingiram também o setor bancário, através de intervenções e da passagem vantajosa de bancos em dificuldade para grandes grupos privados, como Bradesco e Itaú. No entanto, a forte atuação de instituições bancárias públicas no financiamento subsidiado ao setor da construção garantiu que esses capitais não estivessem subordinados ao capital bancário, ampliando a acumulação do setor e possibilitando a formação de um capital monopolista no ramo da construção nacional.

O autor aponta importante característica do setor de infraestruturas e imobiliário brasileiro no período, explicando como, com base nas relações de poder entre este capital e o Estado, lhe é assegurada uma posição privilegiada, até mesmo em relação ao poderoso setor bancário. Possibilitando o financiamento de obras de infraestrutura e, também, imobiliário e de serviços urbanos com juros abaixo do mercado, o Estado garante importante vitória do capital industrial sobre o bancário:

[...] seus financiamentos ao setor, quase sempre com juros abaixo dos praticados no mercado e em alguns casos

até negativos, fizeram com que o capital da indústria de construção ‘invertesse’ a lógica do capital financeiro clássico. Com essas instituições bancárias públicas, as empresas de construção não se subordinaram ao capital bancário, mas fizeram-no subserviente aos seus próprios interesses, ao fazer com que suas próprias demandas fossem atendidas nas decisões e políticas praticadas por esses bancos. (...) Esse mecanismo reduziu a quantidade de mais-valia retida no âmbito financeiro da reprodução de capital, potencializando os lucros do setor funcionante do capital, no caso a indústria de construção, o que constituiu um dos fatores que possibilitou a formação de um capital monopolista no ramo da construção nacional (Campos, 2009, p. 17).

Cabe aqui pensarmos se, ao articularem boa capacidade de capitalização, além de vínculos renovados e privilegiados com o Estado e com elites (locais e nacionais), as grandes empreiteiras nacionais reafirmam seu controle sobre decisões relativas à produção e transformação dos espaços urbanos, regionais e até nacionais, capaz de dificultar a penetração direta do capital financeiro globalizado em busca de oportunidades de investimentos rentáveis.

Nesse sentido, a categoria Grandes Grupos Econômicos, entendidos como resultante dos processos particulares de centralização do capital nas economias dependentes, ilumina relações específicas que o Grande Capital Nacional, organizado desta forma, estabelece com o Estado e capitais financeiros.

Para Rocha (2013), essa categoria ultrapassa o limite da grande empresa privada para abranger todo seu aparato acessório, como fundos financeiros ou empresas públicas, sendo este justamente seu diferencial.

Ao focar suas análises nas dinâmicas internas dos grupos econômicos, Gonçalves (1991) chama à atenção para as relações de poder engendradas por essa forma de organização, chegando às relações dessa forma com o Estado, uma vez que o exercício do poder por esses grupos dependeria, além do agente controlador e do tipo de controle⁴, das formas de governo (Gonçalves, 1991).

⁴ O agente controlador poderia, para o autor, ser estrangeiro ou nacional e o tipo de controle, familiar, societário, estatal ou gerencial (Gonçalves, 1991: 512).

Com a mudança dos incentivos estatais e redução de verbas direcionadas às obras públicas, a diversificação das atividades das grandes empreiteiras se deu pela tendência à conglomeração, com atuação em ramos além do limite da indústria da construção (Campos, 2012). Em áreas que demandam serviços de engenharia como a área petroquímica e de mineração, intensificaram sua atuação impulsionadas pelos incentivos fiscais do governo, para o comércio de terras e agropecuária. Além disso, a elevação do preço do petróleo no mercado internacional direcionou investimentos estatais para a Petrobras (Lage, 2017).

A emergência de propostas inovadoras de produção do espaço, nas quais a atuação empresarial toma o controle da produção do imobiliário e das infraestruturas, aponta para um novo patamar de centralização do capital na produção do espaço (Rufino, 2018, p. 19).

O avanço da agenda de Reforma do Estado ao longo da década de 1990 abriu gradualmente vários mercados em diferentes campos de infraestrutura, setoriais, regionais e urbanas (Gomide, 2011). Programas federais e estaduais de reforma e abertura consolidaram uma estrutura político-econômica mais hierárquica e centralizada no plano federal. Como o Programa Nacional de Desestatização (que deu novo significado à sigla PND⁵, instituído em 1997⁶ e em curso desde então) e o Programa Estadual de Desestatização paulista (PED, de 1996⁷, também ainda vigente).

Tais programas promoveram, a partir de meados dos anos 1990, a abertura de mercados setoriais pela alienação de participações acionárias de propriedade dos governos e/ou concessões de bens e serviços prestados por empresas estatais nos setores de telecomunicações, energia elétrica, transportes (rodoviário e ferroviário, navegação, aviação, metroviário), abastecimento de água e saneamento ambiental, imobiliário, industrial, bancário e financeiro.

⁵ Nos anos 1970 usada para designar dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1974, 1975-1979) vigentes no regime civil-militar, governos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979).

⁶ Primeiro pela Lei Federal Nº 8.031 de 12/04/1990, efetivado pela Lei Federal Nº 9.491 de 09/09/1997 (BRASIL, 1990; 1997). Disponível em: shorturl.at/szFJ7; shorturl.at/cgsyO. Acesso em: 17 out. 2022.

⁷ Lei Estadual Nº 9.361 de 05/07/1996 (São Paulo, 1996). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/10243>. Acesso em: 17 out. 2022.

Com todo o novo arcabouço legislativo e constitucional dos anos 1980 e as reformas econômicas dos 1990, a atuação das Associações, e da ABDIB em particular, teve que centrar esforços numa agenda normativa e regulatória aos setores emergentes de serviços industriais de telecomunicações, transportes, água e saneamento, petroquímico etc. Teve, também, que manter presença em espaços junto às diversas esferas do Estado brasileiro (não só federal, mas em Estados e Municípios; Executivo e Legislativo; Ministérios e Secretarias), bancos de desenvolvimento e fomento (nacionais, estatais e internacionais), e nas novas agências reguladoras federais e estaduais criadas desde então.

A diminuição do número e das atividades de produção e provisão de serviços por empresas estatais teve como contrapartida o aumento de concessionárias privadas que assumiram bens e atividades “desestatizados”, significando outro perfil de empresas em busca de representação no redesenho dos marcos setoriais e contratuais.

No processo de formulação da política e do modelo de privatização em meados dos anos 1990, uma análise relativa às experiências anteriores no setor elétrico na Argentina, Chile e Inglaterra, colocou alguns limites e ressalvas aos modelos respectivos:

Se, ao invés de todas as ‘forças-de-mercado’, ou seja, da competitividade, aparecer no cenário tão somente a propriedade privada (como está sendo o caso no Chile e na Argentina), será necessária uma regulação estatal muito mais pesada para impedir uma conduta exploradora por parte daqueles com poder econômico. Essa conduta exploradora atinge tanto a multidão de consumidores como também os consumidores-empresa, acarretando perdas de competitividade globais, enquanto economia.

Na ausência dessa regulação, assistir-se-á possivelmente a um movimento pendular no setor elétrico: a introdução da propriedade privada sem controle e regulação, ao gerar níveis crescentes de subinversão, desencadeia uma crise de oferta, que pode resultar em novos processos, mesmo que parciais, de reestatização. O erro mudou (Rousseff, 1995, p.134-135).

O alerta dado pela economista Dilma Rousseff levantou a questão da importância da regulação e do controle sobre os sistemas produtivos privatizados pelo Estado, para impedir um ciclo

de centralização, subinvestimento e crise de suboferta. Crise esta que acabou se realizando no “apagão” de 2001-2002, e que encadeou todo um projeto de reestruturação do setor e ampliação de ações conjugadas entre Estado-mercado nos anos 2000 e 2010, quando foi ministra nos governos Lula (2003-2006, 2007-2010) e depois Presidente da República (2011-2014, 2015-2016)⁸.

O crescimento da economia brasileira a partir da segunda metade da década de 2000 representou uma continuidade dos processos de privatização da infraestrutura pública, porém assentado em bases diferentes. Amplia-se a participação dos fundos de pensão nacionais (Jardim; Silva, 2015) e de recursos estatais operacionalizados por bancos públicos na participação privada das empresas concessionárias de infraestrutura, em sua maior parte controladas por GGEs nacionais.

Esses grupos, além de expandirem sua atuação com a diversificação dos setores e a multinacionalização das suas atividades principais (Campos, 2012), emergem como o principal agente coordenador das novas diretrizes estatais voltadas ao atendimento de uma demanda interna por infraestruturas, represada nas décadas anteriores, e que é capturada pelos interesses privados dominantes, formatando uma aliança reforçada entre Estado e capitais nacionais na reestruturação espacial (Rufino, 2019).

Em 2008, com a emergência de uma potente crise financeira nos países de capitalismo avançado, o Brasil intensifica programas e investimentos estatais na produção do espaço, como estratégia local de enfrentamento a oscilação econômica sistêmica, fortalecendo ainda mais os agentes e grupos nacionais⁹.

O’Neill (2017) chama a atenção para o processo global de transformação da infraestrutura numa nova classe de ativos financeiros (mais estável, simples), que despontam como alternativa aos produtos até então formulados de maneiras menos sólidas. Com essa nova classe de ativos, teriam emergido, nos países cen-

⁸ As negociações para a renovação das concessões e o congelamento dos preços das tarifas entre 2012 e 2013 foram pontos polêmicos de sua política energética e foram malvistos pela ABDIB e outras Associações, minando as boas relações entre uma parcela do empresariado e a cúpula do segundo governo Rousseff, que passou a ser visto como “intervencionista” e responsável pela crise econômica e inflação posteriores (2014-2017).

⁹ Exemplos dessas políticas são o aumento de investimentos através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

trais, um novo conjunto de atores institucionais que dominaram a propriedade dos principais ativos de infraestrutura (O’Neill, 2017). Lage (2017) identifica uma alteração, nesse período, da atuação das empresas europeias do ramo da construção de infraestruturas, que mediante a retração dos investimentos internos entraram com força nas licitações internacionais (Lage, 2017).

No Brasil, a condição específica da nacionalização persistente do setor bancário privado e público coloca essas instituições como importantes centros de poder da ação do Estado, possibilitando a manutenção dos investimentos e do crédito, pelo menos até 2014. A crise setorial, econômica e política que se instala no país, a partir da Operação Lava-Jato e culminando com a substituição forçada do Partido dos Trabalhadores do poder em 2016, marca uma reorganização abrangente do setor, com novo ciclo de disputas acirradas e a reorientação estatal para novas alianças com grandes grupos internacionais interessados nos espaços de acumulação abertos pelos grupos nacionais, impedidos judicialmente de continuarem suas atividades.

Com o envolvimento emblemático desses grupos nos escândalos de corrupção no Brasil e América Latina amplamente visibilizados a partir de 2014, se explicitam as disputas globais engendradas por esses processos, externalizadas nas transformações da estrutura organizacional da ABDIB abordadas neste estudo, e expostas nas próximas partes deste capítulo.

2. ABDIB: arena de representação empresarial e o processo de reestruturação do setor brasileiro de infraestruturas

A ABDIB foi fundada em 1955 com o objetivo de “assistir às empresas associadas, promovendo seu desenvolvimento e fornecendo maior proteção e maior valorização técnica a seus produtos” (FGV-CPDOC, s/d, s/p). Seu nome original era Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base, e a iniciativa se deve a um grupo de indústrias de máquinas e equipamentos (pesados, mecânicos e elétricos) necessários à exploração de petróleo (idem)¹⁰.

¹⁰ Esse grupo de industriais foi convidado pelo Conselho Nacional de Petróleo em

A associação atuou no Plano de Metas do governo Kubitschek (1955-1961), compondo o recém-criado Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE) que, em 1959, começou uma pressão para que o governo evitasse a importação de equipamentos que pudessem ser fabricados no país. Em 1968 teve sua atuação pelo desenvolvimento nacional reconhecida, recebendo o *status* de “associação de utilidade pública” (*ibid.*). Atuou também junto a organizações financeiras nacionais e internacionais pela preocupação com o financiamento de produção e vendas.

A partir de 1969 a ABDIB passa a permitir a associação de empresas de engenharia, processos e projetos a seus quadros, ampliando seu escopo de representação. Nos anos 1970, foca no planejamento da política industrial e do crescimento da indústria nacional (FGV-CPDOC, s/d, s/p). Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) trouxeram investimentos e oportunidades de crescimento ao setor, em parte não realizados. Isso gerou um descontentamento nos empresários mais influentes na ABDIB, que produziram um documento expressando seus desagradados e suas várias reivindicações (*idem*). Em resumo, eram duas as principais preocupações da entidade: a proteção da indústria nacional da concorrência estrangeira e a continuidade dos investimentos públicos (*ibidem*).

Com o aprofundamento da crise econômica e política nos anos 1980, a ABDIB adota um tom mais crítico ao governo e, junto a outras entidades, passa a reivindicar maior espaço de participação política ao empresariado (*ibid.*), ecoando outras entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (Bianchi, 2010), de engenharia e da construção civil pesada (Campos, 2012).

Ante programas de austeridade, corte de investimentos e “ajuste” das contas públicas nos governos da redemocratização (Sarney, Collor/Franco, FHC) mudou-se a orientação da ABDIB. De 1987 a 1997 formou-se um entendimento sobre a crise de financiamento do Estado brasileiro e a “falência” do “modelo de financiamento público” nos setores de serviços, energia, sanea-

1951 para estudar as possibilidades de fabricação de maquinário e equipamento nacional. Como a legislação vigente não permitia a formação de consórcios empresariais, eles decidiram criar uma associação, a ABDIB (FGV-CPDOC, s/d, s/p).

mento e transportes. Para manter e ampliar os níveis de financiamento e a sustentabilidade econômico-financeira do setor era preciso insistir no aumento da participação do capital privado, como expressou seu presidente em 1997 (J. A. Marques):

[...] todos sabemos que desde 1987 insistimos na participação do capital privado na forma de concessões de serviços públicos e na compra de ativos das estatais de energia, saneamento e transportes. Soubemos enxergar a falência do modelo de financiamento estatal, o que inviabilizou a expansão e até mesmo a manutenção do setor, e estabelecer a alternativa de desregulamentação das áreas de infraestrutura. (FGV-CPDOC, s/d, s/p).

Nesse mesmo ano, como expressão dessa reorientação histórica, a ABDIB muda de nome e passa a se chamar Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base, com a passagem das infraestruturas básicas ao primeiro plano, bem como a defesa da agenda de privatizações. Atuou na formulação e aprovação da Lei de Concessão dos Serviços Públicos (1995), na criação das agências reguladoras e defendeu quebras de monopólios de petróleo, gás, telecomunicações, energia e saneamento, com o objetivo de fomentar o crescimento do setor de infraestruturas, baseado no capital privado e internacionalização das empresas (FGV-CPDOC, s/d, s/p).

No período analisado neste trabalho, a atuação da entidade aprofundou essa mesma agenda. Cresceu em associados, diversificou seus setores e continuou a atuar pela abertura de mercados e na reforma institucional dos marcos regulatórios – concessões, parcerias público-privadas, licenciamento ambiental, política de saneamento, transportes (rodoviário, ferroviário, aeroviário, navegação, urbano), megaeventos, consultorias, formulação de políticas e pacotes de obras e serviços público-privados (Pan-Americano, Copa, Olimpíadas).

As ações da ABDIB mostram sua forte atuação tanto no seio do empresariado e em outras entidades congêneres, como junto aos órgãos federais, estaduais e municipais. Mostram uma capacidade ampliada de seus quadros na formação e implementação de um *agenda-setting* não só interno ao Estado para sua reforma (Capella, 2004), mas na consolidação de um processo orgânico de

formação de uma agenda neoliberal, que envolve diversas frações de capital e grupos de interesse na arena de luta pela hegemonia, assim como na busca de um consenso mercantil adequado à transformação do “Estado econômico-corporativo”, como apontou Gramsci (2022) nos anos 1920/1930, mas agora no século XXI.

3. Principais pautas e transformações na estrutura de governança da ABDIB

A perspectiva de retorno dos investimentos públicos com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República em 2003, e o crescimento econômico do país apresentado nos anos seguintes, configura o direcionamento da atuação política da associação em alinhamento à proposta neodesenvolvimentista¹¹ que se anuncjava, com suas políticas para a expansão da produção de infraestruturas no Brasil.

A partir do ano de 2004, a ABDIB disponibiliza relatórios anuais nos quais divulga tantos as principais ações executadas pelos representantes da associação, como as principais linhas que orientam a atuação do setor, com propostas e avaliações sobre políticas implantadas e demandas que consideram prioritárias. Nesta parte do capítulo, consolidamos as análises dos relatórios e expomos as principais ações da associação.

O início do período analisado dá relevo à dominância do grande capital nacional da construção sobre a associação (Sabença, 2018), com progressiva relevância dos fundos de investimento num alinhamento de interesses em torno da ampliação do investimento público e de outras formas de financiamento ao setor que abrissem novas possibilidades para investidores financeiros.

Em linhas gerais, percebemos uma continuidade da atuação da associação no incentivo das privatizações, com destaque para o apoio à implantação e aprimoramento da legislação de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Trabalhadas tanto no incentivo ao capital privado, quanto na mobilização de recursos públicos e aceleração dos investimentos, as

¹¹ Diversos autores dão destaque à ascensão do grande capital da construção civil brasileira a uma condição de maior destaque no direcionamento de políticas públicas ao compor, durante os governos petistas (2003-2016), “o núcleo da hegemonia neodesenvolvimentista” (Boito; Berringer, 2013).

pautas pela desoneração de instrumentos financeiros que possam promover a articulação com o mercado de capitais ganham muita visibilidade sob a justificativa da importância da habitação e da infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social do país.

O setor privado é visto como agente estratégico na expansão de redes e sistemas de energia, saneamento básico, transportes e telecomunicações, configurando um posicionamento em prol do desenvolvimento através da crescente abertura e liberalização do mercado de infraestruturas, em conjunto com propostas para melhoria da organização dos instrumentos de garantia para o financiamento de longo prazo.

Sua atuação política se modifica no período com o estreitamento do vínculo com a Casa Civil e o Banco Central, em decorrência do fortalecimento do poder dessas empresas e de sua representação, com destaque para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003 e integrado pelo presidente da ABDIB à época, José Augusto Marques, e mais cinco membros da diretoria e conselhos.

Marques, presidente da associação entre 1995 e 2003¹², foi substituído em 2004 por Paulo Godoy, sócio da Alusa Engenharia, que ficou no cargo até 2015. Godoy se reuniu diretamente com membros do governo e Senado para resoluções de problemas regulatórios, utilização de recursos setoriais, e isenção de impostos para Fundos de Investimento em Participações (FIPs)¹³. Teve forte atuação conjunta com ministros, membros do Legislativo e representantes de bancos públicos, no apoio ao aprimoramento do mercado e apoio financeiro de bancos públicos para projetos de infraestrutura (ABDIB, 2005; ABDIB, 2007).

A ação política da associação se mobilizou a favor da ampliação de recursos do Fundo de Investimento do FGTS e Re-

¹² “José Augusto Marques foi uma figura chave para a entrada do capital privado no setor de infraestrutura. Ele assumiu a ABDIB em 1995, depois de trabalhar 31 anos na multinacional suíça Asea Brown Boveri (ABB), sendo o primeiro oriundo de uma multinacional a ocupar o cargo (ABB, 2016).” (Werner, 2016, p. 191).

¹³ “10/05/2005: Adilson Primo, primeiro vice-presidente da Abdib, participa da 1ª reunião do ano do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em Brasília. O tema central é como aproveitar as perspectivas de desenvolvimento. Na reunião, com a presença do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a proposta de isenção tributária para Fundos de Investimentos em Participação (FIP) para a infra-estrutura ganha o apoio do ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Luiz Fernando Furlan” (ABDIB, 2006, p. 21).

cursos do Tesouro Federal ao BNDES para investimentos em infraestrutura, articulando a criação do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP) e da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP). Reuniões entre ministros do Trabalho, de Cidades, comissões de investimentos da Caixa Econômica Federal (CEF), e até com a Força Sindical, são relatos constantes nos relatórios estudados, indicando forte atuação da associação no direcionamento desses recursos. Contratos e resoluções chagam a ter a ABDIB como palco para sua concretização, como no caso da reunião de 16 de abril de 2009: “Os ministros Carlos Roberto LUPI (Trabalho e Emprego) e Márcio Fortes (Cidades) assinam na Abdib resolução para liberação de recursos adicionais do FGTS para as áreas de saneamento e infraestrutura urbana” (ABDIB, 2010, p. 30). Nota-se, também, uma atuação constante pelo estabelecimento do *project finance*¹⁴.

Desde 2008, Godoy defende as políticas no que chama de “contexto de grandes investimentos”, propondo melhorias para o desenvolvimento local e regional em um período de abundância de recursos, ao mesmo tempo que promove a aproximação com a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) nos assuntos da evolução do mercado de crédito no país e envolve a ABDIB na elaboração de estratégias contra a crise financeira, defendendo o aumento do crédito em geral e a redução da taxa de juros no país.

Com a forte presença no CDES, a ABDIB participa ativamente das reuniões do Grupo de Acompanhamento “Monitoramento da Crise Econômica Internacional”, discutindo pautas como acesso e custo do crédito no país¹⁵, e também de outras iniciativas empresariais, como reuniões da “Cúpula Empresarial, na Fiesp, organizada pelo economista João Paulo dos Reis Velloso, para debater as oportunidades estratégicas da crise financeira e a manutenção da taxa de crescimento” (ABDIB, 2010, p. 24).

No período, a ABDIB, que já havia comemorado a aprovação da Lei de PPP e atuava ativamente no avanço dessa regulamentação, trabalhou na articulação de um modelo de concessão de aeroportos (que viria a ser regulamentado somente em 2011)

¹⁴ Cf. “Assuntos que a ABDIB trabalhou e ajudou a instituir com o objetivo de desenvolver os mercados de infraestrutura” (ABDIB, 2009, p. 14).

¹⁵ Cf. ABDIB, 2009, p. 26.

e consolida o apoio aos programas PAC e Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além da esfera federal, governos estaduais e municípios com grande capacidade econômica, que integram os planos para as grandes obras previstas no PAC, também são foco de atuação dos conselheiros e das ações da ABDIB (ABDIB, 2010).

A partir de 2011, Godoy intensifica a aproximação da associação com bancos privados e com o mercado financeiro, promovendo debates com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) sobre novas normas para o setor, assim como promove reuniões diretamente com ministérios da Cidadania, Transportes e Desenvolvimento para discutir as propostas para o setor de infraestruturas.

Focada numa atuação pró-reformas, desenvolve diversas atividades no sentido da promoção das reformas patrimonial, fiscal, tributária, bancária, trabalhista e previdenciária. Comemora, ainda, o sistema de amortização de financiamento (Tabela Price) que começa a ser aceito pelo BNDES em 2011, e também tem como grande conquista a instituição, pelo governo federal, do modelo de concessões no setor aeroportuário.

Comemora, ainda, a permissão de emissão de debêntures de longo prazo para infraestrutura e a posterior isenção de Imposto de Renda (2011) para tais títulos, assim como a redução tributária para FIPs e Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCS).

O aumento do limite da Receita Corrente Líquida (RCL) das Unidades Federativas para despesas com Parcerias Público-Privadas (Lei Nº 12.766/ 2012), o Programa de investimentos em aeroportos (2012) e a aplicação de recursos públicos federais na elaboração de projetos do Ministério dos Transportes e Cidades (2013) são vistos como conquistas para o setor, assim como a redução da TJLP (2013), os incentivos às PPPs para Estados, a alteração do marco regulatório do setor ferroviário, o programa do governo de novas concessões de rodovias federais, o aprimoramento do marco regulatório do setor portuário para melhoria da atratividade para investidores.

O nível geral de investimento em 2014 estagnou e, tal qual no passado, o cenário em 2015 não será promissor, principalmente por causa das crises política, econômica e setorial que, concomitantemente, afligem o país e o setor

de infraestrutura, em especial. Diante de contratos em suspeição, em análise pelos órgãos públicos competentes, houve interrupção de fluxos de financiamento para projetos com contratos assinados e também atrasos de pagamentos para serviços já realizados em obras públicas. É essencial que tais fluxos de financiamentos e pagamentos sejam restaurados. (...) Se antes o desafio do Brasil era construir cadeias industriais completas e reformar a forma de atuação do Estado brasileiro, atualmente o foco está no ajuste fino do trâmite do investimento, de forma que haja mais previsibilidade – tanto nos prazos quanto nos custos (ABDIB, 2015, p. 7).

Além das pautas gerais, a ABDIB trabalhou fortemente na produção de estudos sobre investimentos em infraestrutura nos projetos pensados para a Copa de 2014, desde 2008.

A crise deflagrada pela operação Lava-Jato, que afetou as maiores empresas de infraestrutura, envolvidas na maior parte dos contratos de PPP implantados no país, é seguida pela queda da participação da engenharia (GGEs nacionais da construção) e das empresas de bens de capital no comando da associação, com a participação crescente do setor financeiro, consultorias, seguros e advocacia, num movimento ainda embrionário, que se intensificaria a partir de 2016.

Nota-se, desde 2015, um movimento mais forte de defesa do incentivo ao mercado financeiro no financiamento ao setor, em alinhamento às novas políticas públicas de financiamento¹⁶, e se intensifica a atuação na atração do setor privado como agente estratégico¹⁷ para expandir redes e sistemas de energia, sanea-

¹⁶ “O Comitê de Financiamento da Abdi ganhou um papel ainda mais importante com a política operacional mais restritiva adotada pelo BNDES, principal banco de fomento para os investimentos no Brasil, a partir de 2015. A instituição financeira reduziu a parcela financiável do valor total do investimento. Além disso, os custos dos empréstimos aumentaram, dificultando a atuação das empresas na estruturação de capital. O BNDES, no entanto, ofereceu uma solução alternativa aos investidores: quanto mais recursos captados no mercado de capitais, o banco aumentaria a parcela financiável com custo atrelado à TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo). Essa nova política jogou holofotes para a necessidade de avaliar e instituir as medidas adequadas para desenvolver o mercado de capitais, sobretudo via emissão de debêntures” (ABDIB, 2016, p. 27).

¹⁷ “15 de abril. André Clark, coordenador do Comitê de Exportação da Abdi, participa de reunião do Comitê Consultivo do Setor Privado (Conex), no Palácio do Planalto, com a participação da presidente da República, Dilma Rousseff, e

mento básico, transportes e telecomunicações, inclusive internacionalmente.

(09/02/2015) O coordenador do Comitê de Exportação, André Clark, além de outros integrantes do comitê e da Abdib, participam de encontro de dois dias – 9 e 10 de fevereiro, em Brasília – do BRICS Business Council, iniciativa com perfil empresarial e funcionamento paralelo às ações governamentais de Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul. A ABDIB é o representante privado brasileiro em dois dos cinco grupos de trabalho constituídos: energia e infraestrutura (ABDIB, 2016, p. 36).

A atuação setorial é expandida, com melhor organização de comitês especializados na elaboração de planos emergenciais e medidas contra a crise. Entre essas medidas estão a promoção de reuniões com consultorias (EY, PWC e KPMG) para definição de um termo de referência para um plano de ação para a infraestrutura do Brasil, que abordaram planejamento, estruturação, licitação, contratos e regulação, financiamento, gestão de contratos, gestão fiscal e tributária (2015)¹⁸, além de um plano estratégico para a própria associação¹⁹.

Em 2016, Venilton Tadini²⁰ assume a presidência da associação, promovendo uma forte agenda junto ao governo federal na promoção das ações necessárias para a melhoria do ambiente

dos ministros da Casa Civil, Agricultura e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, quando foram criados cinco grupos de trabalho para estabelecer uma agenda mais detalhada nos seguintes temas: acesso a mercados, promoção comercial, facilitação de comércio, tributação nas exportações e crédito à exportação” (ABDIB, 2016, p. 37).

¹⁸ “25 de setembro de 2015: A Abdib promove reunião com as consultorias EY, PWC e KPMG para definir um termo de referência para um plano de infraestrutura para o Brasil” (ABDIB, 2016, p. 46).

¹⁹ “27 de maio de 2015: Em nova reunião, executivos da Abdib e consultores da Ernest Young debatem tarefas para a formatação de um novo modelo de governança e de um plano estratégico para a entidade” (ABDIB, 2016, p. 39),

²⁰ “Ex diretor do banco Fator, integrou a equipe econômica do governo Fernando Collor de Mello e foi um dos responsáveis pela política de abertura comercial e de privatização iniciada em 1990. Trabalhou como diretor do BNDES durante o PND (Programa Nacional de Desestatização) até 1991, quando passou a tocar programas como o de concessões de estradas à iniciativa privada em São Paulo, atuando posteriormente em leilões pela iniciativa privada, se tornando diretor da Fator Projetos, um braço do banco Fator que avalia o preço ou prepara a venda de estatais.” Fonte: <http://www2.feis.unesp.br/irrigacao/fsp261100.htm>. Acesso em: 15/08/2022.

regulatório nos processos de concessões junto ao Ministério do Planejamento, além de intensificar a agenda do financiamento pelo mercado de capitais²¹.

A Abdib encontrou no Ministério do Planejamento (Dyogo Oliveira) um parceiro para uma iniciativa que pode significar uma nova forma de identificar os investimentos prioritários no Brasil. A agenda entre Abdib e Ministério do Planejamento em 2017 foi intensa. Em fevereiro, financiamento da infraestrutura. Em março, ações do governo federal para impulsionar investimentos. Em junho e julho, seguros para o risco de variação cambial. Em agosto, mudança nos custos dos empréstimos do BNDES. Em outubro, planejamento de médio e longo prazo (ABDIB, 2018, p. 14).

É delineado um novo modelo de governança e de um plano estratégico para a entidade e nota-se uma busca por articulações novas para financiamento e regulação da infraestrutura²².

4. Avanços da ABDIB na agenda da reforma regulatória e transformações pós 2016

As modificações na estrutura política e econômica do Brasil, particularmente pós 2016, nos permitem avançar na compreensão sobre as transformações institucionais e propostas de ações regulatórias desenvolvidas pela ABDIB nos últimos anos. Esse

²¹ “07 de março. Venilton Tadini, presidente-executivo da Abdib, e Ralph Lima Terra, vice-presidente-executivo da entidade, participam de reunião com o ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, e representantes da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para discutir condições e alternativas de financiamento para concessões em infraestrutura” (ABDIB, 2017, p. 45).

²² “O processo de avaliação do posicionamento estratégico da Abdib foi conduzido e concluído ao longo de cinco reuniões do Conselho de Administração - O trabalho apresentou conclusões na forma de diretrizes: planejamento para a expansão da infraestrutura; comunicação mais intensa e abrangente, inclusive para a sociedade; articulação com entidades de classe parceiras; monitoramento de desempenho de ações institucionais; interface mais ativa com setor empresarial regionalmente; atenção especial a governos estaduais e municipais; investimentos com ambiente competitivo, ético e abertura de mercado; e internacionalização. Houve ainda a indicação para a Abdib atuar na elaboração de estudos e projetos para dinamizar concessões e PPPs, mas ponderando custos e governança. Houve a contratação da PwC para a prestação de serviços de auditoria contábil e fiscal e da Arko Advice para serviços de análises e relações públicas para a Abdib” (ABDIB, 2020, p. 16).

processo caminha em conjunto com novas considerações sobre a provisão, financiamento e operação da infraestrutura no país.

De acordo com Ribeiro (2020), o período pós 2016 organiza uma nova concertação política que possui como motivação promover ajustes políticos e institucionais com significativas mudanças nos marcos regulatórios, em variados setores. Ainda segundo o autor, na perspectiva das cidades, esses processos ocorrem de forma a fomentar um conjunto de políticas urbanas pró-mercado (Ribeiro, 2020).

Rufino *et al.* (2021) apontaram que a contínua transformação na produção e operação das infraestruturas, marcada por processos de privatização e diversificação de arranjos, que passam a incorporar grandes corporações e instituições financeiras, caracterizam as infraestruturas como importante ramo da acumulação capitalista (Rufino; Faustino; Wehba, 2021).

Esse período coincide com mudanças na forma de atuação da ABDIB, avançando em perspectiva de estruturar um mercado privado de provisão e operação das infraestruturas, em conjunto com o financiamento através do mercado de capitais. Como destacado em ABDIB (2017), a atuação da associação pós 2016 tem como objetivo a inclusão do setor de seguros e resseguros no mercado de infraestrutura, destacar o mercado formado pelos grandes usuários de infraestrutura e estruturar fundos de infraestrutura como elemento de financiamento.

Como forma de apontar como esses processos ocorreram na perspectiva da ABDIB enquanto entidade de classe, esta seção busca mobilizar um conjunto de demandas consideradas estratégicas pela associação e apresentadas em documento publicado como um caderno de propostas para o mandato presidencial que se iniciou em 2019. Usará, também, uma análise da sua estrutura organizacional, a partir do Conselho de Administração e Conselho Consultivo, servindo como *proxy* de como essas modificações no papel da infraestrutura no contexto de acumulação contemporâneo se manifestaram na entidade.

No documento “Agenda de Propostas para Infraestrutura 2018” (ABDIB, 2018) está organizada uma “síntese do posicionamento da entidade a ser manifestado aos candidatos aos cargos do governo federal e dos governos estaduais, como contribuição ao programa dos próximos governos”.

A proposta está organizada em três blocos, pensados de forma a promover sugestões sobre: i) política macroeconômica visando, de acordo com a entidade, enfrentar os desafios para promover um desenvolvimento sustentável; ii) conjunto de diretrizes e sugestões para assuntos matriciais, que acabam por afetar diretamente todas as áreas da infraestrutura, como segurança jurídica, governança das agências reguladoras e regras de contratação pública; e iii) análises e propostas de regulação setoriais para diversos segmentos da infraestrutura. Destaca-se, ainda, como conclusão do documento, a proposta *uma agenda para os primeiros seis meses de governo*.

Como opção metodológica, optou-se por não apresentar as demandas setoriais apresentadas no documento, primeiramente por destacar regulação específica, que não compõe a proposta deste trabalho, mas também por dar maior ênfase aos chamados *aspectos matriciais*, que possuem alcance mais abrangente e permitem identificar propostas de regulação e diretrizes que indicam as transformações sugeridas no início da seção.

Na perspectiva da gestão pública, ABDIB (2018) destaca que *governos federal, estaduais e municipais precisam manter e fortalecer órgãos ou unidades que tenham a função de conduzir processos e modelagens para a estruturação e leilão de projetos públicos no modelo de concessões e PPPs*. A agenda de transferência de projetos de infraestrutura para o setor privado é reforçada ao longo de todo o documento, incluindo sugestões como estruturas institucionais de apoio a esse processo, bem como fomento a estudos e projetos, com apoio da ABDIB para o engajamento de parceiros privados, nessa área de planejamento.

Outro aspecto relevante das propostas está relacionado aos mecanismos de financiamento dos projetos de infraestrutura. Em linha com o encerramento do modelo neodesenvolvimentista, baseado em um padrão de grande protagonismo de bancos públicos e juros subsidiados, a ABDIB (2018) propõe um modelo diversificado de financiamento.

Sem desprezar o papel do BNDES como fonte importante de financiamento, as diretrizes sugeridas apontam para estímulos à participação dos fundos de previdência privada como investidores no mercado de infraestrutura, principalmente através de incentivos tributários. Destaca, também, a necessidade de atrair

capital internacional para o financiamento e fundos de infraestrutura. Para tal, indica a necessidade de reformulação da Lei de Debêntures Incentivadas (Lei 12.431/2011), de forma a permitir a *possibilidade de remuneração por taxa de juros pós-fixada em Certificado de Depósito Interbancário (CDI), em reais ou moeda estrangeira*. Ainda nesse sentido, indica a possibilidade de emissão de títulos em moeda estrangeira, com a possibilidade de também receberem isenções tributárias.

Por fim, destacamos a agenda vinculada ao estabelecimento de um mercado *project finance non recourse* no financiamento dos investimentos em infraestrutura. Para tal, os mecanismos de financiamento devem ser articulados com uma estrutura de garantias e seguros, de forma a promover maior segurança aos investidores. Nessa linha, a ABDIB (2018) advoga por uma estrutura de garantias que não inclua garantias corporativas e/ou fiança bancária, mas, sim, que se estabeleça um mercado de apólices de seguros vinculados aos projetos de infraestrutura.

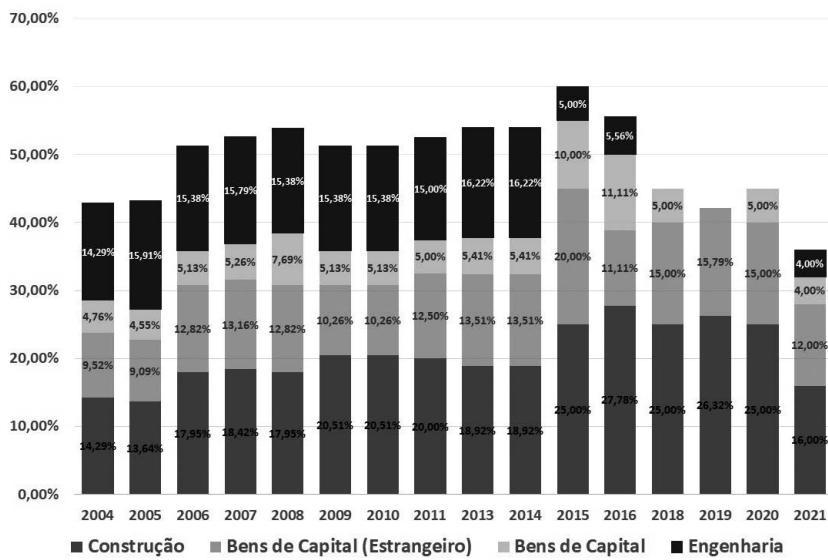
Do ponto de vista de sua estrutura institucional, avaliamos a organização do corpo diretivo da entidade, analisando ao longo do período 2004-2021 a composição do Conselho de Administração e do Conselho Consultivo. De acordo com o portal da ABDIB, o Conselho de Administração tem a *função de contratar e orientar o presidente-executivo e estabelecer as diretrizes para o planejamento estratégico e da gestão*. Já o Conselho Consultivo tem a *função de assessorar o Conselho de Administração em matérias de planejamento da ABDIB e acompanhar o desenvolvimento das atividades de comitês e grupos de trabalho*.

Ao avaliar a composição dos conselhos foi possível identificar modificações importantes ao longo do período analisado, que apontam para as transformações ocorridas no mercado de infraestrutura no país. Primeiramente, destacamos as modificações na participação dos setores econômicos em cada um dos conselhos. Como forma de consolidar os dados ao longo do período, utilizamos os anos de 2007, 2014/2015 e 2021 como marcos de referência para o período, contudo, outros anos foram considerados relevantes.

No Conselho de Administração, entre 2007 e 2015 identificamos protagonismo dos setores considerados tradicionais na infraestrutura, como apontado no Gráfico 1. Em 2015, os setores

da construção civil, bens de capital estrangeiro, bens de capital nacional e engenharia, compunham 60% do conselho. No ano de 2021, os mesmos setores eram responsáveis por 36% do Conselho de Administração.

Gráfico 1 – Participação no Conselho de Administração (ABDIB) – setores selecionados.

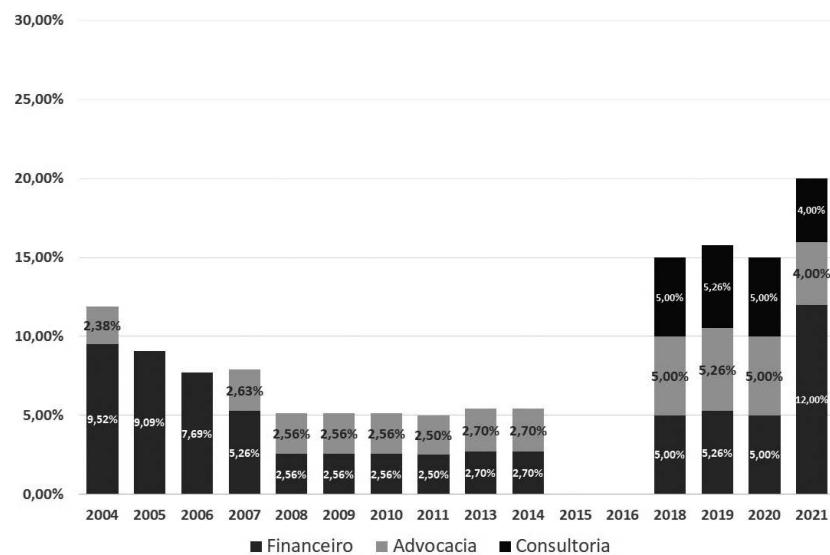


Fonte: Relatórios Anuais (ABDIB). Elaboração própria.

Em contrapartida, setores não tradicionais ganharam protagonismo nesse período, como demonstrado no Gráfico 2. No ano de 2014 o setor financeiro, escritórios de advocacia e consultorias eram responsáveis por 5,40% do Conselho de Administração. Já em 2021, compõem 20%.

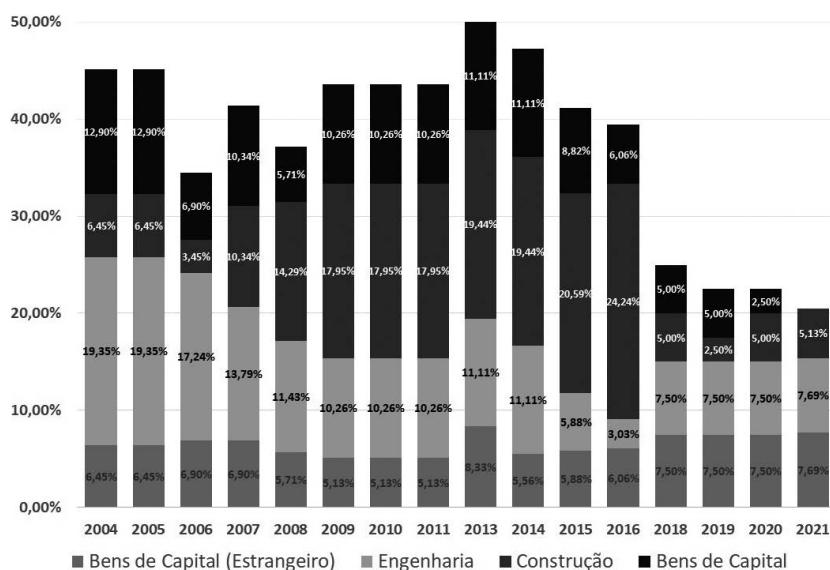
Já no Conselho Consultivo, esse movimento é também expressivo, como apresenta o Gráfico 3. No ano de 2013 os setores tradicionais eram responsáveis por 49,99% das vagas, com destaque para o setor da construção que compunha 19,44%, no auge do período de grandes obras de infraestrutura. No ano de 2021, a composição desses segmentos era de 20,51%, sendo que a construção civil era responsável por apenas 5,13%.

Gráfico 2 – Participação no Conselho de Administração (ABDIB) – setores selecionados.



Fonte: Relatórios Anuais (ABDIB). Elaboração própria.

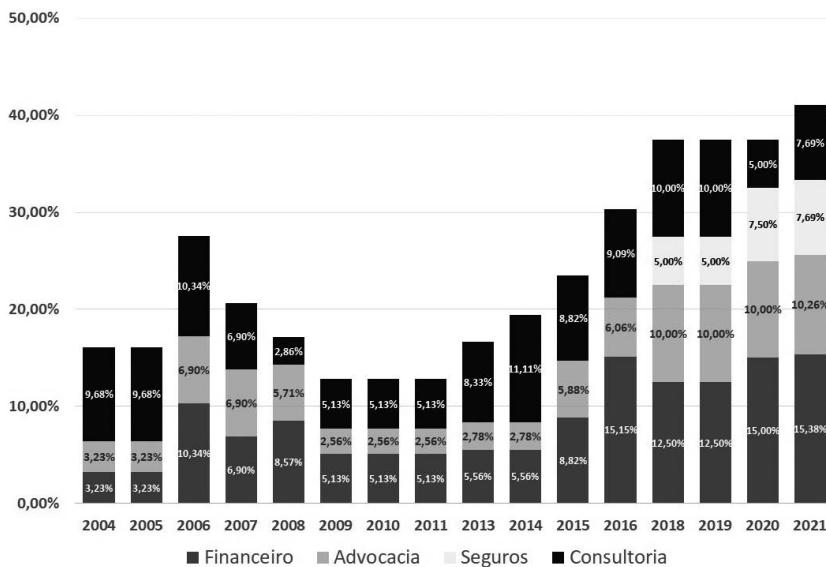
Gráfico 3 – Participação no Conselho Consultivo (ABDIB) – setores selecionados.



Fonte: Relatórios Anuais (ABDIB). Elaboração própria.

Nos considerados setores não tradicionais, identificamos em 2011 a participação de 12,82% no Conselho Consultivo, distribuída em setor financeiro, escritórios de advocacia, consultorias e seguros, como destacado no Gráfico 4. No ano de 2021, essa composição passa para 41,02%, com crescimento na participação do setor financeiro e maior participação do setor de seguros.

Gráfico 4 – Participação no Conselho Consultivo (ABDIB) – setores selecionados.



Fonte: Relatórios Anuais (ABDIB). Elaboração própria.

Para além dos números apresentados, também é possível identificar uma mudança qualitativa na composição dos conselhos, avaliando as empresas que estão em sua composição. Na esteira da operação Lava-Jato, verifica-se a diminuição da participação das grandes empreiteiras nacionais, que possuíam grande protagonismo nos conselhos da ABDIB. Há, também, redução substancial da participação de empresas de engenharia, ao mesmo tempo que ganha relevância a entrada de empresas estrangeiras nos diversos setores econômicos.

Destaca-se, ainda, o perfil das empresas relacionadas aos setores não tradicionais, com a consolidação de grandes escritórios de advocacia e grandes consultorias estrangeiras na composição

dos conselhos. Identifica-se, ainda, a participação de seguradoras estrangeiras de destaque.

Por fim, é importante ressaltar modificações setoriais, como por exemplo na área de saneamento que, tradicionalmente, ocupava posição nos conselhos com companhias estaduais de saneamento. Em período recente, essas posições são ocupadas pelas empresas privadas de saneamento que passam a operar no país com a expansão dos processos de concessão dos serviços de água e esgoto.

Assim, tanto do ponto de vista das propostas e diretrizes apresentadas pela ABDIB em período recente, como do ponto de vista institucional, podemos identificar modificações em linha com as transformações destacadas sobre o mercado de infraestrutura no Brasil.

Considerações finais

A trajetória retratada da ABDIB mostra sua importância como arena de articulação e formulação de pautas e defesa de interesses multissetoriais.

Na parte 1, vimos a importância crescente das indústrias de base na estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro na segunda metade do século XX. Sucessivos governos conduziram planos e programas econômicos que privilegiaram uma industrialização mais pesada, com benefício de setores de capital e da construção civil e pesada. O que incorporou vários agentes econômicos representantes de frações do empresariado da indústria de base, construção pesada e infraestruturas (estatais e mistas).

A ABDIB foi agente histórico de formulação e da execução – pelas empresas associadas – do planejamento econômico desde os anos 1950, inicialmente na defesa de um desenvolvimento industrializante e nacional.

Na parte 2, vimos a evolução do papel da associação junto ao governo federal da formulação dos planos e sua inserção junto aos espaços participativos federais nos anos 1960 e 1970. Sua função de representante dos interesses e pautas de classe foi reconhecida formalmente, ela passou a agregar um número maior de associados e de setores representados, atuando em frentes diversas.

Nos anos 1970 e 1980, com a forte crise econômica e política do regime civil-militar, inflação, diminuição de investimentos e da atividade econômica setorial, passou a uma postura mais crítica ao regime e às políticas econômicas de governo. As reformas e ajustes econômicos do Plano Real nos anos 1990 reforçaram a percepção de “crise do modelo” (de orçamento, financiamento e investimentos públicos) e mudaram a visão de desenvolvimento defendida pela entidade, que passa a reivindicar maior espaço ao capital privado e uma agenda de abertura e privatizações (alienações, concessões, parcerias etc.).

Na parte 3, vimos a formulação de uma agenda para os anos 2000 focada na transformação dos marcos legais de licitação, concessão e financiamento. O regime da Responsabilidade Fiscal, a instituição das Parcerias Público-Privadas, o desenho de novos instrumentos financeiros (*project finance*, FIPs, FIDCs), taxas de juros, limites e receitas, novo marco para as Estatais (LF 13.303/16) e marcos setoriais. Conjunto de transformações que consolidaram uma governança empresarial e financeirizada aos bens e serviços de infraestrutura brasileiros.

Na parte 4, vimos um novo ciclo de reformas e mudanças nos marcos legais e institucionais na esteira da Operação Lava-Jato, impedimento de Rousseff e da política econômica de Temer. Ganham força as pautas financeiras como seguros e resseguros de infraestrutura. E dentre a estrutura da ABDIB, nos conselhos administrativo e consultivo, ganham protagonismo setores “não tradicionais” como advocacia, finanças e bens de capital estrangeiro.

Um aspecto que ganha relevância nas análises da ABDIB é o papel da associação como forma de representação política do capital internacional, e seu papel na desconstrução da indústria nacional, aprofundado a partir da década de 2000.

Referências

- ABDIB (2004-2021). *Relatórios Anuais*. São Paulo, SP: ABDIB. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/relatorio-anual/>. Acesso em: 4 set. 2022.
- ABDIB (2011). *Agenda da Infraestrutura 2011-2014*: 101 propostas para melhorar o ambiente de negócios e viabilizar investimentos. São Paulo, SP: ABDIB. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/relatorio-anual/>. Acesso em: 4 set. 2022.
- ABDIB (2015). *Agenda da Infraestrutura 2015-2018*: propostas para melhorar o

- ambiente de negócios e viabilizar investimentos. São Paulo, SP: ABDIB. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/relatorio-anual/>. Acesso em: 4 set. 2022.
- ABDIB (2017). *Agenda de propostas para a infraestrutura 2017*. São Paulo, SP: ABDIB. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/relatorio-anual/>. Acesso em: 4 set. 2022.
- ABDIB (2018). *Agenda de propostas para a infraestrutura 2018*. São Paulo, SP: ABDIB. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/relatorio-anual/>. Acesso em: 4 set. 2022.
- BIANCHI, M. A. G. (2010). *Um ministério de industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990*. Campinas: Editora Unicamp.
- BOITO, A.; BERRINGER, T. (2013). Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38.
- BOSCHI, R. R. (2019). Crise fiscal, pensamento empresarial e financeirização no Brasil: a desconstrução da ordem corporativa no século XXI. In: GIACALONE, R. *Pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- BRASIL (2016). Lei Nº 13.303, de 30 de Junho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 10 out. 2022.
- CAMPOS, P. H. P. (2012). *A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro.
- CAMPOS, P. H. P. (2009). A formação do grande capital brasileiro no setor da indústria de construção. *Trabalho Necessário*, v. 9, p. 1-25.
- CAPELLA, A. C. N. (2004). *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública*. São Carlos/SP: Universidade Federal de São Carlos.
- CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. de. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GOMIDE, A. (2011). *A política das reformas setoriais no Brasil: a reestruturação do Setor de Transportes*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- GONÇALVES, R. (1991). Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, 45 (4): 491-518.
- JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. (2015). *Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?* São Paulo: Cultura Acadêmica.
- LAGE, R. R. (2017). *A construção pesada brasileira*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) –Universidade de São Paulo (USP). São Paulo.
- O'NEILL, P. (2017). Infrastructure's Contradictions: How Private Finance is Reshaping Cities. In: CHRISTOPHERS, Brett; LEYSHON, A.; MANN, G. *Money and Finance After the Crisis Critical Thinking for Uncertain Times*. Hoboken/NJ: Wiley-Blackwell.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2020). Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses. In: RIBEIRO, L. C. Q. *As me-*

- trópoles e o capitalismo financeirizado. Rio de Janeiro: Letra Capital Ed.
- ROUSSEFF, D. V. (1995). A privatização do setor elétrico no Chile: o erro mudou. In: *Revista Indicadores Econômicos FEE*, v. 23, n. 2, p. 110-135.
- RUFINO, B. (2018). Imobiliário e infraestrutura de mãos dadas na cidade neoliberal latino-americana: reestruturação financeira na ampliação das desigualdades do espaço na metrópole de São Paulo. In: IV RELATEUR, *Anais*, Quito.
- RUFINO, B. (2019). As grandes empreiteiras na produção do espaço: do domínio dos instrumentos, financiamentos e projetos à crise ampliada. In: XVIII ENANPUR, 2019, *Anais*, Natal/RN.
- RUFINO, B. (2020). “União de gigantes da construção: a Associação Brasileira de Incorporadoras (ABRAINC) como ator político na financeirização da produção imobiliária”. In: FREITAS, S.; PINHO, C. (org.). *Empresariado e poder político no Brasil: uma perspectiva multidimensional*. São Paulo: Alameda.
- RUFINO, B.; FAUSTINO, R.; WEHBA, C. (2021). Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: RUFINO, B.; FAUSTINO, R.; WEHBA, C. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital Ed.
- SILVA, E. R. da. (2011). O PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – (1964-1967) e as reformas institucionais. Campinas: *Anais das Semanas de Geografia da Unicamp*, p. 96-99.
- SOUZA, M. A. A. de. (1999). O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. [s.l.] São Paulo: Editora Edusp.
- WERNER, D. (2016). Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro.