

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: UM MODELO COLABORATIVO EM ENSAIO

RESUMO

Com as mudanças econômicas mundiais, cada vez mais, ferramentas novas de administração pública surgem. Uma delas são as Parcerias Público-privadas (PPP), que se tornaram mais importante no atual contexto mundial e brasileiro, onde o Estado busca no setor privado alternativas para prestação de serviços com eficiência e qualidade para a sociedade, além de serem fontes de investimentos. Este ensaio busca mostrar o panorama do conceito das PPPs no cenário mundial, focando depois no cenário brasileiro, visando expor o desenvolvimento do conceito e implantação das PPPs no país. O conceito de PPP no Brasil ainda está em construção, precisa-se clarificar o papel dos atores envolvidos na parceria para uma melhor implementação e assim o aumento da eficiência do governo brasileiro para prestação de serviços à sociedade.

PALAVRAS-CHAVES: Parcerias Público-Privadas; Nova Gestão Pública; Transparência; Responsabilidades.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: A COLLABORATIVE MODEL IN ESSAY

ABSTRACT

New public tools are emerging from the world economic changes. One of this new tools are the Public Private Partnership (PPP), which is becoming the more important in the academic in Brazil and in the world, where the State learn with the private sector concepts like efficiency, quality of services also search for new sources of investment. This paper wants to show the prospect of the concepts of PPPs in the world, focus in the Brazilian scene aiming exposing the way this concept are being development and implement in this local context, to be new in the Brazilian context needs to clarify the roll of the actors involved in this partnership for improve the efficiency of the services offer for society.

KEYWORDS: Public Private Partnership; New Public Management; Accountability.

*Revista Brasileira de
Administração Científica,
Aquidabã, v.6, n.2, Jul, Ago, Set,
Out, Nov, Dez 2015.*

ISSN 2179-684X

SECTION: *Articles*
TOPIC: *Empreendedorismo e
Inovação*



DOI: 10.6008/SPC2179-684X.2015.002.0014

Adller Moreira Chaves

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/5885248829536982>
adllerchaves@gmail.com

Thiago Mothé Guimarães

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/9575728736810039>
thiago.mothe@hotmail.com

Welton do Nascimento

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8100787025555924>
welton@iconecontabil.com.br

Received: 14/10/2015

Approved: 04/11/2015

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Referencing this:

CHAVES, A. M.; GUIMARÃES, T. M.; NASCIMENTO, W.
*Parceria público-privada: um modelo colaborativo em
ensaio. Revista Brasileira de Administração Científica,
Aquidabã, v.6, n.2, p.204-215, 2015. DOI:
[http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-
684X.2015.002.0014](http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2015.002.0014)*

INTRODUÇÃO

Cada vez mais a sociedade torna-se mais complexa e suas necessidades são mais difíceis de ser atendidas pelo Estado, deste modo mais complexo para administrá-las, e assim fica evidente, para o mercado e sociedade, que a gestão pública não consegue abranger todas as questões de uma forma isolada. Além disso, tem-se uma visão, compartilhada por diversos autores, que o mercado e a sociedade (através das organizações sem fins lucrativos) promovem ao Estado a eficiência e eficácia na execução de serviços para sociedade. Nesse sentido, o Estado busca através de diversas parcerias, inclusive as Parcerias Públicos-Privadas (PPP), com expectativa de melhorar os serviços públicos, busca dividir os riscos com o setor privado e conseguir capacitar-se e adquirir experiência (expertise) que o setor privado detém.

Destarte observa-se que as PPPs estão se propagando em diversos países nos campos da gestão pública e das políticas públicas, sua importância e crescimento tem favorecido o crescimento quantitativo e qualitativo de estudos sobre essa temática (LAWTHER, 2002). Bovaird (2004) argumenta em seu estudo que as PPPs são relativamente novas e que ainda precisa compreendê-las para um melhor desenvolvimento no futuro. Com o propósito de instrumentalizar a importância do tema para os estudos organizacionais contemporâneos, esse trabalho se desenvolve esse ensaio por meio da revisão de literatura integrativa sobre fundamentação teórica que embasam as parcerias público-privadas, utilizando a técnica bola de neve orientada por Callahan (2014). A escassez de ensaios sobre a temática voltada aos estudos organizacionais motiva e legitima a proposta do presente trabalho, em especial na medida em que integra as mais variadas visões e adequações ao cenário nacional.

Ao discutir a temática da Parceria Público-Privada (PPP) deve primeiro traçar um panorama sobre o que é esse tipo de colaboração e quais as principais diferenças em relação a outros tipos de parceria. Logo após a descrição dos aspectos metodológicos, buscará fazer isso. Definir a contextualização histórica sobre a PPP e quais suas principais aplicações. Também delimitará o conceito que cada autor acredita ser o mais correto para o uso dessa nomenclatura. Após isso, a mesma parte do trabalho fará uma contextualização histórica das PPPs pelo Brasil, discutindo o conceito no cenário nacional, finalizando o trabalho.

METODOLOGIA

A elaboração de ensaios é um muito importante para os estudos organizacionais, apesar de ser mal explorada (BOAVA et al., 2012). Ao se elaborar um ensaio deve se seguir alguns preceitos. Callahan (2014) vem mostrando que esse tipo de trabalho deve possuir cinco características básicas para se fazer uma boa revisão, o que o autor denominou de cinco C: “concisão, clara, crítica, convincente e contributiva” (CALLAHAN, 2014, p.272).

As revisões de literatura devem possuir uma síntese de uma ampla literatura sobre o determinado tema, a concisão, isso buscou ser feito nesse trabalho ao discutir autores clássicos da temática com trabalhos recentes sobre isso. Além disso, os dados foram recolhidos de forma clara e rigorosa, buscando em bancos de dados como o da Spell e Scielo, além de pesquisar no Sage Journals e ter acesso a alguns artigos pelo Portal de Periódicos da Capes. Nos bancos de dados foram analisados a relevância dos estudos e a contribuição que o mesmo daria para a revisão de literatura, já que era necessário buscar artigos que conceituasse a temática.

Além disso se usou a seleção bola de neve, onde usou “citação reversa de rastreamento para localizar artigos que citaram artigos já considerados relevantes para a revisão” (CALLAHAN, 2014. p.273, tradução nossa). Para fazer isso, seguiu o que foi sugerido por Callahan (2014), seguindo seis passos que foram considerados para coletar e organizar os dados, que são: quem conduziu a busca de dados, quando os dados foram coletados, onde os dados foram coletados, como os dados foram encontrados, o que foi encontrado e o porquê foram selecionadas essas obras utilizadas nesse trabalho, articulando os critérios de seleção.

Menegheti (2011) vem mostrando a importância de se articular os conceitos expostos em um ensaio que um deve complementar o outro, o que se buscou fazer no decorrer desse ensaio. Após esses processos, os pesquisadores fizeram reflexões críticas sobre os dados e buscou a construção de um resultado convincente e contributivo para a temática, demonstrando quais áreas são necessárias mais pesquisas e recomendações sobre a conceituação de parceria público-privada.

REVISÃO TEÓRICA

As Parceria Público-Privada pelo Mundo

O presente capítulo tem como interesse definir o conceito das Parcerias Público-Privadas pelo mundo. No entanto, elabora-se primeiramente um contexto do surgimento da mesma. Definir a origem das PPPs não é fácil, pois é secular que ocorreram parcerias entre a esfera privada e a pública. Apesar disso, se focarmos somente no conceito moderno, ainda assim teremos discussões. Woodside (1986) já trazia uma discussão semelhante ao conceito atual desde a década de 80 nos Estados Unidos, mas a grande maioria dos autores consideram os países do Reino Unido como predecessor da utilização e formação das parcerias público-privadas como conhecidas atualmente (BOVAIRD, 2004; LIMA et al., 2005; PINTO et al., 2011; SPACKMAN, 2002).

Tendo como plano de fundo, as Administrações de Thatcher e Reagan, no Reino Unido e Estados Unidos, respectivamente, a desregulamentação setorial e uma reforma financeira nesses países criou o ambiente propício para a criação da parceria público-privado tal como conhecemos. (BRITO & SILVEIRA, 2005). É nesse cenário que surgem as PPP, tal como conhecemos, como

um instrumento da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), a segunda como nomenclatura utilizada no Brasil. Desde o seu surgimento, a NGP já destacava a ideia do setor privado como fornecedor de serviços públicos, pois em geral, essas empresas privadas tinham desempenhos melhores que a ‘empresa’ burocrática pública (OSBORNE, 2006; SARAIVA & GOMES, 2008). As PPPs vêm como solução para se aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, fazendo com que pudesse ser uma alternativa de investimento sem comprometer os gastos públicos (ARAÚJO & SILVESTRE, 2014; LIMA et al., 2005).

Com a Administração de John Major, ocorre a origem do programa de Parceria Público-Privado Inglês, com projetos desenvolvidos sobre a *Private Finance Initiative* (Iniciativa para Investimento Privado). Nesse modelo de parceria, o setor público continua com a responsabilidade da provisão de uma parte dos serviços, mas o setor privado toma conta da infraestrutura. Um exemplo seria um hospital, onde o público arcaria com os médicos e o setor privado com a construção e manutenção do hospital. O principal objetivo desse projeto era viabilizar por meio dos financiamentos privados serviços públicos de qualidade, com eficiência (LIMA et al., 2005).

Discutindo o Conceito

As parcerias entre o poder público e a esfera privada existem a muito tempo e nos diversos países. Com o passar dos anos elas foram alteradas e aperfeiçoadas. No entanto, definir PPP não é uma tarefa fácil. Primeiro, porque existem várias definições, não havendo consenso entre os pesquisadores da área. Segundo, porquê o conceito de PPP está em construção e possui visões diferentes em várias partes do mundo. Se pegarmos a origem do termo nos países anglo-saxões, têm-se que qualquer forma de relacionamento entre os setores público e privado buscando fornecer bens e serviços para a sociedade, pode ser considerado uma PPP (ARAÚJO & SILVESTRE, 2014; SILVERA & BORGES, 2003).

As principais definições de Parcerias Público-Privadas seguem na linha de Bovaird (2004, p. 200) que define essas parcerias como “acordos de trabalho com base em um compromisso mútuo (sobretudo o que implica em um contrato) entre uma organização do setor público e qualquer organização externa do setor público” (tradução nossa). Outro pensamento semelhante é o de Navarro-Espigares e Martin-Segura (2011), onde a definição de PPP é uma cooperação entre os setores públicos e privados onde ambas têm um mesmo objetivo, partilhando os riscos e as responsabilidades na prestação de um serviço público. Rufin e Rivera-Ramos (2012) concorda com essa ideia e afirmam que a PPP é uma aliança entre uma empresa e uma agência governamental. Lawther (2002) traz a ideia de um arranjo entre entidades públicas e privadas combinando recursos complementares para alcançar os seus objetivos distintos através de um objetivo em comum.

Essas definições resumem muito do pensamento literatura sobre essa temática. Observa-se que por mais que as definições são diferentes, a base é a mesma. Em seu trabalho, Araújo e Silvestre (2014), demonstram que existem pontos chaves nas definições de PPP. Esses pontos são: a cooperação entre os agentes públicos e privados, benefícios mútuos, partilha de responsabilidades e riscos financeiros entre os parceiros. Esses são pontos que estão presentes na maioria das definições de parcerias (ARAÚJO & SILVESTRE, 2014).

Desde que as PPPs começaram a ganhar espaço, há mais ou menos 40 anos, o conceito de PPP tem sido muito contestado. Ele tem enfrentado muita oposição principalmente na questão prática. Em relação a forma de administração pública tradicional, a burocrática, as PPPs são mal vistas por descentralizarem o controle político sobre as tomadas de decisão e se tratando da Nova Gestão Pública (NGP) eles podem acabar com a concorrência entre possíveis prestadores (BOVAIRD, 2004; MORTH, 2007). Já as organizações voluntárias e as ONGs estão receosas de perderem sua independência e os postos de críticos das políticas e práticas estabelecidas pelos governos. Na questão prática, os sindicalistas têm resistido às PPPs temendo que elas reduzam empregos e piore as condições trabalhistas, enquanto isso, os cidadãos e os utilizadores de serviços têm preocupações sobre ter prestadores de serviços que são movidos pelo lucro, podendo assim, visando maximizar o lucro, prestar um mal serviço (BOVAIRD, 2004).

Em seu trabalho, Loffler (2014) salienta que é preciso tomar muito cuidado ao estabelecer uma parceria referente a serviços públicos, pois isso pode ocasionar uma confusão nas atribuições de responsabilidades e prestações de contas. Além disso, o ente público abre mão de um pouco de soberania ao aderir a esse tipo de parceria. Quando se estabelecer uma parceria desse tipo, é necessário terem mecanismos que possa responsabilizar quem é de direito bem definidos (LOFFLER, 2014). Apesar disso, hoje as Parcerias Público-Privadas são vistas como algo necessário para o desenvolvimento dos países. No Brasil, apesar de possuírem algumas particularidades, que serão tratadas mais adiante, são vistos como uma boa forma de descentralizar a administração de investimentos, passando para o setor privado a função de 'fazer' e deixando o Estado 'apenas' como regulador e fiscalizador (CALABI, 2014).

Em seu trabalho, Weihe (2008) traz que são encontradas na literatura sobre o tema, quatro tipos diferentes de abordagens sobre PPP. Elas são: Abordagem de regeneração urbana: é a resolução de crises urbanas; Abordagem política: é vista na área de políticas públicas; Abordagem da infraestrutura: onde a parceria promove serviços de infraestrutura; Abordagem de desenvolvimento: onde a parceria tem um caráter desenvolvimentista, buscando prover o desenvolvimento de certa comunidade ou população.

O autor ressalta ainda que a sua definição de abordagem, não é um tipo investigação com um caráter metodológico específico, ontologia e epistemologia, mas sim, que se refere a padrões gerais e tendências na literatura (WEIHE, 2008). Diversos estudos vêm mostrando uma série de características para que uma PPP tenha sucesso: o país deve ter uma certa maturidade no mercado de capitais, deve ter clareza e transparência na regulamentação dessa parceria

(BOVAIRD, 2004; SILVEIRA & BORGES, 2003; LOFFLER, 2014; MIRAFITAB, 2004; PINTO et al., 2011; RUFIN & RIVERA-SANTOS, 2012). Mirafitab (2004) explica que caso não ocorra esses cuidados, a empresa pode chegar como um 'Cavalo de Tróia', prometendo serviços, mas apenas gerando problemas para aqueles que seriam beneficiados. Pinto et al., (2011) vem demonstrando que a transparência não é importante somente em relação ao objetivo, mas principalmente com metas e condições de medidas a serem consideradas. Os autores ressaltam que é importante que a parte pública da parceria "tenha capacidade de planejar, projetar, administra e controlar as intervenções" (PINTO et al., 2011, p.70). Além disso, McCormick (2004) faz um alerta que nem todos os países poderão se beneficiar na utilização de uma PPP, como o Reino Unido, mas deve se analisar o sistema jurídico do mesmo e a vontade política para a implementação da mesma.

A discussão sobre PPP ainda está ocorrendo a nível global. Enquanto muitos países como a Grã-Bretanha, ela é tida como sinônimo de desenvolvimento em relação a contratação de serviços públicos, nos países Escandinavos não são vistas com bons olhos, pois para eles, os serviços públicos são deveres somente dos Estado (SILVEIRA & BORGES, 2003). Com todo esse debate e conceitos a nível mundial, o próximo capítulo trará a discussão para o âmbito brasileiro, focando na história e na definição de PPP pelo país.

As PPPS no BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo trazer a discussão das parcerias público-privadas para o cenário e contexto brasileiro. Na primeira parte será traçada um panorama histórico sobre elas nesse cenário e finalizará com a discussão sobre a regulamentação legislativa no país.

Com o objetivo de substituir a administração patrimonialista, a administração pública burocrática suplanta características como os conflitos de entendimento entre aquilo que era patrimônio público e privado, bem como a presença inquestionável das monarquias absolutas na qual o Estado é visto como propriedade do rei. Essa natureza de administração pública não se mostra compatível com o viés capitalista que surgem no século XIX, momento então que se faz necessária a separação entre Estado e Mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998). A administração burocrática clássica, implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no começo deste século, e no Brasil em 1936, é a mesma burocracia vastamente discutida e analisada por Weber, trazendo para a discussão elementos que destacam a importância da profissionalização do serviço público. (BRESSER-PEREIRA, 1996a).

A década de 80 foi marcada por uma profunda crise de endividamento internacional, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado foram os principais temas que cercavam as discussões entre políticos e economistas pelo mundo (LIMA et al., 2005). Em novembro de 1989, convocados pelo *Institute for International Economics*, reuniram-se em Washington, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BID), bem como economistas latino-americanos. O objetivo era proceder a uma avaliação das

reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina. Às conclusões dessa reunião deu-se o nome informal de 'Consenso de Washington' (BATISTA, 1994).

Batista (1994) relata que na verdade o Consenso de Washington revela-se em especial inadequado quando suas avaliações e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da América Latina. O diagnóstico e a terapêutica são virtualmente idênticos tanto para um imenso Brasil já substancialmente industrializado quanto para um pequeno Uruguai ou Bolívia ainda na fase pré-industrial. Dentre as alternativas, a tese das privatizações é propagada por meio de relato das experiências do Primeiro Mundo, em especial a da Inglaterra, via-se que a sequência preferível pareceria ser, capitalismo liberal primeiro, democracia depois. Foram 10 as áreas abrangidas pelos objetivos do Consenso de Washington: Disciplina fiscal; Priorização dos gastos públicos; Reforma tributária; Liberalização financeira; Regime cambial; Liberalização comercial; Investimento direto estrangeiro; Privatização; Desregulação; e Propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

Com a presença dos princípios da Nova Gestão Pública que tem pautado a administração pública gerencial, a atual administração pública e suas características de condução têm muito de seus elementos originários à Reforma Gerencial de 1995 e parte de sua inspiração nos objetivos do Consenso de Washington. Nos anos 90 houve um deslocamento do epicentro do debate para a proposição de uma reforma administrativa capaz de dar conta dos principais desafios impostos pela internacionalização das economias mundiais, a força das estruturas transnacionais e a revolução tecnológica (PINTO et al., 2011). Araújo (2014, p.169) afirma ainda que as condutas de privatizações que se estabeleciam, tinham por propósito desonerar o setor público, diminuir o desequilíbrio fiscal, aumentar a eficiência nos setores de infraestrutura pela introdução da competição e garantir investimentos contínuos.

Neste momento, destaca-se o trabalho de Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira no **Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado** durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PINTO et al., 2011). Em seu artigo "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995", Bresser destaca que as duas grandes reformas administrativas verdadeiramente importantes para a América Latina, desde a construção dos estados nacionais modernos são a **Reforma Burocrática** e a **Reforma Gerencial da Administração Pública**. A primeira ocorre em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 30 no Brasil. Definida inicialmente no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (1995) a Reforma Gerencial da Administração Pública, tinha por base a ineficiência do serviço público existente no Brasil, propondo então uma reforma inspirada nas reformas gerenciais ocorridas em certos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o então projeto de reforma tinha algumas premissas e propósitos, dos quais se evidencia os seguintes pontos: a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios e b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Mesmo que algumas iniciativas fossem anteriores a ele, o *Plano Diretor* propunha claramente a descentralização para estados e municípios, os serviços sociais, a privatização das empresas estatais que produzem bens e serviços e a terceirização das atividades de apoio para o setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1999). De modo que durante o programa de privatizações em curso durante a década de 90, prevalece o entendimento de que a produção do setor de bens e serviços para o mercado deverá ser realizada pelo setor privado. Imagina-se que as empresas seriam mais eficientes se fossem administradas privadamente, caminho que se deriva do princípio da subsidiariedade, em que somente deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Tais concepções aliadas à crise fiscal tornam aconselháveis as privatizações, dado que o Estado não tinha capacidade de investir nas empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996a).

Como instrumento para justificar a implantação das reformas o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) preconizava no *Plano Diretor*, que dentre os elementos motivacionais estavam o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo presente no cenário internacional. Seria necessária uma reconstrução sustentável do Estado, de forma que ele exerça simultaneamente o papel de coordenação da economia e redução das desigualdades sociais, e que tal reforma signifique garantir maior governabilidade.

De modo a observar analiticamente os objetivos gerais da reforma do aparelho do Estado, o presente trabalho destaca alguns pontos de relevante análise. Em primeiro lugar a proposição estatal de que a produção de bens e serviços seja desenvolvida pela iniciativa privada, segundo, que os serviços não-exclusivos sejam alocados à propriedade pública não-estatal, e em terceiro, que ao Estado sejam pertencentes apenas as suas funções privativas (próprias). Quanto aos **Objetivos para o Núcleo Estratégico**: de propriedade estatal, destaca-se a proposição de aumento da efetividade, com uma administração que contemple elementos burocráticos (concursos públicos e programas de educação continuada) e gerenciais (avaliação do desempenho); Nos **Objetivos para as Atividades Exclusivas**: também por propriedade estatal, propõem-se que os dirigentes sejam escolhidos segundo critérios rigorosamente profissionais, além de substituir a administração pública burocrática rígida, pela administração pública gerencial; Dentre os **Objetivos para os Serviços Não-exclusivos**: destaca-se a proposta de transferir ao setor público não-estatal estes serviços por meio da 'publicização', programa que transforma as atuais fundações públicas em organizações sociais, implementando características da administração gerencial para a melhoria da eficiência e eficácia operacional dos serviços prestados ao cidadão; e por fim nos **Objetivos para a Produção para o Mercado**: estão presentes as formas de transferência de propriedade das empresas estatais para a administração privada, mais comumente conhecida com desestatização, em que fique evidente a presença da separação de papéis por competências setoriais (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995). A conjunção iconográfica das propostas acima, ficam melhor

identificadas na adaptação da figura 1, originalmente apresentada no corpo do *Plano Diretor*, o qual segue:

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública não - estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO (Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios)	○			○	
ATIVIDADES EXCLUSIVAS (Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica)	○				○
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus)	Publicização → ○				○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO (Empresas Estatais)		Privatização → ○	○		○

Figura 1: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração.

Fonte: Adaptado de Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) Plano Diretor da Reforma do Estado.

Apesar disso, a PPP no Brasil ainda vem passando por inúmeras discussões nesses 20 anos e têm sido um conceito em construção. O *Manual de Parcerias Público-Privadas - PPPs* diz que “são associações entre os setores público e privado, em que as partes trabalham em conjunto para benefício mútuo, segundo regras previamente estabelecidas” (RIO DE JANEIRO, 2008, p.9). Essa definição é bem próxima das discutidas no cenário internacional, mas o Brasil possui algumas particularidades em relação ao conceito do PPP.

No Brasil, Minas Gerais foi o estado pioneiro a implementar regulamentação efetiva legislativa para as parcerias, tratando discussões a respeito dessa temática no ano de 2003. Com a realização do Seminário Internacional de nova modalidade de PPP no Rio de Janeiro com forte influência da legislação do estado de Minas, o Governo Federal e vários outros estados da federação se movimentaram buscando uma regulamentação do tema (COSTA-NETO, 2008). A lei Federal nº 11.079/04 foi o primeiro passo efetivo para a regulamentação das PPPs a nível Federal no país, criando normas gerais para a contratação nos moldes da PPP. A lei define a parceria como um contrato de prestação de serviços entre os setores público e privado, com algumas particularidades (LIMA et al., 2005; RIO DE JANEIRO, 2008). Di Pietro (2006) vem afirmando da influência da legislação do Reino Unido como inspirador da legislação a respeito das PPP no Brasil. Em terras brasileiras, só podem ser feitos contratos de PPP com as características presentes na Quadro 1:

Quadro 1: Características Contratuais da PPP.

Valor Superior a 20 Milhões de reais
Prazo de vigência entre 5 e 35 anos, incluindo eventuais prorrogações
Remuneração variável pelo parceiro público ao privado de acordo com o seu desempenho
Risco compartilhado entre o parceiro público e o parceiro privado
Obrigações financeiras do parceiro público referente ao parceiro privado asseguradas através de um fundo garantidor
É vedada em caso de que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Fonte: Elaboração própria com dados da Lei Federal nº 11.079

Em seu estudo, Brito e Silveira (2005) afirmam que é importante se estabelecer um valor mínimo para o firmamento de uma contratação de PPP, pois envolve elevados custos de transação, fazendo com que não fossem adequados projetos e concessões em pequenas escalas. Harada (2005) faz uma crítica as parcerias público-privadas no Brasil, pois para ele, isso se dá devido a uma omissão ou a incompetência dos governantes, desperdiçando recursos. O autor ainda vem reafirmando que isso é um artifício do estado para deixar de cumprir suas responsabilidades frente aos cidadãos (HARADA, 2005). Já Gabriel (2005) pensa diferente, para ele o modelo de PPP é uma alternativa que objetiva intensificar o investimento privado gerando o desenvolvimento da nação. Lima et al., (2005) vem mostrando que o Brasil obteve vantagem por as parcerias já poderem serem implementadas nos novos modelos de contratação, aproveitando e verificando os erros apresentados em experiências de outros países.

CONCLUSÕES

O conceito de PPP ainda está em construção, há muito que evoluir para entendimento e definição desse conceito no Brasil e no mundo, pois não há um consenso. Pode-se afirmar que no Brasil, o papel no Estado nas PPPs, em sua maioria, é exclusivamente fiscalizador, deixando para o setor privado os investimentos, a infraestrutura e conhecimento técnico na prestação de serviço para sociedade. Diante das ressalvas para formação de PPPs mostradas nesse ensaio, salienta-se que as mesmas não atingiram um estágio que possibilita a legitimidade de suas ações perante a sociedade, os papéis dos atores e os resultados devem ser bem claros, de forma transparente, o Estado brasileiro precisa se posicionar de uma maneira ‘forte’, afim de impor suas prioridades, que devem ser as mesmas que a sociedade exige nas pressões que exerce. Desse modo para o aprimoramento do conceito de PPPs é preciso de mais pesquisas empíricas para realidade brasileira, para entender melhor o papel dos atores envolvidos e para analisar se há realmente ganhos para sociedade com o advento das PPPs, e verificar com área é mais propensa a se trabalhar esse tipo de parceria.

Através desse ensaio, notamos que para que uma PPP dê certa independentemente do país, ela tem que seguir uma séria de fatores. O principal é uma legislação consistente responsabilizando as partes parceiras de forma transparente, sendo fator primordial para que a experiência der certo. O Brasil ainda está iniciando esse processo, criando leis delimitando as

PPPs, no entanto é preciso avançar mais nesse sentido, buscando atingir benefícios para todos envolvidos nas PPPs, que são governo e setor privado, não esquecendo do principal ator a ser beneficiado nesse processo que é a sociedade.

REFERENCIAS

ARAÚJO, J. F. F.E.; SILVESTRE, H. C.. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, v.48, n.3, p. 571-594, 2014.

ARAÚJO, W.F. G.. As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura. **Revista do Serviço Público**, v.57, n.2, p.169-190, 2014.

BASSO, M.. **Joint ventures**: manual prático das associações empresariais. São Paulo: Livraria do Advogado, 1998.

BATISTA, P. N.. O consenso de Washington. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, 1994.

BOAVA, D. L.T.; MACEDO, Fe. M. F.; SETTE, R. S.. Contribuições do Ensaio Teórico para os Estudos Organizacionais. In: ENCONTRO DOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD. 7. **Anais**. Curitiba: Anpad, 2012.

BOVAIRD, T.. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. **International review of administrative sciences**, v.70, n.2, p.199-215, 2004.

BRASIL. **Lei n. 11.079, 30 de dez. 2005**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: DOU, 30 dez 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.50, n.4, p.5-30, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Sociedade civil**: sua democratização para a reforma do Estado. Brasília: Texto para discussão 32, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. “Estratégia e Estrutura para um Novo Estado”. **Revista de Economia Política** v.17, n.3, p.24-38, 1997.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P.. Parceria público-privada: entendendo o modelo. **Revista do Servidor Público**, Brasília, n.1, v 56. p.7-21, 2005.

CALABI, A.. et al. Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, 2014.

CALLAHAN, J. L.. Writing Literature Reviews A Reprise and Update. **Human Resource Development Review**, v.13, n.3, p.271-275, 2014.

COSTA-NETO, R. A.. **Parcerias Público-privadas (PPPs)**. TCC (Graduação em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

GABRIEL, I. M.. Comentários sobre a nova lei da parceria público-privada. **Jus Navigandi**, Teresina, v.10, 2005.

HARADA, K.. Inconstitucionalidade do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas. Art. 8º da Lei nº 11.079/04. **Jus Navigandi**. Teresina, v.10, 2005.

LAWTHER, W. C.. **Contracting for the 21st century**: A partnership model. Price waterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

- LIMA, J. B. S.; PAULA, L. M. A. M.; PAULA, R. C.. Entendendo a parceria Público-Privada no Brasil: Uma análise preliminar. **Revista do TCE-PE**, v.16, n.16, p.103-126, 2005.
- LÖFFLER, E.. A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n.2, p.5-34, 2014.
- MCCORMICK, R.. A experiência das parcerias público-privadas no Reino Unido. **Jus Navigandi**, Teresina, v.8, 2004.
- MENEGHETTI, F. K.. O que é um ensaio-teórico?. **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.
- MIRAFTAB, F.. Public-Private Partnerships The Trojan Horse of Neoliberal Development?. **Journal of Planning Education and Research**, v. 24, n.1, p.89-101, 2004.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.
- MORTH, U.. Public and private partnerships as dilemmas between efficiency and democratic accountability: the case of Galileo. **Journal of European Integration**, v.29, n.5, p.601-617, 2007.
- NAVARRO-ESPIGARES, J. L.; MARTÍN-SEGURA, J. A.. Public-private partnership and regional productivity in the UK. **The Service Industries Journal**, v.31, n.3/4, p.559-580, 2011.
- OSBORNE, S. P.. The New Public Governance?. **Public Management Review**, v.8, n.3, p.377-387, 2006.
- PINTO, F. L. B.; GODOY, R. W.; RIBEIRO, D. B. C.. Parceria Público-Privada: uma experiência em construção. **Estudos Ciência e Empresa**, Teresina, v.8, n.2, 2011
- RIO DE JANEIRO. **Manual de Parcerias Público-Privadas – PPPs**. Rio de Janeiro: 2008.
- SARAVIA, E.; GOMES, R. C.. Public Management in South America: What happened in the last ten years?. **Public Management Review**, v.10, n.4, p.493-504, 2008.
- SILVERA, A. M.; BORGES, L. F. X.. A definição de PPP–parceria público privado no Brasil. **Revista de Negócios**, v.8, n.3, 2003.
- RUFÍN, C.; RIVERA-SANTOS, M.. Between Commonweal and Competition Understanding the Governance of Public–Private Partnerships. **Journal of Management**, v.38, n.5, p.1634-1654, 2012.
- WEIHE, G.. Ordering disorder–on the perplexities of the partnership literature. **Australian Journal of Public Administration**, v.67, n.4, p.430-442, 2008.
- WOODSIDE, W. S.. The future of public-private partnerships. **Proceedings of the Academy of Political Science**, p.150-154, 1986.