

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA: UMA PROPOSTA DE TIPOLOGIA

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS AS TOOL FOR ADMINISTRATIVE REFORM: A PROPOSED TYPOLOGY

Maurício Euclides de Melo¹
Leonardo Secchi²

RESUMO

As reformas administrativas e a aproximação entre os setores públicos e privados na entrega de serviços é um campo de estudos em expansão. Embora a literatura tenha abordado os temas com frequência nas últimas duas décadas, a diversidade de abordagens teóricas acerca das Parcerias Público-Privadas dificulta a compreensão do tema tanto na academia quanto pelos praticantes. O presente artigo comparou as tipologias e conceitos de PPPs da literatura com os instrumentos legais previstos no direito positivo brasileiro e propôs um modelo que aglutinou os conceitos de acordo com a cooperação, colaboração e objetivos das parcerias.

Palavras-Chaves: Parcerias Público-Privadas; Reformas da Administração Pública; Nova Gestão Pública.

ABSTRACT

Administrative reforms and the approach between the public and private sectors in delivering services is an growing field of study. Although the literature has addressed the issues frequently in the past two decades, the diversity of theoretical approaches about the Public-Private Partnerships hinders understanding of the subject both in academia and by practitioners. This article has compared the types and concepts of PPP in the literature with the legal instruments provided for in Brazilian positive law and proposed a model that brought together the concepts according to the cooperation, collaboration and partnership goals.

Keywords: Public-Private Partnerships; Reform of Public Administration; New Public Management.

1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980 as reformas administrativas que dominaram a agenda política dos países ligados a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foram influenciadas pelo movimento do *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública (Shafritz, Hyde & Parkers, 2004; Barzelay 2000). Tal movimento também influenciou a

¹ Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003). Atualmente é analista de projetos - SC Parcerias SA e desenvolve análise econômico-financeira de projetos em Parcerias Público-Privadas (PPP)

² Doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Itália), com períodos sanduíche na Universidad Autónoma de Barcelona (Espanha) e na Harvard University (EUA).

reforma administrativa realizada no Brasil em 1995, de acordo com Bresser Pereira (1998), que, segundo o autor, tratou da passagem de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, focada nos resultados e no cidadão.

Uma das premissas da Nova Gestão Pública (NGP) é a preocupação com a eficiência do governo (fazer mais com menos recursos), de acordo com Osborne e Gaebler (1992), Barzelay (1992), Gore, (1993) e Kettl, (1998).

Dentro desse contexto, surgiram novas estratégias de implementação de políticas públicas e a associação entre o setor público e o setor privado para a entrega de serviços públicos, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP).

O aparecimento do termo PPP, de acordo com Mazouz, Facal e Viola (2008), remonta o surgimento de cooperações entre os setores público e privado, após a crise econômica mundial de 1970, que forçou uma aproximação das esferas pública e privada visando a prestação de serviços públicos.

O Estado brasileiro possui diversos dispositivos legais que instrumentalizam a participação do setor privado na prestação de serviços públicos, e algumas classificações jurídicas podem ser apreciadas na literatura, como, por exemplo, as concessões de serviço público, os convênios e mais recentemente, as PPPs no sentido estrito da lei 11.079/2004, de acordo com Di Pietro (2008). Contudo, como enfatizam Mazouz, Facal e Viola (2008), Skelcher (2005) e Di Pietro (2008), o conceito de parcerias entre os setores público e privado possui conotação variada na literatura, dificultando a compreensão acerca desse assunto.

Na tentativa de melhorar a compreensão acerca do tema, alguns autores propuseram algumas tipologias sobre as Parcerias Público-Privada no contexto internacional, classificando-as de acordo com suas características, como é o caso das tipologias de Mazouz, Facal e Viola (2008) e Skelcher (2005).

O presente artigo buscou resgatar os fundamentos na qual se desenvolveram as parcerias público-privadas no âmbito internacional e também no contexto nacional, levantar os dispositivos legais existentes no Brasil que instrumentalizam o desenvolvimento das PPPs em sentido amplo e compará-los aos modelos desenvolvidos por Mazouz, Facal e Viola (2008) e Skelcher (2005).

Para tanto, foi desenvolvido um quadro resumo para evidenciar as congruências entre os modelos, e propor uma terminologia uniforme, atingindo o objetivo de contribuir para o aprimoramento da compreensão das PPPs em sentido amplo no Brasil.

Para melhor compreensão o artigo foi dividido em (1) introdução, (2) reformas administrativas e nova gestão pública, (3) conceitos e tipologias de PPP, (4) as PPPs e a

legislação brasileira (5) propostas de tipologia de PPP para o caso brasileiro e (6) considerações finais.

2. REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Reforma da Administração Pública é um conceito abstrato para um conjunto de inovações nos métodos de gestão de organizações públicas e de relacionamento governamental. Segundo Barzelay (2000; 2001), reformas administrativas são operacionalizadas por mudanças substanciais nas políticas de gestão pública (PGPs) e no desenho de organizações programáticas (DOPs).

As PGPs são diretrizes de gestão que afetam transversalmente várias áreas de prestação de serviço público. Inovações nas PGPs afetam métodos de gestão na área de gestão de pessoas, gestão financeira e orçamentária, gestão do desempenho organizacional, tecnologia da informação e comunicação (TIC), marketing público¹, e compras/licitações.

Inovações no DPOs lidam com o desenho/estrutura organizacional, privatização (venda de patrimônio público, ou terceirização de serviços), implementação interorganizacional de políticas públicas (concessões, permissões, PPPs, etc), participação cidadã na tomada de decisão, e mercantilização de serviços públicos (vouchers, prestação de serviço em regime de competição, etc), segundo Barzelay (2000). A Figura 1 ilustra os componentes de uma reforma da administração pública.

De acordo com Bresser Pereira (1998), o Brasil experimentou três reformas administrativas:

- a de 1936, intitulada de reforma burocrática, que visou proteger o patrimônio público de sua apropriação indevida por parte do ente privado - um resquício do período monárquico no qual o rei não distinguia o patrimônio do reino de sua propriedade privada - e teve como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que implantou os valores burocráticos na administração pública do país.

- a de 1967 que teve seu marco com a instituição do decreto-lei nº 200 de 1967, distinguindo a administração direta da administração indireta e dando ênfase à descentralização, e seria um primeiro indício do que se consolidaria no futuro como sendo a administração pública gerencial.

- a de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que teve o propósito de migrar da administração pública burocrática para administração pública gerencial, ou gerencialismo, inspirado em movimentos que aproximavam a administração

pública do *modus operandi* da iniciativa privada, sobretudo em elementos como liberdade de decisão aos gestores, e foco na eficácia.



Figura 1: Componentes de uma Reforma da Administração Pública

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Barzelay (2000; 2001)

A reforma administrativa de 1995, ou reforma gerencial, é de especial importância para a análise das PPPs, e está inserida num contexto mundial de reformas administrativas inspiradas na *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP).

De acordo com Bresser-Pereira (1998) a reforma administrativa de 1995 teve as seguintes diretrizes: orientação para o cidadão e busca de resultados; grau de confiança limitado aos funcionários públicos e políticos; foco na descentralização e incentivo à criatividade e inovação; utilização de um contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Bresser-Pereira (1998) afirma que o Estado moderno é composto por quatro setores: núcleo estratégico (parlamento, tribunais, presidente, ministros e a cúpula dos servidores civis), as atividades exclusivas (forças armadas, polícia, agência arrecadadora de impostos, agências reguladoras, agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social), serviços não exclusivos (aquele que o estado provê mas também podem ser ofertados pela iniciativa privada (como saúde e educação, por exemplo) e por a produção de bens e serviços para o mercado que é formado por empresas estatais, como, por exemplo, o Banco do Brasil.

De acordo com as afirmações do autor pode-se inferir que ao se afastar do núcleo estratégico o estado deveria adotar formas mais flexíveis de administração, passando de uma burocracia mais flexível (núcleo estratégico), uma administração descentralizada (atividades exclusivas), uma administração autônoma (serviços não exclusivos) e por fim uma administração dentro das regras de mercado para as empresas estatais, como pode ser ilustrado na Figura 2.

Figura 2: Continuum Estrutura de Estado e Modelo de Administração Pública



Fonte: elaborado pelos autores, com base em Bresser-Pereira (1998)

A aproximação do setor privado na prestação de serviços públicos, impulsionado pelas justificativas da Nova Gestão Pública fomentou o aparecimento das Parcerias Público-Privadas em sentido amplo, tema a ser melhor explorado no tópico seguinte.

3. CONCEITOS E TIPOLOGIAS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

O termo Parceria Público-Privada (PPP) vem sendo utilizado como uma forma de implementação interorganizacional de políticas públicas (Barzelay 2000) onde organizações públicas e privadas colaboram para a produção do bem público. O termo PPP tem uma ampla conotação na literatura, mas o seu uso tem sido mais freqüente após as reformas administrativas inspiradas na Nova Gestão Pública, segundo Mazouz, Facal e Viola (2008), Kissler e Heidemann (2006), Osborne e Gaebler (1992), Skelcher (2005), e Brinkerhoff (2002).

Skelcher (2005) e Mazouz, Facal e Viola (2008) afirmam que as PPPs não se difundiram muito na Europa ocidental, à exceção do Reino Unido, que de acordo com Skelcher (2005), produziu efeitos na Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos.

Brinkerhoff (2002, p. 21) trabalha o conceito de PPP como sendo uma relação dinâmica com objetivos acordados mutuamente entre os parceiros públicos e privados, embasados numa visão racional com vantagens para cada lado, englobando “influência mútua, com um cuidadoso equilíbrio entre sinergia e autonomia, que incorpora o respeito mútuo, igualdade de participação na tomada de decisão, responsabilidade mútua e transparência.” Para Skelcher (2005, p. 347) as PPPs “combinam os recursos do governo com os dos agentes privados (empresas com ou sem fins lucrativos), a fim de entregar objetivos sociais.” Skelcher (2005) propõe uma tipologia de PPP que inclui: suporte público, contratação, franchising, joint ventures e a parceria estratégica.

O suporte público acontece quando os governos, através de seus recursos legais e financeiros, criam condições para o desenvolvimento de determinada atividade que eles (governos) julgam estimular o crescimento de negócios e da economia. O grande problema do suporte público pode ser quando determinados estados ou municípios promovem um excesso de incentivo, causando uma competitividade exagerada, segundo o autor.

A contratação é uma espécie de terceirização do serviço público, a qual separa o órgão responsável do executor da tarefa, visando dar maior eficiência e reduzir custos na prestação deste serviço, evitando um esforço de gestão na atividade operacional, por parte dos gestores públicos. O financiamento deste tipo de parceria, de acordo com o autor é público, e a prestação do serviço, privada. A contratação pode se dar com entidades com e sem fim lucrativos. A escolha do parceiro privado se dá por uma competição (concurso/licitação), do qual se espera obter um acréscimo de qualidade e redução de custos.

O *Franchising* é a transferência de um monopólio estatal para um ente privado qualificado a operá-lo. O financiamento dessa parceria ocorre por duas frentes, a primeira é através do contratante do serviço, o governo, que paga um subsídio ao operador do serviço, e a segunda frente é uma tarifa cobrada do usuário pelo serviço prestado. Segundo o autor é comum os parceiros privados pagarem um lance em dinheiro pelo direito de operar essa concessão. O governo passa a atuar como um agente regulador do serviço nesses casos. Nos casos de concessão em infraestrutura, o ativo concedido para exploração do ente privado retorna ao poder público após um prazo pré-determinado quando do termino do contrato de *Franchising*.

A *joint-venture* é quando o governo se alia a iniciativa privada num projeto com o intuito de colaboração. Nessa iniciativa o governo recebe propostas do setor privado, muitas vezes ressarcindo os estudos ao desenvolvedor após a implementação do projeto. As *joint-ventures* são muito utilizadas para a gestão de grandiosos empreendimentos de infra-estrutura. Essa modelagem de PPP é utilizada para construção e operação de escolas, hospitais, rodovias e prisões, de acordo com Skelcher (2005), e geralmente são contratos de longo prazo. Nesses casos o parceiro privado projeta, constrói, financia e opera o empreendimento. Um dos objetivos da *joint-venture* é promover a inovação na prestação desses serviços por meio da expertise privada, bem como transferir os riscos de operação a esse participante.

As parcerias estratégicas são realizadas quando existem benefícios para ambas as partes, e geralmente é utilizada para integrar o setor privado no processo de políticas públicas. Nesse tipo de parcerias as fronteiras entre o ente público e privado são muito tênues, e existe uma relação de cooperação e confiança mútua. Trata-se de uma sinergia. Skelcher (2005) afirma que as parcerias estratégicas podem conter elementos das contratações, *franchising* e *joint-venture*, sendo financiada freqüentemente pelo setor público, mas aberta a financiamentos privados.

Com o objetivo de melhorar a compreensão do termo PPP, Mazouz, Facal e Viola (2008, p.98), propuseram uma tipologia baseada na gestão de finanças públicas: “*The existing definitions, often overly broad, do not allow us to fully understand the specific concerns and issues related to the implementation of the many forms of association between the two sectors.*” Essa tipologia proposta pelos autores baseia-se na sobreposição de duas variáveis: a proximidade do usuário e a capacidade de gerar projetos.

A proximidade do usuário, de acordo com Mazouz, Facal e Viola (2008) é a proximidade com que o órgão público está do usuário final de seus serviços. Para compreender essa variável pode se fazer uma analogia com uma empresa que se mantém atualizada para prestar um serviço de qualidade, e atender as necessidades emergentes dos cidadãos, de acordo com os autores. Quando as organizações públicas estão desconectadas da realidade dos usuários, devido à inércia burocrática e ao imperativo ambiental, existe uma perda significativa na qualidade dos serviços prestados e um desperdício de recursos, e, por conseqüente, uma organização distante de seu usuário.

A capacidade de gerar projetos é medida, de acordo com os autores, pela propensão do órgão público em lidar com a demanda social e transformá-la em projetos viáveis. Para que isso ocorra são necessários recursos suficientes e vontade política. Essas duas sub-variáveis

colocam a organização pública sobre um continuum de alta capacidade (alta vontade política e recursos) e baixa capacidade (baixa vontade política e recursos).

O cruzamento dessas duas variáveis, de acordo com os autores resulta em quatro tipos de PPP: parceria situacional, parceria elementar, parceria simbiótica e parceria prospectiva.

A parceria situacional, de acordo com Mazouz, Facal e Viola (2008) é realizada entre um parceiro público e um parceiro privado que tenha expertise e *know-how* acerca do serviço público a ser prestado (pois está mais próximo do usuário). Esse tipo de parceria ajuda o parceiro público a alcançar seus objetivos, contudo traz certas dificuldades ao parceiro privado, devido à transferência e capitalização do conhecimento, o controle da parceria e a troca de parceiros.

A parceria elementar, de acordo com os autores, envolve projetos onde o controle da parceria se dá pelo parceiro público, em prol de um controle maior dos recursos e do interesse social. Nesse tipo de parceria a seleção do parceiro público é primordial para o sucesso da parceria. Como o foco desta parceria é o uso parcimonioso dos recursos, o ente público corre o risco de se distanciar do usuário e a desatualizar o serviço que está sendo prestado.

A parceria simbiótica acontece quando o governo admite ter poucos recursos e conhecimento insuficiente para gerar serviços públicos de qualidade e incentiva através de políticas públicas o surgimento de parcerias nesse campo. De acordo com Mazouz, Facal e Viola (2008) esse tipo de parcerias acontece geralmente com organizações sem fins lucrativos, que possuem um objetivo muito próximo ao do Estado, chegando a se confundir com ele.

A parceria prospectiva envolve interesses estratégicos dos governos e relaciona órgãos públicos e empresas privadas, numa união de interesses opostos (lucro e interesse público) com vistas a produção de um serviço público. Esse tipo de parceria é o oposto a uma parceria simbiótica, sendo muito questionada sobre o uso dos recursos advindos de operações que poderiam ser prestadas pelo governo.

4. PPP E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, as reformas administrativas recentes, que se afirmaram nos pressupostos da Nova Gestão Pública, impulsionaram os legisladores a criarem novos mecanismos legais que instrumentalizassem as parcerias com a iniciativa privada, assim como corroborou com a reformulação de instrumentos legais pré-existentes. Segundo Di Pietro (2008), é possível perceber alguns dispositivos legais que permitem as parcerias com a

iniciativa privada na prestação de serviço público, como: (a) empresas de economia mista (Constituição Federal de 1988); (b) a concessão e permissão de serviços públicos (lei nº 8.987/1995); (c) a concessão patrocinada e a concessão administrativa (lei 11.079/2004); (d) o contrato de gestão (Lei 9.637/98); (e) o termo de parceria (Lei 9.790/99); (f) os convênios (Lei 8.666/1993, Decreto 6.170/2007); (g) Terceirização (Lei 8.666/1993).

A empresa de economia mista, de acordo com Di Pietro (2008), é uma forma que permite ao Estado atuar na prestação de serviços públicos de natureza industrial e comercial, em sociedade com empresas privadas (detendo o controle acionário), capitalizando-se de recursos financeiros e expertise privada. A autora destaca que no início do século XX aflorou um dos maiores problemas das empresas de economia mista: o conflito de interesse entre o lucro (objetivo principal do ente privado) e preços públicos mais acessíveis a população (objetivo do ente público).

A Concessão de serviços públicos, segundo Di Pietro (2008) é uma forma de parceria, na qual o Estado transfere a um ente privado a execução de um determinado serviço público, sendo esse remunerado diretamente pelo usuário do serviço. A execução do serviço se dá por tempo determinado, mediante contrato administrativo e por conta e risco do concessionário, podendo o Estado retomar a prestação do serviço a qualquer tempo, por motivo de interesse público. A Lei nº 8.987, no art. 2º, inciso II, define a concessão do serviço público como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Segundo Di Pietro (2009, p. 146) “a permissão designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privada de bem público por terceiros”. De acordo com a autora o uso do instituto da permissão acontece quando a administração pública não deseja manter um vínculo forte com o contratado, podendo retomar a prestação do serviço público a qualquer tempo, independente de indenização, dada a precariedade da parceria.

O conceito de Parceria-Público Privada no Brasil, no sentido estrito, foi firmado com o surgimento da lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, a qual estabeleceu dois tipos de concessão de serviço público específicos, a concessão administrativa e a concessão patrocinada. Para Brandão e Saraiva (2006) a PPP, no sentido estrito da lei 11.079/2004, apresenta algumas vantagens quando comparada a prestação de serviços direto pela administração pública, promovendo economias de escala, e ainda abordando o fato de que

para as empresas privadas, certos ramos de atividades são sua atividade fim, como obras de infraestrutura, e, apesar de o setor público estar acostumada a contratar tal obra, firmar uma parceria com o setor privado para construção, operação e manutenção destas obras é mais vantajoso.

Brandão e Saraiva (2006, p. 1041) elencam as principais vantagens das PPPs no sentido estrito: competição *ex-ante* (licitação na modalidade de concorrência), economia de escala e de aprendizagem (expertise do parceiro privado), complementaridade de tarefas (obra e serviço contratados conjuntamente), financiamento privado, incentivos mais eficazes (pagamento por desempenho) e alocação ótima de risco (os riscos são compartilhados com quem melhor pode suportá-los).

A concessão administrativa definida também na lei federal 11.079/2004, “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.” Já a concessão patrocinada, de acordo com a lei federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004, ocorre quando adicionalmente à tarifa cobrada do usuário, o poder público forneça um pagamento adicional ao concessionário, chamado de contraprestação pecuniária.

Pode-se perceber que, embora em instrumentos legais distintos, há no Brasil três tipos de concessões: As concessões de que trata a Lei nº 8987/1995, que para diferenciá-las das demais concessões será denominada neste artigo de “concessão comum”, e as concessões administrativas e patrocinadas, da Lei nº 11.079/2004.

O contrato de gestão, segundo Delgado (2008), foi importado do direito francês, sendo um pacto ajustado entre o Estado e entidades da administração pública indireta, mas que também pode ser utilizado em parcerias com entidades privadas, denominadas de Organizações Sociais (OS), como prevê a Lei federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Para Bresser Pereira (1998) o contrato de gestão é um instrumento de descentralização da administração pública, que proporcionaria um elo entre o núcleo estratégico e o setor de serviços não exclusivos do Estado, sendo executado pelas Organizações Sociais. Segundo Di Pietro (2008) as OS são qualificações concedidas a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por iniciativa de particulares, para executar serviços públicos não exclusivos do Estado, ou atividade de interesse público, com incentivo e fiscalização pelo poder público.

As áreas que as organizações sociais podem atuar, de acordo com Lei federal nº 9.637/98 são: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

O termo de parceria é um instrumento utilizado para estabelecer um vínculo entre entidades do terceiro setor instituídas sob a forma de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), de acordo com Di Pietro (2008), e regidas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. A autora destaca que existem alguns pontos em comum entre as OS e OSCIPS, como não terem fins lucrativos, e terem que preencher alguns requisitos legais para sua qualificação pelo poder público. Contudo, segundo a autora, uma diferença essencial está no objetivo das duas organizações, a OS tem o intuito de executar algum serviço público, substituindo algum ente da administração pública. Já a OSCIP executará atividade particular, fomentada pelo Estado, não interferindo no serviço público já prestado pelo Estado.

Segundo Di Pietro (2008), a figura do convênio é utilizada quando a administração pública e entes privados ou públicos possuam objetivos compartilhados e almejam obter um resultado comum, que possa ser usufruído por ambos os partícipes. Quando se trata de convênio com entes privados, a autora destaca que não existe aí uma delegação de serviço público, e sim um fomento, um incentivo para que o ente privado desenvolva alguma atividade que traga benefícios para a coletividade. Esse incentivo pode se dar através de “auxílios financeiros ou subvenções por conta do orçamento público, favores fiscais, desapropriações de interesse social” (DI PIETRO, 2008, p.232).

De acordo com Di Pietro (2008) a terceirização não é uma forma de delegação de serviço público, mas sim uma forma de desobrigar o estado da realização de tarefas executivas mediante a contratação de terceiros. A autora saliente que a Lei nº 8.666/1993 permite a contratação de obras e serviços sejam executadas de forma indireta, terceirizando-as ao setor privado. Ainda que não seja possível a delegação de serviço público via terceirização, pois para isso a administração pública possui instrumentos mais apropriados, como a concessão de serviço público e as PPPs no sentido estrito da Lei nº 11.079/2004, a terceirização pode ser utilizada para executar parte contida nesse serviço público, nunca sua atividade fim, como salienta a autora.

5. PROPOSTAS DE TIPOLOGIA DE PPP PARA O CASO BRASILEIRO

A diversidade de possibilidades de parcerias com o setor privado na entrega de serviços públicos aos cidadãos, somada às nomenclaturas atribuídas pelos legisladores brasileiros para cada tipo de parceria, dificulta o estudo do tema pela comunidade científica e também a sua prática por parte dos administradores públicos.

Com as tipologias apresentadas por Skelcher (2005) e Mazouz, Facal e Viola (2008) e com as características das parcerias previstas na legislação brasileira, torna-se possível propor uma classificação baseadas em três características presentes na relação entre os parceiros públicos e privados. Para tanto, buscou-se identificar dentre os conceitos apresentados pelos autores e pela análise realizada da legislação brasileira, características como: cooperação (atuação em conjunto nas fases de fomento e implementação da parceria, troca de expertise e/ou recursos, assunção de compromissos em conjunto); colaboração (fomento por parte do setor público e maior liberdade de atuação para o setor privado) e objetivos comuns ou conflito de interesses. Levando-se em consideração tais características, classificaram-se as parcerias como sendo: sinérgica, associativa, comensal e rudimentar.

Na classificação proposta, a parceria caracteriza-se como sendo sinérgica quando os parceiros assumem um papel de colaboração e cooperação na busca de um objetivo que seja comum e benéfico a ambos. A parceria sinérgica, no modelo proposto, corresponde à parceria onde empresas com ou sem fins lucrativos juntam-se ao estado na prestação de serviço ou atividade de interesse público, chegando a se confundir com ele. No modelo proposto são parte integrante das parcerias sinérgicas: a parceria estratégica de Skelcher (2005), a parceria simbiótica de Mazouz, Facal e Viola (2008) e as Organizações Sociais, previstas na Lei Nº 9.637/1998 e as OSCIPs, de que trata a Lei Nº 9.790/1999.

A parceria simbiótica, segundo Mazouz, Facal e Viola (2008), está relacionada à delegação de serviços públicos a entes privados, geralmente sem fins lucrativos, que possuem objetivos muito próximos aos do Estado, chegando a se confundir com ele. Essa sinergia também é uma das características das parcerias estratégicas abordadas por Skelcher (2005), que afirma que as diferenças entre o setor privado e público nesse tipo de parceria é muito tênue e existe uma relação de cooperação e colaboração. Na legislação brasileira essa tipologia pode ser aplicada a dois instrumentos distintos, mas que reúnem algumas características comuns, como a ausência de fins lucrativos e a necessidade de cumprir requisitos legais para atuação: Organizações Sociais e OSCIP. A diferença principal entre o termo de parceria, aplicado às OSCIP e o Contrato de Gestão, aplicado a Organizações Sociais, é, segundo Di Pietro (2008), que esta destina-se a substituir o Estado na prestação de serviços públicos e aquela destina-se a execução de atividade de interesse público, porém ambas atuam em estreita parceria com o Estado.

A parceria caracterizada como associativa no modelo proposto também pressupõe uma cooperação e colaboração entre os parceiros, contudo existe um conflito de interesse entre o lucro (almejado pelo parceiro privado) e a prestação de serviços de qualidade com

preços mais acessíveis (almejado pelo parceiro público), o que exige uma regulação, através de agências reguladoras (no caso das concessões administrativa e patrocinada) ou de mercado (no caso das empresas de economia mista), para que os objetivos de ambos sejam atingidos.

No modelo proposto fazem parte desta classificação as parcerias prospectiva e situacional de Mazouz, Facal e Viola (2008), as concessões de que trata a Lei 11.079/2004, as empresas de economia mista, previstas na Constituição Federal de 1988, bem como o *franchising* e a *joint-venture*, de Skelcher (2005).

As parcerias situacional e prospectiva, de acordo com Mazouz, Facal e Viola (2008), são parcerias nas quais há uma associação entre os setores público e privado, sendo que a parceria situacional se dá em assuntos onde o setor privado está mais próximo do usuário e nas parcerias prospectivas em assuntos de interesse estratégico para o governo, como no setor de telecomunicações, por exemplo. Esse tipo de parceria se aproxima da formação de empresas para atuar em serviços públicos de natureza industrial e comercial, onde o Estado utiliza-se da capitalização tanto financeira quanto intelectual da iniciativa privada e atua em conjunto assumindo riscos de operação, financiamentos e entregando serviço público e participando da lucratividade, como é o caso das empresas de economia mista previstas na constituição brasileira de 1988. Nesse tipo de parceria, como afirmam Mazouz, Facal e Viola (2008) e Di Pietro (2008) o conflito entre interesse público e lucratividade está muito presente e a regulação se dá pelo mercado.

As parcerias do tipo *franchising* e *joint-venture* de Skelcher (2005) também apresentam algumas similaridades, como parceria de longo prazo, financiada no todo ou em parte pelo parceiro privado, que conta com uma contraprestação do Estado, sendo construída uma relação de cooperação e colaboração ao longo do processo, que pode iniciar com a recepção de projetos da iniciativa privada. Nessas parcerias, em especial nas *joint-ventures*, de acordo com o autor, o objetivo é promover a inovação pela expertise do parceiro privado. As concessões de que trata a lei 11.079/2004 (PPPs em sentido estrito) segue uma relação com as *joint-ventures* e *franchising* descritas por Skelcher (2005) por se designarem a projetos de infraestrutura de valores elevados, no mínimo 20 milhões de reais, serem contratos de longo prazo, no mínimo cinco e no máximo 35 anos, e contarem com a possibilidade de parceria do ente privado desde a concepção do projeto, financiamento, construção e operação. Brandão e Saraiva (2006) destacam que algumas das principais vantagens de contratação de uma PPP em sentido estrito é poder contar com a expertise do parceiro privado e a alocação compartilhada de riscos, cooperando para que cada ente assuma o risco que melhor pode gerenciar. Nestas parcerias o conflito de interesse é regulado pelo Estado.

Uma parceria comensal, no modelo proposto, são as parcerias nas quais existe uma colaboração entre os parceiros, mas não uma cooperação e os objetivos não necessariamente são compartilhados. Nesse caso, no modelo proposto, o parceiro público proporciona incentivos (legais, fiscais, financeiros, orçamentários, dentre outros) e o privado responde a esse fomento através da criação de empregos, desenvolvendo a economia e exercendo atividades de interesse público. No modelo proposto fazem parte desta classificação o suporte público de Skelcher (2005), os Convênios com a iniciativa privada previsto no Decreto Nº 6.170/2007 e a concessão comum de que trata a Lei 8.987/1995.

A concessão “comum”, de acordo com a Lei 8.987/1995 é caracterizada como sendo a delegação de prestação de serviço público, “feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho por sua conta e risco e por prazo determinado”. Apesar de guardar bastante similaridade entre as concessões previstas na lei 11.079/2004 e com os conceitos de *franchising* e *joint-venture*, descritos por Skelcher (2005), a concessão “comum” apresenta pouca cooperação com o parceiro privado uma vez que o contrato de concessão é estabelecido, cabendo ao estado um papel maior de fiscalização do que regulação, uma vez que a concessão, ao menos em tese, deve ser prestada por conta e risco do usuário, transferindo a ele todos os riscos. O financiamento dessa parceria se dá pela exploração do serviço público, através da cobrança de uma tarifa dos usuários. Nesse caso o conflito de interesse está presente, uma vez que o estado deseja uma tarifa módica (conforme prevê a lei 8.987/1995) e o parceiro privado deseja ser remunerado pelos riscos assumidos.

Já no caso do suporte público descrito por Skelcher (2005) e dos convênios com a iniciativa privada, previstos no Decreto Nº 6.170/2007, o setor público assume um papel de fomento, incentivando que o parceiro privado desenvolva atividades de interesse público, mas não assume uma postura de cooperação no sentido de trocar expertises e assumir compromissos conjuntos, compartilhando do risco das atividades.

Em uma parceria rudimentar, no modelo proposto, os entes privados e públicos não exercem uma relação de cooperação e colaboração e tampouco possuem objetivos comuns. Nesse tipo de parceria, a relação existente é contratual, restando ao parceiro privado limitar-se a execução do serviço contratado pelo parceiro público, conforme as diretrizes estabelecidas por este. No modelo proposto, a parceria rudimentar abrange a Parceria Elementar de Mazouz, Facal e Viola (2008), a Contratação, de Skelcher (2005); e a Terceirização previsto na Lei Nº 8.666/1993.

A parceria elementar, segundo Mazouz, Facal e Viola (2008), busca um controle e parcimônia dos recursos aplicados, com um controle maior por parte do parceiro público, assim como preceitua a lei nº 8.666/1993, que procura obter a proposta mais vantajosa para administração pública nos contratos realizados. A supremacia da gestão do poder público pode ser percebida nesse instrumento devido à necessidade de detalhamento pormenorizado das informações a serem contratadas (termo de referência e projeto básico), cabendo à administração ditar normas e procedimentos que devem ser seguidos, restando ao contratado apenas a execução dentro dessas regras estabelecidas. Skelcher (2005) salienta que uma das características da “contratação” é a separação entre o órgão responsável e o executor da tarefa, evitando um esforço na gestão operacional do serviço terceirizado. Nesses casos, conforme afirmam Mazouz, Facal e Viola (2008), o distanciamento entre o contratante (poder público) e o contratado (ente privado) pode desatualizar o serviço público que está sendo prestado. Di Pietro (2008) salienta que esse tipo de parceria não representa uma delegação do serviço público (atividade fim), e sim de parte dele (atividade meio). A Figura 3 resume as relações entre os conceitos e tipologias de PPP em sentido amplo e a legislação de parcerias com o setor privado no Brasil, de acordo com a classificação proposta no presente artigo.

Figura 3: Resumo da tipologia proposta

PARCERIA SINÉRGICA (cooperação, colaboração e objetivos comuns);	✓ Parceria Estratégicas (SKELCHER, 2005); ✓ Parceria Simbiótica (MAZOUZ, FACAL E VIOLA, 2008); ✓ OSCIP (LEI Nº 9.790/1999); ✓ Organizações Sociais (LEI Nº 9.637/1998);
PARCERIA ASSOCIATIVA (cooperação, colaboração e conflito de interesses);	✓ Parceria Prospectiva e Situacional (MAZOUZ, FACAL E VIOLA, 2008); ✓ Empresas de Economia Mista (Constituição Federal de 1988) ✓ <i>Franchising e Joint-Venture</i> (SKELCHER, 2005); ✓ Concessão Patrocinada e Administrativa (LEI Nº 11.079/2004).
PARCERIA COMENSAL (colaboração, sem cooperação, objetivos compartilhados ou não);	✓ Suporte Público (SKELCHER, 2005); ✓ Convênios (DECRETO Nº 6.170/2007) ✓ Concessão “Comum” e Permissão (LEI Nº 8.987/1995).
PARCERIA RUDIMENTAR (sem colaboração, sem cooperação, conflito de interesses);	✓ Parceria Elementar (MAZOUZ, FACAL E VIOLA, 2008); ✓ Contratação (SKELCHER, 2005); ✓ Terceirização/Contrato de empreitada (LEI Nº 8.666/1993).

Fonte: elaborado pelos autores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, as parceiras público-privadas (PPP) são instrumentos de implementação interorganizacional de políticas públicas (Barzelay, 2000) e que são um dos componentes de reforma da administração pública.

No contexto da Nova Gestão Pública, as parcerias público-privadas surgiram para suprir uma lacuna deixada pela burocracia (*red tape*), uma deficiência na entrega de serviços públicos de qualidade ao cidadão, até então tidos como distante de suas necessidades. A burocracia, com todo seu rito processual e controle, foi taxada como a grande culpada pelo crescimento exagerado do Estado. A lógica de “fazer mais com menos” aproximou o *modus operandi* do setor privado na prestação de serviços e atividades de interesse público. Essa demanda movimentou a prática de PPPs nos governos ao redor do mundo e num movimento de mimetismo diversos países tentaram adaptar tais instrumentos de parceria.

Esse mimetismo ficou evidenciado no presente artigo, ao comparar e classificar os conceitos e tipologias internacionais com a legislação brasileira na construção de um modelo baseado na cooperação, colaboração e objetivos das parcerias. O esforço empreendido em sua construção revelou a complexidade das parcerias com o setor privado, e a variedade de termos e instrumentos para situações semelhantes, que requerem uma equipe de especialistas no executivo e órgãos de controle e regulação para uma aplicação parcimoniosa por parte do setor público, indo de encontro à prerrogativa de enxugamento da máquina pública.

Por um lado os tipos de PPP presentes na legislação brasileira não colocam ênfase sobre seus elementos de diferenciação, em especial para estudos de administração pública e políticas públicas. Por outro lado, as tipologias construídas internacionalmente não tocam em elementos distintivos peculiares ao caso brasileiro.

A classificação apresentada advém de uma análise realizada dos conceitos e tipologias apresentadas por autores internacionais em confronto com a legislação brasileira. Acredita-se que o modelo proposta possa servir como instrumental analítico das PPP em contexto nacional, e em estudos comparativos internacionais.

7. NOTAS

¹ Na contribuição de Barzelay (2001, p. 14) as TIC e o marketing público não são mencionados. No entanto, os autores deste artigo acrescentaram estas políticas de gestão pública por entenderem que são elementos cruciais para a composição de Reformas da Administração Pública.

8. REFERÊNCIAS

BARZELAY, M. The new public management: improving research and policy dialogue. The Aaron Wildavsky forum for public policy. Berkeley, New York: **University of California Press**; Russell Sage Foundation, 2001.

_____. Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government. Berkeley: **University of California Press**, 1992.

_____. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, 2000.

BRANDÃO, L. E. T. & SARAIVA, E. C. G. Risco Privado em Infraestrutura Pública: Uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **Revista de Administração Pública**. Vol. 41, nº 6. Rio de Janeiro, Nov./Dez. 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007.

_____. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

_____. *Lei 11.079*, de 30 de dezembro de 2004.

_____. *Lei 9.790*, de 23 de março de 1999.

_____. *Lei 9.637*, de 15 de maio de 1998.

_____. *Lei 9.074*, de 07 de julho de 1995.

_____. *Lei n. 8.666*, de 21 de junho de 1993.

_____. *Lei Nº 8.987*, de 13 de fevereiro de 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs.). Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRINKERHOFF, J. Government-nonprofit partnership: A defining framework. **Public Administration and Development**, Vol. 22, Nº 1, pp. 19–30. 2002.

DELGADO, C. & XAVIER, E. **Contratos de Gestão:** análise crítica
Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2008

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6ª Ed. – São Paulo: Atlas 2008.

GORE, A. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. Washington, DC.: U.S. Government Printing Office, 1993 In:
SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C.; PARKES, S. J. **Classics of public administration.** EUA: Thomson Wadsworth, 2004. pp. 393-413.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Bresser PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

KISSLER, L. & HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v.40, n. 3, mai./jun. 2006.

MAZOUZ, B.; FACAL, J. & VIOLA, J-M. Public-Private Partnership: Elements for a Project-Based Management Typology. **Project Management Journal**, v. 39, No. 2, pp. 98–110. 2008.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventando o governo.** Brasília: Editora MH Comunicação, 8ª edição, 1992.

SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. & PARKES, S. J. **Classics of public administration.** EUA: Thomson Wadsworth, 2004.

SKELCHER, C. Public-private partnerships and hybridity. In: FERLIE, E., LYN, L., POLLITT, C. **The Oxford Handbook of Public Management.** Oxford: Oxford University, p. 347-370, 2005.