

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA NUM SOMATÓRIO DE ESFORÇOS PARA VENCER À 'BUROCRACIA'

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a entrada e o papel da iniciativa privada nos processos de fomento de desenvolvimento sócio-econômicos, anteriormente apenas promovidos pelo Estado, efetuando um contraponto às premissas da Teoria da Burocracia. A transição do paradigma da sociedade industrial para o da sociedade do conhecimento inseriu o conhecimento e sua gestão no centro de uma discussão ampla, que envolve o Estado e a iniciativa privada. Através de uma incapacidade do Estado de gerar desenvolvimento sustentável, rápido, efetivo e de excelência, há a necessidade da entrada de outros atores no processo de desenvolvimento sócio-econômico. Além de apresentar a Gestão pública tradicional fundamentada nas disfunções da Teoria da Burocracia, mostra a Gestão pública contemporânea, baseada no modelo das Parcerias Público-Privadas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Social; Burocracia; Parceria Público-Privada.

ABSTRACT

This work aims to analyze the entry and the role of private initiative in the process of promoting socio-economic development, previously only promoted by the State, making a counterpoint to the assumptions of the Theory of Bureaucracy. The transition from the paradigm of industrial society for the knowledge society entered the knowledge and management in the center of a broad discussion, involving the State and private initiative. Through a failure of the state to generate sustainable development, fast, effective and excellence, there is a need for entry of other actors in the process of socio-economic development. Besides presenting the traditional public management based on the dysfunction of the Theory of Bureaucracy, shows the contemporary public management, based on the model of Public-Private Partnerships.

Key-words: Social Development, Bureaucracy, Public-Private Partnership.

1. INTRODUÇÃO

A transição do paradigma da sociedade industrial para o da sociedade do conhecimento inseriu o conhecimento e sua gestão no centro de uma discussão ampla, que envolve o Estado e a iniciativa privada. A necessidade crescente de conhecimentos científicos para alcance do progresso técnico e o encurtamento do ciclo das inovações exige práticas de cooperação tecnológica entre os atores envolvidos no processo de geração, manutenção e difusão de inovações e competências.

Este trabalho poderá ser útil aos estudantes, aos professores, aos consultores e aos demais interessados em discutir e ampliar o entendimento sobre o papel dos atores (público e privado) na difusão e manutenção de tecnologia e de conhecimento, a fim de gerar mudanças sustentáveis e estratégicas com reflexo salutar à sociedade, efetuando um contraponto à Teoria da Burocracia.

1.1. Problema de Pesquisa

Através de uma incapacidade do Estado de gerar desenvolvimento sustentável, rápido, efetivo e de excelência, há a necessidade da entrada de outros atores no processo de desenvolvimento sócio-econômico, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Esse segundo ator, a iniciativa privada, criou as chamadas Parcerias Público-Privadas. A partir daí surge a pergunta-problema do trabalho: - Como a entrada da iniciativa privada pode contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico e para a viabilidade de projetos que o Estado é incapaz de promover sozinho.

O interesse dessa pesquisa é conceituar a metodologia das PPP's, observar sua contribuição, citar e analisar os projetos já existentes e, finalmente, mostrar como cada ator está capacitado para atuar em um modelo conjunto de desenvolvimento trazendo benefícios duradouros à sociedade, fazendo um contraponto do modelo de Parcerias Público-Privadas ao tradicional modelo de gestão pública, fundamentado nos princípios de Max Weber e sua Teoria da Burocracia.

1.2. Objetivo

Este trabalho tem como objetivo analisar a entrada e o papel da iniciativa privada nos processos de fomento de desenvolvimento sócio-econômicos, anteriormente apenas promovidos pelo Estado, efetuando um contraponto às premissas da Teoria da Burocracia.

1.3. Metodologia

O presente trabalho se apresenta inicialmente como uma pesquisa bibliográfica a respeito do assunto Parceria Público-Privada e da Teoria da Burocracia. Para a efetivação desse trabalho foram consultados os principais teóricos sobre o tema em âmbito internacional e nacional, em livros, trabalhos científicos e *sites* na Internet. Após o levantamento bibliográfico foi realizada análises sobre dados secundários qualitativos de recentes pesquisas sobre o assunto. Na tentativa de alocar o levantamento bibliográfico nos exemplos estudados a partir da pesquisa secundária e das iniciativas de implementação da Parceria Público-Privada, os autores optaram por fazer uma meta-análise. Desta forma, utilizou-se de meta-análise a respeito dos estudos sobre o modelo de Parceria Público-Privada nas iniciativas de implementação, mostrando exemplos da moderna gestão pública e o contraponto à gestão pública tradicional preconizada pela Teoria da Burocracia. A escolha desta metodologia que Glass (1976) chama de “análise da análise” se justifica por ser o método mais adequado para se levantar, identificar e avaliar o panorama geral dos estudos realizados sobre determinado assunto.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A apropriação da Teoria da Burocracia pelo Estado como modelo de Gestão

Um dos temas mais controvertidos no campo da administração pública é o concernente à relação entre política e administração. Um dos enfoques mais comumente utilizados no estudo das organizações públicas é aquele baseado na versão funcionalista da teoria weberiana (LABRA, 1998).

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins), para que se obtenha o máximo de eficiência possível para no alcance desses objetivos. A etimologia da palavra burocracia tem origem nos componentes lingüísticos francês, *bureau*: escritório e grego, *krátos*: poder.

A burocracia é um sistema ou modelo em que a estrutura é organizada através de normas escritas, objetivando a racionalidade e igualdade de procedimentos.

A discussão weberiana do início do século XX, que partiu de uma análise que remonta à história antiga, insere-se em um momento de transformações econômicas, políticas e sociais consolidadas no século XIX. Considera fundamental o movimento de constituição do Estado, em que houve a concentração dos meios de violência e administração e em que o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal. A administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais.

A burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, pressupõe certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação (SARAIVA, 2002).

A administração pública, de acordo com Castor (1987), reage de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta, tornando mais agudas e sensíveis suas distorções e deficiências. Kliksberg (1994) compartilha desse ponto de vista, ao afirmar que a administração burocrática no serviço público, embora tenha sido criada para esse fim, não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

O problema central da burocracia, segundo Weber, não é organizacional ou administrativo; é político. Weber foi pioneiro em apontar a problemática da desintegração entre política e administração na perspectiva do Estado. Weber não propõe uma teoria funcional da integração entre política e administração (MARTINS, 1997).

O senso comum remete a burocracia como um lento processo de controle, que impede as soluções práticas rápidas e eficientes. Este senso comum é percebido através do estudo de suas disfunções. Uma dessas disfunções apresenta-se na incapacidade de renovar-se, de inovar suas estruturas, firmado em um pressuposto conservador, da 'perenidade' e da 'aversão à mudança', como bem acentuou Santos (2001).

Nos órgãos públicos o padrão de funcionalidade burocrática tem identidade própria. O sujeito da ação funcional, individual ou coletivamente, é um agente do poder público, tanto na atividade meio como na atividade fim. O poder público é uma instituição representativa da sociedade, em nome da qual exerce uma administração regida por leis, normas, regulamentos e códigos de conduta. Não raras vezes, no âmbito comportamental, a noção de poder público assume uma certa indefinição conceitual, carregada de subjetividades à medida de atribuições e responsabilidades. O poder público se exerce a partir de um aparelhamento burocrático e, nele, de servidores com prerrogativas funcionais públicas. O comportamento individual ou coletivo no âmbito das organizações públicas é regido por um princípio geral weberiano "das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos" (WEBER, 1999, p.198, v.2). O poder público que se desdobra numa seqüência de poderes delegados, nas múltiplas instâncias hierárquicas gera, conseqüentemente, autoridades meramente burocráticas. Os conflitos de competência e desempenho resultam muitas vezes do confronto da autoridade burocrática com uma forma de comportamento não desejada, porém amparada em normas, regras e leis.

É reconhecível a tendência à burocratização no serviço público. Nem sempre, porém, ela está associada a necessidades específicas de ampliação dos serviços de apoio. Em muitos casos, trata-se de nítido desdobramento de tarefas, principalmente, quando em determinadas áreas de serviço se pratica a funcionalidade personalizada de cargos e obrigações estabelecidas por normas (VIEIRA & VIEIRA, 2004).

O Estado como prestador de serviços: o modelo tradicional de Gestão Pública

Para Santos (1997), a crise do capitalismo concorrencial levou a uma necessidade de regulação, ou intervenção estatal efetuada por meio do financiamento da reprodução do capital e da força de trabalho, concretizado por diferentes mecanismos, tais como: incentivos fiscais, alfandegários, subsídios para a ciência e tecnologia, recursos destinados a necessidades básicas da população, como: educação, saúde, habitação, transporte, seguro desemprego, dentre outros. Mecanismos esses estabelecidos através de um processo de planejamento centralizado, que se materializam em políticas econômicas e sociais.

No caso particular do Brasil, esse padrão de financiamento público, já vem de muito tempo atravessando os governos, principalmente a partir de 1964, como instrumento de desenvolvimento econômico e social, os sobrecarregando. O Estado assume o papel de interventor, onde os planejadores passam a ter lugar central no espaço de elaboração e operacionalização de seus Planos, Programas, Projetos e Diretrizes norteadoras da ação pública e – por que não dizer? – privada, no sentido de que não havia um hiato entre essas duas esferas (SANTOS, 1997).

Conforme Miranda (2004), a sociedade brasileira, após décadas de uma forte presença do Estado no domínio econômico, através do chamado nacional desenvolvimentismo, que teve um papel decisivo no processo de industrialização do Brasil, se deparou com o esgotamento da capacidade de financiamento deste modelo. Paralelamente, a retomada da democracia, a partir do meio da década de 1980, promoveu um aumento da pressão dos setores sociais excluídos do modelo de desenvolvimento adotado. O Estado mostrava-se ineficiente para suprir, com excelência, a todos os serviços demandados pela a sociedade, em um primeiro momento. Após essa constatação, houve a ampliação do entendimento que a entrada da iniciativa privada no financiamento de infraestrutura, sobretudo, e também de pesquisa e prestação de serviços em geral, poderia assegurar desenvolvimento e mudanças positivas a uma maior velocidade ou a um alto nível de excelência, superiores a que os esforços individuais do governo poderiam alcançar sozinho, viabilizando projetos que não seriam possíveis sem a entrada das empresas.

Um ponto facilitador para a entrada do ator iniciativa privada é a reforma estatal a qual o governo está passando. Uma reforma gerencial vem ocorrendo na administração pública, não apenas no Brasil, mas também em vários países. O novo modelo gerencial que vem sendo adotado tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gestores públicos, daí o nome gerencial.

Para Miranda (2004), a partir dessas mudanças de gerenciamento público, alguns governos abandonaram a estrutura baseada em normas centralizadas para a adoção de outra baseada na responsabilização dos administradores, que passam a ser avaliados pelos resultados efetivamente produzidos. Esse novo modelo busca responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas. Com isso, passou a existir uma abertura para se configurar o desenho de um novo modelo mental que comportaria a participação de outros atores no desenvolvimento e implementação de novos serviços à sociedade ou apoio a projetos já existentes de maior complexidade, uma vez que o Estado não consegue ofertar tais serviços de forma satisfatória, veloz e completa.

A necessidade de maior participação social na promoção do desenvolvimento público caracteriza a teoria centrada no desenvolvimento regional endógeno, que busca entender o porquê regiões com condições similares de acesso a fatores produtivos, alcançam situações diferenciadas de desenvolvimento. Neste sentido, o desenvolvimento endógeno decorre da capacidade da sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional. Na visão

de Boisier (1997), a sociedade civil pode ser considerada o principal agente da modernização e da transformação sócio-econômica em uma região, o que apóia a participação de outros atores de desenvolvimento de políticas sócio-econômicas juntamente ao Estado.

Trosa (2001) discorre que a *priori* as transformações que se apresentam como desafios para a gestão pública, são mais pela necessidade do enfrentamento das questões sociais, econômicas e tecnológicas do que propriamente por ideologias. Discorre ainda que para se evitar um cenário “catastrófico”, o serviço público terá que dispor de todas as possibilidades que os recursos tecnológicos oferecem.

Conforme Marini (2008), para que sejam maximizados os resultados das ações governamentais há uma necessidade implícita de alinhamento das ações governamentais com entidades externas, de forma a se constituir alianças estratégicas. O novo contexto mundial globalizado demanda uma maior integração e interdependência para o desenvolvimento. O êxito de um determinado projeto de desenvolvimento nacional (ou regional, ou local), não depende apenas da capacidade do Estado em cumprir com o seu papel, pois apesar de existirem iniciativas restritas aos limites de atuação do Estado, existem diversas ações que dependem de outros atores, como empresas, organizações não governamentais e demais entidades. Assim, o desafio, além de realizar os esforços internos, é articular, negociar e pactuar compromissos com estes atores externos de forma a assegurar os resultados pretendidos.

Parceria público-privada: o modelo contemporâneo de Gestão Pública

A sigla PPP – Parceria Público-Privada – se configura como uma rubrica para descrever empreendimentos cooperativos entre o Estado e as empresas privadas e atualmente desfruta de aclamação em ambas as esferas (LINDER, 1999).

De acordo com Pasin e Borges (2003), a PPP teve origem na Europa, mais precisamente na Inglaterra, em virtude dos desafios encontrados pelo país na busca de caminhos para fomentar investimentos sem, entretanto, comprometer os escassos recursos públicos, e rapidamente foi adotada por outros países. Pastori (2007) relata que até o ano de 2007, na Inglaterra, puderam ser contabilizados mais de 600 projetos executados nessa modalidade, totalizando quase £15 bilhões em investimentos. Alvarenga (2005) aprofunda o entendimento relatando que a base do projeto fora a fórmula denominada PFI - *Private Finance Initiative*, ou iniciativa para o investimento privado, que tinha como cerne, a manutenção da responsabilidade do poder público sobre a provisão de parte dos serviços.

As PPPs, na ótica de Osório e Bom (2008), se caracterizam por um instrumento interessante para o desenvolvimento de uma nação, além de serem potencialmente aplicáveis em países com diferentes níveis de desenvolvimento sócio-econômico. Para os autores as PPPs assumem diversas formas e são aplicáveis a um número cada vez maior de projetos e serviços, correlatos ao setor público. As PPPs, para Linder (1999), também podem ser identificadas como uma aliança entre as esferas pública e privada em diferentes segmentos de atuação correlatas ao setor público sem, entretanto, caracterizar um processo completo de privatização.

Ao avaliar as experiências de PPP pelo mundo, encontra-se como referência, um estudo realizado entre os anos de 2005-2006 em 12 países por Pierre Bernheim e Alexix Duprez, em conjunto com as equipes do *Project Finance*, da Ernst & Young (BNDES, 2007) que revela três categorias distintas de países em relação às práticas de PPP, conforme o Quadro 1.

Quadro 1: Categorias de países em relação às práticas de PPP

Países maduros	Países com potencial futuro	Países iniciantes
<i>Inglaterra, Austrália e Japão.</i>	<i>Índia, Canadá, França, Brasil, EUA, México e África do Sul.</i>	<i>China e Marrocos.</i>
A Inglaterra distingue-se dos outros países estudados pela grande quantidade de contratos assinados (cerca de 48 por ano) e pela antiguidade dos primeiros projetos. Austrália e Japão assinaram um número importante de contratos em um lapso curto de tempo. No Japão, destaca-se o fato de pouquíssimos contratos ultrapassarem €100 milhões. Nesses três países, a utilização de contratos de PPP já se generalizou, e o número de contratos anuais está estabilizado.	Em geral, as legislações específicas sobre PPP desses países são posteriores a 2003 e é preciso, pelo menos, mais de dois anos para seguir todos os passos necessários para vir a contratar um projeto de uma parceria dessa natureza. São países que embora tenham poucos contratos já assinados, têm perspectivas muito boas de desenvolver essa modalidade de investimento.	Estão com projetos-piloto de PPP em fase de experimentação e seus resultados condicionarão a perspectiva de seu desenvolvimento. O Estado ainda encontra-se muito “fechado” para essa discussão de repasse de responsabilidades para um segundo ator.

Fonte: Adaptado de BNDES, 2007.

Para o BNDES (2007), o estudo demonstra um potencial importante para países em ascensão e posiciona o Brasil como país de grande potencial futuro de parcerias entre o governo e a iniciativa privada. Outros países da América Latina não foram alvo deste estudo. Porém, países com potencial de grande número de contratos futuros, como se especula serem os países da América Latina, mostram-se carentes dessas PPPs e com grande necessidade de investimento principalmente em infraestrutura, podendo se beneficiar da entrada desse ator para viabilizar importantes projetos, que dificilmente se concretizariam, no curto prazo, sem a iniciativa privada. Adicionalmente, o estudo identificou o setor de transporte como o setor mais envolvido em PPP, além de visualizar grande aplicação as práticas nos segmentos ligados à saúde, educação e habitação. De uma maneira ainda incipiente, também se visualiza planos de PPP em aeroportos e infraestruturas turísticas.

Pastori (2007) relata que mais de sessenta países fazem uso da modelagem PPP, “[...] motivados pela crescente necessidade da realização de investimentos em infraestrutura”. Em alguns casos, para o autor, a motivação dos países se dá por origem nas restrições orçamentárias, ao passo que em outros, o principal motivo para o emprego das PPPs é o de aumentar a eficiência e a eficácia da provisão dos serviços públicos.

Parceria público-privada no Brasil

No Brasil a proposta do arranjo PPP foi implementada pelo governo do Presidente Lula em 2004, por meio da Lei Federal Nr.11.079/04, denominada Lei de Parceria Público-Privada. O modelo reside em uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos que posteriormente são transferidos ao Estado. A medida busca propiciar maior atratividade para o setor privado em setores carentes de investimentos públicos. A legislação estabelece normas gerais para essa forma de contrato administrativo de concessão a ser celebrado entre o poder público e a iniciativa privada (PECI e SOBRAL, 2006).

Alvarenga (2005) aponta que, por definição, nas PPPs compete à iniciativa privada levantar os recursos financeiros necessários aos investimentos iniciais do projeto como infraestrutura e despesas pré-operacionais. Ao Estado, cabe pagar pelos serviços em função do desempenho do parceiro privado ao longo da vigência da PPP, que no Brasil varia entre cinco a 35 anos. Para Peci e Sobral (2006), as PPPs se configuram como uma nova estratégia de

recuperação de capacidade de investimento público, numa retórica que destaca a sua bem-sucedida adoção na arena internacional. Alvarenga (2005) reforça que desde a época do império se adotava o modelo que se retratava pelas ferrovias públicas financiadas por acionistas da iniciativa privada. Entretanto, legitimado pela legislação e como forma de arranjo estruturado, nas palavras de Pastori (2007), a PPP é assunto recente, com anos de existência.

Para Osório e Bom (2008), as PPPs contam com defensores incondicionais, além de reservas em relação à sua aplicação. Na visão dos autores, diversas propostas, em estudos recentes, têm sido realizadas com fins de colocar as PPPs como condição para acelerar o desenvolvimento econômico dos países emergentes. De acordo com Pasin e Borges (2003), a possibilidade de atração de recursos privados em um cenário de relativa escassez de recursos públicos possibilita a redução de gargalos da infraestrutura econômica. Além disso, os autores acreditam que as PPPs podem propiciar alterações em relação às garantias e à eventual responsabilidade solidária dos parceiros privados das colaborações financeiras que venham a ser requeridas, além de intervir na própria estruturação do financiamento que será demandado ao mercado de capitais e a investidores institucionais.

Para que situações as PPPs são indicadas? Pastori (2007) nos responde dizendo que no cenário nacional, a PPP é indicada em casos de projetos de infraestrutura com pouca ou nenhuma autosustentabilidade. Em outras palavras, as PPPs são indicadas em projetos que, se implementados e operados única e exclusivamente pela iniciativa privada, certamente não obterão o retorno desejado e se dependessem apenas do Estado, poderiam nunca sair do papel. Para o autor, essa possibilidade ocorre quando o equilíbrio econômico-financeiro (EEF) do empreendimento é afetado em virtude da insuficiência da geração de receita operacional do projeto. Caso tal cenário se torne uma realidade e o retorno esperado pelos acionistas seja comprometido, a PPP se mostra como um motivador ao investidor privado na medida em que poderá contribuir para atingir o EEF, através do compartilhamento de certos riscos entre os parceiros. Mas existem, em contrapartida, críticas a essa visão. Leher (2004) alerta que não se deve acreditar que as PPPs se dão em virtude da falácia referente ao Estado ser menos eficiente que a iniciativa privada, fortalecendo suas afirmativas por meio dos exemplos relativos às fraudes ocorridas há alguns anos nas empresas Enron e Parmalat.

Peci e Sobral (2008) advertem que os pilares das PPPs, composto pela lei das concessões (8.987 de 1995), pela reforma da lei das licitações, pelos contratos administrativos (8.666 de 1993) e por outras leis de cunho setorial e regulatório, não se mostraram, em geral, suficientes para atração de investimentos privados em segmentos onde a potencialidade de lucratividade ficou abaixo dos níveis esperados pela iniciativa privada. Os autores afirmam que dentre os elementos motivadores da implementação das PPPs no Brasil, destacam-se o imperativo de se promover a elevação de investimentos em infraestrutura e a escassez de recursos fiscais.

Ainda que de maneira incipiente, o Brasil demonstra exemplos de aplicação de PPPs, como podem ser observadas no Quadro 2.

Quadro 2: Experiências de PPPs nas Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul

REGIÃO	UF	AMPARO LEGAL	EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS
Centro-Oeste	Distrito Federal	Lei nº 3.792, 2006	Instituição do Programa de PPP.
		Decreto nº 25.835, 2005	Criação do Conselho Gestor de PPP.
	Goiás	Lei nº 14.910, 2004	Instituição do Programa de PPP e constituição da Companhia de Investimentos.
Sudeste	São Paulo	Lei nº 11.688, 2004	Institui o Programa de PPP.
		Decreto nº 48.867, 2004	Regulamenta a Lei que institui o PPP.
	Minas	Lei nº 14.868, 2003	Dispõe sobre o Programa de PPP.

	Gerais	Lei nº 14.869, 2003	Criação do Fundo de PPP.
		Lei nº 14.892, 2003	Alteração da denominação e o objeto da Companhia Mineradora de Minas Gerais - COMIG
		Decreto nº 43.702, 2003.	Instalação do Conselho Gestor de PPP (CGPPP).
Sul	Rio Grande do Sul	Lei nº 12.234, 2005	Normas para licitação e contratação de PPPs, institui o Programa de PPP/RS - e dá outras providências.
	Santa Catarina	Lei nº 12.930, 2004	Marco regulatório dos programas de PPP/SC.
		Lei nº 13.335, 2005	Autoriza o Poder Executivo a constituir empresa para os projetos de PPPs e de concessões.
		Lei nº 13.342, 2005	Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC - e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense - FADESC
		Decreto nº 1.932, 2004	Regulamenta a Lei nº. 12.930, 2004, que institui o marco regulatório dos programas PPP/SC.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Ministério do Planejamento, orçamento e gestão, 2009.

O Quadro 2 mostra as experiências e iniciativa dos estados distribuídos pelas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, dando destaque para a criação de programas instituidores de PPP, sobretudo a partir da Lei Federal de 2004, Lei de Parceria Público-Privada, sobre o arranjo das PPPs.

Quadro 3: Experiências de PPPs na Região Nordeste

REGIÃO	UF	AMPARO LEGAL	EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS
Nordeste	Bahia	Lei nº 9.290, 2004.	Instituição do programa de PPPs no estado.
		Decreto nº 9.322, 2005	Conselho Gestor do Programa de PPP/BA.
	Ceará	Lei nº 13.557, 2004	Instituição do Programa de PPP/CE.
	Pernambuco	Lei nº 12.765, 2005	Normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública estadual.
		Lei nº 12.976, 2005	Fundo Estadual Garantidor das PPPs e modificações nos artigos 4, 12 e 19 da Lei 12.765/2005.
		Lei nº 13.070, 2006	Inclui os projetos prioritários do Programa PPP/PE.
		Decreto Estadual nº 29.348, 2006	Instala a Comissão Permanente de Licitação - CPL/PPP
		Decreto Estadual nº 28.844, 2006	Comitê Gestor do Programa Estadual de Parceria Público-Privada – CGPE.
		Resolução Normativa RN/CGPE-001/2006, 2006	Procedimentos gerais para registro e aprovação de Estudos de Viabilidade e Projeto Básico para Empreendimentos de PPP.
		Instrução Normativa IN/CGPE-001/2006.	Estabelece competências para a atuação da Unidade Operacional de Coordenação de PPP.
	Piauí	Lei ordinária nº 5.494, 2005	Institui o Programa de PPP/PI e dá outras providências.
	Rio Grande do Norte	Lei complementar nº 307, 2005	Normas específicas para licitação e contratação de PPP/RGN, o Programa Estadual de PPP, na Administração Pública Estadual.
	Sergipe	Lei 6.299, 2007	Programa de PPP/SE - PROPPPSE.
		Decreto nº 24.876, 2007	Secretaria de Estado da Casa Civil - SECC, Comissão Especial de Trabalho Técnico.
		Decreto nº 25.289, 2008	Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa Estadual PROPPPSE.
Resol. 01 do Comitê Gestor do PPP, 2008		Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI – de projetos a serem implementados no âmbito do PROPPPSE.	
Resol. 02 do Comitê Gestor do PPP, 2008		Solicitação de Manifestação de Interesse - SMI e manutenção do novo Centro Administrativo do SE.	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Ministério do Planejamento, orçamento e gestão, 2009.

O Quadro 3 mostra as experiências e iniciativa dos estados distribuídos pela região Nordeste, onde quantitativamente, é a região mais numerosa de programas institucionalizados de PPPs por região, no Brasil. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009) do país vem fomentando a estruturação de projetos candidatos à licitação na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP), dos quais são divididos conforme o Quadro 4.

Quadro 4: Projetos de PPPs no Brasil para o ano de 2009

PROJETOS EM LICITAÇÃO PÚBLICA		
	FEDERAL	Projeto Datacenter
PROJETOS EM ANÁLISE		
Rodovias	MG	BR 116/381
	MG	BR 040
Irrigação	PE	Pontal
	BA	Projeto Salitre
	BA	Baixio de Irecê

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Ministério do Planejamento, orçamento e gestão, 2009.

- *Projeto Datacenter*: construção da infraestrutura predial na capital federal denominada Datacenter e a prestação, por 25 anos, do serviço de “co-location” com a finalidade de abrigar os equipamentos de TI dos membros do consórcio.
- *BR 116/381*: o projeto BR 116/381 visa ao desenvolvimento do transporte rodoviário no eixo sul-nordeste do Estado de Minas Gerais, com aproximadamente 1.100 km. O projeto visa assegurar o pleno atendimento ao escoamento das cargas e dos fluxos de tráfego das regiões Sul e Sudeste ao Nordeste do País. O sistema 116/381 abrange 75 municípios mineiros com um total de aproximadamente dois milhões de habitantes (excluindo Belo Horizonte).
- *BR 040*: a BR 040 é a principal rodovia de integração da região central do País em direção ao leste. O projeto BR 040 Minas Gerais visa ao desenvolvimento do transporte rodoviário no eixo centro-leste do Estado de Minas Gerais, compreendendo o trecho da cidade de Juiz de Fora - MG até a cidade de Brasília - DF, de aproximadamente 960 km, dos quais apenas 114 são em pista dupla.
- *Pontal*: é o mais avançado dos projetos de irrigação. O Projeto Pontal localizado na região do semi-árido do Estado de Pernambuco, no nordeste do Brasil envolve um perímetro de cerca de 33.526 hectares, dos quais 7.717 serão destinados à irrigação (3.588 etapa sul e 4.129 etapa norte), com captação de cerca de 7,8 m³/s de água no rio São Francisco e grande potencial para a fruticultura.
- *Projeto Salitre*: projeto de implantação de perímetro de irrigação numa área total de 67.400 ha, sendo 34.000 ha irrigáveis. Com capacidade para captar 32 m³/s de água no rio São Francisco, o empreendimento já dispõe de projetos executivos, licenciamento ambiental e outorga de utilização da água. Aproximadamente 45% das obras civis já foram executadas. Estima-se que seriam necessários investimentos da ordem de R\$ 325 milhões para a conclusão da infraestrutura comum de irrigação.
- *Baixio de Irecê*: considerado o maior projeto de irrigação do País, o Baixio de Irecê, incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), corresponde a uma área de 59 mil hectares de área contínua entre os municípios de Itaguaçu e Xique-Xique no Estado da Bahia, com captação de 61,3 m³/s de água no Rio São Francisco. Sendo um projeto de implantação de perímetro de irrigação com potencial para produção de

bioenergia tem custo total estimado em R\$ 880 milhões. Estão previstos do PAC R\$ 547 milhões.

Tais projetos mostram que o Estado está procurando parcerias para viabilizar grandes projetos que dificilmente sairiam do papel caso a iniciativa privada não contribuísse de alguma forma, sendo com recursos, com tecnologia, com inovação etc., para que além da troca de *know-how* entre os atores, haja também uma troca de experiência conjunta e divisão dos riscos do projeto. A sociedade é beneficiada com a conclusão de uma obra ou um beneficiamento que demoraria mais tempo ou poderia não atingir o nível de excelência, caso não houvesse a ação conjunta dos dois atores.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado vem atravessando significativas mudanças no tocante à sua gestão. A gestão pública, cujo modelo tradicional sempre foi pautado no modelo Estado-provedor, no qual era o único mecanismo fomentador das ações público-sociais de promoção de cidadania e de provimento de infra-estrutura para o desenvolvimento, veio ao longo dos tempos assimilando novos paradigmas de gestão, tal qual observado com maior velocidade no setor privado.

Diante da percepção que a premissa antiga de principal provedor de desenvolvimento era um argumento equivocado, já que o Estado mostrava incapaz de arcar com todas as iniciativas e carências demandadas pela sociedade, agindo com a precisão necessária, surge a possibilidade da entrada estratégica de outros atores que podem se constituir parceiros para suprir as demandas sociais.

A entrada da iniciativa privada, tem como objetivo, através da parceria público-privada, propiciar o desenvolvimento social e econômico, buscando no setor a sustentabilidade desse desenvolvimento. Para que isso se torne possível, o poder público estimula o interesse das empresas privadas para efetuarem investimentos de infraestrutura do Estado, oferecendo atrativos e garantias para que a parceria aconteça na forma de uma mão dupla, em que todos os envolvidos sejam beneficiados: a sociedade, o governo e a iniciativa privada. Os mecanismos das parcerias público-privada no Brasil foram estruturados para obras necessárias sob a ótica social ou estratégica do país. Sua aprovação representa um mecanismo para minimizar as precárias condições de infraestrutura física visando contribuir com o crescimento econômico, razão pela qual esta iniciativa não prioriza parcerias no campo da educação.

Muitos países se utilizam de PPPs para gerar desenvolvimento, mas não há relatórios precisos sobre o avanço do uso dessa prática nos países da América Latina. O que se tem registrado é que a motivação dos países se dá por origem nas restrições orçamentárias do Estado em financiar, sobretudo, a infraestrutura física. Também nota-se que em alguns países, o principal motivo para o emprego das PPPs é o de aumentar a eficiência e a eficácia da provisão dos serviços públicos, ainda outras possibilidades seriam a divisão de conhecimento entre os atores, a divisão dos riscos operacionais e a capacitação de um dos atores para a replicação do modelo. De um modo geral, as PPPs são indicadas em projetos que, se implementados e operados única e exclusivamente pela iniciativa privada, certamente não obterão o retorno desejado e se dependessem apenas do Estado, poderiam nunca sair do papel.

Estabelecendo uma relação direta entre a Gestão Pública e a Teoria Geral da Administração, mais precisamente com a Teoria da Burocracia preconizada por Max Weber. Verifica-se que a inserção desse modelo contemporâneo de gestão das Parcerias Público-Privadas no setor público, nos proporciona um contraponto ao antigo modelo de gestão pública, baseada nas normas rígidas, regras, hierarquia e procedimentos engessados.

A Gestão pública que até em então se apropriava de conceitos e premissas da Teoria da Burocracia de Max Weber, e reproduzia como forma de ação, aquilo que o seu criador, caracterizava como sua disfunção e não sua forma de ação, associando a administração e a política muitas vezes de maneira indevida, pode hoje, a partir desse novo modelo, estabelecer um contraponto e modernizar-se rumo a melhorias que promovam a qualidade de vida da sociedade e a melhor utilização de recursos.

4. REFERÊNCIAS

ALVARENGA, J. E. de. Parcerias Público-Privadas: breves comentários. **REDAE** – Revista de Direito Administrativo Econômico. Salvador-BA. N. 2, mai-jul. 2005.

BNDES. Uma visão da aplicação da parceria público-privada no mundo em 2006. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, x. 14, N. 27, P. 323-330, jun. 2007.

BOISIER, S. E. Sociedad civil, participacion, conocimiento y gestion territorial. **Santiago de Chile: ILPES**, 1997.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Lei no. 10.973**, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre os Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências, 2004. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/legis/leis/10973_2004.htm>. Acesso em: 25.abr.2009.

CASTOR, B. V. J. et al. **Estado e administração pública**: reflexões. Brasília: FUNCEP, 1987.

GLASS, G. V. Primary, Secondary, and Meta-Analysis of Research. **Educational Research**, v. 5, nº 10, p. 3-8, Nov. 1976.

KLIKSBERG, B. Redesenho do estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 5-25, jul./set. 1994.

LABRA, M.L. Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro. **Cad. Saúde Pública**. vol.4 no.1 Rio de Janeiro Jan./Mar. 1988

LEHER, R. **Educação Social**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 28.jan.2009.

LINDER, S.H. Coming to Terms with Public – Private Partnerships: A Grammar of Multiple Meanings. **American Behavioral Scientist**, vol.43 (1), pp. 35-51. 1999.

MARINI, C. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. **XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7.nov.2008.

MARTINS, H.F. Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Ano 48. Número 1. Jan-Abr, 1997.

MIRANDA, R.A.C. Novos formatos na relação Estado e Sociedade e a promoção do desenvolvimento. **Adcontar**, Belém, v. 5, n.1. p. 15-34, junho, 2004.

PASIN, J. A. B.; BORGES, L. F. X. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infraestrutura pública. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 10, N. 20, P. 173-196, dez. 2003.

PASTORI, A. AS PPPs como ferramenta para viabilizar projetos de infraestrutura de transporte de passageiros sobre trilhos. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 14, N. 28, P. 93-120, dez. 2007.

PECI, A; SOBRAL, F. Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa da Experiência Inglesa e Brasileira. XXX Encontro Nacional da ANPAD (EnANPAD) **Anais....**Salvador/BA, 23 a 27 de Setembro de 2006.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

SANTOS, T.F.A. Monteiro dos. A ineficiência/eficiente das políticas educacionais como estratégias de regulação social In PINTO, Fátima Cunha, FELDMANN, Marina G e SILVA, Rinalva Cassiano (orgs.) **Administração Escolar e Política da Educação**. Piracicaba - SP: Editora UNIMEP, p. 102-123, 1997.

SARAIVA, L.A.S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Rev. Adm. Contemporânea**. vol.6 no.1 Curitiba Jan./Apr. 2002.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete / Tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; DF: ENAP, 2001. 320p.

VIEIRA, E.F & VIEIRA, M.M.F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. **Rev. Adm. Contemporânea**. vol.8, no.2. Curitiba Apr./June, 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UNB, v. 2, 1999.