

Ensaio bibliográfico

# Parcerias público-privado

*Ernesto Jeger*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 47  
Volume 120  
Número 1  
Jan-Abr 1996

## Introdução

O tema das parcerias público-privado, como nova forma de gestão dos serviços públicos, tem sido objeto de vários estudos e análises e sua atual importância diz respeito a um debate mais amplo, qual seja, o da Reforma do Estado. Muitos autores têm se dedicado a esta questão tendo em vista estabelecer um marco teórico-conceitual das parcerias, assim como apresentar e discutir experiências recentes que apontem, em última instância, uma tendência à mudança no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

A intensificação das relações entre a administração pública, o setor privado e o setor não-lucrativo/não-governamental a partir dos anos 80, caracterizada pela celebração de parcerias e outras formas de cooperação, emerge em meio às inúmeras crises que afligem os Estados contemporâneos, tais como a crise financeira, fiscal, de legitimação e de governabilidade. E, também, surge no contexto do aumento da competitividade mundial marcada pelos processos de globalização da economia e de revolução tecnológica.

Nesse sentido, a maior participação do setor privado na realização de obras, produção de bens e prestação de serviços públicos, na última década, acaba sendo impulsionada fortemente pelo movimento neo-liberal, que tem como modelo as políticas privatizantes e do desmonte do Estado do Bem-Estar social efetuados pelos governos Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos (VACCA, 1991).

As experiências de associação entre organizações públicas e priva-

Ernesto Jeger  
é Técnico da  
Fundação do  
Desenvolvimento  
Administrativo —  
FUNDAP

das, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento (entre eles o Brasil), vêm se proliferando a nível nacional e regional, no campo da construção e manutenção da infra-estrutura econômica e, a nível local, no campo da gestão do desenvolvimento urbano. Mais recentemente, com o crescimento do setor não lucrativo/não governamental, têm se tornado comuns novas formas de cooperação, também no campo da execução das políticas sociais.

A presente resenha objetiva fornecer um panorama da literatura nacional e estrangeira, produzida recentemente, dedicada a estudar e debater a validade de tais experiências em cada um dos campos acima mencionados. Para uma melhor compreensão do tema, esse balanço bibliográfico levanta, inicialmente, uma breve discussão em torno das abordagens que conformam o marco teórico-conceitual das parcerias.

### Marco teórico-conceitual das parcerias

A coletânea de BROOKS, LIEBMAN & SCHELLING (1984), publicada pela American Academy of Arts and Sciences, foi um dos primeiros estudos a se preocupar integralmente com o fenômeno das parcerias público-privado.

Reunindo ensaios de importantes especialistas, a publicação explora o potencial e os limites para a expansão das atividades das organizações privadas no segmento das necessidades sociais e abre possibilidades para novos modelos de cooperação empresa-governo.

A obra avalia as políticas públicas que podem ser objeto de alianças estratégicas entre os setores público, privado e não lucrativo, apresentando lições de sua aplicação em projetos de revitalização industrial, re-desenvolvimento urbano e ensino de qualidade, entre outros.

Os vários artigos mostram que as parcerias público-privado, além de contribuir para a produção de bens e prestação de serviços de melhor qualidade, funcionam, por exemplo, como um excelente instrumento gerador de empregos. As experiências recentes de arranjos envolvendo os setores público e privado nos EUA, assim como as perspectivas futuras de seu desenvolvimento, são discutidas enfocando quase sempre os aspectos da *descentralização* e da *privatização* dos serviços públicos.

Estes dois aspectos podem ser encontrados com freqüência no tratamento dispensado à questão das parcerias em publicações mais recentes. Pesquisadores como LOBO (1990) e PIMENTA (1995), por exemplo, consideram as novas formas de gestão governamental — que implicam a transferência total ou parcial da ação pública estatal para agentes da sociedade civil — como uma das várias modalidades de descentralização, concebida, aqui, como a transferência de funções de dentro para fora das

organizações burocráticas públicas, isto é, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, seja a sociedade organizada em empresas privadas ou em entidades sem fins lucrativos, tais como associações de classe ou comunitárias.

Conforme observa MARTINS (1994), as várias formas de operacionalização dessa modalidade de descentralização extra-governamental “incluem as tradicionais concessões de obras e serviços públicos, em áreas como as de transportes, comunicação ou energia; as não menos tradicionais contratações de obras ou serviços subordinados às normas gerais de licitação e contratação, que vinculam as partes por meio de obrigações e direitos bem determinados; assim como também existem os casos de permissão em que ocorre a delegação unilateral, discricionária e precária da prestação de utilidade pública a pessoas jurídicas de direito privado. Incluem-se também nesse rol as novas modalidades de financiamento de projetos, assim como os novos tipos de parceria que hoje se celebram entre o Estado e a iniciativa privada, quando esta aluga e explora ativos estatais, comprometendo-se até mesmo a arcar com obrigações de reinvestimento; ou ainda a modalidade de parceria conhecida como terceirização, em que determinadas atividades de um ente público são descontinuadas e transferidas a fornecedores particulares, conservando-se, entretanto, o controle estatal sobre quantidades, qualidade e preço dos bens e serviços fornecidos”.

Um outro conjunto de autores aborda o tema das parcerias pela ótica da privatização. DRUCKER (1991), inventor dessa terminologia, há quase três décadas, em *Uma Era de Descontinuidade*, aponta uma nova tendência de privatização que vem avançando rapidamente nos países anglo-saxões, a saber: a contratação de empreiteiros particulares para a execução de serviços públicos, competitivamente remunerados pelo governo. O autor defende esta alternativa de prestação de serviços públicos, tendo em vista o “fracasso dos programas governamentais e do funcionamento do governo desde a Segunda Guerra, os limites ao que a tributação e os gastos públicos podem realizar e os limites à capacidade do governo de gerar receitas”.

SAVAS (1990), outro famoso advogado da privatização, definiu o termo como “o ato de reduzir o papel do governo, ou de dar maior importância ao setor privado, numa atividade ou na propriedade de bens”. Em seu livro *Privatização: a chave para um governo melhor*, examina as vantagens e desvantagens, para cada situação, de dez tipos de “arranjos alternativos para fornecer bens e serviços públicos”, entre as quais se destacam as seguintes formas que caracterizam uma parceria público-privado: o contrato, as licenças, as concessões, o sistema de vales, os sistemas de mercado e os serviços voluntários.

Em outro trabalho, cujo foco é a privatização, DONAHUE (1992), para

quem o termo significa “delegar responsabilidades públicas para organizações privadas”, ilustra um conjunto de princípios voltados para a alocação de tarefas financiadas publicamente entre organizações governamentais e não governamentais. Conforme ressalta o autor, “a maior parte das discussões sobre privatização tem tratado o público e o privado como pacotes mais ou menos coerentes de atributos funcionais, filosóficos e simbólicos”. Donahue tenta desfazer esses pacotes examinando as fortalezas e as debilidades das instituições públicas e privadas em contextos específicos e para tarefas específicas. Escapando de rótulos rígidos, o autor enfrenta os sistemas mais complexos, porém mais interessantes, dos relacionamentos público-privado.

Uma nova abordagem da relação público-privado pode ser encontrada no “best seller” *Reinventando o Governo*. Nele, OSBORNE (1994) vislumbra um novo paradigma para a atuação dos governos que extrapola a esfera ideológica do binômio liberalismo x conservadorismo e privatização x estatização, o qual o autor denomina “governo empreendedor”. A partir do exame do panorama das mudanças ocorridas nos governos locais e estaduais nos EUA, nos últimos cinco anos, Osborne relacionou dez princípios que fundamentam esse novo modelo de atuação governamental, no qual as parcerias público-privado aparecem com destaque:

“A maioria dos governos empreendedores promove a competição entre os que prestam serviços ao público. Eles dão poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade. Medem a atuação de suas agências, focalizando não só os fatores utilizados, insumos, mas, sim, resultados. Orientam-se pelos seus objetivos — sua missão —, em vez de regras e regulamentos. Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções — entre escolas, programas de treinamento, tipos de moradia. Evitam o surgimento de problemas, limitando-se a oferecer serviços à guisa de correção ou remédio. Investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se simplesmente nas despesas. Descentralizam a autoridade, promovendo o gerenciamento com participação. Preferem os mecanismos do mercado às soluções burocráticas. Detêm-se não só no fornecimento de serviços ao público, mas, também, na catálise de todos os setores — público, privado e voluntário — para a ação conjunta dirigida à resolução dos problemas da comunidade”.

A obra de Osborne relata dezenas de exemplos interessantes de parcerias público-privado em áreas diferentes como a segurança, a saúde, a educação, a construção e os transportes. No final da publicação, o autor resume as qualidades e os defeitos de cada um dos setores: público, privado e “voluntário”, relacionando as tarefas que julga mais adequadas para cada um.

## As parcerias público–privado na infra-estrutura de desenvolvimento econômico

Para MOREIRA & CARNEIRO (1994), os modelos de parcerias no campo da infra-estrutura de desenvolvimento econômico também surgem como uma forma alternativa de privatização, “onde a responsabilidade pelo serviço público é uma função do Estado, que a delega, sob condições e prazos acordados em um contrato, ao setor privado, juntamente com a obrigação de realização de investimentos previamente definidos”.

Em seu artigo, as autoras apresentam o estado da arte dos mais tradicionais modelos de parceria público-privada em curso no mundo, destacando a crescente utilização do instrumental de *project finance* na estruturação dos empreendimentos e na articulação dos diferentes atores e interesses envolvidos na implementação de projetos de infra-estrutura. Os vários modelos de parceria desenvolvidos em anos recentes constituem, essencialmente, “uma forma de o Estado viabilizar a implantação desses projetos — para cuja execução não dispõe de recursos — mediante a concessão à iniciativa privada do direito de construção, de exploração e prestação do serviço por um período de tempo determinado (Build-Operate-Transfer) ou não (Build-Own-Operate) — neste caso, não há retorno do empreendimento ao Estado”.

Completando o estudo, as autoras tecem, ainda, algumas considerações acerca dos desafios que se colocam para o Brasil, destacando-se a necessidade de serem estabelecidas prioridades e diretrizes de atuação para os setores público e privado, em especial e fundamentalmente no que tange ao marco regulatório e ao ambiente institucional.

Um modelo diferente e bastante original de aliança empresarial entre os setores público e privado é o Sistema das Participações Estatais, na Itália. Surgido nos anos 30, o desenho desse sistema envolve a constituição de “*holdings* públicas inter-setoriais” (IRI, ENI e EFIM), que atuam como instrumentos de promoção da política de desenvolvimento econômico e da industrialização do país, através da gestão das participações acionárias e creditícias em empresas de capital aberto. Esse modelo de gestão para o setor público empresarial vem sendo aplicado até hoje, entre outros, nos seguintes setores da atividade econômica italiana: exploração de petróleo, transporte aéreo e marítimo, construção e operação de rodovias, bancos, informática e telecomunicações. Em pesquisa recente, AVAGLIANO (1991) recupera a trajetória histórica de uma dessas *holdings* — o Instituto para a Reconstrução Industrial — IRI, para debater o que ele chama de “intervenção da mão visível do Estado”, em uma economia, como a italiana, que experimentou um processo de industrialização tardia. ROSSI (1991), por sua vez, analisa em outra pesquisa as caracte-

terísticas dessas diversas “entidades paraestatais italianas”, à luz do direito administrativo, procurando desenvolver uma tipologia de caráter institucional e organizacional para estas entidades que combinam elementos de gestão público-privado.

Segundo SOUZA E SILVA (1994), a grande discussão que se processa hoje em dia na Itália é sobre a utilidade do Sistema de Participações Estatais enquanto um instrumento indutor da política industrial num contexto marcado pela globalização da competição e, ao mesmo tempo, de integração da economia européia. Pressionado por essa nova conjuntura, o Estado italiano, a partir dos anos 90, começou a retirar-se de alguns setores — considerados não mais estratégicos como a indústria automobilística e a siderurgia — promovendo a privatização total de algumas empresas vinculadas às suas *holdings* (ex. Alfa Romeo).

Em sua pesquisa, Souza e Silva compara, também, as experiências inglesa de caráter mais liberal, com elevado grau de privatização e desregulamentação, e francesa com longa tradição intervencionista e estatizante, para a gestão do setor público empresarial. “O objetivo do estudo é provocar a discussão tanto das questões fundamentais referentes a cada uma dessas alternativas de organização institucional, como de suas implicações no contexto político-econômico. Também procura analisar as propostas de inovação institucional e suas dificuldades fundamentais, buscando re-focalizar o seu uso para a implantação de propostas alternativas de modernização do Estado no Brasil.”

Estudo semelhante, acrescido do modelo norte-americano, pode ser encontrado em SILVA (1994) no âmbito do convênio IBAM/IPEA/ ENAP, cujo objetivo é referenciar modelos internacionais na concessão de serviços públicos. Tal publicação faz parte de uma série de estudos que visavam o fornecimento de subsídios para a Reforma do Estado à então equipe de transição do Presidente Fernando Henrique. Neste volume específico, inclui-se também a delimitação de um marco teórico-conceitual sobre a participação do Estado brasileiro no setor de infra-estrutura, assim como a referência da concessão de serviços públicos no âmbito do direito administrativo e da ordem constitucional.

A possibilidade do Estado delegar a particulares a prestação de serviços públicos foi objeto de inúmeros projetos de Lei, ao longo de nossa história. Os dispositivos orientadores estiveram presentes nas Constituições de 37 (que deu origem à Comissão Federal de Regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública), nas Constituições de 46 (Art. 151) e de 67 (Art. 167) (BRANCO, 1995).

A Constituição Federal de 1988, seguindo essa tradição (Art. 175), faz expressa alusão à possibilidade de prestação de serviços públicos em regime de concessão ou permissão, tornando obrigatórias a elaboração de Lei específica e a realização de prévia licitação.

Em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou as Leis 8.987 (cujo projeto era de sua própria autoria) e 9.074 regulamentando a concessão e a permissão da prestação de serviços. A primeira dispõe sobre:

- o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos;
- a exigência de licitação;
- o caráter especial de cada tipo de contrato;
- as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- dos direitos dos usuários;
- a política tarifária;
- a obrigação de manter serviço adequado.

A segunda estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões, dedicando um capítulo exclusivo à regulamentação do setor elétrico e relacionando, ainda, os seguintes serviços e obras públicas sujeitas ao regime de concessão ou permissão: vias federais, barragens, contenções, eclusas, diques, irrigações e estações aduaneiras, precedidas ou não da execução de obras públicas.

O debate que se estabeleceu anteriormente à regulamentação do instrumento da concessão e permissão na esfera federal propiciou que algumas Unidades da Federação avançassem na promulgação de legislação referente a essa matéria.

Em estudo recente, TADINI (1994) compara as Leis aprovadas nos Estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Pernambuco, nas quais pode-se constatar grandes semelhanças com a Lei Federal.

A Lei paulista (nº 7.835), de maio de 1992, foi a primeira das leis estaduais a ser publicada. Ela considera o Estado como poder concedente para efeito de outorga de concessões ou permissões públicas, atribuindo à pessoa do Governador a competência para definir objeto, área de atuação, prazo e diretrizes que deverão ser observadas no edital de licitação e no contrato. Prevê a existência de três modalidades e a exemplo da Lei federal e demais Leis estaduais exige que as concessões de obras e serviços públicos devam ser precedidas de licitação. A Lei do Estado de São Paulo define também a política tarifária e os instrumentos de fiscalização e controle.

Na mesma época em que promulgou sua Lei, o então Governo do Estado de São Paulo tentou estabelecer uma parceria com o setor empresarial privado, através da criação da Companhia Paulista de Desenvolvimento — CPD, uma agência de projetos, onde a iniciativa privada deveria deter a maioria das ações e o governo, minoritário, uma ação (do tipo Golden Share). A CPD foi concebida para criar oportunidades de realização simultânea de propósitos de administração pública, em matéria de infra-estrutura, e do empreendedor privado, interessado em investir nesse

setor. Para isso, deveria atuar como interlocutora das partes e coordenadora de procedimentos. Seriam suas, também, as atribuições de fazer estudos de viabilidade e recomendar projetos e de dar assistência ao empreendedor para a obtenção de financiamento, interno e externo, assim como a contratação de tecnologia de gestão. (LEIRIA, 1992; Fórum Paulista de Desenvolvimento, 1991.)

Segundo declarações do atual presidente da CPD, Venilton Tadini, os vários projetos ainda não saíram do papel, ficando parados na fase de habilitação do processo licitatório durante o governo anterior. “A eleição de Mário Covas deu ânimo novo aos empresários, que, por sua vez, precisam vencer a inércia, já que estão acostumados a prestar serviços ao governo sem assumir riscos” (“Lei de Concessões Movimenta o Setor Privado”, Isabel Dias de Aguiar, *Jornal O Estado de S. Paulo*, 19/02/95, B-10).

O atual Governador de São Paulo criou, pelo Decreto 40.000, de 16 de março de 1995, o Programa Estadual de Desestatização e Parcerias com a Iniciativa Privada. Segundo a mensagem transmitida pelo Governador, trata-se de uma importante ação no sentido de se “redistribuir responsabilidades entre o Estado e os agentes sociais”. De caráter pioneiro, o Programa abrange quatro áreas de atuação: concessão de serviços públicos e execução de obras de infra-estrutura, projetos específicos de desestatização, alienação de bens imóveis e diversas parcerias na área social. Nas propostas de parceria no campo da infra-estrutura, entram, por exemplo, projetos como a despoluição do Rio Tietê e a concessão de 5 mil quilômetros de estradas pavimentadas, com pedágio para a iniciativa privada.

### **As parcerias público–privado na infra-estrutura de desenvolvimento urbano**

Os municípios e os centros metropolitanos tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento constituem um grande potencial para a cooperação público-privado. As áreas onde essa cooperação normalmente se realiza compreendem: a implementação de programas de melhoria urbana, o provimento de moradias, a revitalização da economia local e a prestação de serviços básicos como transporte, coleta e reciclagem de resíduos sólidos, fornecimento de água, serviços funerários e iluminação pública.

Um dos maiores especialistas em matéria de cooperação público-privado nos centros urbanos é Ted Kolderie. Cientista político, jornalista e administrador urbano, Kolderie inovou as administrações municipais das chamadas “cidades gêmeas” (St. Paul e Minneapolis) nos EUA, à frente da presidência da Liga dos Cidadãos, desenvolvendo projetos voltados para a geração de competitividade dentro do serviço público. As idéias e propostas de Kolderie são constantemente citadas nas obras de

OSBORNE (1994), DRUCKER (1991) e SAVAS (1990). Em artigos de próprio punho como o que faz parte da coletânea de BROOKS (1984) e em outro mais recente de 1986, Kolderie trata de distinguir os emblemáticos conceitos de provisão e de produção de bens e serviços públicos, apresentando diferentes arranjos público-privado no âmbito dessa dicotomia.

Um Seminário Internacional realizado em Milão, em junho de 1988, organizado entre outros pela Prefeitura local, Universidades de Ferrara, Módena, Bocconi e Católica deu origem a uma interessante publicação, que apresenta os conceitos e as práticas de implementação da parceria público-privado, enfocando a questão do desenvolvimento urbano. O tema da colaboração entre as administrações locais e a iniciativa privada é abordado a partir de três vertentes: jurídica, econômica e organizacional e vem ilustrado com experiências italianas, austríacas, francesas, alemãs, inglesas, espanholas e norte-americanas (FINGERMANN, 1993).

Partindo do relato dessas experiências, Bernareggi, organizador da edição italiana, criou uma tipologia das possibilidades de associação envolvendo os setores público e privado, a saber:

- **Gestão Pública Corrigida** — “A administração pública financia e gerencia a prestação do serviço, adotando em sua gestão elementos do setor privado, seja através de participação consultiva dos agentes privados, seja na estrutura jurídico-administrativa atribuída ao agente público.”

- **Gestão Delegada Mista** — “A administração pública e o setor privado participam da gestão, através da realização de acordos específicos, que se materializam em estruturas organizacionais específicas.”

- **Gestão Delegada Pura** — “A administração pública promove e garante a efetivação de atividades de sua competência, entregando sua realização e gestão a um agente privado. Este é remunerado pela própria administração pública ou pelos usuários privados do serviço.”

Em estudo mais recente, HEINZ (1993) também confronta as práticas de parcerias desenvolvidas na Alemanha, Estados Unidos, Espanha, Inglaterra e França, acrescentando, em relação à publicação de Finger-mann, as experiências sueca e holandesa. À luz dessas contribuições, o autor faz, ao final, um balanço das parcerias público-privado, destacando os seguintes aspectos:

- as condições prévias e os fatores de desencadeamento das parcerias;
- os objetivos, as funções e as ações mais comuns;
- os atores e as formas de cooperação;
- os papéis e competências exercidas; e
- as potencialidades, limites, conseqüências e perspectivas de desenvolvimento desses arranjos no futuro. Nesse aspecto, o autor sugere onze recomendações para que o estabelecimento de parcerias constitua uma união efetiva em prol da comunidade.

A partir da especificidade da experiência norte-americana — descri-

ta na coletânea de Heinz — com os programas de financiamento público para empresas privadas, denominados *Urban Development Action Grant* — UDAG e *Community Development Block Grant* — CDBG, é possível enxergar uma forma diferente de parceria público-privado. Neste caso, HEILMAN (1993) retoma a abordagem da privatização e introduz a noção de “publicização”, ao nível local de governo. Em seu artigo, o autor examina a publicização *vis-à-vis* o já esclarecido conceito de privatização. Baseado especialmente no trabalho de E. S. Savas, Heilman elabora uma tipologia envolvendo a publicização e a privatização, tendo em vista criar um quadro de possibilidades para novos arranjos entre os setores público e privado no campo do desenvolvimento urbano.

Documento do IPEA/IBAM (1993) define esse polêmico debate de maneira bem precisa: “A questão da privatização deve ser compreendida num sentido mais amplo, qual seja, no papel do poder público local em mobilizar os agentes da sociedade civil local — privados e comunitários — como um caminho para nova articulação Estado e sociedade. Por essa abordagem, democratização e privatização em serviços a nível local se transformam em vertentes básicas para a descentralização e municipalização”.

Existem vários trabalhos que estudam as experiências brasileiras de parceria e cooperação público-privado. A edição brasileira, organizada por FINGERMAN (1993), incluiu, por exemplo, uma contribuição ligada especificamente à nossa realidade, enfocando aspectos relativos à avaliação e ao controle social da cooperação público-privado na área de obras e serviços urbanos. O artigo de Regina Pacheco analisa “uma experiência recente desenvolvida no Grande ABC paulista, onde representantes de vários segmentos sociais articularam-se em torno do poder público local, com o objetivo de formular e implementar propostas voltadas ao desenvolvimento social e econômico da região”.

LEIRIA (1992) aborda em seu livro as potencialidades da parceria no poder público municipal, tendo por base estudo desenvolvido pelo Instituto Liberal de Minas Gerais. Segundo esse estudo, “a descentralização do planejamento para os níveis municipais (dentro de conceitos similares ao de *business units* no setor privado) e a competição intermunicipal por recursos e novos investimentos vêm requerendo de cada município a definição de estratégias competitivas próprias que, para sua execução, exigem a liberação de recursos novos via terceirização de atividades ou privatização de empresas públicas”. Leiria comenta, também, o projeto-piloto de terceirização desenvolvido pela prefeitura municipal de Varginha, MG, que, priorizando a questão da qualidade, privatizou diversos serviços públicos, tais como: matadouro municipal, obras públicas, fábricas de materiais de construção, padaria e reparo de vias públicas.

Outra vertente interessante das parcerias no Brasil é apresentada no trabalho de GORDILHO & SERVA (1994), onde são discutidas as rela-

ções entre empresa pública e empresa privada no âmbito do poder público municipal, tendo como referência a trajetória da Companhia de Renovação Urbana de Salvador — Renurb. Neste estudo de caráter organizacional, demonstra-se “como uma organização pública tráz à tona sua própria natureza complexa, engendrando ações contraditórias pela tensão constante entre interesses externos e internos, privados e públicos, pelo jogo político inerente ao organismo do Estado, com suas agências competindo pelo poder, bem como também pelo dilema entre uma filosofia de ação governamental e outra empresarial”.

Em coletânea sobre o poder local, FISCHER (1993) efetua a análise dessas chamadas “redes sociais”, desvendando novos modelos de associacionismo urbano. Dois estudos constantes da coletânea discutem e analisam as formas de ingresso do setor privado na provisão de serviços urbanos, onde se destacam, por exemplo, as experiências de privatização dos serviços de limpeza urbana em Salvador.

Por fim, vale a pena ressaltar uma outra vertente das parcerias público-privado no campo da gestão urbana: “Nos últimos anos o setor privado no Brasil descobriu que as parcerias com as prefeituras locais constituem uma excelente forma de ‘marketing institucional’. Os exemplos se multiplicam e são encontrados em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Ribeirão Preto e Curitiba. Em alguns casos, o retorno supera o mero ganho em imagem” (“Parceria com Prefeituras Atrai Empresas”, Ana Cecília Americano, *Jornal O Estado de S. Paulo*, 21/03/94, B-8). Um caso ilustrativo disto é o projeto *Parceria Rio*, cujo objetivo consiste em obter o apoio da iniciativa privada para a realização de eventos promocionais, culturais, esportivos, sociais e artísticos. MELO NETO (1995) descreve assim o projeto:

“A parceria resume-se na união de esforços do Governo e da iniciativa privada no sentido de viabilizar projetos de interesse comum. A prefeitura cede os espaços para a realização dos eventos, garante o *merchandising* e a utilização de todas as possibilidades de divulgação da marca das empresas parceiras, bem como os serviços essenciais de limpeza e manutenção. A empresa, por sua vez, fornece os recursos, sob forma de patrocínio ou doação e, como contrapartida, obtém o retorno publicitário e o retorno financeiro sob a forma de dedução dos valores gastos nos projetos, na declaração do imposto devido e como despesa operacional”.

### **As parcerias público-privado nas políticas sociais**

Neste delicado campo, MARTINS (1994) retoma a abordagem da descentralização, utilizando sua categoria máxima ou limite, que deno-

mina de “devolução social”. Segundo o autor, esta modalidade distingue-se das demais possibilidades de privatização por duas características:

“A primeira consiste em que a transferência se faz para as mãos de seres sociais, como cooperativas ou outro tipo qualquer de coletividade, que funcionam como associações sem fins lucrativos, inseridas na economia de mercado, mas sem participar do sistema capitalista. A segunda característica é a de que o Estado permanece como fiador, como garantidor das condições que viabilizam o desempenho satisfatório — à luz de critérios públicos de avaliação — das funções devolvidas para a sociedade. Ao mesmo tempo, o Estado concede a maior autonomia possível para que produtores e consumidores, usuários e prestadores de serviços se entendam entre si e se organizem da forma que bem quiserem”.

Uma pesquisa desenvolvida pela FUNDAP levantou onze experiências de parcerias nos setores de educação e saúde, analisando as características institucionais comuns a esses modelos alternativos de gestão (GALVÃO, 1994). O estudo, ao privilegiar as formas organizacionais e jurídicas, assim como os controles e os aspectos internos relativos ao funcionamento desses novos modelos, contribuiu para a construção de um conceito e de uma tipologia de parceria público-privado no campo das políticas sociais.

A parceria público-privado nesse campo é caracterizada como “uma forma de gestão descentralizada da ação pública, através da qual a ação estatal delegável é desenvolvida em um espaço eminentemente público, situado, contudo, fora do âmbito do Estado. Tal espaço é o resultado da conjugação variada de elementos públicos e privados, voltados para o atendimento do interesse público, sendo possível nele criar alternativas de gestão flexíveis”.

Já as alternativas concebidas para constituição de parcerias, a partir das experiências levantadas, envolvem três tipos, a saber: “Entidades Paraestatais de Cooperação”, “Contratualização” e “Concessões”.

A pesquisa da FUNDAP revelou, ainda, “um grande potencial para as parcerias com entidades sem fins lucrativos (universidades, filantrópicas, órgãos de classe, organizações não governamentais etc.), nas quais prevalece o interesse público e a não sujeição às regulamentações próprias do setor público, gozando de autonomia e flexibilidade, além de credibilidade junto à sociedade. A principal vantagem na constituição de parcerias com entidades dessa natureza está na maximização do interesse público, uma vez que este é comum às partes envolvidas”.

DRUCKER (1993) e OSBORNE (1994) igualmente defendem a oportunidade de se terceirizar as tarefas sociais do Estado, junto ao que eles chamam de “organizações comunitárias autônomas”. Suas propostas

baseiam-se nos resultados obtidos com a crescente prestação de serviços sociais, através dessas organizações. Segundo Drucker, “a maior contribuição que essas organizações podem dar é como novos *centros* de cidadania com *sentido*. O megaestado praticamente destruiu a cidadania. Para restaurá-la, o governo pós-capitalista necessita de um terceiro setor em adição aos dois já conhecidos, o ‘setor privado’ das empresas e o ‘setor público’ do governo. Ele necessita de um setor social autônomo”.

O conjunto de entidades e instituições sociais privadas, de características e perfis variados, que atuam no espaço entre o Estado e o mercado é freqüentemente tratado como “terceiro setor”. Essas organizações possuem uma história rica e participação expressiva no contexto de outras sociedades, como a norte-americana, por exemplo. Nos Estados Unidos, as chamadas organizações voluntárias são responsáveis por quase 10% de toda a força de trabalho do país e constituem o setor que mais cresce na economia, em termos de emprego. Há uma década, as organizações não lucrativas já se responsabilizavam por 56% de todos os serviços financiados pelo governo americano (OSBORNE, 1994), (MOTTA, 1994). Conforme bem observa SILVA (1994), em estudo específico sobre essas entidades, “é fundamental ressaltar o crescente papel das ONGs em ocupar um espaço público cada vez mais importante na sociedade civil, em termos de agentes mediadores na elaboração de políticas públicas”.

Algumas das experiências apresentadas na pesquisa da FUNDAP constituíram importantes estudos de caso de parceria público-privado, sendo por esse motivo objeto de publicações e ensaios específicos mais recentes:

CORRÊA (1994) analisa o projeto da microgestão privada da educação no município de Maringá, onde cooperativas de professores assumiram integralmente a responsabilidade pela gestão e operação de escolas, sendo remuneradas pelo município por aluno matriculado.

PEREIRA (1994) examina a trajetória histórica e o modelo de gestão público-privado do Instituto do Coração do Hospital das Clínicas de São Paulo, onde se desenrola uma antiga parceria entre o Governo do Estado de São Paulo e a Fundação Euryclides de Jesus Zerbini.

IBANEZ (1995) desenvolve um estudo de caso sobre o hospital filantrópico de Cotia, SP, ao identificar as novas formas de ação e participação dos setores público e privado como forma de superação dos problemas de financiamento após a implementação do SUS no Brasil.

Outras três experiências também levantadas naquela pesquisa, referentes aos equipamentos de saúde da Prefeitura do Município de São Paulo, deram origem ao Plano de Atendimento à Saúde — PAS, aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo em setembro de 1995 e atualmente com muita repercussão na mídia. “Trata-se de um novo modelo de gerenciamento para a saúde na cidade de São Paulo que transfere a gestão da

rede pública para cooperativas formadas, preferencialmente, por profissionais oriundos do serviço público municipal. Com o PAS, cada usuário será cadastrado e receberá um cartão magnético que dará direito ao atendimento no módulo de saúde de seu bairro. Esse atendimento não terá restrições nem qualquer tipo de carência, garantindo a universalidade nos casos de emergência” (FUNDAP, 1995).

Conceitual e operacionalmente o projeto do PAS se assemelha muito à experiência feita com a educação no município de Maringá, inserindo-se numa proposta de descentralização e na busca de alternativas de gerenciamento dos serviços públicos. Seus críticos, porém, afirmam que a proposta desconsidera a inserção do município no Sistema Único de Saúde — SUS, não definindo as relações inter-institucionais e intergovernamentais, assim como não prevendo ações de medicina preventiva/saúde pública.

Por fim, vale ressaltar uma nova iniciativa de parceria na área da Saúde, no âmbito do Programa de Desestatização e Parcerias do Governo do Estado de São Paulo, anteriormente citado. Trata-se da participação do setor privado na conclusão e construção de sete hospitais iniciados, mas não acabados, obrigando-se os novos proprietários a receberem pacientes encaminhados através do SUS, conforme investimentos já realizados pelo Estado no hospital alienado.

## Considerações finais

Não existe uma definição oficial ou convencional das parcerias público-privado: os campos e as possibilidades são bastante amplos. O que este balanço bibliográfico demonstrou, de forma sumária, foi uma nova estratégia que os governos nacionais e locais vêm adotando para enfrentar os desafios e melhorar as condições de infra-estrutura e satisfazer a demanda crescente por serviços públicos. As tendências correntes são a descentralização e a privatização dos empreendimentos públicos que requerem altos investimentos, os quais têm conduzido os governos a parcerias com o setor privado.

A cooperação público-privado consolida-se através das experiências de cada país, Estado ou município e se desenvolve de várias maneiras. As diferentes perspectivas apresentadas nesta resenha descrevem um rico e provocante quadro que as novas oportunidades de relação público-privado podem gerar.

As lições transmitidas pelos vários estudos, aqui levantados, apontam, sobretudo, para a necessidade de se construir uma política regular de parcerias em lugar dos tradicionais arranjos *ad-hoc* que vêm sendo empreendidos hoje em dia pelos governantes.

Entretanto, ao se discutir seu alcance, deve-se levar em consideração que “as parcerias podem desempenhar um papel fundamental em uma reforma do Estado, mas esta não se restringe a elas. Hoje, caberia ao Estado, ao adotar uma política de parcerias, desenvolver uma atuação planejada e compensatória que garantisse a necessária universalização do atendimento e da qualidade dos serviços prestados à população” (GALVÃO, 1995).

## Referências bibliográficas

- AVAGLIANO, Lucio. *La Mano Visibile in Italia*. Roma: Edizioni Studium, 1991.
- Assembléia Legislativa Estadual. *Lei nº 7.835, de 8 de maio de 1992*. LEX — Legislação do Estado de São Paulo. São Paulo, p. 331-343, vol. 56, jan-jun 1992.
- Assembléia Legislativa Estadual. *Decreto nº 40.000, de 16 de março de 1995*. LEX — Legislação do Estado de São Paulo, p. 284-286, vol. 59, jan-jun 1995.
- BRANCO, Adriano M. A. “Concessão dos Serviços de Utilidade Pública no Estado de São Paulo.” *Revista dos Transportes Públicos*, n. 66, 1995.
- BROOKS, H.; LIEBMAN, L. & SCHELLING, C. *Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences/Ballinger Publishing Company, 1984.
- Congresso Nacional. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. LEX — Legislação do Governo Federal. Brasília, p. 270-280.
- Congresso Nacional. *Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995*. LEX — Legislação do Governo Federal. Brasília, p. 1297-1305.
- CORREA, Vera Lúcia de Almeida. “Descentralização do Ensino Municipal: A Experiência das Escolas Cooperativas em Maringá (PR).” *Revista de Administração Pública*, vol. 28, n. 1, jan/mar 1994.
- DONAHUE, John D. *Privatização: Fins Públicos, Meios Privados*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- DRUCKER, Peter F. *As Novas Realidades: No Governo e na Política, na Economia e nas Empresas, na Sociedade e na Visão do Mundo*. São Paulo: Pioneira, 1991.
- DRUCKER, Peter F. *Sociedade Pós-Capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993.
- FINGERMANN, Henrique (org.). *Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as Administrações Locais*. São Paulo: Summus Editorial, 1993.
- FISCHER, Tania (org.) *Poder Local: Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAP. *Boletim de Conjuntura/Política Social*, São Paulo, n. 19, 3º trimestre de 1995.
- GALVÃO, M. C. C. P. (coord.) e outros. *Novas Formas de Gestão dos Serviços Públicos: A Relação Público-Privado*. São Paulo: FUNDAP (no prelo).
- GORDILHO A. & SERVA, M. “A Fronteira entre os Espaços Público e Privado: Zona de Confusão — O Caso da RENURB.” *Revista de Administração Pública*.
- HEILMAN, J. G. & WATSON, D. J. “Publicization, Privatization, Synthesis, Tradition: Options for Public-Private Configuration.” *International Journal of Public Administration*, vol. 16, n. 1, p. 107-137, 1993.
- HEINZ, Werner (coord.). *Partenariats Public-Privé Dans L'Amenagement Urbain*. Paris: L'Harmattan, 1994.

- IBANEZ, Nelson *et alli*. "Implementação do Sistema Único de Saúde: Novos Relacionamentos entre os Setores Público e Privado no Brasil." *Revista de Administração Pública*, vol. 29, n. 3, jul-set 1995.
- "Limites e Possibilidades para a Articulação Público/Privado na Gestão de Serviços Públicos Urbanos Municipais." *IPEA/IBAM*, Brasília, mar 1993.
- KOLDERIE, Ted. "The Two Different Concepts of Privatization." *Public Administration Review*, vol. 46, n. 4, jul-aug 1986.
- LEIRIA, Jerônimo Souto *et alli*. *Terceirização Passo a Passo — o caminho para a administração pública e privada*. Porto Alegre: Sagra — DC Luzzato Editores, 1992.
- LOBO, Thereza. "Descentralização: Conceitos Primários, Prática Governamental." *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, (74): 5-10, ago 1990.
- MARTINS, Carlos Estevam. *O Circuito do Poder*. São Paulo: Entrelinhas Humanas, 1994.
- MELO NETO, Francisco Paulo de. *Re-engenharia do Setor Público: As Bases de Construção do Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Quartet Ed./FESP, 1995.
- MOTTA, Athayde. "O Terceiro Setor e a Sociedade Brasileira." *Revista Democracia*, vol. 10, n. 108, p. 21-25, nov-dez 1994.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PEREIRA, Hilda Maria Salomé. "Instituto do Coração: Origens e Evolução." *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 29, p. 94-103, 1994.
- PIMENTA, Carlos César. "Novos Modelos de Gestão Descentralizada e de Parcerias para as Administrações Estaduais." *Revista de Administração Pública*, vol. 29, n. 3, jul/set 1995.
- ROSSI, Giampaolo. *Gli Enti Pubblici*. Bologna: Il Mulino, 1991.
- SAVAS, E. S. *Privatização: A Chave para um Governo Melhor*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1990.
- SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. *Transformações nas Formas de Controle sobre as Empresas Estatais: uma Contribuição ao Debate sobre a Reforma do Estado*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1994.
- SILVA, Hêlio Eduardo da. *Concessão de Serviços Públicos no Brasil: Considerações e Proposições de Mudança ao Projeto Substitutivo nº 292/91 da Câmara dos Deputados*. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- SILVA, Ana Paula da. "Do Público para o Privado: ONGs e os Desafios da Consolidação Democrática." *Brasil e a Nova Ordem Internacional: Anais do IX Congresso Nacional dos Sociólogos*. São Paulo: Editora do SINSESP, 1994.
- TADINI, Venilton. *Tendência Recente da Regulação de Serviços Públicos no Brasil*. Brasília: IPEA/PNSS, 1994.
- VACCA, Giuseppe. "Estado e Mercado, Público e Privado". *Lua nova*, n. 24, set 1991.