

**CONTORNOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: O CARÁTER POLISSÊMICO DAS  
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

**JEAN LUCAS LUCRI**

EACH-USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

lucri.jean@gmail.com

**Área temática: Administração Pública**

## **CONTORNOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: O CARÁTER POLISSÊMICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

### **Resumo**

As parcerias público-privadas se popularizam nas reformas econômico-financeiras, especialmente dentro do fenômeno Estado-em-rede (Coelho, 2012). No Brasil, num primeiro momento, podem ser observadas como elemento associado às reformas gerencialistas ocorridas nos anos noventa. No entanto, geram também uma confusão terminológica, e em escala global (Weihe, 2008; Wettenhall, 2005; Hodge e Greeve, 2005). O artigo, com proposta de análise qualitativa, objetiva trazer elementos para o debate sobre o conceito de governança enquanto categoria de análise na administração pública, identificando as parcerias público-privadas como manifestação observável. Para tanto, além de uma análise não exaustiva da produção acadêmica sobre o tema, emprega um framework das principais abordagens de parcerias utilizadas na literatura internacional, buscando exemplos brasileiros para cada abordagem, e demonstrando que pelo menos quatro categorias de parcerias podem ser encontradas na experiência internacional: a abordagem de regeneração urbana, abordagem de infraestrutura, abordagem desenvolvimentista e abordagem de política pública. Ao final, pondera que não há claro consenso epistêmico sobre o conceito de governança pública, e que mesmo o conceito de parceria público-privada é mais amplo que a abordagem infra estrutural a que é mais comumente associado no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias Público-Privadas, Governança Pública, Políticas Públicas.

### **Abstract**

Public-private partnerships have become a popular trend under economic-financial reforms, especially within the network-state phenomenon (Coelho, 2012). In Brazil, at first, they can be observed as an element associated to the managerialist reforms that occurred in the 1990s. However, they also generate terminological confusion, and on a global scale (Weihe, 2008; Wettenhall, 2005; Hodge and Greeve, 2005). The article, with a qualitative analysis proposal, aims to bring elements to the debate about the concept of governance as a category of analysis in public administration, identifying public-private partnerships as an observable manifestation. In order to do so, besides a non-exhaustive analysis of the academic production on the subject, it employs a framework of the main approaches of partnerships used in the international literature, searching for Brazilian examples for each approach, and demonstrating that at least four categories of partnerships can be found in the experience: urban regeneration approach, infrastructure approach, developmental approach and public policy approach. In the end, it ponders that there is no clear epistemic consensus on the concept of public governance, and that even the concept of public-private partnership is broader than the infra-structural approach to which it is most commonly associated in Brazil.

**KEYWORDS:** Public private partnerships, Public governance, Public policy.

## **INTRODUÇÃO**

Desde meados do século XX, as comunidades epistêmicas oriundas do estudo da administração pública tratam, normativa ou positivamente, dos modelos organizacionais e relacionais do Estado. O fenômeno recente da ascensão do Estado-em-rede se insere num contínuo entre governo, mercado, e sociedade, onde a formulação e implementação de políticas públicas passam a decorrer de uma miríade de arranjos entre atores públicos, semi-públicos e privados. Estes conceitos-chave caracterizam o movimento de governança pública (Mayntz, 2001; Kooiman, 1993).

Governança é um termo não consensual, muito em função de sua vasta aplicabilidade em diferentes áreas do saber. Alguns instrumentos são característicos quando analisada a governança na perspectiva da administração pública, como as redes, a democracia deliberativa e as parcerias público-privadas (Secchi, 2009). As parcerias público-privadas (PPP) se popularizam nas reformas econômico-financeiras, dentro do fenômeno do Estado-em-rede (Coelho, 2012). No Brasil, podem ser traduzidas como elemento das reformas gerencialistas ocorridas nos anos noventa. No entanto, geram também uma confusão terminológica, e em escala global (Weihe, 2008; Wettenhall, 2005; Hodge e Greeve, 2005). Diferente do termo “governança pública”, no entanto, as PPP quase sempre remetem a um único significado: projetos de infraestrutura. A literatura internacional, ainda assim, se refere a uma série de interações multiatores, condizentes com os pressupostos da governança pública, sob o guarda-chuva das parcerias público-privadas, gerando algum desgaste conceitual.

Este artigo busca analisar aspectos práticos do movimento da governança pública, tomando como as PPP como objeto de discussão. Para isso utiliza um framework das principais abordagens de PPP utilizadas na literatura internacional, buscando exemplos brasileiros para cada abordagem, e demonstrando que algumas fogem dos objetivos estritamente econômico-financeiros. Ao final, faz uma breve consideração sobre a mensuração de valor gerado por PPP de outras abordagens que não a de infraestrutura, partindo da abordagem da PPP como instrumento de política pública.

### **1. GOVERNANÇA PÚBLICA: CONTEXTO E REVISÃO CONCEITUAL**

Esta seção versa sobre o movimento de governança pública e seus principais conceitos. Inicia uma contextualização e posicionamento no panorama da administração pública, e desenvolve uma consideração sobre suas características inerentes.

Sob o signo da New Public Management (NPM), ocorre em meados dos anos oitenta a disseminação do pragmatismo das administrações públicas de diversos países, numa maior aproximação com as políticas públicas (Denhardt, 2012). Tanto nos Estados Sociais dos países centrais, concomitantes aos Estados Desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento (ou periféricos), surge o questionamento sobre uma melhor forma de organização do serviço público, que dentre outros fatores, era impulsionado por uma severa crise fiscal (Pollitt e Bouckaert, 2002; Hood, 1995). Correntes depreendidas da NPM foram aplicadas, como a Administração Pública Gerencial no Brasil e o Governo Empreendedor nos Estados Unidos. (Pacheco, 2010; Bresser-Pereira, 2010), entre outros modelos alternativos (Denhardt, 2012).

A análise histórica da administração pública indica um movimento gradual, não linear, de revisão de sua abertura sistêmica em termos de participação, e do formalismo de procedimentos empregado nas organizações. Sob diferentes modelos organizacionais, os Estados redefiniram, e têm redefinido, suas relações com mercado e sociedade. Há algum consenso, limitando a afirmação sobre a literatura brasileira, de que eles não sejam excludentes e não sejam necessariamente lineares (Keinert, 2000; Coelho, 2012).

À luz desta perspectiva afirma-se que o movimento de governança pública surge como um modelo relacional. Em Kissler e Heidemann (2006, p. 486), de maneira objetiva, tem-se que a governança pública “agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)”. Governança seria, portanto, uma abordagem inter-relacional de atores que partilham legitimidade sobre a criação de valor público.

Estas revisões, abrangentes, foram impulsionadas por um sortimento de fatores ambientalmente estabelecidos. Dentre outros, destacam-se a crescente complexidade, intensidade e disseminação das relações socioeconômicas (Castells, 1999), e a permeação de valores ideológicos, principalmente econômicos tidos como neoliberais.

As relações da “sociedade em rede” tem sido objeto expansível de estudo, em que alguns eventos independentes ocorridos em meados dos anos 60 fazem-se importantes no entendimento do atual convívio humano e suas relações com o ambiente. A revolução da tecnologia da informação, crise econômica do estatismo e do capitalismo (e suas reestruturações) e uma proliferação de manifestações sociais e culturais, de maneira amálgama, seriam os estruturantes de um novo modelo de vida social. Castells (1999) enxerga uma sociologia de reação em cadeia, uma expansão sistêmica permanente das ações em rede, e em escala global.

Os valores ideológicos neoliberais, por sua vez, quando somados, compõem uma normativa que descredita a capacidade do Estado na promoção de suas atividades, na regulação da sociedade e de sua própria. Agracia-se a competência e autossuficiência do mercado no provimento de oferta e consumo. O neoliberalismo ganha cores na Grã-Bretanha e Estados Unidos, à época administrados por políticos de matiz neoliberal. As reformas gerenciais que lá se iniciaram seriam, portanto, classificadas por muitos autores como neoliberais. De maneira que, as reformas da administração pública gerencial mencionada no início desta seção, implantadas no Brasil nos anos 90, seriam por muitos também qualificada como neoliberal (Bresser, 2010; Pacheco, 2010; Paes de Paula, 2005).

Estas duas variáveis, aliadas, circunscreveram a influência obtida pelas reformas administrativas gerenciais, abrindo assim caminho para a proliferação de estudos sobre governança pública. No limite, governança pública é considerada consequência direta dos êxitos do gerencialismo (Pierre e Peters, 2000).

O termo “governança”, *per se*, se refere a um conceito multidisciplinar e polissêmico. Multidisciplinar porque transita entre os estudos das relações internacionais, da administração privada, da administração pública e ciência política, entre outros (Secchi, 2009). Polissêmico pois, mesmo com direcionamento específico, acaba por denotar uma série de significados. A perspectiva da administração pública e ciência política, adotada neste trabalho sob o termo “governança pública”, é um bom exemplo.

O debate sobre governança pública se iniciou na Europa. Em princípio, ocorreu sobre um conjunto de elementos prescritivos que, juntos, indicavam a uma sociedade dirigente que através de meios indiretos diminuiriam o poder centralista do Estado na condução de políticas públicas. Dois destes elementos merecem destaque.

O primeiro é a redefinição do próprio setor público, que durante boa parte do século XX viria a ser tema de debate. A ideia do Estado como interventor massivo na economia e sociedade passava por contestação, muito em função da própria noção de Estado dentro da comunidade internacional, seja pelo fluxo livre de capitais ou pela constituição de entidades supranacionais, como a União Europeia. (Peters e Pierre, 1998). O segundo é a redefinição da relação entre setores público e privado. No limite, seriam cunhadas as expressões “governança sem governo” (Rhodes, 1996), “esvaziamento do Estado” (Rhodes, 1994), entre outros. A importância de parcerias público-privadas, redes e mercados marcaria esta redefinição, palavras-chave presentes na literatura da New Public Management (Peters e Pierre, 1998)

Agentes públicos e privados, ou sociais e de mercado, são de alguma forma inerentes ao processo de políticas públicas e ao objeto da administração pública. Indiretamente quando,

nas organizações de Estado com perspectiva liberal (Habermas, 1995), constituem a sociedade que insere e congrega uma máquina administrativa. A política, neste sentido, é luta pela manutenção do poder administrativo, e da procedência e direcionamento das leis. E, conceitualmente, este poder superestrutural é uno e exclusivo ao Estado. Diretamente quando, a partir desta limitação conceitual sobre a exclusividade da ação de interesse coletivo, abre-se margem a uma revisão dos papéis dos agentes, o que por sua vez permite a instituição de mecanismos mais diretos de participação antes não qualificada (Bresser, 2000). Observa-se que da ordenação de relações entre multi-agentes na sociedade contemporânea, estabelecidas as condições culturais, econômicas e tecnológicas que lhe são peculiares, deriva-se um fluxo de redes capazes de atingir objetivos coletivos e sociais.

Sistemas de governança buscam traduzir os esforços na concepção de padrões de relação entre Estado, mercado e sociedade na orientação da ação pública. Enfatizam todo tipo de relação entre diferentes setores que cumpra o interesse público. (Procopiuck e Frey, 2008)

Destas relações destacam-se as parcerias público-privadas, cujo exponencial aumento de sua aplicação (Kissler e Heidemann, 2006) faz necessária uma revisão conceitual constante. Os posicionamentos sobre as parcerias divergem. Klijn e Teisman (2003) afirmam que seu uso representa um instrumento de “terceira via” dentro do movimento de governança pública, já que a produção exclusivamente pública *ou* privada não parecia atender às necessidades da população (principalmente europeia) após os anos oitenta. De maneira que, impulsionado pela crise fiscal do Estado, pela pressão social por serviços de qualidade e sobretudo pela emergência da sociedade em rede (Castells, 1999), o valor público agregado a eficiência de mercado representava uma opção interessante. Nesta ótica, o principal desafio das PPP era a sinergia entre entes e a relação de confiança que deveria permear o processo conjunto de *decision making*.

Em síntese, a interdependência macroinstitucional marca as relações entre o público e o privado nas sociedades modernas. É possível dizer que não é possível governar sem o setor privado, já que o direito público, desenhado para proteção da propriedade e promoção da justiça nas relações sociais, depende da obediência voluntária do setor privado e de seu controle informal sobre a vida cidadã. Mesmo em termos fundamentais como financiamento público, as parcerias público-privadas mais remotas ocorrem na tributação, na regulação, e na taxação incidente sobre indivíduos (Moore, 2007). De maneira análoga, a efetividade do setor privado decorre do setor público. Sem a proteção aos direitos de propriedade, há pouco estímulo ao empreendimento de ideias e recursos, ou à organização de grupos sociais que, descoordenados, não lograriam produção econômica substantiva. Portanto, ainda que os contornos entre público

e privado sejam socialmente bem delineados e conceitualmente independentes, estes mesmos grupos sociais devem considerar ao menos a complexa e interdependente relação macroinstitucional que lhes une (Moore, 2007).

## **2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: UM CONCEITO MONOSSÊMICO**

Um breve olhar lançado sobre a produção acadêmica especializada em parcerias público-privadas (daqui em diante, PPP) demonstrará que, quase unanimemente, discorre-se sobre projetos de infraestrutura muito baseados no modelo inglês (Lima, 2007; Lodovici, Bernarggi e Fingermann, 2005; Motta, 2004; Fingermann e Loureiro, 1992)

Ainda assim, a literatura internacional oferece uma vasta gama de perspectivas sobre as PPP, gerando uma complexa cadeia de definições não coordenadas. (Weihe, 2008)

Não se referem a comunidades epistêmicas distintas, mas oferecem padrões ou tendências que geram confusão por não haver grande conhecimento sobre suas diferenças e pelo diálogo diminuto entre as linhas de raciocínio. Mais do que uma contribuição normativa, uma ampliação da acepção comum é um esforço em qualificar as vertentes autorais.

Esta seção utilizará um framework internacional proposto pela professora Gudrid Weihe, publicado em 2008 no *Australian Journal of Public Administration*. Demonstra que a literatura internacional discorre sobre diferentes focos em PPP: a abordagem da regeneração urbana, a abordagem infraestrutural, a abordagem desenvolvimentista e a abordagem de política pública. Em cada abordagem, busca-se um exemplo prático no contexto brasileiro.

### **2.1 Abordagem da Regeneração Urbana**

A base conceitual desta abordagem se constrói na renovação e desenvolvimento de economias urbanas, e a literatura tem raízes nos estudos americanos de governança urbana. Exemplos práticos são as parcerias entre atores mobilizados na tratativa de situações de crise urbana, como altos índices de criminalidade, alto desemprego ou baixo estímulo do comércio local.

Estas parcerias são tipicamente iniciadas por empresários locais estimulados por lideranças do setor privado. De início uma parceria privada, os contornos públicos são acentuados quando em sua fase mais avançada ocorre uma formalização e consequente participação dos governos e o terceiro setor.

A literatura internacional sobre este tipo de parceria, de origem majoritariamente americana, geralmente apresenta casos de maior proeminência privada na iniciativa de projetos de regeneração urbana, e também em sua condução após a entrada dos governos locais. Porém estes papéis podem se inverter, como ilustra o exemplo do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade (PJFQP), que ao mesmo tempo, traz a abordagem de regeneração urbana ao contexto brasileiro.

Em estudo de caso, Oliveira et al (2008) descrevem as ações desenvolvidas a partir do Plano Estratégico de Juiz de Fora. Com linhas específicas de ação, o Plano foi desenhado para garantir o desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade. O PJFQP insere-se na proposta de evolução das atividades produtivas locais e aumento de oportunidades de aperfeiçoamento econômico e profissional.

No ano 2000, decretado por projeto de lei, o PJFQP representa a formalização dos esforços de parceria do poder público local, empresas e terceiro setor no desenvolvimento das atividades produtivas locais. A finalidade do programa era garantir excelência na qualidade de produtos e serviços em benefício dos cidadãos.

Oliveira et al (2008) notam ainda que, neste arranjo, a iniciativa e coordenação do projeto foi realizada pelo poder público, que logrou êxito no papel de catalisador de esforços dos atores e no provimento de informações estratégicas, com efeitos motivacionais nas equipes de trabalho.

Importante salientar que as PPP com foco em regeneração urbana já figuravam em práticas norte-americanas, sendo ferramenta usual da administração Carter. Desta maneira fere-se o argumento de que as parcerias público-privadas sejam essencialmente uma consequência do movimento da NPM (Brinkerhoff,2002; Skelcher, 2005). Partilham desta visão, sobre a precedência das PPP em relação à NPM, Hodge e Greeve (2007) e Wettenhal (2003).

Na realidade, em termos de presença na literatura, parece ter sido precursora de outras abordagens de parceria, mais amplas e focadas na prestação de serviço em contextos supralocais (Weihe, 2008).

## **2.2 Abordagem Infraestrutural**

A abordagem de infraestrutura é a mais utilizada em países de todo o mundo. Em geral, quaisquer referências feitas ao termo PPP envolvem alguma característica relacionada a estes projetos. A literatura brasileira especializada em PPP é amplamente ancorada nesta vertente.

Brinkerhoff (2002, p,21) define que a PPP exige “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”. Esta máxima é traduzida em outras palavras, porém detalha os elementos inexoráveis de uma PPP de abordagem infraestrutural. Como vimos, outras modalidades de PPP não exigem igualdade de participação.

A ampla disseminação desta modalidade ocorre durante os anos 80, com o movimento da NPM (Silvestre, 2010). Impelidas principalmente pela crise fiscal do Estado, representam elemento importante dentro das reformas de dimensão econômico-financeira. Quase sempre se referem ao conceito de PFI (Private Finance Initiative), lançado na Inglaterra em 1992 (FMI, 2004), prevendo a construção, financiamento e manutenção de empreendimentos via celebração de contratos entre atores público e privado (Araújo e Silvestre, 2014).

As PFI congregam as etapas inerentes à implantação da PPP, em especial o financiamento de construções, e são lançadas à mesma época da abolição da restrição do uso do capital privado no custeio de ativos públicos. As PPP, em tese, já eram realizadas na própria Inglaterra desde muitos anos antes (Wettenhall, 2005), porém institucionalização e regulamentação são os pontos de partida para sua disseminação (Pereira, 2006).

Diferente de outros países, esta modalidade é instituída no Brasil já estruturada em aparelho jurídico, a Lei nº 11.079, de 20 de novembro de 2004 (Peci et al, 2012). De fato, outras leis já davam procedência às interfaces público-privadas, sendo a mais conhecida a Lei das Concessões. A Lei nº 11.079 (conhecida como Lei das PPP), viria com o escopo limitado de incorporar as regras faltantes a contratos específicos. As parcerias agora seriam classificadas em função da concessão administrativa (remuneração do ente privado exclusivamente paga pelo setor público) ou concessão patrocinada (remuneração do ente privado via tarifa ao consumidor e aportes governamentais) (Sundfeld, 2005).

As modalidades dentro desta abordagem são variadas. São utilizadas em rodovias, terminais, hospitais, presídios e um sem-número de empreendimentos, onde a participação privada varia bastante. Podem ir desde a construção a operação total dos serviços relativos. Dentro de aparato jurídico, definem-se custos, riscos, taxas de retorno e prazos. Em geral (e no Brasil, por legislação) dispõem de um limite orçamentário mínimo, condizente com obras de grande porte. Os prazos em contratos de operação, costumeiramente, vão de vinte a trinta anos.

Inúmeros exemplos recentes podem ilustrar a realidade contemporânea brasileira, em todos os níveis de governo. Um deles é o complexo penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, inaugurado em 2013. O projeto integra o Programa de Ampliação e Modernização do Sistema Prisional do Governo do Estado de Minas Gerais.

Os licitantes são responsáveis por todo o processo de construção e operação do complexo, ao passo que o poder público se encarrega das diretrizes de segurança, vigilância do entorno e transporte prisional. Foi realizada via concessão administrativa, com cinco unidades capazes de abrigar quinhentos presos cada uma, durante vinte e cinco anos previstos em contrato (Peci et al, 2012).

### **2.3 Abordagem Desenvolvimentista**

As PPP tem tomado papel relevante em estratégias recentes de desenvolvimento. Sua principal característica é a orientação por metas, na intenção de atingirem objetivos amplos como redução da pobreza, combate à corrupção e promoção da sustentabilidade.

Os atores-chave são as organizações não-governamentais nacionais e internacionais, cuja principal função é garantir condições ambientais favoráveis para então conduzir as parcerias nos países receptores, agindo como facilitadores.

Esta abordagem de PPP é diferente das outras em termos de atores, contexto e metas. Sua principal característica é a presença de um terceiro, um ator-condutor capaz de orientar a outros atores e coordenar objetivos coletivos.

O cenário brasileiro engloba parcerias público-privadas aderentes a esta abordagem. O Pacto Global, por exemplo, é uma iniciativa internacional para estimular organizações privadas, em suas práticas de negócios, à adoção de valores fundamentais e internacionalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção.

Instituído no Brasil em 2003, a organização busca aproximar empresas privadas e do terceiro setor para a promoção da sustentabilidade corporativa e desenvolvimento social. Por meio de parcerias entre estes atores, tem a missão de aliar competitividade e retorno econômico e social em nível local. (Pacto Global,2013).

### **2.4 Abordagem de política pública**

Esta abordagem não se refere a estruturas específicas de parcerias, mas à constelação de diferentes relações público-privadas dentro de políticas públicas de uma determinada área. Assim sendo, os arranjos público-privados em nível institucional são foco de análise.

Ainda que com maior incidência em áreas como educação e energia, as parcerias sob abordagem de política pública tomam um conceito demasiadamente amplo, exigindo a análise do papel dos atores público e privado caso a caso.

Portanto, dizem respeito aos desenhos de interação público-privada em políticas públicas em diferentes áreas, enquanto as abordagens de regeneração urbana, desenvolvimentista e infraestrutural se referem a projetos e programas específicos. Sobre algum padrão de incidência, pode-se afirmar que a abordagem de política pública costumeiramente se contextualiza em níveis nacionais ou estaduais.

Um exemplo no caso brasileiro é o Programa Universidade para Todos (PROUNI). O programa conta com adesão voluntária das instituições privadas, que gozam de isenção tributária na concessão de bolsas parciais de integrais, de acordo com o resultado obtido no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), atendidas condições socioeconômicas, como renda e procedência do ensino médio público. Segundo o Ministério da Educação (2008), o PROUNI é uma iniciativa do governo federal que visa à diminuição das desigualdades sociais com a inclusão de brasileiros no ensino superior, reduzindo a defasagem de oferta nas universidades públicas. Desde sua criação até o segundo semestre de 2013, ofereceu mais de 1,2 milhão de bolsas, sendo 69% integrais, em 1.116 instituições de ensino superior privadas.

#### **2.4.1 PPP sob Abordagem de Política Pública no Contexto Brasileiro: Da Articulação ao Valor Público**

Esta seção busca tecer algumas reflexões sobre parcerias público-privadas na abordagem de políticas públicas e a geração de valor público, tomando como base o exemplo do PROUNI. Levin (2000) reconhece que, apesar de pouco usuais, as parcerias público-privadas em educação trazem em si um ponto de convergência, sendo a educação um tema interessante tanto a iniciativa pública quanto privada. Afirma também que, se não é possível qualifica-las todas como *public-private policy partnerships* (PPP na abordagem de política pública), é possível afirmar que raramente são formalmente constituídas, como as PPP de abordagem infraestrutural (PFI).

De qualquer maneira, existem distintas modalidades em que o ente privado coopera na geração de valor público em educação. As mais comuns são os vouchers (certificados de financiamento governamental, em que se permite escolher a instituição privada), subsídios, PFI (ou PPP de infraestrutura) e gerenciamento e operação dos serviços (Banco Mundial, 2009). Utilizando o exemplo do Programa Universidade para Todos, que funciona por meio de renúncia fiscal (ou subsídio indireto) alguns resultados são esperados, de acordo com a experiência internacional. Eles podem servir de indicadores na análise de parcerias público-privadas na abordagem de políticas públicas, e serão apresentados a título de exemplo.

Segundo o Banco Mundial (2009), primeiro deles é o aumento no número de matrículas, que deve ser alto em função da infraestrutura já consolidada da instituição de ensino superior. O mesmo vale para os Vouchers, que dependem do nível de adesão dos estudantes. O segundo efeito é o impacto em resultados educacionais, que devem ser moderados à medida que dependem do número de vagas disponíveis e da qualidade do serviço educacional privado, o que é motivo de debate no Brasil (Saraiva e Nunes, 2011). O mesmo vale para o sistema de vouchers e para o gerenciamento de operações, com uma maior limitação de aplicabilidade para esta última. As PFI, neste critério, não possuem relação direta com os resultados. O terceiro é o efeito na redução de desigualdade educacional, que deve ser elevado quando a parceria é orientada a grupos sociais específicos. É o caso do PROUNI, que exige como contrapartida teto de renda familiar bruta e egressão da rede pública de ensino médio. O último é o efeito na redução de custos públicos, cujo impacto, segundo a experiência internacional, é moderado nas relações pautadas por subsídios e nos contratos de gerenciamento. No caso dos vouchers, é alto porém depende da relação custo (financeiro)-benefício (qualidade apresentada); no caso das PFI, é a maior vantagem. O quadro 1 resume os efeitos esperados destes indicadores.

**Quadro 1. Efeitos esperados sob diferentes PPP em quatro grandes objetivos educacionais**

Contrato	Efeito em aumento de matrículas	Efeito em melhoria de resultados educacionais	Efeito em redução de desigualdade educacional	Efeito em Redução de Custos
Vouchers	Alto: baseado no número de estudantes	Alto	Alto: Quando direcionado	Alto: Quando o setor privado é mais eficiente
Subsídios	Alto: baseado na infraestrutura existente	Moderado: limitação quantitativa e qualitativa	Alto: Quando direcionado	Moderado
Gerenciamento e Operações Privadas	Moderado: limitação da oferta de operadores	Moderado: limitação quantitativa	Alto: Quando direcionado	Moderado
PFI	Moderado: limitação orçamentária	Baixo	Alto: Quando direcionado	Alto

Fonte: Banco Mundial (2009)

Como visto, mesmo numa classificação analítica, uma PPP tem à disposição um leque de interfaces. A interpretação sobre a validade do valor público criado através de PPP, por sua vez, pode ser sustentada sob três perspectivas. A primeira delas é a visão econômica utilitarista, em que valor público é a soma das satisfações pessoais por um sistema político ou social. A segunda é a noção de que valor público é tudo o que um governo, como agente de seus cidadãos, declara ser um propósito importante a seguir usando seus poderes e recursos. A terceira é a baseada na afirmação de que o valor público decorre de propósitos importantes que podem incrementar o nível de satisfação individual usufruído pelos membros de um determinado grupo, e que não necessariamente seriam alcançados pelo mercado por si só (Moore, 2008).

Esta última perspectiva, associada à teoria das finanças públicas, onde os “bens de mérito” como educação, saúde e cultura devem ser providenciados pelo Estado, em detrimento das condições estabelecidas pelo mercado, garantem alguns subsídios teóricos para a implementação de PPP como o PROUNI.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O movimento de governança pública traz em si uma visão renovada sobre o papel do governo, das empresas e dos cidadãos na vida em sociedade. É, sobretudo, um novo formato de relacionamento entre estes atores. Se as parcerias público-privadas não são elemento inerente ao movimento de governança pública, são, ao menos, demonstração prática da revisão dos papéis de atores sociais e de mercado no provimento da ação pública. Com fins econômicos ou para o atingimento de objetivos sociais, o termo PPP em suas diferentes abordagens tem sido associado por alguns autores a uma ferramenta derivada da revisão relacional entre esferas pública e privada enquanto esferas autônomas.

De fato, pode-se dizer que as PPP são elemento pertencente à intersecção analítica dos movimentos da NPM e da governança pública (Pollitt e Bouckaert, 2011). Dentro do inegável movimento de sociedade em rede, parece inevitável a aproximação entre estas esferas, de maneira que subsídios acadêmicos à coordenação de atores à promoção de valor público são bem vindos.

O trabalho demonstrou a inexistência de consensos epistêmicos, seja no movimento de governança pública, seja na definição de parcerias público privadas. Assumiu, entretanto, forte relação entre termos, e intentou alguma colaboração conceitual e qualitativa. Na inviabilidade de uma definição exclusiva das PPP, é importante que a potencialidade da coprodução de valor

público não fique à sombra de projetos de infraestrutura por limitação interpretativa. Valor público pode ser criado por meio das PPP num prisma de diferentes interações.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, J.E.; SILVESTRE, H.C. *As Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento de Infraestrutura Rodoviária: Experiência Recente em Portugal*. Revista de Administração Pública. V.48. Rio De Janeiro:571-593, maio/jun 2014

BANCO MUNDIAL. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Prouni. O programa. Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/indez.php?option=com\\_content&view%20=article&id=124&Itemid=140](http://prouniportal.mec.gov.br/indez.php?option=com_content&view%20=article&id=124&Itemid=140). Acesso em: 25 de julho de 2014

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial* (pensata). Revista de Administração de Empresas, v.50, jan-mar., 2010.

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

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999

COELHO, F. S. *Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Humberto Dantas. (Org.). *Parceria Social Público-Privado - textos de referência*. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012, p. 1-376.

DENHARDT, R. *Theories of Public Organization*. USA: Thomson Wadsworth Press, 2009. Disponível em língua portuguesa (obra traduzida). DENHARDT, R. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FINGERMANN, H.; LOUREIRO, M.R. *Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira*. In: *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 1992.

HABERMAS, J. *Três Modelos Normativos de Democracia*. Lua Nova, v.36. p.39-53, 1995.

HODGE, G.; Greve, C. *PPP's: An International Performance Review*. In: AMERICAN MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION CONFERENCE, 8-11. Abril, 2005.

\_\_\_\_\_, *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*, Public Administration Review, 67 (3), p. 545-58, 2007.

HOOD, C. *The “new public management” in the 1980s: variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

IMF. Public-Private Partnerships. 2004. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

KEINERT, T. M. M. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Anablume/Fapesp, 2000.

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.

KLIJN, E.; TEISMAN, G. R. *Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of dutch cases*. Public Money and Management, v.23, n. 3, p. 137-146, 2003.

KOOIMAN, J. *Social political governance: overview, reflections and design*. Public Management: an International Journal of Research and Theory, v. 1, n. 1, p. 67-92, 2000.

LEVIN, H.M. *The Public-Private Nexus in Education*. In: Public-Private Policy Partnerships. Massachusetts: MIT Press, 2000.

LIMA, J. B.S.; PAULA, L.A.M.; PAULA, R.C. *Entendendo a parceria público-privada no Brasil: Uma análise preliminar*. In Revista Gestão Pública e Controle. v. 1, n. 3, p. 79-111, 2007. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

LODOVICI, E; BERNARGGI, G. M.; FINGERMAN, H. *Parceria Público-Privada*. São Paulo: Summus Editorial, 2005.

MAYNTZ, R. *Common Goods and Governance*. In: Heritier, A. (Org.). Common Goods. Reinventing European and International Governance. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001. p.15-27.

MOORE, M. *Criando Valor Público por Meio de Parcerias Público-Privadas*. Revista do Serviço Público. v.58. Brasília:151-179, abr/jun 2007.

MOTTA, M.F.T. *Regras Claras para as PPP*. Gazeta Mercantil, 03 de junho de 2004.

OLIVEIRA, V. et al. *Combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: análise interpretativa de uma experiência contemporânea*. CADERNOS EBAPE. BR, v. 7, nº 1, artigo 8, Rio de Janeiro, Mar. 2009.

PACHECO, R. S. *A Agenda da Nova Gestão Pública*. In: LOUREIRO, Maria Rita et.al. Burocracia e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

PACTO GLOBAL. Histórico. 2013. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/63/Historico>>. Acesso em: 27 jul. 2014

PAES DE PAULA, A. P. *Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. Revista de Administração de Empresas, jan./mar., 2005

PECI, A. et al. *Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica versus Política*. Revista Contabilidade, Gestão e Governança. v.15. Brasília:80 – 95, jan/abr 2012

PEREIRA, C.Q. *Parcerias Público-Privadas: Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle*. 23 p. Brasília: Universidade Federal de Brasília, 2006.

PETERS, B. G.; PIERRE, J.. *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*. Journal of Public Administration Research and Theory, University of Strathdyde, Scotland, n.8, p. 223- 24, 1998.

PIERRE, J.; PETERS, B. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press, 2000.

POLLITT, C.; BOUCKAERT. *Public Management Reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

\_\_\_\_\_, G. *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. *Governança e Redes em Políticas de Caráter Público*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Salvador, 2008.

RHODES, R. A. W. *The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain*. Political Quarterly 65(2), 138–151, 1994.

\_\_\_\_\_. *The new governance: Governing without government*. Political studies. University of Newcastle-upon-Tyne. p. 652-667, 1996.

SARAIVA, L.S.; NUNES, A.S. *A Efetividade de Programas Sociais de Acesso à Educação Superior: O Caso do PROUNI*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro:941-64, jul./ago. 2011

SECCHI, L. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVESTRE, Hugo. C. *Gestão pública: modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar, 2010.

SKELCHER, C. *Public-private partnerships and hybridity*. In: FERLIE, E.; POLLITT, C. The Oxford Handbook Of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUNDFELD, C. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

WEIHE, G. *Ordering Disorder – On the Perplexities of the Partnership Literature*. The Australian Journal of Public Administration. vol. 67, no. 4, 2008.

WETTENHAL, R. *The Public-Private Interface: Surveying the Interface*. In: The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience. Cheltenham, 22-43, 2005.

\_\_\_\_\_. *The Retic and Reality of Public-Private Partnerships*. Public Organization Review: A Global Journal 3(1):77-107, 2003.