

## **Parcerias Público-Privadas na região do COREDE-SUL: aproximações com o campo de pesquisa**

Manoela Vieira Neutzling<sup>1</sup>

O objetivo do trabalho consiste em apresentar os resultados parciais da pesquisa exploratória realizada sobre a contratualização com o Estado via parceria público-privada na região do COREDE SUL, desenvolvida para aproximação do campo de pesquisa que pretende-se pesquisar no doutorado em Sociologia. Neste sentido, busca-se apresentar os quatro municípios no qual foi identificada legislação referente a este modelo de contratualização com o Estado na modalidade administrativa ou patrocinada, as áreas de possibilidade de PPP e dos projetos, iniciativas formadas ou em via de implementação, além de elucidar os atores e instituições identificadas nesse processo. A perspectiva teórica do trabalho envolve o neoinstitucionalismo, além da obra de Ham e Hill (1993), do papel das ideias (Barcellos), de Souza (2006) ao entender o campo das políticas públicas como campo multidisciplinar e do conceito de empreendedores de políticas públicas (Capella, 2013). A metodologia desenvolvida foi uma pesquisa exploratória com coleta de dados dos sites das prefeituras, instituições parceiras, suas redes sociais, sites de jornais locais e projetos de lei aprovados pelos municípios. Os resultados parciais da pesquisa apontam para atores e instituições em comum nesse processo e uma difusão pelos empreendedores de políticas públicas de uma lógica de métricas empresariais (como contenção de gastos, eficiência, lógicas gerenciais dentre outras narrativas) na atuação do Estado via parcerias com organizações não governamentais ou empresariais.

Palavras-chave: Estado; Parcerias Público-Privadas; Políticas Públicas

## **Alianzas Público-Privadas en la región COREDE-SUL: aproximaciones al campo de la investigación**

El objetivo de este trabajo es presentar los resultados parciales de la investigación exploratoria realizada sobre la contratación con el Estado vía asociación público-privada en la región COREDE SUL, desarrollada para abordar el campo de investigación que se pretende investigar en el doctorado en Sociología. En este sentido, buscamos presentar a los cuatro municipios en los que se identificó legislación sobre este modelo de contractualización con el Estado en la modalidad administrativa o patrocinada, las áreas de posibilidad de APP y proyectos, iniciativas formadas o en proceso de implementación, en además de dilucidar los actores e instituciones identificados en este proceso. La perspectiva teórica del trabajo involucra el neoinstitucionalismo, además del trabajo de Ham y Hill (1993), el papel de las ideas (Barcellos), de Souza (2006) en la comprensión del campo de las políticas públicas como un campo multidisciplinario y la concepto de política emprendedora pública (Capella, 2013). La metodología desarrollada fue una investigación exploratoria con recolección de datos de los sitios web de las alcaldías, instituciones socias, sus redes sociales, sitios web de periódicos locales y proyectos de ley aprobados por los municipios. Los resultados parciales de la investigación apuntan a actores e instituciones en común en este proceso y a una difusión por parte de los emprendedores de políticas públicas de una lógica de métricas empresariales (como contención de costos, eficiencia, lógica de gestión, entre otras narrativas) en el desempeño del Estado a través de alianzas con organizaciones no gubernamentales o empresariales.

Palabras clave: Estado; Asociaciones Público-Privadas; Políticas públicas

---

<sup>1</sup> Licenciada em Ciências Sociais (UFPEL), possui mestrado em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/FPel). Atualmente é doutoranda em Sociologia no respectivo programa. <[manoelavieiraneutzling@gmail.com](mailto:manoelavieiraneutzling@gmail.com)>. Currículo Lattes disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/6440438226220517>>. Bolsista CAPES.

## 1. Introdução

O presente trabalho possui como tema a (re)configuração do Estado por meio de um tipo específico de política pública: as parcerias público-privadas (PPPs). Esse modelo avançou na década de 1980, no Brasil, foi intensificado na década de 1990. Segundo Brito e Silveira (2005) considerando os desafios de prosseguir com a continuidade do financiamento fiscal estatal, governos de diferentes países identificaram na parceria com o setor privado uma alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e de provisão dos serviços públicos. Nesse contexto, o setor público torna-se um parceiro na medida em que ele é um comprador, no todo ou em parte do serviço disponibilizado e o controle do contrato envolve a noção de eficiência e desempenho na prestação de serviço, em detrimento do controle físico-financeiro da obra.

No Brasil, as PPPs podem ser estabelecidas em diversas áreas (como infraestrutura, educação ou segurança, por exemplo) e níveis de governo (federal, estadual ou municipal). A instauração das normas gerais de licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública ocorreu em 2004 por meio da Lei n.º 11.079. Conforme o Artigo 2 Parceria Público Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Outra legislação importante envolve o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil — MROSC, regulamentado pela Lei n.º 13.019 de 31 de julho de 2014 que trata do estabelecimento do regime jurídico entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Além destas, outras legislações são importantes a fim de contextualizar a temática da pesquisa, tais como a Lei de Concessões Públicas, de 1995 e a Lei das Organizações Sociais, de 1998<sup>2</sup>.

O Mapa da Contratualização de Serviços Públicos no Brasil, publicado em 2021 pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)<sup>3</sup> e pela Comunitas<sup>4</sup> sistematizou

---

<sup>2</sup> As leis mencionadas não serão objeto de análise desse trabalho. As mesmas foram mencionadas a fim de auxiliar na contextualização do marco legal brasileiro relacionado a esse tipo de contratualização com o Estado.

<sup>3</sup> A ENAP, criada em 1986, é uma escola de governo do poder executivo federal brasileiro que oferece formação e aperfeiçoamento sobre Administração Pública no formato educação à distância. A escola é uma entidade vinculada ao Ministério do Planejamento do Brasil (governo federal) que desenvolve competências dos servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas e surgiu com a promessa de transformar a cultura e o modelo mental de cada agente público, com a missão de formar e desenvolver pessoas capazes de inovar, alcançar resultados e servir à sociedade. Mais informações disponíveis em: <<https://www.enap.gov.br/pt/>>. Acesso em 14 jan. 2023.

<sup>4</sup> Conforme publicado no site da Rede Juntos, a Comunitas é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país. Por meio do envolvimento de diversos atores, estimula e fomenta ações conjuntas com o propósito comum de promover o desenvolvimento sustentável por meio da parceria de líderes empresariais, engajados nas várias frentes de atuação da Comunitas:

informações sobre os processos de parcerias entre governos e o setor privado, o qual buscou disseminar esse conhecimento entre os gestores brasileiros. Foi encontrado um conjunto de 5.169 contratos celebrados sob as diversas modalidades jurídicas analisadas no Mapa. Conforme elucidado pelos autores, há ainda, contudo, grande divergência entre as práticas de cada região, sendo as regiões Sul e Sudeste responsáveis por mais de 75% dos contratos mapeados. Porém, embora a região Sudeste se coloque à frente das demais regiões em todas as modalidades (ficando apenas atrás da União em relação ao total de concessões comuns celebradas), a região Sul aparece como a que menos celebrou contratos de gestão no período analisado (ENAP; COMUNITAS, 2001, p. 8).

No contexto do incentivo às PPPs, o governo do estado do Rio Grande do Sul, possui o Programa “Parcerias RS”<sup>5</sup> que tem como objetivo estimular o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, por meio de investimentos privados, visando a melhoria dos serviços públicos através da promoção de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) no Estado. O interesse em promover parcerias com a iniciativa privada está evidenciado no Mapa Estratégico da gestão (2019-2022) em que explana no item sobre o Estado Sustentável a intenção de “qualificar e incrementar a prestação de serviços, formando parcerias com o setor privado e o 3º setor”<sup>6</sup>. Desse modo, percebe-se que no nível da gestão governamental estadual existe uma posição clara sobre as PPPs: “portanto, parcerias são bem-vindas, não só porque por meio delas se viabilizam os investimentos, mas porque serão muito mais ágeis, devido às diversas amarras que o poder público têm” (MAPA ESTRATÉGICO DO RS).

Conforme Sano e Abrucio (2008) a Nova Gestão Pública surgiu com a promessa de atacar os males burocráticos do Estado. A proposta básica envolvia a flexibilização da administração pública e o aumento da accountability<sup>7</sup> como uma nova forma de provisão dos serviços, baseada na criação de entidades públicas não estatais como as organizações sociais (OS). “No Brasil, a experiência reformista teve início em 1995 com as ideias do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (SANO, ABRUCIO, 2008, p.64). “Sua ênfase tem sido a crescente especialização da alta gestão pública e das funções de governo no planejamento, regulação, fixação de metas estruturais e financiamento” (ENAP; COMUNITAS, 2021, p. 7).

---

O Benchmarking do Investimento Social Corporativo (mais conhecido como o BISC), o Programa Juntos, o Encontro de Líderes e a plataforma Rede Juntos. Informações disponíveis em: <[https://br.linkedin.com/company/comunitasbr?original\\_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://br.linkedin.com/company/comunitasbr?original_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)>. Acesso em 14 jan. 2023.

<sup>5</sup> Mais informações sobre o Programa Parcerias RS estão disponíveis em: <<https://parcerias.rs.gov.br/o-que-e-o-rs-parcerias>>. Acesso em 13 jan. 2023.

<sup>6</sup> Conforme publicado em: <<https://planejamento.rs.gov.br/mapa-estrategico-do-governo>>. Acesso em 13 jan. 2023.

<sup>7</sup> Prestação de contas.

A introdução de novas ideias e paradigmas sobre a Administração Pública, outras perspectivas sobre o papel do Estado, da iniciativa privada e do Terceiro Setor passaram a predominar nas ações dos governos, especialmente por meio das políticas públicas. Busca-se romper com o modelo burocrático-weberiano de Estado e introduzir um novo paradigma caracterizado como um conjunto de princípios e práticas sujeito a diferentes modulações, a depender dos contextos sociais e políticos em que foram implementadas (ENAP; COMUNITAS, 2021). “Adaptado ao *espírito da época*, marcado por *tendências liberalizantes*, a NPM caracteriza-se como *abordagem* voltada ao enfrentamento de *problemas objetivos* e *orientada a resultados*” (ENAP; COMUNITAS, 2021, p. 22 grifos da autora). Conforme Hood (1991) citado por Correia (2015, p. 17-18) novas tendências apresentadas pela *New Public Management*<sup>8</sup> envolve a redução de gastos e investimentos do Estado (diminuição do estrutura estatal) por meio da redução da oferta de bens, serviços e pessoal; orientação para a privatização; desenvolvimento da automatização na produção e distribuição de serviços públicos e “desenvolvimento de uma agenda mais internacional, cada vez mais focada em temas gerais da gestão pública, de definição de políticas, de estilos na tomada de decisão e na cooperação governamental”.

Desse modo, o universo de pesquisa envolveu projetos de PPP (implementados como políticas públicas) por meio de parceria público-privada nos vinte e dois municípios que compõem o COREDE-SUL: Amaral Ferrador; Arroio Grande; Arroio do Padre; Capão do Leão; Canguçu; Cerrito; Chuí Herval; Jaguarão; Morro Redondo; Pedro Osório; Pedras Altas; Pelotas; Pinheiro Machado; Piratini; Rio Grande; São José do Norte; Santana da Boa Vista; Santa Vitória do Palmar; Tavares e Turuçu. Neste texto, serão abordados os quatro municípios nos quais foram identificados fomento a esse tipo de iniciativa, a saber: Chuí, Santa Vitória do Palmar, Pelotas e Rio Grande.

Assume-se como referência teórica o trabalho de Ham e Hill (1993) e o destaque dado pelos autores para a importância de se dar atenção a questões sobre como decisões são tomadas dentro de organizações, incluindo o sistema de elaboração e de implementação política, questões sobre os arranjos institucionais contendo o sistema e questões sobre o papel do Estado e seu relacionamento com a sociedade. Concorde-se com Souza (2006) ao abordar as políticas públicas como multidisciplinar e Barcelos (2015) ao entender as políticas públicas como resultados de processos sociais e desse modo passíveis de análise também pela área da Sociologia. Também são importantes as contribuições de Capella (2013; 2016) ao discorrer

---

<sup>8</sup> Nova Gestão Pública.

sobre os empreendedores de políticas públicas para a tomada de decisão pelos governos municipais.

O objetivo geral da pesquisa consistiu em mapear as contratualizações com o Estado realizadas via Parcerias Público Privadas a fim de compreender como esse processo tem ocorrido na região do COREDE-SUL e reconfigurado o papel do Estado nas políticas públicas municipais. A discussão apresentada é fruto dos dos resultados parciais da pesquisa exploratória utilizada para aproximação com o universo de pesquisa que se pretende investigar no doutorado em Sociologia. Por meio do estudo, buscou-se identificar as contratualizações realizadas com o Estado via parceria público-privada na região do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul (COREDE-SUL), no período de 2018 a 2023, as legislação referente a este modelo de contratualização com o Estado na modalidade administrativa ou patrocinada, as áreas de possibilidade de PPP e dos projetos, iniciativas formadas ou em via de implementação, além de elucidar os atores e instituições identificadas nesse processo.

Além da parte introdutória, o trabalho está organizado em dois tópicos que abordam discussões em torno do Estado e das políticas públicas no contexto do Pacto Federativo brasileiro. Em seguida, explicita-se a aproximação com o campo de pesquisa, discute-se os dados coletados e se apresenta as considerações finais do artigo.

## **2. O Estado e suas (re)configurações**

### **2.1 O que é o Estado**

A discussão sobre o papel do Estado, suas funções, atribuições e extensão remete às diferentes formas que o Estado adotou ao longo da história do desenvolvimento das sociedades, desde os pensadores contratualistas — Hobbes, Locke e Rousseau — perpassando os autores clássicos da Sociologia, especialmente Max Weber e Karl Marx, até autores mais contemporâneos como Bourdieu. A disputa pelo poder no Estado ou pelo Estado será definida como Política, para Weber (2003). Desse modo, o ponto de partida desta pesquisa envolve a noção de que o Estado está permanentemente em disputa uma vez que será nele e/ou por meio dele que será possível distribuir ou redistribuir o poder. Neste mesmo sentido, Ham e Hill (1993, p. 40) reforçam a importância de reconhecer que as “características do Estado, determinadas num estágio anterior na história de cada estado-nação, fornecem uma estrutura de regras e procedimentos constitucionais, ainda que continuamente negociados, dentro da qual ocorre o confronto político”.

A obra de Ham e Hill (1993) sobre processos elaboração de políticas no Estado Capitalista é uma das referências fundamentais nesse trabalho uma vez que os autores retomam as discussões em torno do papel do Estado as teorias em torno do mesmo; a relação entre burocracia e Estado nas perspectivas weberiana, marxiana, das elites e corporativista; a centralidade do poder e da racionalidade na tomada de decisões, os modelos de implementação de políticas públicas; a contribuição do estudo de organizações para análise do processo de elaboração de políticas; os burocratas discricionarieidade neste processo e apontam o encadeamento dos diferentes níveis de análise. Primeiramente, faz-se necessário retomar alguns questionamentos sobre o papel do Estado expostos no prefácio da obra traduzida

Ao longo desse processo, avaliar em que medida privatização, desregulação, liberalização podem permitir que o estado se concentre em saldar a dívida social e impedir que sejam apenas formas de mascarar a sua desresponsabilização em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado, é fundamental. Democratização e redimensionamento do estado, por sua vez, são tarefas interdependentes e complementares. A redefinição das fronteiras entre o público e o privado exige uma cuidadosa decisão: quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente um ajuste socialmente aceitável e quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do estado (HAM; HILL, 1993, p. 10).

A discussão em torno do papel do Estado permeia constantemente os noticiários, os programas dos partidos políticos, as campanhas eleitorais, a execução dos planos de governo, além de permear discussões no espaço cotidiano em que os diversos grupos sociais estão inseridos. Nesse sentido, diversas perspectivas teóricas e analíticas buscaram compreender e sistematizar a ação do Estado, ainda que nem sempre tenham ocupado centralidade nas análises políticas conforme apontam Ham e Hill:

O crescimento da intervenção estatal em sociedades industrializadas avançadas foi acompanhado até recentemente por uma curiosa negligência por parte dos cientistas sociais em relação ao papel do Estado e seu relacionamento com grupos e indivíduos. Em um grau considerável, as correntes de pensamento dominantes no âmbito das ciências sociais têm-se concentrado no exame de fenômenos como comportamento eleitoral, sistemas eleitorais e grupos de pressão, ignorando o contexto mais amplo dentro do qual estes fenômenos estão situados (HAM; HILL, 1993, p. 39).

#### Na perspectiva desses autores

É necessário atribuir ao Estado uma posição central na análise de políticas. Um exemplo neste sentido foi dado claramente por Wolfé, que afirmou que “se o poder estatal puder um dia ser entendido, o próprio termo deverá ser trazido novamente à existência; ressuscitar o Estado é fazer uma declaração política sobre a centralidade do poder político organizado em sociedades modernas” (1977, p. ix). (HAM; HILL, 1993, p. 39).

Em relação a definição do que é o Estado, o mesmo pode ser definido tanto em termos das instituições que o compõem como das funções que estas desempenham, sendo constituído de órgãos legislativos, incluindo assembléias parlamentares e instituições subordinadas voltadas à elaboração de leis; órgãos executivos, incluindo departamentos governamentais e ministérios e órgãos jurídicos (HAM; HILL, 1993). Desse modo,

Os órgãos que compõem o estado executam diversas funções. O principal papel da polícia e das forças armadas é a manutenção da lei, da ordem e da paz. Estas funções são fundamentais para a persistência de relações estáveis dentro de uma sociedade e estiveram entre as responsabilidades mais primárias assumidas pelo Estado. Na verdade, pode ser discutido, seguindo Weber (veja Gerth e Mills, 1948), que ter o monopólio do uso legítimo da força é o que distingue instituições governamentais de não-governamentais. (...) Até o século vinte, o Estado agia sobre indivíduos principalmente por intermédio de suas atividades judiciais, regulatórias e de controle. Apenas recentemente o Estado tornou-se pesadamente envolvido na provisão de serviços e na operação da economia. Uma das consequências da intervenção do Estado na provisão de serviços e na gestão econômica foi a necessidade de aumentar a cobrança de impostos para financiar suas atividades (HAM; HILL, 1993, p. 41-42).

Conforme discutido por Ham e Hill (1993), embora haja movimentos em vários sistemas de políticas para reverter essa tendência pela redução de impostos e pela privatização de funções previamente executadas pelo governo, existem três áreas em que o Estado continua atuando, vinculado a perspectiva do Estado de Bem-Estar, a saber: a dos serviços públicos, a adoção generalizada de políticas de gestão econômica keynesianas nas quais o Estado moderno tornou-se mais intimamente envolvido na regulação da economia e, finalmente, o engajamento do governo em uma variedade de atividades regulatórias a fim de limitar o impacto coletivo potencialmente negativo do comportamento individual. Conforme reiterado pelos autores “de uma perspectiva histórica, é possível afirmar que muito do crescimento da intervenção do Estado pode ser explicado em termos de mudanças na economia. (...) O que o Estado faz, todavia, é influenciado de forma importante pelos fatores econômicos” (HAM; HILL, 1993, p. 42-43).

## 2.2 Formas históricas do Estado Moderno: o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal

Faz-se importante retomar o Estado como fruto de um processo de centralização política na Europa no final da ideia Média e através da análise dos processos sócio-históricos permite entender como as diferentes concepções de Estado foram engendradas e os interesses envolvidos (MONTEIRO; SOUZA, 2021). O uso e as configurações que o Estado pode assumir não são estáticas e podem variar conforme o contexto social, histórico e econômico. Foi a partir da constituição da modernidade que o Estado assumiu diferentes formas. Fundamentalmente é preciso ressaltar que “não podemos falar sobre o Estado sem falar da

constituição do poder” (MONTEIRO, SOUZA, 2021, p. 68). As relações de poder estão presentes em todas as relações sociais e instituições (públicas, privadas e do Terceiro Setor). “O Estado é a instituição que mais concentra capital. Controlar o aparelho do Estado é controlar o maior volume de capital no sentido mais amplo do termo” (MONTEIRO, SOUZA, 2021, p.70).

O Estado de Bem-Estar Social surgiu no contexto pós Segunda Guerra Mundial onde o Estado assumiu um papel protagonista nas políticas econômicas que até então utilizam os preceitos do liberalismo econômico. A adoção de políticas Keynesianas, centradas na ideia de pleno emprego, aumentou sua influência na economia, nas áreas sociais e seu caráter regulador. Nesse contexto, se concretizaram os mecanismos de expansão do Estado de Bem-Estar Social com o aumento dos gastos públicos, crescimento de investimentos estatais e segurança social (MONTEIRO, SOUZA, 2021). Bobbio (1998, p. 416) define o Estado de Bem-Estar Social “como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político”. Draibe e Wilnês (1991) exploram os diferentes regimes de Welfare State: o liberal/residual; o corporativista/meritocrático e o social democrata/redistributivo. Percebe-se então, que este modelo de Estado sofre alterações, no entanto mantém algumas similaridades e a tendência principal é a forte presença do Estado na provisão de bens e serviços públicos e o gradual processo de construção de seus sistemas de proteção social.

Por outro lado, o neoliberalismo ganhou força nas últimas décadas e tem pautado novas políticas públicas permeadas pelos ideais liberais de modo que as narrativas da necessidade de controle fiscal, o controle das contas públicas e a redução dos gastos do Estado tem sido agenciadas por diferentes atores políticos e sociais. As origens históricas do neoliberalismo estão atreladas ao contexto do pós-guerra, na França, em 1947 (D’ÁVILA; COSTA, 2021) e cola-se como um contraponto ao Estado de Bem-Estar Social.

De acordo com Pierre Anderson (1995), o neoliberalismo é uma doutrina econômica formulada em 1944, mas somente colocada em prática nos anos 1970, como uma reação política à crise do petróleo de 1973, que combinava baixo crescimento e alta inflação. O neoliberalismo defende a redução do papel do Estado na economia por meio da redução dos gastos sociais e privatização de órgãos estatais. [...] Para Harvey (2014, p. 14), ‘o neoliberalismo é [...] uma teoria das práticas políticas e econômicas que propõem que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais (D’AVILA; COSTA, 2021, p. 110).

O neoliberalismo como projeto político tem um marco importante no final da década de 1989 quando um grupo de empresários, políticos, representantes de instituições financeiras internacionais, dentre outros atores e instituições se reuniram em Washington e definiram a

necessidade de reformas estruturais e ratificaram uma proposta neoliberal como condição para que países periféricos pudessem realizar novos empréstimos com organismos internacionais. O documento conhecido como “Consenso de Washington” imprimiu um modelo neoliberal de desenvolvimento econômico que devia ser implementado por governos nacionais nas próximas

décadas (SILVA, 2015 apud D’AVILA; COSTA, 2021, p. 111).

No Brasil, as políticas neoliberais tiveram força na década de 1990 com os governos de Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que promoveram abertura econômica, privatizações e desregulamentações de leis de proteção ao trabalhador (D’AVILA; COSTA, 2021). Já o governo Lula (2003-2010) suavizou as políticas neoliberais, buscando avançar em programas de redistribuição de renda como o Bolsa Família (SILVA, 2016 apud D’AVILA; COSTA, 2021). No entanto, para os autores os processos de concessões para a iniciativa privada representaram iniciativas de privatização com outra roupagem. Nesse período ocorreram ganhos sociais, mas também grandes lucros empresariais frutos do acordo entre governo e mercado (D’AVILA; COSTA, 2021). Aprovação da lei das PPPs do Programa Nacional de Gestão Pública e Descentralização (GESPUBLICA), Decreto nº 5.378/2005 consolidou a aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais e a governança, na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O Governo Dilma Rousseff (2012-2016) representava certa continuidade da perspectiva do governo petista sobre o papel do Estado, enquanto os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) “representam uma intensa retomada da agenda neoliberal, chamada de “contrarrevolução neoliberal” por Antunes (2018)” (D’AVILA; COSTA, 2021, p. 112). Destaca-se nesse período a PEC do Teto de Gastos, o Programa de Privatizações e a criação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil MROSC no governo Temer e a criação das Secretarias Especiais de Modernização do Estado, e de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (Lei nº 13.844/2019).

Essas perspectivas também permearam em maior ou menor grau os governos estaduais e locais no período após o processo de redemocratização e do Pacto Federativo promulgado pela Constituição Federal de 1998. Atualmente o governo do estado do Rio Grande do Sul assume uma postura clara de incentivo a privatizações, concessões e parcerias público-privadas por meio do Programa de Governo “Parcerias RS”. Por meio da pesquisa realizada, buscou-se identificar como os municípios da região do COREDE-SUL se aproximam ou se distanciam desse modelo de Estado e política pública. Portanto, para compreender o universo de pesquisa estudado, faz-se necessário retomar a centralidade do

Estado suas formas mais recentes (Estado de Bem-Estar Social e Estado Neoliberal) na elaboração e execução de políticas públicas, assim como os paradigmas da Administração Pública que passou a ser denominada como Gestão Pública.

### 2.3 O Estado e a Gestão Pública

A gestão pública perpassou diferentes períodos no Brasil. A primeira referência está atrelada ao período denominado República Velha (1889-1930) onde refere-se ao Estado Oligárquico no qual as políticas sociais tinham pouca atenção, sendo responsabilidade das Santas Casas de Misericórdia e outras organizações religiosas a atenção à parcela mais vulnerável da população. A política desse período foi marcada fortemente pelas práticas do Coronelismo<sup>9</sup>. Posteriormente, ocorreu a implementação da Administração Pública Burocrática no Brasil que tem como marco a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Nesse período, o Estado Interventor (1930-1956) teve importante responsabilidade pelo processo de industrialização brasileiro e o Estado passou a intervir fortemente no setor produtivo. É nesse período que a administração pública será submetida a um processo de racionalização (primeiras carreira burocráticas e concurso como ingresso no serviço público, por exemplo) e em 1936 é criada o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) influenciado pelos princípios da Administração científica de Frederick Taylor e da Teoria da Burocracia de Max Weber (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Já durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi adotado o Plano de Metas, um programa de modernização e industrialização que continha metas setoriais, tanto para o setor público como para o setor privado. Este período ficou caracterizado pelo ideal desenvolvimentista. Os governos que sucederam o governo JK, tiveram forte caráter autoritário e constituíram o período do Regime da Ditadura Militar no país (1964-1985). Juntamente com a instauração desse regime, a gestão social teve suas estruturas hierarquizadas e centralizadas. Em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200, ocorreu uma reforma administrativa que transferiu atividades e responsabilidades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e instituiu os princípios do planejamento e do orçamento. Na década de 1970 ocorreu a criação do Sistema de Planejamento Federal que originou o Plano de Desenvolvimento e a Secretaria de Modernização do Estado. Já na década de 1980 foi criado o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização (MATIAS-PEREIRA, 2010).

---

<sup>9</sup> O Coronelismo é um fenômeno da política brasileira ocorrido durante a Primeira República. Caracteriza-se por uma pessoa, o coronel, que detinha o poder econômico e exercia o poder local por meio da violência e trocas de favores.

Conforme Ham e Hill (1993)

Nos anos 80, o interesse em análise de políticas continuou a se desenvolver, apesar de ter havido uma tendência de deslocamento dos termos do debate. O ataque ao setor público levou à procura de dispositivos de mercado para se resolver problemas de alocação social e à ênfase na necessidade de soluções para as ineficiências do setor público conduziram à aplicação de técnicas de gestão típicas do setor privado. Assim, a administração pública veio a ser cada vez mais descrita como gestão pública (POLITT, 1990; HOOD, 1991 apud HAM; HILL, 1993, p. 17).

No processo de redemocratização política do país ocorrido no final da década de 1980, foi promulgada a Constituição Brasileira de 1988 e deflagrou-se um processo de municipalização da gestão pública com maior poder aos municípios (MATIAS-PEREIRA, 2010). Na década de 1990, apesar dos princípios da flexibilização e da descentralização, ocorreu, segundo Matias-Pereira (2010), o desmonte do setor público e o enfraquecimento do papel do Estado, com a redução do tamanho e do número de servidores da máquina governamental realizada de forma inadequada. A partir de 1995, com a reforma do Estado, durante o Governo FHC (1995-1998/1999-2002) começaram a ser importados princípios de foco no cliente-cidadão, flexibilidade, orientação para resultados e controle social com o advento do Plano Diretor da Reforma do Estado. Nesse contexto, emergiu o paradigma da Nova Gestão Pública. Conforme discutido por Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013, p. 6)

Considerada a quarta reforma administrativa, retomada em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira com o objetivo de cuidar das políticas e diretrizes referentes à reforma do Estado. Esta reforma ficou conhecida como a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro e teve influências internacionais.

O modelo gerencial proposto na ocasião implicava em adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, de modo que os serviços públicos são entendidos como negócios e é inserida a lógica empresarial no setor público (RIBEIRO, PEREIRA, BENEDICTO, 2013).

A base desse modelo foi proveniente dos Estados Unidos e Reino Unido. Em 1980, emergiu-se a *New Public Administration* ou Nova Administração Pública (NAP) durante o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos que foi disseminada em 1990 através do livro de Osborne e Gaebler: "Reinventando o Governo" (PAES DE PAULA, 2005a). Os dois autores apresentaram dez mandamentos para transformar a administração pública burocrática em uma organização racional e eficaz. Os dez mandamentos de forma resumida são: governo catalisador; governo que pertence à comunidade; governo competitivo; governo orientado por missões; governo de resultados; governo orientado para o cliente; governo empreendedor; governo preventivo; governo descentralizado e; governo orientado para o mercado (RIBEIRO, PEREIRA, BENEDICTO, 2003, p. 7).

Enquanto isso, no Reino Unido, o governo de Margareth Thatcher também implementou esse modelo na administração do Estado e se comprometeu a mudar o funcionamento do serviço público aumentando a eficiência administrativa do Estado. Paes de Paula (2005a) ao ser citado por Ribeiro, Pereira e Benedicto explica que

a nova gestão pública estabeleceu a descentralização do aparelho do Estado ao separar as atividades de planejamento e execução do governo; a privatização das estatais; a terceirização dos serviços públicos; a criação de organismos de regulação das atividades públicas conduzidas pelo setor público e o uso de idéias e ferramentas gerenciais provenientes do setor privado, como por exemplo, a reengenharia, o downsizing, a busca pela excelência, dentre outros (RIBEIRO, PEREIRA E BENEDICTO, 2003, p. 7).

Segundo Hood (1991) a NGP surge associada a quatro "megatendências" administrativas, nomeadamente:

a) tentativas de abrandar ou reverter o crescimento do Estado em termos de despesa pública, através de reduções no leque de oferta de bens e serviços públicos e em pessoal; b) orientação para a privatização ou quase-privatização e afastamento da esfera do Estado de instituições governamentais nucleares, enfatizando a "subsidiariedade" na prestação de serviços públicos; c) o desenvolvimento da automatização na produção e distribuição de serviços públicos, aproveitando o aperfeiçoamento das TI e d) o desenvolvimento de uma agenda mais internacional, cada vez mais focada em temas gerais da gestão pública, de definição de políticas, de estilos na tomada de decisão e na cooperação governamental (HOOD, 1991 apud CORREIA, 2015, p. 17-18)

Correia (2015) retoma a discussão de Lynn (2005) e aponta que a expansão e aceitação desse modelo gerencial na década de 1970 envolve um contexto de apoio e adoção dessa perspectiva pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), pelas Nações Unidas e por um vasto conjunto de outros fóruns nacionais e internacionais.

Por outro lado, importa referir que a NGP não serviu apenas para atingir níveis superiores de gestão ou para reconstruir as estruturas organizacionais dos serviços públicos, muitas vezes serviu também para redefinir opções políticas sobre o papel do Estado (BRUNSSON; SAHLIN-ANDERSSON, 2000 APUD CORREIA, 2015, p. 19)

Ao reconhecer que esse novo paradigma da Gestão Pública tem impactado as opções e ações políticas para a elaboração e execução de políticas públicas, buscou-se compreender se o papel do Estado tem sido reconfigurado e como tem sido através das PPPs na região do COREDE-SUL, ou seja, em que medida essa perspectiva está presente nos municípios do sul do Rio Grande do Sul, uma vez que no Brasil, o modelo gerencial sofreu influência da Nova Administração Pública (NAP) de origem americana e Nova Gestão Pública (NGP) advinda do modelo britânico.

### **3. O Estado em ação: políticas públicas e o federalismo no contexto brasileiro**

#### **3.1 Políticas Públicas**

A perspectiva do trabalho compreende a análise de políticas públicas como campo multidisciplinar (SOUZA, 2006) e buscará dialogar com diferentes áreas do conhecimento das Ciências Sociais, com ênfase na Sociologia. Partindo da perspectiva dos gestores públicos como Policymakers<sup>10</sup> e do conceito de Empreendedor de Política Pública, busca-se-á identificar e compreender como as diversas instituições, organizações e atores vinculados às PPPs atuam como empreendedores de políticas públicas (CAPELLA, 2016).

Conforme Capella (2016, p. 486)

nas últimas décadas, a pesquisa no campo das políticas públicas têm mostrado que a ação de indivíduos (ou grupos) denominados “empreendedores de políticas públicas” constitui um aspecto central no processo de produção de políticas. A análise mostra que há duas dimensões fundamentais na atuação dos empreendedores. Em primeiro lugar, esses atores assumem um papel importante na defesa das ideias relacionadas à definição dos problemas e à estruturação dos debates a respeito de soluções. Em segundo lugar, o empreendedor é um elemento essencial nos mecanismos explicativos sobre mudanças rápidas dos modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones.

Desse modo, a fim de analisar as PPPs é fundamental compreender os atores e grupos envolvidos no empreendimento das ideias e projetos que embasam a atuação dos governos e gestores públicos e como tensionam um novo modelo de gestão pública disputando ou retomando outras concepções de papel do Estado e de sua relação com o privado e o terceiro setor.

Conforme exposto por Capella (2016), a pesquisa no campo das políticas públicas têm mostrado que a ação de indivíduos (ou grupos) denominados “empreendedores de políticas públicas” constitui um aspecto central no processo de produção de políticas. A autora ressalta que esses atores assumem um papel importante na defesa das ideias relacionadas à definição dos problemas e à estruturação dos debates a respeito de soluções, assim como são importantes para explicar mudanças rápidas dos modelos de implementação de políticas públicas. Os “empreendedores de políticas públicas” atuam na defesa e difusão de ideias relativas a uma política e em processos de mudança em políticas públicas.

Neste trabalho, entende-se o empreendedor na perspectiva do novo institucionalismo organizacional no qual o indivíduo é um ator que persegue seus interesses de maneira intencional, promovendo alterações nos arranjos institucionais. Desse modo, concorda-se com Capella quando cita DiMaggio, Battilana, Leca et al. (2009)

---

<sup>10</sup> Formuladores de política.

Tais recursos envolvem habilidades analíticas, políticas e culturais que permitam ao empreendedor mobilizar aliados, desenvolver novas alianças e estimular a cooperação de outros atores com suas ideias. De forma geral, a literatura sobre o empreendedor institucional destaca a dimensão discursiva, ou seja, ressalta a importância da linguagem e o desenvolvimento de narrativas por meio das quais o empreendedor veiculam crenças e valores de forma a obter apoio para seus projetos.

Capella (2013) identifica quatro atividades fundamentais desses atores que desenvolvem sua atuação de defender e promover uma ideia que perpassa a definição dos problemas; estruturação dos termos do debate acerca de uma política, oferecendo alternativas para seu encaminhamento; estabelecimento de contatos com diferentes grupos, o que permite ao empreendedor circular dentro de uma comunidade de políticas e para além de seus limites; e, finalmente, a busca de bases institucionais de apoio para suas ideias.

### 3.2 Federalismo no contexto Brasileiro

A atuação dos governos pode ocorrer por meio de ações, projetos ou programas a nível municipal, estadual e/ou federal. Essas responsabilidades foram atribuídas através do “Pacto Federativo” selado na Constituição de 1998. Abrucio e Franzese (2007) analisam os principais aspectos da dinâmica do federalismo brasileiro, a partir de um enfoque sobre a distribuição de poder e funções entre União, Estados e Municípios, abordagem que permite compreender como a definição de atribuições e de formas de coordenação entre os três níveis da Federação tem interferido na trajetória das políticas públicas brasileiras.

A federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se assim, o modelo clássico de nação, o chamado Estado Unitário. Neste último, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 1).

Pode-se dizer que o federalismo,

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. o objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes em níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

Para os autores, no caso brasileiro, o federalismo pode ser sinônimo de descentralização da atuação do Estado diante das políticas públicas. Ao retomarem o período da Era Vargas até o processo de redemocratização, Abrucio e Franzese (2007) apresentam como a atuação do Estado, através de diferentes governos, por vezes optou pela centralização

das políticas e do controle do poder frente aos entes federados ou da descentralização das políticas e valorização, dos estados e especialmente dos municípios, na execução de políticas públicas.

Soares e Machado (2018) compreendem que o processo de descentralização territorial foi confundido com o de redemocratização do país é marcado por incongruências, principalmente em suas dimensões fiscal e administrativa. Segundo os autores,

não houve preocupação por parte dos constituintes em compatibilizar maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal. Com isto, descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente (SOARES, MACHADO, p. 82).

Em relação ao federalismo e as políticas sociais, apontam que

Como ponto de partida para análise dos efeitos do federalismo brasileiro sobre as políticas sociais, deve-se retomar alguns pontos basilares [...] federalismo abrange uma variedade de arranjos institucionais nos diversos países em que é adotado sendo melhor definido a partir das configurações concretas em que se dá a descentralização territorial. Essa última engloba diferentes tipos de descentralização que podem assumir configurações diversas ao longo do tempo, produzindo combinações que dão ao federalismo possibilidade de apresentar efeitos diversos sobre as políticas públicas.

Recentemente, a coordenação das políticas públicas no federalismo tem apresentado um grau maior da atuação dos municípios como executores de políticas públicas. “Assim, a municipalização é a principal característica e também a novidade do atual federalismo brasileiro, com consequências importantes para as políticas sociais” (SOARES, MACHADO, 2018, p. 91). Entende-se que essa atuação tem sido compartilhada com outros atores e instituições por meio da realização de parcerias público-privadas que têm sido desenvolvidas em diferentes áreas e esferas governamentais.

#### **4. Aproximação com o universo de pesquisa**

##### **4.1 Apontamentos metodológicos**

A pesquisa desenvolvida foi de caráter exploratório (GIL, 2002). De acordo com as características da pesquisa, os procedimentos adotados para coleta e produção de dados foram os seguintes: pesquisa documental e pesquisa de levantamento. As fontes consultadas foram os Projetos de Lei de PPPs, os sites das instituições parceiras e das prefeituras que possuem esse tipo de política pública e as redes sociais dos atores e instituições envolvidos no processo

de tomada de decisão, tais como: Corede, associações comerciais e organizações privadas ou do terceiro setor. Em relação às técnicas de pesquisa foram analisados documentos oficiais como as leis publicadas no site das instituições/atores, priorizando os arquivos públicos e os dados de registro, tais como (um acontecimento, em observância a normas legais e administrativas).

Para análise dos dados foi utilizado o software *Taguette*, software de domínio público, que possibilitou reunir, organizar e analisar os documentos. Foi pesquisado nos sites de busca e jornais da região (Google, Diário Popular, Diário da Manhã, dentre outros) o tema das PPPs em cada uma dos 22 municípios que constituem o COREDE-SUL.

Na etapa seguinte foi pesquisado nos sites das prefeituras notícias com o tema das PPPs no município. Além das notícias, foram reunidos e analisados quatro Projetos de Lei aprovados pelas casas legislativas dos municípios que implementaram programas de incentivo às PPPs a nível municipal. Quando identificado algum formato de PPP, foi acessado portais de transparência para buscar mais informações sobre o formato da parceria (administrativa ou patrocinada).

Após a coleta das notícias e documentos, os dados coletados foram importados para o software, o qual foi utilizado para organização dos dados e codificação dos mesmos em relação aos eixos temáticos: atores, evento/ação promovida, formato de contratualização, áreas de atuação e narrativas/ideias sobre as PPPs. Após essa etapa, foi realizada uma categorização e análise dos dados a partir dos eixos temáticos e dos conceitos-chaves do referencial teórico.

#### 4.2 Parcerias Público-Privadas na Região do COREDE-SUL

Dos vinte e dois municípios pesquisados, quatro<sup>11</sup> deles (Chuí, Pelotas, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar) utilizaram/utilizam ou estão em tratativas de estabelecer parcerias com o setor privado ou Terceiro Setor via PPP<sup>12</sup>. Observou-se que existem algumas

---

<sup>11</sup> O município de Amaral Ferrador não possui nenhuma parceria público-privada conforme os critérios de busca estabelecidos, porém o município faz parte do Consórcio Intermunicipal Centro Sul constituído por treze municípios que compõem a ACOSTADOCE - Associação dos Municípios da Costa Doce (Amaral Ferrador, Arambaré, Barra do Ribeiro, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Chuvisca, Cristal, Dom Feliciano, Guaíba, Mariana Pimentel, Sentinela do Sul, Sertão Santana e Tapes), para a realização de objetivos de interesse comum. Duas cidades também foram colocadas no projeto: São Lourenço e Canguçu. Por meio da iniciativa, busca-se pleitear um projeto de iluminação pública via PPP. O caso desse município envolve o estabelecimento de PPP via Consórcio, o que não será abordado neste trabalho, privilegiando os municípios que têm legislação própria, projetos ou iniciativas implementadas ou em processo de implementação.

<sup>12</sup> Alguns municípios utilizam o termo da PPP para ações que envolvem entes não governamentais, mas essa ação não está caracterizada pela legislação federal, estadual ou municipal baseada na Lei das PPPs, de modo que são parcerias firmadas por tempo inferior a cinco anos.

prefeituras e gestores locais que tem se manifestado claramente favoráveis ao estabelecimento de parcerias público-privadas, incentivando seu fomento por meio de legislações inclusive, como o caso de Pelotas e Rio Grande, enquanto a maioria dos municípios da região do COREDE-SUL não estabeleceram parcerias na modalidade de PPP administrativa ou patrocinada, no período pesquisado (2018-2022).

No município do Chuí foi identificado a Lei no 1.752/2017 que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas. Na lei está previsto que as despesas decorrentes da lei terão dotação orçamentária própria. Em maio de 2021 foi promovido um debate com o tema “Parcerias Público-Privadas (PPPs): desafios e oportunidades para os Municípios” promovida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com representantes do Ministério da Economia e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mas durante o levantamento de dados não foi encontrado PPPs no município.

Dentre os municípios pesquisados na região do COREDE Sul, Pelotas foi um dos que apresentou parceria público-privada. O estabelecimento de PPP ocorreu em 2013 por meio do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, da Comunitas – Parcerias para o Desenvolvimento Solidário, uma iniciativa — conforme divulgado pelos veículos de comunicação — em torno de R\$ 1,5 milhão que visava o aprimoramento da gestão pública e a geração de um plano de desenvolvimento sustentável e duradouro. Na época, as duas prioridades de gestão escolhidas foram as áreas de saúde e de educação. Foi assinado um documento por Eduardo Leite (prefeito do município naquele período) e por Regina Siqueira, superintendente executiva da Comunitas. A parceria visava uma “gestão pública compartilhada com a sociedade que engaje também a iniciativa privada local, com o compromisso pelo bem público”. O programa é financiado pela Comunitas e um grupo de empresários locais que, além de aportar recursos para sua implantação, devem também participar ativamente de sua gestão. A prefeitura participa na forma de hospedagem aos consultores. Embora a parceria estabelecida seja anterior ao período definido para a coleta de dados, faz-se importante mencioná-la porque a Comunitas foi identificada como um empreendedor de política importante no cenário das PPPs uma vez que presta consultoria a municípios e articula parcerias com entidades da sociedade civil ou do Terceiro Setor, além de produzir materiais e atuar com programas para gestores municipais através da Rede Juntos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Como não foi possível analisar documentos específicos da parceria da Comunitas no Programa de Segurança Pública junto ao Instituto Cidade Segura, foram enfatizados os projetos que a prefeitura encaminhou como PPP à casa legislativa.

Outro ator importante nesse contexto é o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) que em 2017 realizou um encontro com representantes políticos da região para sensibilizar os gestores públicos e a iniciativa privada da região sobre o potencial das PPPs para o desenvolvimento municipal, especialmente na área de infraestrutura.

No primeiro trimestre de 2018, a Prefeitura protocolou na Câmara de Vereadores, um Projeto de Lei que institui o Programa de Parcerias para o Município de Pelotas (Proppel). A iniciativa estabelece um regramento destinado a promover políticas de concessões e parcerias público-privadas. Conforme divulgado no site oficial do município, “inicialmente, a Prefeitura pretende criar três PPPs: do Saneamento, da Iluminação Pública e do Centro Administrativo”. A lei foi publicada em setembro de 2019 e instituiu o Programa de Parcerias do Município de Pelotas (PROPPEL) que estabelece o regramento procedimental destinado a promover a execução de obras e serviços mediante concessões e parcerias público-privadas, e dá outras providências. O Proppel possibilita o prazo de vigência das concessões de até 35 anos e prevê a constituição de um Fundo Garantidor, constituído do patrimônio público de Pelotas, visando dar garantias às empresas, conforme disposto no Capítulo V da Lei. Também é previsto a execução de tarifas pagas pelos cidadãos para as empresas com a cobrança de taxa para serviços que não eram cobrados. No ano de 2021 foi sancionada a Lei Municipal no 7.014 que institui a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip). Segundo a prefeitura, os valores arrecadados pelo Município, com a contribuição incluída nas contas de energia elétrica, serão utilizados na manutenção e modernização do serviço em Pelotas. O início da cobrança do tributo iniciou-se em 2022.

No segundo semestre de 2020, a Câmara de Vereadores reprovou o Projeto de Lei apresentado por dois vereadores da casa que propunha a exclusão de dois artigos do Programa que impediam a realização de PPP para o Serviço de Saneamento de Água e Esgoto de Pelotas (SANEP), já que é uma autarquia do município. No texto original da lei, não há possibilidade de PPP para serviços de autarquia. Atualmente, após aprovação de dois projetos de Lei encaminhados pelo executivo, o município possui taxa de iluminação pública e de lixo (SANEP) que entrou em vigor em 2017. A política de Segurança Pública de Pelotas denominada “Pacto Pelotas pela Paz”, implementada em 2018, foi articulada em parceria com a Comunitas e o Instituto Cidade Segura; organizações que também tem atuado de forma semelhante em outros municípios do Rio Grande do Sul via o estabelecimento de parcerias com governos municipais.

Ao buscar informações sobre o município de Rio Grande no contexto das PPPs, foi identificado dois marcos importantes: a parceria estabelecida com a Comunitas por meio de um convênio que implementou 46 ações de qualificação para a gestão e a Lei no 8.743/2022 que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas no município. O programa, considerado estratégico na área administrativa e fiscal do município, inclui apoio técnico e capacitação de gestores com a finalidade de otimizar as finanças públicas. A parceria foi estabelecida no final do ano de 2021 e teve duração de seis meses com realização de diagnóstico, elaboração de lista de oportunidades, definição e implementação das ações selecionadas e monitoramento dos resultados. Conforme divulgado pela prefeitura, por meio da parceria, a Comunitas, buscou recursos junto à iniciativa privada e estabeleceu uma co-participação técnica com a Consultecno-GP, que foi responsável por uma consultoria dedicada ao atendimento dos quesitos específicos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Foi informado que a parceria possibilitou uma economia de mais de R\$ 41 milhões aos cofres municipais, o que corresponde a 4,56% do orçamento de 2022.

Conforme divulgado no site do município, diante dos resultados alcançados, a Prefeitura estuda novos convênios com a Comunitas com a intenção de levar o trabalho para outras frentes, buscando novas melhorias nas políticas de gestão. As ações desenvolvidas com assessoramento da Comunitas envolveram: adoção da exigência do Impacto Orçamentário-Financeiro para a expansão e novas despesas; criação de normativos para melhorar o controle da despesa e treinar as equipes; fortalecimento da rotina de controle de contratos e convênios; criação de um acompanhamento permanente dos maiores contratos da Prefeitura; atualização de dados cadastrais para cobrança de valores inscritos na Dívida Ativa; utilização do catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras do Governo Federal; aprimoramento dos processos licitatórios, controles de estoque e almoxarifado e controles de Registro de Preços; Utilização do Portal Nacional de Compras Públicas para pesquisas de preços para Licitações; melhoria na capacidade e prazos de pagamento de fornecedores; redução do déficit orçamentário; aprimoramento do cruzamento das informações das notas emitidas.

É válido ressaltar que em setembro de 2021, a Prefeitura do Rio Grande realizou uma live com o Prefeito Fábio Branco (MDB) para a divulgação do andamento do processo iniciado a respeito de Parcerias Público-Privadas (PPPs), na qual também estavam presentes o gestor da Secretaria de Relações Institucionais, Assuntos Internacionais e Parcerias Público Privadas, que têm liderado as ações relacionadas com o tema, e servidores envolvidos com a pauta. Na oportunidade, foi anunciado as áreas prioritárias para realização de PPP: a saúde, os

resíduos sólidos e a iluminação pública. O município dispõe de uma equipe formada por seis secretários de governo e dez servidores públicos municipais que participaram de uma capacitação junto a Radar PPPs Brasil, considerada pela Gestão Municipal como uma das empresas mais conceituadas da área no país, e que já foi contratada pela Prefeitura para o auxílio nos encaminhamentos. O objetivo é preparar a equipe que terá importante papel junto à empresa contratada para atuação direta com as PPPs.

Segundo publicado no site oficial da prefeitura, a capacitação e a live de divulgação são critérios para que o Município receba o selo de qualidade fornecido pela Radar. Para isso será considerado o rendimento dos participantes da qualificação, assim como o comprometimento da equipe a respeito do processo, uma vez que as concessões das PPPs costumam ter prazos longos, sendo algumas válidas por várias décadas. Se a avaliação superar os 70 pontos, Rio Grande receberá o selo de nível máximo, de município prioritário para as PPPs, classificação que terá papel fundamental para a captação de empreendedores que queiram investir dessa forma em Rio Grande.

O município de Santa Vitória do Palmar aprovou a Lei no 5.983/2018 que dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria o Comitê Gestor e autoriza o município a constituir o Fundo Garantidor das PPPs. O PROMUPSVP poderá ser aplicado nas seguintes áreas: I- educação, saúde, cultura e assistência social; II- transportes públicos. III- rodovias, pontes, viadutos e túneis; portos e aeroportos; terminais de passageiros e plataformas logísticas; saneamento básico; destino final do lixo Centro de tratamento de Resíduos; dutos comuns; desenvolvimento de atividades e projetos para a área de pessoas com deficiências; ciência, pesquisa e tecnologia; agricultura urbana e rural; energia e iluminação pública; habitação; urbanização e meio ambiente, esporte, lazer e turismo; infraestrutura de acesso às redes de utilidade pública; infraestrutura destinada à utilização pela administração pública; incubadora de empresas e assuntos interesse local. Embora com aprovação de legislação específica sobre PPPs, não foram identificados projetos dessa modalidade referente ao período pesquisado.

## **5. Análise e discussão de dados**

Por meio da pesquisa exploratória realizada, identificou-se alguns atores em comum nos municípios de Pelotas e Rio Grande: a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Comunitas e a Empresa Radar. Enquanto em Pelotas a instituição participou do processo de formulação da política pública na área de segurança, em Rio Grande a entidade assessorou a prefeitura na dimensão administrativa e fiscal do município. Coll (2021)

ressalta que a Comunitas possui atuação em diferentes áreas e tem se caracterizado por promover parcerias com o Poder Executivo de municípios e estados atuando junto ao governo municipal de Pelotas desde o ano de 2013. Conforme a autora explicita no livro *“Elite Econômica e Política: a filantropia empresarial como forma de constituir um governo dentro do governo”* “nestas instâncias, ela incorpora-se a administração pública para a articulação de estratégias de fiscal e de elaboração de políticas públicas em diversas áreas, como educação, saúde e segurança” (COLL, 201, p. 12) de modo que firma-se como uma organização capaz de atuar como facilitadora de um processo de conversão do poder econômico de seus financiadores em modos de atuação política. A parceria estabelecida com o município de Rio Grande no ano de 2021 parece estar inserida no contexto elucidado pela autora, que também enfatiza que para justificar as parcerias, os gestores públicos enfatizam os benefícios que ela traz para a inovação dos serviços públicos, enquanto a “Comunitas aborda a capacidade das técnicas de gestão do setor privado para incremento da eficiência da gestão pública” (COLL, 2021, p. 16)

No caso da Empresa Radar ela é mencionada pelos gestores públicos de ambos os municípios como uma referência nesse tipo de iniciativa. No caso de Rio Grande o critério da realização de uma *live* nas redes sociais da prefeitura, divulgação da empresa e da iniciativa, assim como a participação em capacitação oferecida pela entidade aos gestores públicos, indica a busca pela estruturação do debate a respeito das mudanças consideradas necessárias para serem introduzidas na gestão pública com a circulação de ideias a respeito das alternativas a serem desenvolvidas nesse sentido, assim como a apresentação de suas ideias para outros públicos por meio de reuniões e capacitações para agentes que ocupam cargos públicos a fim de sensibilizar o apoio a projetos de PPP, o que pode ser identificado na live da Prefeitura de Rio Grande. No caso de Pelotas, a participação do município no Programa de Concessões e PPPs no ano de 2021 que visa a retomada da agenda de investimentos e parcerias com a iniciativa privada sobretudo em três áreas prioritárias: Centro Administrativo Municipal, modernização da iluminação pública e da Empresa do Terminal Rodoviário (Eterpel) demonstra o interesse da gestão municipal nesse modelo de política pública e da atuação da empresa na cidade. Neste sentido, a adoção de de PPPs pode significar uma espécie de adesão ao ideário da gestão privada nas administrações públicas que adotam essas políticas. Faz-se válido ressaltar que as concepções, ideias, valores e crenças estão fortemente logadas à produção de políticas públicas no Estado Moderno Capitalista, conforme apontam Ham e Hill (1993).

Nesse sentido, ambas as instituições parecem atuar como empreendedores de políticas públicas uma vez que identifica-se a defesa e promoção de uma ideia que perpassa a definição dos problemas (a necessidade e importância da PPP, da incorporação de novas lógicas de eficiência na gestão pública por meio da contenção de gastos e reestruturação fiscal dos município); estruturação dos termos do debate acerca de uma política, oferecendo alternativas para seu encaminhamento (live promovida na rede social, veiculação de notícias com a defesa desse modelo de parceria e proposição de assessoria às prefeituras); estabelecimento de contatos com diferentes grupos, o que permite ao empreendedor circular dentro de uma comunidade de políticas e para além de seus limites (capacitação de servidores municipais, reuniões com diferentes setores locais; e, finalmente, a busca de bases institucionais de apoio para suas ideias (projetos de lei ou termos de parceria).

A partir da pesquisa exploratória realizada e atenta às contribuições de Coll (2021), entende-se que a OSCIP Comunitas e a Empresa Radar podem ser compreendidas como empreendedoras de política pública uma vez que tem atuado para elaboração e implementação de políticas públicas e difusão de ideias em torno da eficiência e gestão do Estado, que pode ser observado nas narrativas veiculadas nos canais de comunicação oficiais das prefeituras e das entidades parcerias.

Em relação às áreas para o estabelecimento de PPPs, identificou-se que em Pelotas, os projetos envolviam áreas de infraestrutura como a questão da luz e saneamento, além de política setorial como no caso da segurança pública. Em Rio Grande, inicialmente a parceria foi firmada na área da Gestão, mas com previsão de ampliação do convênio estabelecido, o que demonstra o interesse nesse modelo de gestão do Estado.

A aprovação da Lei 8.743/2022 que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas no município prevê a possibilidade de contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa para implementação e desenvolvimento de obra, serviço, atividade ou empreendimento público observadas as normas gerais previstas na Lei Federal das PPPs (Lei 11.079 de 2004). Em relação às áreas em que é permitido a celebração desse tipo de contrato envolve a área de infraestrutura ou demais áreas de interesse da municipalidade, desde que não sejam de ação exclusiva do ente público.

Em relação aos municípios de Chuí e Santa Vitória do Palmar, ambos apresentaram projeto de Lei de incentivo às PPPs aprovado, mas não haviam celebrado contratualizações nessa modalidade. Ressalta-se a legislação municipal de Santa Vitória do Palmar que permite PPPs em diversas áreas, tais como educação, saúde, cultura e assistência social; transportes públicos. rodovias, pontes, viadutos e túneis; portos e aeroportos; terminais de passageiros e

plataformas logísticas; saneamento básico; destino final do lixo e habitação, por exemplo, o que parece demonstrar o avanço da lógica das PPPs sobre diferentes áreas do Estado, não restringindo somente às áreas de infraestrutura ou áreas específicas como saúde, segurança ou educação.

## 6. Considerações finais

Ao buscar mapear as parcerias público-privadas na região do COREDE-SUL, identificou-se que existe um baixo nível de adesão a esse modelo de política no período pesquisado. Uma hipótese em torno da baixa adesão pode envolver o valor mínimo que envolve esse modelo de contrato, assim como o período mínimo para estabelecimento de PPPs que prevê a Lei 11.079 de 2004, que para municípios com menor número de habitantes e arrecadação pode não ser viável ou interessante para os gestores municipais.

Dos quatro municípios que foram identificadas legislações específicas em torno das PPPs, dois deles têm desenvolvido ações e parcerias em defesa desse modelo de política pública, que possuem a empresa Radar PPP e a OSCIP Comunitas como atores envolvidos no processo de fomento desse modelo de política. As contribuições de Capella (2013; 2016) e Coll (2021) podem auxiliar na compreensão de algumas transformações que têm ocorrido nas esferas dos governos executivos municipais e novas concepções em torno do papel do Estado que podem (re)configurar sua atuação e responsabilidade frente a garantia de direitos da população e o espaço de entidades não governamentais no processo de concepção e elaboração de políticas públicas.

Justifica-se o interesse por este tema de pesquisa porque os gestores públicos são responsáveis por tomar decisões no processo de governança local e regional e, desse modo, suas escolhas, valores, crenças e racionalidades estarão atreladas (em maior ou menor grau) as concepções de Estado e políticas públicas. Desse modo, a ênfase no papel das ideias (Barcelos, 2015) tem sido considerada como uma importante perspectiva para a compreensão das nuances em torno de políticas públicas municipais.

## Referências

- BARCELOS, Márcio. O Papel das Ideias nos Processos de construção de políticas públicas Abordagens Sintéticas *versus* Abordagens Pós-empiristas. **I Seminário Internacional de Ciência Política**. Estado e Democracia em Mudança no Século XXI. UFRGS, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.
- BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada:: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 1, n. 56, p. 7-22, Jan/Mar 2005.

BRASIL. ENAP. . Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/pt/>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. Ministério da Economia. Composição Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/composicao/secretaria-especial-de-desestatizacao-desinvestimento-e-mercados/pedro-maciel-capeluppi>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Apoio Federal às Concessões e Parcerias Público-privadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/apoio-federal-as-concessoes-e-parcerias-publico-privadas-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>>. Acesso em 10 jan 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Apoio Federal às Concessões e Parcerias Público-privadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/apoio-federal-as-concessoes-e-parcerias-publico-privadas-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>>. Acesso em 10 jan 2023.

CAPELLA, A. C. N. ; LEITE, L. Q. . Inovação, mudança e defesa de ideias em políticas públicas: o papel dos empreendedores. **In: XXXVII Encontro da ANPAD – EnANPAD**, Rio de Janeiro. Anais do XXXVII Encontro da ANPAD, 2013.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. Edição Especial, p. 486-505, 2016.

COLL, Liana de Vargas Nunes. Um governo dentro do governo: atuação da Comunitas em Pelotas (2013-2016). **Simpósio Pós-Estruturalismo e Teoria Social**, UFPel, 2019 p. 1-18.

COLL, Liana de Vargas Nunes. **Elite econômica e política: a filantropia empresarial como forma de construir um governo dentro do governo**. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

LINKEDIN. ComunitasBR. Disponível em: <[https://br.linkedin.com/company/comunitasbr?original\\_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://br.linkedin.com/company/comunitasbr?original_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)>. Acesso em 30ago2020.

CORREIA, Ana Paula Caeiro. Dos princípios da Nova Gestão Pública ao Código dos Contratos Públicos: O Caso das Empreitadas nas Universidade Públicas Portuguesas. (**Dissertação. Mestrado em Gestão** - Área de especialização: Sector Público Administrativo Universidade de Évora. Escola de Ciências Sociais. Évora, 2015. 120 p.

ENAP; COMUNITAS. **Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil**. Brasília: Enap, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 200

HAM, C.; HILL, M. **O Processo de Elaboração de Políticas Públicas no Estado Capitalista moderno**. Campinas: DPCT-Unicamp, 1993.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. 3º Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUÍ. Lei Nº 71.752 de 05 de dezembro de 2017. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas do Chuí e dá outras providências. Chuí (RS), 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. Prefeitura protocola projeto de lei sobre PPPs. 2018. Disponível em: <<https://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/prefeitura-protocola-projeto-de-lei-sobre-ppps>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. Gabinete da Prefeita. MENSAGEM Nº 042/2019. 2019. Disponível em: <<https://www.pelotas.com.br/storage/iluminacao/ContribuicaoIluminacaoPublica.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. O Município participa de programa de concessões e PPPs. 2021. Disponível em: <<https://www.pelotas.com.br/noticia/municipio-participa-de-programa-de-concessoes-e-ppps>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Prefeitura qualifica equipe para atuação com PPPs visando atrair investimentos para Rio Grande. 2021.

Disponível em: <

<https://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/prefeitura-qualifica-equipe-para-atuacao-com-ppps-visando-atrair-investimentos-para-rio-grande/>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Decreto Nº 19.152 de 27 de junho de 2022. Aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privada.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR. Lei 5.983. Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privada, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Santa Vitória do Palmar (RS) e autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal. Santa Vitória do Palmar, 22 de julho de 2018.

RÁDIO PELOTENSE (Pelotas). Gestão pública: prefeitura e Comunitas firmam parceria. Disponível em:

<https://www.radiopelotense.com.br/Pagina/4133/Gestao-publica-prefeitura-e-Comunitas-firmam-parceria>. Acesso em: 21 jan. 2023.

REDE JUNTOS. Sobre nós. Disponível em: <<https://redejuntos.org.br/nossa-causa/>>. Acesso em 05 jan 2023

RIBEIRO; Livia Maria de Pádua; PEREIRA; José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. **XXXVII Encontro da ENAP**. Rio de Janeiro, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR. Lei 5.983. Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privada, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Santa Vitória do Palmar (RS) e autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal. Santa Vitória do Palmar, 22 de julho de 2018.

RIO GRANDE. Parceria com a Comunitas ajuda Rio Grande a economizar R\$ 41 milhões. Disponível em: <<https://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/parceria-com-a-comunitas-ajuda-rio-grande-a-economizar-r-41-milhoes/>>. Acesso em: 16jan2023.

RIO GRANDE DO SUL. Mapa Estratégico do Governo do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/mapa-estrategico-do-governo>>. Acesso em 10 fev 2023.

RIO GRANDE DO SUL. RS PARCERIAS. Quem Somos. Disponível em:

<<https://parcerias.rs.gov.br/quem-somos>>. Acesso em 10 jan 2023.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L.. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. Rev. adm. empres., 2008 48(3), p. 64–80, jul. 2008.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.