

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
ODILA MARIA SANCHES

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA APLICADA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS
URBANOS

Taubaté - SP
2018

ODILA MARIA SANCHES

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA APLICADA À GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS
URBANOS**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira.

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Quésia Postigo Kamimura

Taubaté – SP

2018

**Ficha catalográfica elaborada pelo
SIBi – Sistema Integrado de Bibliotecas / UNITAU**

S211p Sanches, Odila Maria
Parceria público-privada aplicada a gestão de resíduos sólidos
urbanos / Odila Maria Sanches - 2018.
157f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Taubaté, Departamento de
Gestão e Negócios, 2018.

Orientação: Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira,
Departamento de gestão e Negócios.

11. Gestão. 2. Planejamento. 3. Desenvolvimento regional. 4.
Administração pública. 5. Parceria público-privada. I. Título.

ODILA MARIA SANCHES

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA APLICADA À GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS
URBANOS**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Data: / /

Resultado:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira
Assinatura _____

Universidade de Taubaté

Prof. Dr. Jean Soldi Esteves
Assinatura _____

Universidade de Taubaté

Prof. Dra. Quesia Postigo Kamimura
Assinatura _____

Universidade de Taubaté

Prof. Dr. Valter João de Souza
Assinatura _____

FATEC de São José dos Campos

Prof. Dr. Carlos Cezar de Mascarenhas
Assinatura _____

ETEP Faculdades

DEDICATÓRIA

*“Dedicado este trabalho a minha querida mãe
Elisabete Maria Sanches (in memorian), às
minhas filhas Odila Fernanda de Vasconcellos
Faria e Stella Rosyane de Vasconcellos Faria,
às minhas queridas netas Mariana e Teodora
e ao meu marido José Bernardo Ortiz”*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira, Coordenador Geral do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional (PGDR) da UNITAU, pela oportunidade de participar do mestrado e pela contribuição ao meu crescimento profissional. Em especial por ser meu orientador, um exemplo a ser seguido, e por colaborar imensamente para meu futuro profissional.

À minha Coorientadora Profa. Dra. Quesia Postigo Kamimura, por compartilhar seus conhecimentos e ainda por toda paciência e apoio e incentivo nos momentos difíceis, estando sempre disposta a auxiliar no projeto acadêmico, no tratamento de dados e análise dos resultados da pesquisa.

Aos professores membros da banca de qualificação e defesa, cujas correções e sugestões foram importantes para o enriquecimento deste trabalho.

Aos docentes do Programa de Mestrado Acadêmico em Planejamento e Desenvolvimento Regional (MPDR) da UNITAU, pelo auxílio, cordialidade e disponibilidade em todos os encontros, o que contribuiu grandemente para meu crescimento tanto pessoal quanto profissional.

Aos colegas de turma, por todos os momentos que passamos juntos no decorrer desta caminhada e que hoje me permite considerá-los amigos.

Aos gestores públicos e empreendedores das cidades em estudo, pela contribuição e ampla participação como sujeitos desta pesquisa.

A todas as pessoas da minha família, que deram todo o amparo emocional para eu prosseguir no mestrado, incentivando-me a nunca desistir.

Aos amigos e colegas de trabalho, em especial Terezinha de Fatima Matias, pelo apoio e todo o carinho despendido.

“Senhor, fazei-me um instrumento de Vossa paz”.

Oração de São Francisco

RESUMO

Dentre os instrumentos administrativos postos à disposição do poder público brasileiro, para a concretude dos interesses coletivos, encontram-se as denominadas parcerias público-privadas, mecanismo este cada vez mais utilizado pelos entes estatais, em que pesem as controvérsias e debates existentes acerca de sua devida operacionalização pelos agentes públicos em favor dos administrados. O recurso administrativo em discussão mostra-se, na atualidade, em muitos casos, como a via eleita para a prestação dos serviços públicos inerentes à gestão de resíduos sólidos urbanos, conforme experiências difundidas em diversas comarcas do país, destacando-se as vivenciadas pelas cidades de Itu e Osasco, ambas do Estado de São Paulo, assim como as demandadas pelo Estado soberano de Portugal, cujos ensaios representaram importantes avanços em face do tema. Dessa maneira, apresentando uma visão em sentido amplo, em especial quanto a forma de gestão adotada, a par de análises de ações operadas em casos internacionais e nacionais, dos territórios supramencionados, enaltecendo a importância da instituição de políticas, planos e programas com vistas a uma gestão sustentável e integrada da referida atividade estatal em prol dos cidadãos, se justifica a importância deste estudo. Contudo, a adoção de parcerias como as da espécie, missão simples não o é, de sorte que como grande desafio surge o alinhamento dos interesses entre entidade privada e o controle efetivo da Administração Pública. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa exploratória e descritiva para proporcionar maior compreensão dos fenômenos investigados, possibilitando que o problema de pesquisa fosse delineado com maior precisão, bem como um estudo de campo, caracterizando um processo de reflexão e análise da realidade do objeto de estudo no momento em que ele ocorre. Como resultados da pesquisa verificou-se que a viabilização dos investimentos de forma continuada e permanente gera a segurança da aplicação de uma PPP garantindo de forma efetiva os investimentos de longo prazo e a continuidade dos processos e atividades, e apesar de existir um norte legal a inspirar as possíveis PPP's, tal fórmula não abriga todos os casos, pois são amplas as possibilidades que se apresentam para os campos em que podem ser aplicadas, confirmando-se que a colaboração entre as entidades públicas e privadas consolida-se por meio das experiências de cada município. Assim sendo, conclui-se que com a devida politização e adequado manejo do referido vínculo público-privado, com a coerente gestão do pacto firmado, tanto sob os aspectos administrativos quanto financeiros, nos termos da legislação de regência, em todas as etapas do respectivo trabalho de coleta, findado com a devida reciclagem dos resíduos sólidos recolhidos, adviriam reflexos positivos à sociedade municipal, em conformidade, inclusive, com os princípios entabulados no artigo 37, da Constituição Federal, destacando-se, sobremaneira, o da eficiência dos serviços públicos.

Palavras-chave: Gestão. Planejamento. Desenvolvimento Regional. Administração Pública. Parceria Público-Privada. Resíduos Sólidos.

ABSTRACT

Among the administrative instruments available to the Brazilian public power, for the concreteness of collective interests are the so-called public-private partnerships, a mechanism that is increasingly used by state entities, regardless of the controversies and debates about their existence. Due to the operationalization of the public agents in favor of the administrative resource under discussion is nowadays, in many cases, as the chosen route for the provision of public services inherent to the management of solid urban waste, according to experiences spread in several districts of the country, highlighting those experienced by cities of Itu and Osasco, both of the State of São Paulo, as well as those demanded by the sovereign state of Portugal, whose trials represented important advances in the face of the theme. In this way, presenting a broad vision, especially as regards the form of management adopted, together with analyzes of actions carried out in international and national cases, of the aforementioned territories, praising the importance of the institution of policies, plans and programs with a view to a sustainable and integrated management of this state activity for the benefit of citizens, the importance of this study is justified. However, the adoption of partnerships such as those of the species, simple mission is not, so that as a great challenge arises the alignment of interests between private entity and effective control of Public Administration. The study was developed through exploratory and descriptive research to provide a better understanding of the phenomena investigated, allowing the research problem to be delineated with greater precision, as well as a field study, characterizing a process of reflection and analysis of the reality of the object of study as it occurs. As a result of the research, it was verified that the viability of the investments in a continuous and permanent way generates the security of the application of a PPP, effectively guaranteeing the long-term investments and the continuity of the processes and activities, and although there is a legal north to to inspire the possible PPPs, this formula does not cover all the cases, since the possibilities that are presented for the fields in which they can be applied are ample, confirming that the collaboration between the public and private entities consolidates through the experiences of each municipality. Therefore, it is concluded that with due politization and adequate management of this public-private bond, with the coherent management of the pact signed, both administrative and financial aspects, under the terms of the regency legislation, at all stages of the respective collecting the collected solid waste would have positive effects on the municipal society, in accordance with the principles established in article 37 of the Federal Constitution, especially the efficiency of public services.

Key-words: Management. Planning. Regional Development. Public Administration. Public-Private Partnership. Solid Waste.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da Infraestrutura de Resíduos do Nordeste	52
Figura 2 – Sistemas de Gestão de Resíduos em Portugal	53
Figura 3 – Quadro de compreensão do universo da pesquisa documental	74
Figura 4 – Eixo 1 – PPP aplicada à Gestão de Resíduos Sólidos: população e mercado	83
Figura 5 - Eixo 2 - PPP como modalidade de gestão	84
Figura 6 - Eixo 3 - Segurança institucional e continuidade administrativa	85
Figura 7 - Eixo 4 - Financiamento	86
Figura 8 - Eixo 5 - PPP e desenvolvimento local e regional	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferenças entre a Administração Pública e a Administração Privada	55
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pensamento sobre PPP.....	88
Tabela 2 – Comportamento da População.....	93
Tabela 3 – Conscientização da Sociedade.....	97
Tabela 4 – Papel da Administração Pública.....	100
Tabela 5 – Participação das empresas.....	104
Tabela 6 – Motivação para implementação de PPPs.....	105
Tabela 7 – Preparo dos Gestores Públicos.....	106
Tabela 8 – Colaboração entre os setores público e privado.....	108
Tabela 9 – Processo organizativo (tramitação).....	110
Tabela 10 – Modelos de inspiração.....	111
Tabela 11 – Interpretação das garantias.....	112
Tabela 12 – Fatores que influenciam a implantação de políticas de longo prazo na gestão de resíduos sólidos.....	113
Tabela 13 – Condições necessárias no âmbito político e legal.....	115
Tabela 14 – O papel da PPP's no investimento.....	117
Tabela 15 – O impacto no movimento de investimento financeiro.....	118
Tabela 16 – Vantagens.....	120
Tabela 17 – Desvantagens.....	122
Tabela 18 – Desafios.....	124
Tabela 19 – Alterações estruturais e organizacionais.....	126
Tabela 20 – Contribuição ao Desenvolvimento local e regional.....	127
Tabela 21 – Indicação e ressalvas.....	128

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Problema.....	18
1.2	Objetivos	18
1.2.1	Objetivo Geral	18
1.2.2	Objetivos Específicos	18
1.3	Delimitação dos estudos.....	19
1.4	Justificativa do trabalho.....	19
1.5	Estrutura do Trabalho	20
2	REVISÃO DE LITERATURA	21
2.1	Políticas Públicas.....	21
2.2	Modelos de Gestão Pública	23
2.3	Parcerias Público Privadas - PPP	34
2.3.1	Origem das PPP's: A experiência internacional.....	45
2.3.1.1	A Experiência Portuguesa na Gestão de Resíduos Sólidos.....	50
2.3.2	A contemporaneidade das PPP's	54
2.3.3	As vantagens das PPPs	56
2.3.4	As desvantagens das PPPs.....	60
2.4	PPP's e Proteção Ambiental.....	61
2.5	Gestão de Resíduos Sólidos	62
2.5.1	A Origem da Política Nacional de Resíduos Sólidos	63
2.5.2	Destinação de Resíduos Sólidos.....	66
2.5.3	Coleta domiciliar	68
2.6	Aplicação de PPP's na Gestão de Resíduos Sólidos	70
3	METODOLOGIA	73
3.1	Tipo de pesquisa.....	73
3.2	Participantes da Pesquisa.....	75
3.2.1	Itu.....	75
3.2.2	Osasco	77
3.3	Coleta de dados	78
3.4	Análise dos dados.....	78

4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	81
4.1	Dados sociodemográficos.....	81
4.2	Apresentação dos Eixos Norteadores	82
4.3	Resultados do Eixo 1: PPP aplicada à Gestão de Resíduos Sólidos: população e mercado	88
4.4	Resultados do Eixo 2: PPP como modalidade de gestão.....	105
4.5	Resultados do Eixo 3: Segurança institucional e continuidade administrativa	112
4.6	Resultados do Eixo 4: Financiamento	117
4.7	Resultados do Eixo 5: PPP e desenvolvimento local e regional	125
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
	REFERÊNCIAS	134
	ANEXO I – PARECER DO COMITÊ DE ETICA NA PESQUISA.....	149

1 INTRODUÇÃO

Os governos vêm fazendo expressivas mudanças nas políticas de Administração Pública desde a década de 1980. Isso ocorre em meio a redefinições nas entidades públicas nas últimas três décadas, substituindo o termo Administração Pública por Gestão Pública. Essa substituição marca o rompimento com a Administração Pública tradicional e adoção de ferramentas da gestão do mundo dos negócios.

Esse fato se dá pela crescente demanda por alocação prioritária de recursos no desenvolvimento de políticas públicas para infraestrutura, saneamento básico, saúde, educação, transporte e segurança, entre outros serviços públicos, condições que inserem a Gestão Pública prejudicada em sua capacidade de investimentos em infraestrutura, que é essencial para o planejamento e desenvolvimento regional (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Conforme Carneiro e Menicucci (2013) a partir do diagnóstico que Druker (1993) apresentou sobre a revolução nos sistemas de gerenciamento a partir dos anos 1950, pondera-se que gestão não se refere à hierarquia organizativa de uma administração clássica, mas à capacidade de promover a inovação sistemática do saber e tirar dela o máximo rendimento na sua aplicação à produção.

Para Carneiro e Menicucci (2013) e Duarte e Silva (2014) gerir significa assumir a responsabilidade sobre a ação de um sistema, o que remete à noção de um espaço onde se articulam relações e negociações. O foco dessa definição está em processos que são únicos ao setor público e se referem à gestão de um conjunto de organizações, e não a apenas uma, e à necessidade de se ajustar ao sistema completo da governança pública.

Mais recentemente o debate em torno da reforma da Administração Pública aprofunda-se na ideia de governança democrática ou outras denominações para processos que valorizam a ampliação da participação dos membros da sociedade nas escolhas sociais e ou na Gestão Pública, não como consumidores de serviços, mas como cidadãos (SECCHI, 2009; PETERS; PIERRE, 2010), os quais devem ser tratados sem discriminação de cor, sexo, raça, idade, classe social, religião, partido, cargo, função pública ou privada, de forma igualitária.

Compreende-se a Gestão Pública, como ferramenta de ação política que deve buscar a constituição de uma sociedade democrática e equitativa, comprometida com a qualificação

dos processos de gestão, melhorando a efetividade de sua administração. O escopo é implementar políticas que impactem positivamente no planejamento e desenvolvimento do município frente aos processos de integração regional no que se refere a gestão de ações públicas como respostas às necessidades sociais e são incorporadas aos processos de decisão, programação, execução e avaliação dessas ações.

Trata-se da formulação, implementação e gestão de políticas públicas, idealizadas como linhas de ação coletiva que consolidem os direitos sociais, em resposta as questões da coletividade, por meio da distribuição de serviços (SECCHI, 2009; SOUZA, 2010).

De acordo Souza (2010) o maior desafio para a Administração Pública está nas estratégias de desenvolvimento dos modelos de gestão que alinhe suas missões e objetivos às dificuldades e conquistas dos projetos de modernização e os impasses das experiências dessa na Gestão Pública.

Behlke (2014) corrobora para esse pensamento afirmando que:

Os aspectos culturais das organizações públicas podem, e devem, ser consideradas como ponto de partida para uma mudança na administração pública do nosso país. Os aspectos positivos devem ser valorizados, enquanto que os vícios e barreiras começam – gradualmente – a ser combatidos. É necessário mostrar a todos que há benefícios nas mudanças, que há um senso de causa a ser seguido (BEHLKE, 2014, p. 52).

A parceria, portanto, sempre esteve enraizada na mente e no espírito do homem, instituída, desde os primórdios, primeiramente por ser essencial para a sobrevivência, e mais tarde em prol do progresso das comunidades (SOUZA, 2010; ABDALA, 2015).

Conforme Pontual (2008), o Estado começou a atuar na sociedade, nos anos 1990, influenciando diretamente a economia no âmbito da gestão política com parcerias entre governos e setores da sociedade civil, promovendo a democratização da sociedade civil que passou a assumir responsabilidades de caráter público.

Para sugerir experiências nesse campo, o orçamento participativo tem gerado contribuições democráticas, originando expressivas alterações tanto para as ações estatais como para as ações dos setores sociais envolvidos.

De acordo com Souza (2010) e Carneiro e Menicucci (2013), a flexibilidade encontrada nos modelos elegíveis¹ para as Parcerias Público-Privadas (PPPs) é adequada para superar as dificuldades frequentes de financiamento dos projetos financiados exclusivamente por taxas públicas, com destaque para adoção de padrões explícitos de avaliação de desempenho articulados com maior flexibilidade e variedade na provisão de serviços que persistiram sob a responsabilidade do Estado em todas as áreas em que foram feitos os instrumentos legais para o seu desenvolvimento, criando mecanismos de entrega com base nos subsídios totais ou parciais do governo.

Trata-se, efetivamente, a qualificação das entidades como organizações sociais, de instrumento criado no bojo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado com vistas a dotar a prestação dos serviços sociais de maior flexibilidade, através da interposição destas entidades entre o Estado e a sociedade receptora dos serviços (SOUZA, 2010, p. 204-5).

Das medidas adotadas, a participação cidadã e participação social resultaram mudanças no papel do Estado, correlativamente ao mercado e à sociedade, articuladas com redefinições abrangentes nas modalidades e estilos de gestão, incorporando aspectos como aumento de competição, contratualização e remuneração baseado em avaliação de desempenho (SECCHI, 2009, CARNEIRO, MENICUCCI, 2013).

Nesse contexto, a participação cidadã na gestão dos interesses coletivos passa a significar também participar do governo, disputando espaços de definição e gestão das políticas públicas, questionando o monopólio do Estado como gestor da coisa pública, construindo espaços públicos, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, pela gestão participativa, a cogestão, e a interface entre o Estado e a sociedade (MILANI, 2008; ROCHA, 2009).

A gestão participativa pressupõe um Estado democrático, que tem seus eixos fundamentais nos direitos de cidadania, sintetizados na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Daí que a construção de uma gestão democrática seja a busca de um modelo em que Estado e Sociedade se confirmem como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas. Em se tratando da experiência de novas formas de participação no contexto

¹ PFI (Private Finance Initiative) - iniciativa para o financiamento privado; PSC (Purchase of Services Contracts) - contratos de aquisição de serviços; modelo BOOT (Build Own Operate Transfer) - em que não há propriamente um contrato de operação entre as partes pública e privada; DBFOT (Design, Build, Finance, Operate and Transfer) - integração das quatro funções ao parceiro privado.

brasileiro, os Conselhos Gestores constituem-se em exemplo nesse sentido (MILANI, 2008; ROCHA, 2009).

O Projeto de Lei nº 2.546/2003, da Câmara de Deputados (BRASIL, 2003a), deu origem a Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de PPP e exige que haja um serviço suplementar, como a sustentação da obra, por exemplo, a ser dada o cumprimento ao longo da contratação.

No que concerne à Lei 11.688/04, do Estado de São Paulo, ela assinala em seu art. 5º, parágrafo 1º, que “não serão objeto de parcerias público-privadas a mera terceirização de mão de obra e as prestações singelas ou isoladas” (SÃO PAULO, 2004).

O ditame legal constitui que essas parcerias sejam “uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva dos setores público e privado” (BRASIL, 2003a).

Na esfera federal, a lei 11.079/04 é explicada ao prevenir que não é possível PPPs para o fornecimento isolado de um bem ou de uma obra, ou seja, assevera que como instrumento efetivo, deve ter seu objeto sempre associado à prestação de um serviço na viabilização de projetos fundamentais ao crescimento do país e sejam modalidades por meio da atuação transparente da administração pública e no regramento fiscal de responsabilidade fiscal, mediante suas experiências práticas, pois é neste arranjo de Parceria Público-Privada

[...] que se propõe uma nova regulação das parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, partindo da constatação de que o regime atual assistemático não permite nem o desenvolvimento do setor, nem as necessárias ferramentas de fiscalização e controle ao Estado” (SOUZA, 2010, p. 267).

Na esteira das lições que se apresentarão no desenvolvimento desse trabalho é que se pretende delinear um processo organizativo de Parceria Público-Privada para a aplicação das Políticas Públicas na Gestão de Resíduos Sólidos, com base na fundamentação legal, na lição de alguns teóricos e na pesquisa com os gestores das cidades de Itu e Osasco.

1.1 Problema

Como estão sendo estabelecidos os processos de implementação de PPPs, no município de Taubaté, considerando os aspectos organizativos e de financiamento, especificamente na gestão de resíduos sólidos nos municípios de Itu e Osasco?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o processo de organização de Parcerias Público-Privadas, no município de Taubaté, por meio da análise das experiências de duas cidades do Estado de São Paulo: Itu e Osasco.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Conhecer duas experiências de planejamento de PPPs em Gestão de resíduos sólidos em coleta domiciliar urbana;
- Examinar quais as dificuldades e facilidades encontradas nas experiências investigadas;
- Interpretar quais os pontos fortes e fracos da implantação de uma PPP;
- Reunir subsídios para o delineamento dos processos organizativos de uma PPP; e
- Compreender a implantação de uma PPP na gestão de resíduos sólidos.

1.3 Delimitação dos estudos

A pesquisa foi desenvolvida nas cidades de Osasco e Itu, escolhidas como *locus* de pesquisa pela acessibilidade, mediante as experiências que estas apresentam na implantação de PPPs em suas gestões de resíduos sólidos, sendo realizadas entrevistas com três gestores municipais e quatro gestores empresariais, uma vez que muitos gestores, consultados, não conseguiram horários em suas agendas para que pudesse desenvolvê-las. As entrevistas foram realizadas, pessoalmente no *locus* de trabalho, no período de 30/04/2016 a 12/08/2016, conforme a disponibilidade da agenda dos entrevistados.

1.4 Justificativa do trabalho

O interesse por este estudo surgiu na veemência da implantação de uma PPP na gestão de resíduos sólidos na cidade de Taubaté/SP, identificando que a infraestrutura é um fator fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social. A escassez e o esgotamento de recursos públicos frente à crescente demanda impossibilitam substancialmente este desenvolvimento.

Assim verificar se a viabilização de investimentos por meio de parcerias com o setor privado e a efetiva aplicabilidade junto à Gestão Pública pode contribuir para o aperfeiçoamento da prestação do serviço público.

Nesse contexto é que se viu a necessidade de analisar os modelos de Parcerias Público-Privadas, com o intuito de contribuir para a gestão de resíduos sólidos do município de Taubaté, em especial para aperfeiçoar os serviços prestados pela Administração Pública tendo em vista os problemas advindos da crise econômica que se reflete na diminuição de recursos públicos (SUNDFELD, 2011).

Assim, coloca-se como desafio uma estruturação institucional e legal, adequada à nova realidade, no ponto que se refere ao financiamento da prestação de serviços e do reaparelhamento da infraestrutura de responsabilidade do Município, em que a Administração Pública não seja a única provedora, mas continue exercendo sua liderança estratégica, fiscalizadora e regulatória, proporcionando condições necessárias e promovendo um ambiente

propício para o desenvolvimento dessas parcerias, procurando a complementaridade de suas ações em prol de ganhos para a sociedade.

1.5 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho foi desenvolvido em cinco seções. A primeira traz a introdução à temática da gestão pública e às parcerias público-privadas e expõe o problema da pesquisa, os objetivos que se pretende alcançar, sua delimitação e justificativa, bem como a estrutura do trabalho em si.

Na segunda seção, apresenta-se uma revisão de literatura, que aborda os modelos de Gestão Pública e os conceitos de PPP, gestão de resíduos sólidos e a aplicação de PPPs à gestão, para conhecer e esclarecer a ideia que se tem e desenvolver futuramente um projeto no município.

Na terceira seção, descrevem-se os materiais e métodos utilizados no desenvolvimento do trabalho. Na quarta, dando continuidade, explana-se sobre os resultados alcançados com a pesquisa e apresentam-se as experiências desenvolvidas nas cidades de Itu e Osasco, escolhidas para ilustrar este trabalho pela acessibilidade; Na sequência, a quinta seção, traz as considerações finais a respeito das teorias apresentadas e das experiências escolhidas como referencial, visando a aplicação de PPPs à gestão de resíduos sólidos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, apresenta-se a revisão bibliográfica para embasamento da pesquisa, explanando-se sobre as políticas públicas; modelos de gestão públicas, do patrimonialismo à governança pública; PPP, sua contemporaneidade, vantagens e desvantagens; a PPP e a proteção ambiental; gestão de resíduos sólidos, origem da política nacional, destinação dos resíduos, coleta domiciliar e a aplicação de PPP na gestão de resíduos sólidos.

Secchi (2009) partindo da concepção de Brugué e Subirats (1996) de que gestão é um ato complexo que nos aproxima do mundo da política, explica que a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. O autor, assevera que nesse sentido não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa.

A perspectiva da análise da gestão pública é indissociável da análise do Estado e sua configuração, o que remete ao papel por ele assumido historicamente em diferentes contextos, explanando-se sua evolução histórica até a gestão pública bem como, de forma prospectiva, analisar as tendências ou possibilidades de seu desenvolvimento futuro refletindo sobre o papel esperado do Estado no momento atual.

2.1 Políticas Públicas

Souza (2006) e Serafim e Dias (2012) analisam que as políticas públicas buscam um entendimento do processo de elaboração e suas características, considerando que a área de políticas públicas foi referenciada por grandes pensadores, como Laswell (1936; 1958), Simon (1957), Lindblom (1959; 1979) e Easton (1965) e retomando seus pensamentos, ensinam que Laswell (1936, 1958) evidenciaram a expressão análise de política pública (*policy analysis*) como forma de harmonizar conhecimento científico com a produção empírica dos governos e também como forma de constituir o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), ponderando que a limitação dessa poderia ser minimizada pela ciência do racional. Para ele, a racionalidade dos decisores.

Essa racionalidade pode ser maximizada, satisfatoriamente, pela criação de um conjunto de regras e incentivos que enquadre e modele o comportamento dos atores na direção de resultados desejados.

Lindblom (1959; 1979) discutiu a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e sugeriu a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder, a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, o que não teria fundamentalmente um fim ou um princípio.

Eastone (1965) cooperou para a área ao definir a política pública como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo ele, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Serafim e Dias (2012, p. 124) ainda recorrem a Souza (2006, p. 24) apresentando algumas definições de políticas públicas, pois,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

Serafim e Dias (2012, p. 124) complementam o pensamento considerando que as “Políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer. Suas ações - ou inações – refletiriam os comportamentos dos atores que nele atuam”.

O papel que o Estado exerce na sociedade sofreu muitas transformações ao longo do tempo. No século XVIII e XIX, tinha como principal objetivo a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo. Com a expansão da democracia, as responsabilidades se

diversificaram e atualmente, é comum se afirmar que o papel do Estado é promover o bem-estar da sociedade.

De acordo com Caldas (2008) para promover o bem-estar é preciso desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente, utilizando-se das Políticas Públicas que podem ser definidas da seguinte forma: “(...) Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...)” (CALDAS, 2008, p. 5). São, portanto, a totalidade de ações, metas e planos que os governos nacionais, estaduais ou municipais traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

2.2 Modelos de Gestão Pública

De acordo com Carneiro e Menicucci (2013) as mudanças ocorridas nos cenários econômicos, social, político e tecnológico, no século XXI, apontaram para novas tecnologias gerenciais na administração das organizações, inclusive para as governamentais, fazendo com que os objetivos a serem alcançados estejam alinhados junto a um planejamento estratégico coerente com o desenhado para o curto, médio e longo prazo; bem como os recursos, estarem otimizados na execução das atividades da organização.

“A tarefa da Administração é a de interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional [...]” (LACOMBE, 2009, p. 36) para que as metas sejam claras e bem definidas na tomada de decisão acerca da melhor forma de combinar essas variáveis em cumprimento da missão expressa.

Segundo, o autor, o procedimento no gerenciamento de recursos e pessoas é único e ocorre por meio dos processos de planejamento, organização, direção e controle, divergindo somente quanto à legislação específica, às normas internas e à cultura organizacional.

Costa (2008), Secchi (2009) e Medeiros e Levy (2009) legitimam o pensamento de que na Administração Pública brasileira o processo evolutivo dos modelos praticados pelas organizações governamentais são o patrimonialismo, de 1500 a 1930); a burocracia, de 1930 a 1990; o Gerencialismo, a partir de 1990, e a governança pública, a partir da década 2000, que representam, cada qual, um determinado período histórico.

Discute-se, no entanto, que não houve sobreposição exclusiva de um modelo sobre o anterior, de modo que particularidades de todos os modelos podem ser encontradas na Administrações Públicas da atualidade.

De acordo com Portela Júnior (2012), o patrimonialismo é típico dos Estados absolutistas europeus do século XVIII, em que o Estado era extensão do poder do administrador público e os seus servidores eram vistos como nobres que recebiam este título por indicações do governante, tendo como principal característica a não distinção entre a esfera pública e a privada, pois tratavam-se de comunidades fechadas, de maneira que faziam de tudo para impedir que outros indivíduos adentrassem em tal grupo e compartilhassem do poder ali centralizado. Para o autor:

O patrimonialismo consiste em uma forma específica da dominação tradicional, possuindo, portanto, as características apontadas. Propõem-se aqui uma leitura do tema em Weber – com base em Economia e sociedade – que distingue três eixos distintos, mas complementares, de conceituação. Em cada um deles, ao mesmo tempo em que se elaboram as características específicas da “dominação patrimonial”, esse tipo é diferenciado de outras variantes da dominação tradicional (PORTELA JÚNIOR, 2012, p. 12),

Na visão patrimonialista a gestão pública deveria servir a população para satisfazer ou dar condições para que suas necessidades fossem atendidas. Entendia-se que o Estado era uma entidade que carecia de ter suas necessidades satisfeitas pelo trabalho dos seus governados.

Os governantes consideraram o Estado como seu patrimônio, havendo uma total confusão entre o público e o privado. Na perspectiva de Portela Júnior (2012, p. 16) “predomina a arbitrariedade em princípio totalmente livre do senhor, o qual delega, sem restrições, tarefas e posições a favoritos pessoais”, como consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

Com o advento da Revolução Francesa, os ideais democráticos passaram a pressionar para que haja uma administração pública profissionalizada, atendendo os princípios constitucionais como isonomia, moralidade, publicidade, entre outros. Junto com o esse movimento e com o crescimento do pensamento capitalista a sociedade e o mercado se distinguiram do Estado. É a partir dessa junção que a administração patrimonialista se torna um modelo ineficiente e inaceitável (SECCHI, 2009).

Com o capitalismo industrial e as democracias que surgem no século XIX, a administração patrimonialista torna impraticável, pois é primordial para o capitalismo a

ruptura entre o Estado e o mercado e a democracia só pode existir quando a sociedade se distingue do Estado, controlando-o. Surge então a necessidade de desenvolver um tipo de administração que separasse o público do privado.

Dessa forma, a administração pública burocrática foi adotada para suprir a administração patrimonialista, onde o patrimônio público e o privado tinham sua utilização distorcida e embaraçada. Ela surge também para reprimir a corrupção e o nepotismo, características do modelo anterior (BRESSER-PEREIRA, 2006).

O modelo burocrático weberiano é um exemplo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. É atribuído a Max Weber, porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características.

O modelo também é conhecido na literatura inglesa como *Progressive Public Administration - PPA*, referindo-se ao modelo que inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX, durante a chamada *progressive era* (SECCHI, 2009).

Desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido na Administração Pública, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa. Desde lá o modelo burocrático foi experimentado com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século XX em organizações públicas, privadas e do terceiro setor (SOUZA, 2010).

Weber fazia referências ao burocrata como profissional e à disseminação do modelo burocrático em países ocidentais, suas características de especialização, controle, e, sobretudo, racionalismo. Foi apenas após sua morte que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas.

Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição (SECCHI, 2009; PORTELA JÚNIOR, 2012).

O modelo burocrático está presente na Constituição de 1988 e em todo o sistema do direito administrativo brasileiro. Ele está baseado no formalismo e na presença constante de normas e rigidez de procedimentos (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Um dos motivos da adoção desse modelo seria porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto a hipótese de eficiência em que se baseava não se revelou autêntico, pois se constatou que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público.

Na verdade, a administração burocrática é cara, lenta, autorreferida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2006; 2007; MARQUES, 2008). A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (BRASIL, 1988; BRESSER-PEREIRA, 2006; 2007; SECCHI, 2009; ALBERNAZ, 2010).

Outras características do modelo que derivam do profissionalismo são a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho. O ideal é a criação de uma hierarquia de competências com base na meritocracia. A promoção do empregado para postos mais altos na hierarquia depende da experiência na função (senioridade) e desempenho (*performance*). (SECCHI, 2009).

De acordo com Secchi (2009) e Portela Júnior (2012) o modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de expertise entre os trabalhadores das organizações. Um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução. Com base no princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre planejamento e execução dá contornos práticos à distinção wilsoniana entre a política e a administração pública, na qual a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública.

Assim, a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas. No setor privado, a burocracia weberiana consolidou a prescrição de Taylor sobre divisão de tarefas entre executivos e operadores: uso da mente x músculos.

A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do como as coisas são feitas (SECCHI, 2009; PORTELA JÚNIOR, 2012).

De acordo com Quintanilha (2010) outro valor implícito na ideia de burocracia é a equidade, pois ela é desenhada para dar tratamento igualitário aos empregados que desempenham tarefas iguais (tratamento, salários, entre outros). A burocracia também é desenhada para prover produtos e serviços *standard* aos destinatários de suas atividades.

Como afirma Secchi (2009), Merton (1949) elaborou a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, analisando os seus efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida. Esses efeitos negativos foram chamados de disfunções burocráticas: o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas.

Outro aspecto levantado por Secchi (2009) é o excesso da senioridade como critério para ascensão funcional que, pode travar a competição entre funcionários e fomentar um senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, causando um destacamento dos interesses dos destinatários/clientes dos serviços da organização. Ademais, a impessoalidade levada ao pé da letra pode levar a organização a não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais.

Secchi (2009) assevera que a arrogância funcional em relação ao público destinatário, em especial no serviço público, pode ser ainda mais prejudicial em organizações que dependem da criatividade e da inovação, pois, em muitos casos, o funcionalismo público goza de situação de monopólio na prestação de serviços.

Conforme Serafim e Dias (2012) depois de Merton (1949), outras críticas foram feitas e elas podem ser notadas implicitamente na visão pós-modernista do mundo que envolve uma compreensão complexa e multifacetada da humanidade, contendo lições para os administradores nas características dos modelos pós-burocráticos de organização.

Assim, Denhardt (2012) sugere que a vida no mundo pós-moderno torne cada vez mais evidente a dependência entre cidadãos e administradores, o que impulsiona um diálogo público de melhor nível em busca de uma burocracia pública para o desenvolvimento de um senso de legitimidade no campo da administração pública, destacando os modelos da Administração Pública Gerencial (APG), o Governo Empreendedor (GE), e a Governança Pública (GP).

Os dois modelos compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*, ou seja, mercantilização e prestação de contas (KETTTL, 2006).

A APG e o GE são frequentemente chamados de gerencialismo. A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da Administração Pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

Kettl (2006), Secchi (2009) se referem à APG como um movimento delimitado em espaço e tempo, como um processo de mudança na Administração Pública do norte da Europa, do Canadá, e na Oceania nos anos 1980 e 1990. A APG é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de “*políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo*”. Os autores consideram a APG um conjunto de ferramentas e não uma ideologia, tendência ou movimento.

Conforme Bresser-Pereira (2006, 2007), a APG emergiu, com a instituição da Emenda Constitucional 19/98, implementando o Estado Brasileiro da Administração Pública Gerencial como modo de enfrentar a crise fiscal e como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado. Em resposta à crise do Estado, reconhece que:

Novos paradigmas gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas, formalizadas e piramidais e sistemas de controle 'tayloristas' são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias... (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 252)

Como argumentam Bresser-Pereira (2006, 2007) e Guimarães (2012), doutrinas e justificativas são relativamente coerentes umas com as outras e algumas filosofias podem usar certas prescrições baseadas em algumas justificativas, já outras filosofias podem usar as mesmas prescrições baseadas em justificativas totalmente diferentes. Diante desse novo contexto da APG, o Estado passou a utilizar instrumentos do direito privado para aprimoramento do desempenho estatal.

As justificativas são compostas por valores, frequentemente parciais e contestáveis, mas com força normativa. Algumas características desse novo modelo implicam em maior transferência de responsabilidade de execução para unidades fisicamente descentralizadas, maior discricionariedade dos administradores, uso de técnicas de gestão provenientes do setor

privado, avaliação de desempenho, controle em relação aos resultados produzidos, em vez de controlar processos (ALBERNAZ, 2010).

Bresser-Pereira (2006; 2007) e Secchi (2009), corroboram o pensamento de que a APG é um modelo normativo para a gestão pública, fundado em argumentos, doutrinas e justificativas derivados da interpretação positiva ao grupo sigma de valores.

De acordo com Bresser-Pereira (2006, 2007), Secchi (2009) e Albernaz (2010), pode-se dizer que a necessidade de uma administração pública gerencial decorreu de problemas não só de crescimento e mudança nas necessidades e exigências da população como também as dúvidas a respeito da legitimidade da burocracia perante as demandas da cidadania.

Dessa forma, a administração pública gerencial se apresentou como corretora para esses sintomas emblemáticos da burocracia, direcionando seu foco no aumento da qualidade dos serviços e na redução dos custos, com iniciativas como a criação do Plano Plurianual 2000-2003 (PPA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa regulamentação foi essencial para criar um ambiente legal seguro capaz de atrair investimentos privados para as Parcerias Público-Privadas (ALBERNAZ, 2010). Como pode-se observar propôs-se o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, orientada para resultados e aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa de plateia/executora para ator/parte do Estado.

O gerencialismo, contudo, não é o antônimo da burocracia, pois o primeiro apoia-se na segunda conservando os seus princípios básicos – admissão de pessoal segundo critérios rígidos e a meritocracia na carreira pública. Como bem recorda Albernaz (2010) que na administração pública brasileira, a Constituição de 1824 já definia como condição para se ingressar no serviço público que “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos, civis políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por talentos ou virtudes” (BRASIL, 1824). Talento e virtudes eram, portanto, requisitos imprescindíveis para a admissão ao setor público.

Dentre as principais diferenças entre a era burocrática e a era gerencial é que a primeira se concentra no processo e é autorreferente enquanto que a segunda se orienta nos resultados e é orientada para os cidadãos (MASCARENHAS, 2010).

De acordo com Lima (2014), além dos acontecimentos políticos, internacionais e nacionais ocorridos na década de 1990, deve se dedicar essas transformações à mudança de consciência dos cidadãos, onde a sociedade já não reconhecia a administração burocrática

como autossuficiente para atender às demandas que a sociedade civil apresentava aos governos, bem como de que suas exigências, ao Estado, eram muito superiores ao ofertado.

De acordo com Secchi (2009), Osborne e Gaebler (1992) estabeleceram o governo empreendedor como um estilo pragmático de gestão pública. Essa abordagem foi claramente inspirada na teoria administrativa moderna, trazendo para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada.

De acordo com Albernaz (2010, p. 17) “O GE divide alguns princípios básicos com a APG, como a valorização da produtividade, descentralização, eficiência na prestação de serviços e prestação de contas”.

Originalmente, as ideias do GE se desenvolveram com maior intensidade nos Estados Unidos, quando a abordagem de Osborne e Gaebler foi utilizada no programa de governo do partido democrático nas eleições presidenciais de 1992, e posteriormente usada como base para o Resultado do Desempenho do Governo de 1993 (*Government performance results act*) e o Programa Nacional de Desempenho da Administração Pública (*national performance review*) durante a administração Clinton-Gore (SECHI, 2009).

De acordo com Secchi (2009), o livro de Osborne e Gaebler (1992) mostra coerência em valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha, especialmente nos capítulos dois (governo que pertence à comunidade) e nove (governo descentralizado), defendem uma visão quase romântica com relação ao comportamento e motivação dos cidadãos e funcionários pelos temas públicos, exaltando valores ligados ao filão filosófico do comunitarismo, principalmente quando evocam a importância do envolvimento cívico no processo de mudança, comunicação e parceria entre esferas públicas e privadas, que de acordo com Albernaz (2010) protege a participação do cidadão nas decisões públicas, pois segundo o modelo, as administrações públicas não devem implementar políticas públicas sem que os principais interessados manifestem opinião.

Na esteira das lições de Secchi (2009), Souza (2010), Albernaz (2010), Lima (2014) entres tantos outros, a administração pública, para ser empreendedora, deve ter consciência no trato com o dinheiro público, sabendo trabalhar e planejar com poucos recursos, agregando valor ao serviço público.

Como visto anteriormente, os dois modelos de administração pública, apresentados, não foram totalmente descartados, havendo o aperfeiçoamento dos métodos eficazes e

descarte dos métodos ineficazes que tratavam a administração pública como uma administração privada.

Enquanto conceitos de administração, estes podem ser utilizados para o planejamento e a gestão na administração pública, não focada nos interesses de competição com o mercado e com demais entes de instâncias públicas. Como também competir para o atingimento de metas, distanciando-se de sua função social e do papel público de elencar prioridades de governo, focando unicamente a gestão voltada ao interesse de conquistar índices valorativos que registrem resultados quantitativos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

As críticas mais conexas realizadas ao modelo gerencial não dizem respeito à volta ao modelo burocrático, mas sim à correção do gerencialismo puro (*managerialism*) no sentido de incorporar novos significados. A busca somente pela eficácia pode, se levada às últimas consequências, retardar e atrapalhar seriamente o gerente público (SECHI, 2009; ALBERNAZ, 2010; CARNEIRO, MENICUCCI, 2013).

Dessa forma surge uma tendência que agrega um conjunto de importantes ideias sobre a temática “Nova Gestão Pública”. No gerencialismo já havia o foco na busca de instrumentos para melhorar os processos administrativos. A nova gestão pública supõe uma significativa mudança de perspectiva sobre a maneira de alcançar resultados no âmbito público, servindo como celeiro de orientações, métodos e diversas técnicas.

Para Matias-Pereira (2010),

Os governantes buscam, na atualidade, desenvolver ações e medidas para melhorar o desempenho da Administração Pública (...), destacam-se aquelas orientadas para a priorização na gestão por resultados, monitoramento de prioridades de governo e programas estratégicos, e contratualização de resultados (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 7).

Bresser-Pereira e Spink (2006) já asseveravam que este modelo visa contribuir de forma significativa para o aumento da igualdade no acesso aos serviços públicos e requer o planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, maior autonomia gerencial, elaboração de indicadores de desempenho e, sobretudo, a avaliação dos resultados obtidos.

Além disso, a sociedade passa a atuar como observadora da utilização dos recursos de forma transparente, introduzindo os cidadãos no debate público, com o objetivo de garantir que os direitos da coletividade se façam valer. Para os autores:

O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para tanto, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o —tamanho do Estado – e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p. 36).

A definição de governança não é livre de contestações. Isso porque tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de “*governance*” são as Relações Internacionais, Teorias do Desenvolvimento, a Administração Privada, as Ciências Políticas e a Administração Pública (SECCHI, 2009).

Governança na linguagem empresarial e contábil significa um conjunto de princípios institucionais básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto, dos quais cita-se como exemplos: a articulação entre autoridades para controlar o respeito à legislação e a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado, a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com organizações externas (sindicatos, credores entre outros) e *stakeholders* internos (empregados), além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas (MOTTA, 2013).

A interpretação de governança adotada neste artigo é a derivada das ciências políticas e administração pública, como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (SECHI, 2009).

Secchi (2009) e Souza (2010) corroboram o pensamento de que a força motriz por trás do movimento da GP são três:

- 1) A crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que novas concepções de governança são necessárias;
- 2) A ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*), no qual a incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos é denunciada, desconfia da habilidade estatal de resolver seus próprios problemas de forma autônoma e prega a redução das autoridades nacionais em favor de organizações

internacionais (Blocos regionais, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial) em favor de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas); e

3) a própria APG como modelo de gestão da administração pública nacional, estadual e municipal, focada em maior atenção no desempenho e no tratamento dos problemas do que nas perguntas “quem” deve implementar ou “como” devem ser implementadas as políticas públicas.

Na verdade, Sechi (2009) e Peters e Pierre (2010), consideram a GP uma consequência do movimento da APG, com a qual compartilha algumas características, pois “há alguma semelhança entre as duas perspectivas e parece claro que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controle social” (PETERS; PIERRE, 2010, p. 65).

Os autores delinham os elementos inexoráveis da GP: estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes).

As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas. Segundo Secchi (2009), essa abordagem relacional, e o resgate das redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas são as grandes novidades propostas por Brugué e Vallès (2005):

A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo (BRUGUÉ; VALLÈS, 2005, p. 198).

Peters e Pierre (2010) contestam esse tipo de entendimento, respondendo que o Estado mantém seu papel de liderança na elaboração de políticas públicas. De acordo com os autores, a GP provoca a criação de centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional, nacional ou supranacional.

A participação nas redes de políticas públicas é aberta a qualquer interessado e tal tipo de arena produz baixa externalidade negativa ao ambiente externo. Um exemplo de rede desse

gênero seria o grupo de jovens que se organiza para resolver o problema de cachorros abandonados nos grandes centros urbanos, ou ainda o grupo de empresários e organizações do terceiro setor que se organizam para encontrar soluções locais para combater a criminalidade.

A relativa independência das redes de políticas públicas é sublinhada por Oliveira Santos (2015, p. 11) quando diz que “trata-se de instalar rotinas de compartilhamento de informações atentando para a importância desse momento, em que a articulação entre políticas seja focada”.

O ideal subjacente a essa forma de organização é a substituição da agregação numérica de preferências (votos) pelo processo cíclico e dialético de fertilização cruzada das preferências no momento de elaborar políticas públicas (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) e Motta (2013) consideram que a GP também denota a coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo, e as Parcerias Público-Privadas são uma das proposituras, como cooperação entre atores públicos e privados no qual os atores desenvolvem produtos e/ou serviços onde riscos, custos e benefícios são compartilhados.

Na esteira das lições de Bresser-Pereira (2006; 2007) Sechi (2009), Motta (2013) e Oliveira Santos (2015) conclui-se que não deve ser uma tarefa simples a construção para a governança pública, pois ela depende de uma dinâmica entre bases muito complexas, somados momentos que se alternam nas estruturas governamentais e em alguns aspectos nas administrações que se modificam a cada mandato político dentro do conjunto que impõe o ritmo das relações da sociedade influenciada pelas mudanças contemporâneas e pela globalização.

2.3 Parcerias Público Privadas - PPP

As Parcerias Público-Privadas já existem há muito tempo, mas chegaram ao Brasil para solucionar de clara e socialmente eficaz a relação entre privado e público em áreas de altíssima relevância social, ou seja, é uma parceria onde o setor privado projeta, financia, executa e opera uma determinada obra/serviço, objetivando o melhor atendimento de uma determinada demanda social. Como contraprestação, o setor público paga ou contribui financeiramente, no decorrer do contrato, com os serviços já prestados a população, dentro do melhor padrão de qualidade aferido pelo Poder concedente.

O desenvolvimento histórico do Estado brasileiro remete à descrição das sucessivas transições na forma de relacionamento entre o Poder Público e a sociedade. Esse modelo de organização estatal adequava-se de acordo com a conjuntura social e econômica de cada etapa do desenvolvimento nacional (OLIVEIRA, OLIVEIRA FILHO, 2013).

De acordo com Dallari (2016) para entender como se deu a origem do Estado, é interessante observar que a ideia dominante que vigorou em grande parte do século XX, desde o final da Primeira Guerra Mundial até cerca de 1990, era de que o Estado deverá alcançar seus objetivos preferencialmente por meio do uso da máquina pública, ou seja, empresas, hospitais, escolas, universidades e demais organismos, todos do próprio Estado, deveriam fazer os investimentos necessários e prestar diretamente os serviços públicos e sociais.

Bresser-Pereira (2006) refere que no período compreendido entre o final da I Guerra Mundial e a Reforma do Estado, existia a ideia de que o Estado deveria nutrir todas as necessidades da sociedade, onde tudo precisaria ser gerido pela máquina pública. Com esse pensamento o Estado passou a exercer funções para as quais não estava capacitado ou nem mesmo em condições financeiras adequadas para suportar todo o custo.

Mesmo assim se implantou e manteve-se a prestação de diversos serviços públicos entendidos como obrigatórios, face a sua própria organização estatal, dentre os quais pode-se citar a saúde, educação, segurança, geração de energia, telecomunicações, infraestrutura, transportes, limpeza pública, ou seja, tornou-se uma “mega” empresa.

Bonavides (2009) e Sundfeld *et al.* (2011) sugerem que esse conceito foi invertido a partir da década iniciada em 1990, por meio do que se chamou de “Reforma do Estado” que brotou na Inglaterra, ao longo daquela década, expandindo-se pelos países europeus e chegando ao Brasil. Essa reforma preconizou a diminuição expressiva do tamanho do Estado, sem prejuízo dos objetivos do mesmo. O Estado passou por diversas formas de estruturação e foi se adequando ao longo do tempo.

No decorrer do tempo e com as mudanças sofridas pelo Estado em sua organização, lhe foram atribuídas diversas responsabilidades, as quais para serem cumpridas, passou a desempenhar funções que antes não as tinha, criando empresas públicas e sociedades de economia mista para prestar os serviços públicos e assim atender essas demandas e responsabilidades assumidas. “Os pesquisadores debruçaram-se sobre as novas soluções internacionais em matéria de contratação pública, para compreender o sentido das inovações

criadas com as PPPs pelo mundo afora e refletir sobre sua aplicabilidade no Brasil” (SUNDFELD, 2011, p. 15).

A chegada a esse patamar, no Brasil, foi sendo atingida gradativamente, por meio de uma sequência de textos legais, dentre os quais cita-se o Decreto-Lei 2.300/1986, que criou o Estatuto das Licitações e Contratos; a própria Constituição de 1988, que constitucionalizou o dever de licitar e o estendeu também às empresas estatais; e a Lei Federal nº 8.666/1993, a Lei de Licitações.

De acordo com Di Pietro (2010) e Mello (2010), compete explicar que as referidas leis são anteriores ao chamado “ciclo das parcerias”, mas constituíram uma disciplina normativa, estabelecendo rigidez no procedimento licitatório, objetividade no julgamento e a definição prévia de todos os detalhes das prestações de serviço das contratadas.

Para tanto, se faz necessário entender o serviço público, como sua conceituação e demais características. Nesse contexto o serviço público era conceituado como “uma atividade administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob regime de direito público” (JUSTEN FILHO, 2015, p. 105).

De acordo com a realidade e configuração do Estado, surgiram conceitos, um pouco diferentes, mais atualizados, de maneira que o serviço público seja definido como:

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2010, p. 102).

[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assue como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2010, p. 671).

[...] atividade de prestação administrativa material, direta e imediatamente a cargo do Estado ou de seus delegados, posta concretamente à disposição de usuários determinados ou indeterminados, sob regime de direito público, em caráter obrigatório, igualitário e contínuo, com vistas a satisfazer necessidades coletivas, sob titularidade do Poder Público (MODESTO, In: SUNDFELD, 2011, p. 487).

Na esteira dessas lições entende-se que o serviço público seja toda atividade que ofereça comodidade material para os administrados, sociedade, prestadas pelo Estado ou por um terceiro a quem tenha sido confiada a função sob o regime de Direito Público, atendendo dessa forma os fins do Estado.

Em suma, é necessário criar mecanismos para a assunção de responsabilidades antes estatais, por particulares, substituindo o modelo anterior de gestão estatal, pelas concessões (DI PIETRO, 2010; MELLO, 2010; SUNDFELD, 2011; JUSTEN FILHO, 2010; 2015).

Em face do inchaço administrativo criado e, por muitas vezes, não tendo agentes públicos capacitados para desenvolver as atividades de caráter empresarial e privada, Bresser-Pereira (2006) afirma que se passou a sofrer prejuízos acumulando um déficit financeiro na execução dessas, desencadeando crises econômicas que ensejou no movimento mundial da privatização e consequentemente a descentralização do Estado. Sobre o que, o autor, discorre que:

A crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 245).

Diante desse fenômeno o Estado passou por uma transformação, transferindo poderes de decisão e descentralizando a burocracia de suas atividades, em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria.

Tais quais realizassem, em nome próprio, atividades que, em princípio, apresentam as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais, implicando, assim, a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa (MEDAUAR, 2010).

Giambiagi e Além (2008) ao analisarem a descentralização administrativa que ocorreu com os entes da administração indireta, que são: as empresas públicas, as autarquias, as sociedades de economia mista e as fundações públicas, salientam que, de forma geral, o surgimento da lei nº. 8.031, de 1990, o Programa Nacional de Desestatização – PND, que representou um verdadeiro marco no processo de Reforma do Estado com o objetivo de reordenar a posição do Estado na economia, admitindo a transferência de atividades para o setor privado, não apresentou diferenças significativas de comportamento entre empresas públicas, privadas e privatizadas, quando sujeitas ao mesmo conjunto de regras e regulações.

Landi (2010) recorda que a supracitada, lei foi substituída pela Lei nº. 9.491/97, regulamentada pelo Decreto nº. 2.594/98. A pesquisadora complementa dizendo que a partir de então, a Reforma do Aparelho do Estado começou a alcançar contornos marcantes e inovadores, transformando-se em engrenagem principal no processo de internacionalização do

capital, sempre levando em consideração a imperiosa necessidade da superação da crise estatal que se verificou na década de 90.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) aborda o assunto “Serviços Públicos” de forma genérica no artigo 175, atribuindo ao poder público a titularidade dos serviços públicos de um modo geral. Institui que o poder público pode prestar esses serviços diretamente ou indiretamente, nesse último caso, mediante concessão ou permissão. Como se pode verificar, em outros dispositivos, prevê também a autorização como forma de delegação de serviços públicos (CF/88, art. 21, XI e XII). Entretanto, Sundfeld (2011), frisa que ordinariamente a delegação de serviços públicos deva dar-se mediante a concessão ou permissão.

De acordo com Melo (2009), Santos (2012) e Oliveira e Oliveira Filho (2013), neste contexto já era possível criar as PPP's, em sentido amplo em discussões que o Brasil já estava produzindo resultados e construindo casos a nível Federal, Estadual e Municipal que poderiam auxiliar no aperfeiçoamento de políticas públicas direcionadas.

Era preciso apenas complementar a legislação existente, para viabilizar contratos específicos que, embora proveitosos para o estado, ainda não podiam ser feitos por insuficiência normativa, ou por proibição legal. Foi editada a Lei 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito das Administrações Públicas de todos os entes federados.

O legislador atribuiu às parcerias público-privadas a natureza de contratos de concessão especiais, porque são dotados de peculiaridades que as distinguem das “concessões comuns” disciplinadas basicamente na Lei 8.987/1995.

Dallari (2011) ensina que devido à instabilidade econômica, financeira e social, o Estado adotou esse novo modelo de prestação de serviços, permitindo ao particular a assunção de responsabilidades públicas. E comenta:

Acabou-se o ‘tempo das vacas gordas’, do gasto público desenfreado, dos contratos sem recursos para atender a eles, da emissão desbragada de moeda sem valor, da inflação galopante entre outros. Em tempos de austeridade orçamentária e financeira, em tempos de duro combate ao déficit público, é preciso que as entidades públicas busquem recursos junto ao setor privado da economia (DALLARI, 2011, p. 360).

Conforme Pinto (2009), simultaneamente à privatização ocorrida, o Estado iniciou uma nova modalidade de prestação de serviços públicos, transferindo a execução de suas competências a terceiros, mediante os institutos da concessão, permissão e autorização e,

agora, permitindo outras formas de contrato com a iniciativa privada, por meio das parcerias público-privadas.

Sundfeld (2009) destaca que a teoria apresentou diversos critérios para diferenciar os dois tradicionais ramos do Direito, entre esses critérios apresentados se pode dizer que prevalecem o do sujeito em que “[...] o direito público é aquele que tem por sujeito o Estado, enquanto o privado é o que rege a vida dos particulares [...]” (SUNDFELD, 2009, p. 139) e o do interesse em que “[...] seriam públicas as normas que tutelam interesses públicos, e privadas as normas que regulam os interesses privados. [...]” (*op cit*, p. 140).

No entanto essa distinção não permite de forma isolada uma separação dos segmentos, e como não há critérios objetivos para a distinção deve ser levado em consideração o regime jurídico. “Assim, bem público, relação de direito público, pessoa de direito público, interesse público e obrigação de direito público se distinguirão de seus correspondentes no direito privado pelo fato de se submeterem ao regime jurídico de direito público” (*op cit*, p. 142).

De acordo com Melo e Secchi (2012), entende-se, dessa forma que a Parceria Público-Privada se apresenta como instrumento estratégico que possibilita uma releitura do critério da divisão, fazendo-se sobre um prisma constitucional onde aproxima o tradicional do Direito Público e o Direito Privado. Os autores afirmam que,

as parcerias estratégicas são realizadas quando existem benefícios para ambas as partes, e geralmente é utilizada para integrar o setor privado no processo de políticas públicas. Nesse tipo de parcerias as fronteiras entre o ente público e privado são muito tênues, e existe uma relação de cooperação e confiança mútua (MELO; SECCHI, 2012, p. 5).

Nesse aspecto o Estado visto como pessoa coletiva, representando a coletividade como um todo, rompe a divisão tradicional entre o Direito Público e o Direito Privado, levando-se a aplicação dos princípios constitucionais norteadores das PPP's, os quais o da legalidade, da autonomia da vontade das partes, moralidade administrativa, da boa-fé objetiva, da função social, da preponderância do interesse público sobre o interesse particular, da proporcionalidade, da livre concorrência, da livre iniciativa e da eficiência, devem ser aplicados de forma igualitária entre os contratantes (SUNDFELD, 2009; MIRANDA, 2011). Observa Miranda (2011) que:

A unidade jurídica que o Estado constitui pode exprimir-se com recurso à noção de pessoa coletiva, distinta de cada uma das pessoas jurídicas que compõem a comunidade e dos próprios governantes e suscetível de entrar em relações jurídicas com outras entidades, tanto no domínio do Direito interno como no do Direito

internacional, tanto sob a veste do Direito público como sob a do Direito privado (MIRANDA, 2011, p. 67).

Nesta perspectiva, de acordo com Di Pietro (2009, p. 40) parceria, no vocabulário jurídico significa o mesmo que sociedade é a “reunião de duas ou mais pessoas que investem capital, ou capital e trabalho, com o fim especulativo em proveito comum”. Continua a pesquisadora:

A palavra parceria, do latim *partarius*, participante, vem sendo empregada tradicionalmente em direito para designar uma forma *sui generis* de sociedade em que não se dá a composição de um capital social nem a instituição de uma nova pessoa, mas, apenas, uma relação negocial, em que uma das partes assume obrigações determinadas com vistas a participação de lucros alcançados (DI PIETRO, 2009, p. 40).

A parceria público-privada surgiu no âmbito da comunidade internacional como formatação jurídica destinada a submeter a prestação do serviço público ao postulado de eficiência econômica, estando ligada às reformas de Governo em todo o mundo, na busca de maior atratividade para o setor privado em setores carentes de investimentos públicos (VERNALHA, 2012).

Segundo o conceito dado por Sundfeld (2011, p. 20) as PPP's “são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral”.

Ao analisar o conceito acima se verifica a amplitude que engloba os contratos de concessão de serviço público, disciplinando pela Lei n. 8.987/95, os contratos de gestão de organizações sociais, o uso de bem público pelos particulares em atividades de interesse social e outros. Nesse sentido, Pasin e Borges (2003) definiram a PPP como um:

contrato que estabelece vínculo obrigacional entre as partes para a implantação e gestão de serviços e atividades do interesse público em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao ente privado, observados os princípios de eficiência, respeito aos usuários, indelegabilidade de regulação e poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos e sustentabilidade econômica do projeto de parceria (PASIN; BORGES, 2003, p. 180-181).

Ao conceder uma obra ou serviço à iniciativa privada é natural que os procedimentos práticos e burocráticos para a sua execução sejam conduzidos sob a ótica da empresa privada,

mesmo sendo uma obra pública. A eficiência com que as empresas executam seus investimentos será também aplicada a esse tipo de contrato.

Nesse contexto, a Parceria Público-Privada pode ser conceituada como:

[...] acordo firmado entre a Administração Pública e entes privados, que estabelece vínculo jurídico para implantação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, e sob o controle e fiscalização do Poder Público, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público em que haja investimento pelo parceiro privado, que responde pelo respectivo financiamento e pela execução do objeto estabelecido (CRETELLA NETO, 2005, p. 1).

Também pode ser conceituada,

[...] com base na Lei federal das PPPs, pode-se afirmar que é um contrato administrativo de concessão por prazo certo e compatível com o retorno do investimento privado, celebrado pela Administração Pública com certa entidade particular, remunerando-se o parceiro privado conforme a modalidade de parceria adotada, destinado a regular a prestação de serviços públicos ou a execução de serviços públicos precedidos de obras públicas ou, ainda, a prestação de serviços em que a Administração Pública é sua usuária direta ou indireta, respeitado sempre o risco assumido (GASPARINI, 2007, p. 88).

Ou ainda como:

[...] um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro (JUSTEN FILHO, 2015, p. 509).

A fim de se aproximar da racionalidade econômica pautada na eficiência, bem como atrair o capital privado para a consecução de obras públicas especialmente voltadas à infraestrutura, o Estado propôs-se a criar normas que permitam essa interação financeira público-privada (LEITE, 2011).

O Projeto de Lei nº 2.546/03, de iniciativa do Executivo Federal, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em sua exposição de motivos assinada pelos Ministros Guido Mantega e Antônio Palocci Filho, esclarece a intenção maior, qual seja, por meio das parcerias propiciar o compartilhamento dos riscos com o parceiro privado, obtendo deste o financiamento para as obras e serviços. No projeto de lei,

considera-se contrato de parceria público-privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao parceiro privado.

Esta nova visão de relacionamento entre Estado e particular, apresentou outras alternativas das já existentes na Lei de Concessões nº 8.666/93² e de concessão de serviços, Lei nº 8.987/95³ e nº 9074/95⁴, que de acordo com a exposição de motivos do projeto de lei mencionado a parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos (BRASIL, 2003⁵).

Na esteira das lições sobre PPPs, Périco e Rebelatto (2005) elaboraram uma nova e mais completa definição, a qual:

Parcerias público-privadas são contratos entre a administração pública e a iniciativa privada, de longo prazo (entre 15 e 35 anos), que estabelecem vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, obras, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento cabem ao parceiro privado, e o governo paga como se fosse um contrato de prestação de serviços. Nesse contrato devem ser observados os princípios de eficiência, respeito aos usuários, indelegabilidade de regulação e poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos e sustentabilidade econômica do projeto de parceria (PÉRICO; REBELATTO, 2005, p. 1038-39).

A necessidade de investimento público e a ausência de recursos estatais, fez surgir a necessidade de se reformular e tornar mais atraente ao setor privado a contratação com o Estado. As Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica.

O Projeto de Plano Plurianual do Governo, encaminhado para vigorar no período de 2004 a 2007, estimava a necessidade de investimentos na ordem de 21,7% do Produto Interno Bruto - PIB até 2007, como condição à retomada e sustentação do crescimento econômico do país, o que torna indispensável a existência de instrumentos de parcerias que possibilitem a sua concretização (BRASIL, 2003). Hoje se observa que se atingiu o percentual de 90% ao final do PPA segundo dados do Relatório de Prestação de Contas do Governo de 2007

² Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui Normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

³ Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências.

⁴ Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

⁵ Projeto de Lei nº 2.546/03 - Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública.

(BRASIL, 2008). No geral, as mudanças promovidas no período 2004–2007 representaram avanços na medida em que promoveram maior disseminação das práticas de monitoramento e de avaliação entre os órgãos do Governo Federal.

Entretanto, os Relatórios Anuais de Avaliação do PPA do período 2004-2007 indicavam a permanência de problemas associados à qualidade dos indicadores; à integração entre a gerência do programa e a coordenação da ação; à falta de qualificação das equipes técnicas para a realização de avaliações; e à falta de interação entre os órgãos executores envolvidos na gestão das restrições (BRASIL, 2004; 2005; 2006).

Nesse aspecto, levando em consideração o modelo legal existente à época, foi indispensável a Reforma do Estado para que se desenvolvesse um modelo legal que possibilitasse essa nova forma de concessão.

Nesse sentido, é indispensável destacar que a legislação brasileira de parceria se desenvolveu sob a égide da Reforma do Estado e quando se dizia que o Brasil precisava de uma lei que a instituísse, almejava-se a complementação da legislação para viabilizar contratos específicos que ainda não podiam ser implementados, por escassez normativa, ou vedação legal. Surgem, assim, as concessões como ferramenta para recriação do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006; 2007).

No Brasil a competência das concessões e permissões está previsto no Artigo 175 da Constituição Federal de 1988 e dentro dessa ótica as Leis nº. 8.987/1995, 9.074/1995 e 9.648/1998 deram cumprimento ao ditame constitucional. De acordo com Deon Sette e Nogueira (2010), face a esse contexto, surgem as PPPs como uma forma de atuação, fixada em contrato, para realizar investimentos necessários voltados à realização de obras ou prestação de serviços de interesse coletivo, em especial o tratamento dos resíduos sólidos urbanos. Complementando o contexto, surge a Lei nº. 11.079/2004 - disciplina as Concessões Especiais, institui o regime denominado “Parceria Público-Privada”. São concessões de serviços públicos ou de obras públicas que envolvam a realização de investimentos pecuniários pelo poder concedente devendo observar as normas gerais fixadas pela lei supracitada.

Conforme Leite (2011) essa lei não criou um instituto completamente novo e sim conjugou vários elementos já conhecidos do ordenamento jurídico. Na realidade a parceria público-privada veio para suprir esse vazio, suprir essa insuficiência do Estado, pois o fato desses investimentos não serem somente nos padrões anteriormente realizados pelo Estado,

nessa nova modalidade os investimentos são bem mais significativos e acabam gerando maiores benefícios em todas as esferas. No entanto, se por muito tempo foram antagônicos, já há algum tempo vêm vivendo um processo de aproximação inevitável, mercê do crescimento das necessidades do Estado.

Leite (2011) ressalta que o sucesso das Parcerias Público-Privadas está diretamente relacionado ao fato de que o custo dos serviços, quando executados pela iniciativa privada, na sua maioria das vezes é mais baixo que o custo dos serviços quando executados pelo Estado.

Para se firmar uma Parceria Público-Privada se faz necessário cumprir alguns requisitos mínimos para distingui-la das concessões normais, tais como: valor contratual, prazo de execução, soma de despesas e garantias.

Quanto ao valor está previsto na Lei 11.079/04, em seu inciso I do parágrafo 4º do artigo 2º, fixa o valor mínimo de 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) para a contratação de empresas privadas na modalidade de PPP. Tal requisito confere coerência ao discurso que fundamenta a adoção da PPP, na medida em que condicionam a contratação por parceria somente a projetos de grande vulto e valor econômico, sobre o argumento de que a Administração Pública não dispõe de capital suficiente para investimento.

De acordo com Leite (2011), conseqüentemente para o parceiro privado realizar um aporte considerável de recursos o mesmo precisará de um longo período para recuperar o investimento realizado. Nesse sentido, a interpretação do referido artigo não é pacífica pelos doutrinadores⁶, tendo em vista a existência de posicionamento pela sua inconstitucionalidade total ou tão somente a inconstitucionalidade quanto a sua aplicabilidade. Neste contexto, considera que, as Parcerias Público-Privadas sempre serão vistas de forma excepcional, pois só serão inseridas diante a incapacidade do Estado de obter recursos diretamente, tendo em vista tratar-se de contrato de financiamento vultoso.

Outro requisito diz respeito ao prazo mínimo de 5 anos de prestação de serviço, previsto no inciso II do parágrafo 4º do artigo 2º da Lei nº 11.079/2004, poderá ser vista como “um período mínimo de exposição do contratado ao risco de prejuízo econômico em decorrência da má execução da infraestrutura” (SUNDFELD, 2011, p. 37); e ofereceria à

⁶ Mukai (2005) adota o posicionamento da inconstitucionalidade total afirmando que o valor estipulado se trata de natureza contratual, os quais não poderiam ser objetos da Lei 11.079/04, por não constituírem norma geral, já Binenbojm (2005) defende a sua inconstitucionalidade quanto a aplicabilidade, a mesma se dá em razão de trazer limite mínimo para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Administração “um prazo mínimo para a amortização dos investimentos” (FERREIRA, 2006, p. 134).

2.3.1 Origem das PPP's: A experiência internacional

De acordo com Coutinho (2011) as PPP's surgiram no Reino Unido no início dos anos 1980, sendo a terceira fase do processo principiado com as privatizações, e com a denominada “licitação competitiva”, experimentada no Brasil como terceirização. Di Pietro (2009) e Sundfeld (2011) completam o pensamento afirmando que o modelo de PPP's, instituído pela primeira vez na Inglaterra, sendo prioritariamente denominado *Project Finance Initiative* (PFI), e posteriormente chamado de *Public-Private Partnerships* (PPP), se alastrou pelo mundo, alcançando países como França, com a denominação de *Marche D'enterprise de Travaux Publics* (METP), Chile, Portugal, Itália, Espanha, Austrália, África do Sul, Irlanda, dentre outros.

Conforme Robertson e Verger (2012, p. 1139) as PPP's surgiram como um mecanismo propício para minimizar os danos causados pelas privatizações dos anos 90, permitindo novos enquadramentos e a realização de múltiplos objetivos e interesses, articulando amplas mudanças na paisagem da governança, corrigindo-se “a presença demasiada do Estado (keynesianismo), por um lado, e a ausência dele, por outro (privatização)”. Os autores argumentam que não apenas colocam diferentes atores juntos, mas “As PPP foram (...) um meio das empresas se moverem na mesma direção dos Estados e das organizações multilaterais”, retomando Bull (2010, p. 481).

Na esteira das lições de Sundfeld (2011) e Robertson e Verger (2012) com a reorganização da administração e a implantação de uma equipe gestora em 2000, editando regras mais flexíveis para as PPP's, melhorou-se a eficácia das parcerias, uma vez que no Reino Unido o amplo conceito engloba projetos de financiamentos da iniciativa privada e alguns que são apenas gerenciados, como no caso de ONG's.

Para Coutinho (2011) mesmo diante os sendo modelos existentes na experiência britânica, o modelo que o Brasil procura implantar é o PFI, pela relevância, do setor privado, na busca de alternativas menos dispendiosas de financiamento.

Coutinho (2011) no estudo sobre a experiência chilena expõe que o país iniciou sua implantação na década de 90, por falta de infraestrutura para seu desenvolvimento. Iniciou com a modalidade de simples concessão, na qual o concessionário construiria, operaria e mantivesse a estrada retirando sua remuneração das tarifas cobradas.

Coutinho (2011) e Fischer (2011) afirmam que a nova legislação de 2010 cria um conselho de PPP de alto nível, flexibilizando o processo, possibilitando que as próprias obras públicas pudessem servir de garantia aos financiamentos. Fischer (2011) demonstra que como resultado das PPPs no Chile, o investimento anual em obras públicas alcançou US\$ 284 milhões sendo executados naquele país 50 projetos, dos quais 26 no setor rodoviário, dez em aeroportos, três em prisões, dois em reservatórios, cinco no sistema de transporte público e de infraestrutura pública, afirmando que na maioria dos casos as rodovias e aeroportos foram projetos bem-sucedidos, enquanto os outros não obtiveram sucesso.

Conforme relata Coutinho (2011) o Direito chileno tem como peculiaridade um “pano de fundo institucional adequado e sólido”, mantendo “alguma margem para redução dos preços dos pedágios” em momentos de crise.

De acordo com Breteau e Laurent (2015) em agosto de 2014, apoiando a Missão de Parcerias Público-Privadas (MAPP) foram firmados 149 contratos de parceria (excluídas as concessões de serviços públicos).

A MAPP identificou mais de 540 projetos de acordos de parceria desde a publicação da Portaria de 2004, das quais, 41% eram em equipamentos urbanos, 22% em edifícios, 14% em instalações desportivas e culturais, que em sua maioria, são efetuados pelos grandes grupos de construção, tais como Bouygues, Eiffage e Vinci, este último com concessões e construções em mais de 100 países (VINCI, 2017).

De acordo com Rossi e Civitillo (2014) as PPP's foram introduzidas na legislação italiana em 1998, por meio da Lei Merloni, no entanto entre 2002-2012 houve uma tendência positiva significativa na adoção dessa modalidade, com maioria dos contratos usados em instalações desportivas, transportes e desenvolvimento urbano, tendo como as maiores áreas de implantação de projetos a Lombardia (440 projetos), Campania e Toscana (220 projetos), Veneto, Piedmont e Emília Romana.

No campo estadual, regional, também há experiências, e uma bem-sucedida é a do estado de Victoria, na Austrália, que iniciou seus programas de PPP em 1994, quando do lançamento do *The Infrastructure Investment Policy* (IIPV) pelo Departamento do Tesouro

Estadual, quando tal envolvimento provesse claramente soluções mais efetivas em operações e gerenciamento de contratos (STATE OF VICTORIA, 2017).

Essa política de investimento público-privado tinha entre seus principais objetivos a busca do investimento particular; o aumento dos ativos, produtos e serviços públicos com maior eficiência, menor custo e de maneira oportuna; aquisição de vantagens advindas das novas tecnologias e inovações, habilidades de gerenciamento do setor privado e de sua variada gama de técnicas de financiamento; promoção do crescimento dos negócios e empregos em Victoria; e fortalecimento da economia estadual, produzindo benefícios sociais, culturais, ou qualquer outro que significasse melhor qualidade de vida (COUTINHO, 2011).

Os 20 anos de experiência e o sucesso das PPP's em Victoria, aprimorou-se durante esse período onde o Estado executou 29 projetos, investindo mais de US \$ 15,6 bilhões em fundos de capital promovendo investimentos privados em infraestrutura para hospitais, manutenção de ativos do Governo, projetos de utilização imediata para melhoria de estradas estaduais; projetos para hospitais, infraestrutura portuária, prisões, rodovias com pedágio e abastecimento de água e esgoto (STATE OF VICTORIA, 2017).

Em abril de 1997, o Conselho de Ministros da África do Sul aprovou a criação de uma força-tarefa com o objetivo de desenvolver um pacote de medidas políticas, legislativas e institucionais para criar um ambiente propício para PPP's realizando vários projetos pioneiros entre 1997 e 2000 (GTAC⁷, 2015). Em abril de 2000, as regulamentações do Tesouro foram legalizadas (The Public Finance Management Act - Act 1 of 1999).

Em Portugal, as PPP's começaram a ser utilizadas desde a década de 1990 com a construção da ponte Vasco da Gama. Devido ao enfraquecimento das finanças públicas o Governo reduziu o endividamento público e a tributação e, por outro lado, elevou o nível de benefícios resultantes da despesa pública.

Nesse contexto, surgiu a necessidade de encontrar alternativas para financiamento da contínua necessidade de construção e manutenção de infraestruturas e provisão de serviços

⁷ O Centro de Assessoria Técnica do Governo, ou GTAC, é uma agência do Tesouro Nacional, criada para apoiar o gerenciamento de finanças públicas através de serviços de assessoria profissional, gerenciamento de programas e projetos e suporte de transações. O GTAC promove o fortalecimento da capacidade do setor público através de parcerias com instituições acadêmicas e de pesquisa, organizações da sociedade civil e organizações empresariais. O GTAC reporta ao Ministro das Finanças e é estabelecido como componente governamental em termos da Lei de Serviço Público. As origens da GTAC estão enraizadas em duas iniciativas do Tesouro Nacional realizadas há cerca de 15 anos, o estabelecimento em 2000 da Unidade de Parceria Público-Privada (PPP) no Escritório de Orçamento para apoiar o novo quadro regulamentar para projetos de PPP's nacionais e provinciais (GTAC, 2015).

públicos. Desta forma, inspirado no modelo britânico, Portugal iniciou a instituição de PPP's (MARQUES; SILVA, 2008).

De acordo com a Procuradoria Geral Distrital de Lisboa - PGDL (PORTUGAL, 2017a) com o vazio legal ao nível das PPP's, o Governo foi adotando regimes legais específicos para cada grupo ou projeto. Nesse diapasão, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, conhecida como Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, estabeleceu várias obrigações no âmbito do orçamento de Estado orientando investimentos de utilidade pública, subordinando as PPP's, em seu artigo 19º, a uma análise “*value for money*”⁸ da despesa pública, fixando um limite máximo aos compromissos do Estado com a instituição (art. 31.º).

Neste contexto, de acordo com Sousa (2001 *apud* COSTA SOUTO, 2006, p. 76) ficou-se definido:

(...) uma orientação do investimento de utilidade social baseada na procura de soluções de engenharia financeira que permitam partilhar com o sector privado as responsabilidades da execução e da gestão, assegurando sempre o serviço público de qualidade. Com efeito, quer as restrições orçamentais quer as razões de gestão apontam para o reforço das parcerias público-privado, para as quais podem ser equacionadas diferentes soluções: o financiamento orçamental; o financiamento por taxas conforme a utilização; o estabelecimento de entidades autónomas de gestão e o financiamento privado de risco, embora a propriedade privada não seja obrigatória. (...) Caberá ao Estado a definição de estratégias e ações voluntaristas, acompanhada do aprofundamento das funções de regulação e fiscalização, sobretudo nos casos em que se verifique a redução da presença direta do Estado na economia.

Apesar das provisões na LEO, não foram tomadas medidas significativas para controlar os compromissos das PPP's. Com o Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, surge o primeiro regime legal das PPP's, para o setor de saúde. Posteriormente, o regime legal geral das PPP's foi publicado por meio do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (PORTUGAL, 2017), o qual “[...] tem por objeto a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas”, definindo em artigo 2º, nº 1 que a PPP é um:

Contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

⁸ A análise de “*value for Money*” corresponde a verificar se há uma boa relação custo/serviço prestado ao contribuinte, que permita assim justificar a eventual mais valia da opção PPP (MARQUES; SILVA, 2008).

Este enquadramento jurídico aplica-se a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos. De acordo com a Procuradoria Geral Distrital de Lisboa - PGDL (PORTUGAL, 2017b), em 27 de julho de 2006, por meio do Decreto-Lei nº 141/2006, reviu-se o decreto de 2003, visando-se:

- Aprofundar a articulação técnica e política entre os ministérios co-envolvidos, através da constituição de comissões conjuntas (Ministério das Finanças e Ministério Sectorial), designadas por despacho conjunto, que, para as diversas fases das PPP (preparação, lançamento ou alteração), emitem um relatório final comum.
- Aumentar a flexibilidade, eficiência, controlo financeiro e transparência na concepção e preparação, desenvolvimento e alteração das PPP, tornando obrigatórias: a) a emissão da declaração de impacto ambiental previamente ao lançamento da parceria; b) a identificação da entidade responsável pelo pagamento dos encargos e da origem dos respectivos fundos; c) a constituição de comissões de negociação para alterações ao contrato e d) a observação de procedimentos em situações de reequilíbrio financeiro, com vista a garantir a independência da consultoria prestada.
- Clarificar o modelo de partilha de risco, nomeadamente, por alterações unilaterais pelo parceiro público, salvaguardando direitos e interesses legítimos dos privados; passa a ser obrigatório incluir no Caso Base todas as receitas acessórias do parceiro privado de modo a aferir do efectivo equilíbrio financeiro da parceria. No âmbito das peças contratuais, prevê-se a identificação dos pressupostos em que há lugar à reposição do equilíbrio financeiro ou à partilha com o parceiro público dos benefícios financeiros da parceria.
- Estabelecer os procedimentos para situações susceptíveis de gerar novos encargos ao parceiro público ou ao Estado; e
- Promover a flexibilização e a eficiência na concepção das PPP, possibilitando aprovar programas sectoriais de parcerias tendo em conta as prioridades políticas e clarificando a aplicação do regime jurídico das PPP às empresas públicas. As PPP desenvolvidas por empresas públicas sob a forma societária passam a observar um conjunto de princípios e de boas práticas relativas à preparação, lançamento e contratação de PPP.

Coutinho (2011) afirma que depois da construção da ponte Vasco da Gama, de 1997 a 2002 foram implementados diversos projetos rodoviários; em 2002 iniciou-se a edificação de 10 hospitais pela modalidade PPP, havendo casos de utilização dessa parceria em outros setores. Porém a forma de parceria que mais se destacou foi o programa de rodovias, denominado SCUT (Sem Custo ao Utilizador). Segundo o autor, as vantagens apresentadas para a adoção desse sistema seriam:

[...] minimização de riscos de tráfego (...) possibilidade de economia de tempo, transferência de riscos operacionais para o setor privado, eliminação dos riscos dos lucros desmesurados pelo operador privado, maior disciplina fiscal e ausência de pedágios... (COUTINHO, 2011, p. 74)

Conforme Moreira (2010) independentemente do reajustamento trazido pelo Decreto-Lei nº 86, o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) previu o fim do SCUT com a previsão de implantação de pedágios aos usuários, revelando que, apesar de terem sido uma boa ideia, os principais motivos para o seu fracasso se constituíram no excessivo número em um curto espaço de tempo, na divisão incorreta, despreparo e quantificação dos riscos do projeto entre Estado e entidades privadas; bem como cláusulas contratuais que “congelaram” o Plano Rodoviário Nacional. O autor afirma que:

Embora o esquema de Parceria Pública Privada no formato de Scut seja um conceito cuja aplicação se possa justificar nalgumas circunstâncias, o programa acabou por se transformar num mau instrumento de desorçamentação, permitindo a construção rápida de auto-estradas, mas com encargos financeiros inoportáveis para os próximos 25 anos (MOREIRA, 2010, p. 4).

De acordo com o relatório da Direção Geral do Tesouro e Finanças - DGTF (2012) Portugal é o país europeu com maior percentagem de PPP's quer em relação ao Produto Interno Bruto, quer em relação ao Orçamento do Estado, incluindo em 31 de dezembro de 2011, 35 projetos em diversos setores, entre os quais, 24 em fase de exploração e 11 em fase de construção, sendo no setor dos transportes, com 22 rodoviárias e 2 ferroviárias, 10 no setor de saúde e 1 no setor de Segurança e Emergência.

Guerreiro (2012) apoia o dito por Massoud e El-Fadel (2002); Massoud, El-Fadel e Malak (2003) e Ahmed e Ali (2004) abonando o advento das PPP's na gestão de resíduos sólidos, como resultado das limitações do setor público diante o crescente aumento dos custos na gestão destes resíduos e como uma promissora alternativa para melhoria da eficiência do setor.

2.3.1.1 A Experiência Portuguesa na Gestão de Resíduos Sólidos

Simões e Marques (2009) a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos – ERSAR (2011) e Guerreiro (2012) afirmam não existir um consenso na estrutura de mercado do setor de resíduos em Portugal, pois as alterações no modelo administrativo de gestão dos resíduos, desde 1995 tentam cumprir as metas Europeias, dentre as quais, a

criação de entidades gestoras resultantes de participações entre o Estado e os municípios (em alta); entre municípios (em baixa) ou entre estes e entidades privadas⁹.

O que no entendimento de Guimarães *et al.* (2010), se assentam em modelos contratuais e institucionalizados de PPP's. Para a ERSAR (2011) a criação destas entidades gestoras objetivavam assegurar o desenvolvimento de soluções integradas por meio do envolvimento dos municípios, como forma de aliviar questões dos investimentos a serem realizados (em alta), da complexidade das situações ambientais que precisavam ser resolvidas e da capacidade técnica, financeira e de gestão dos municípios envolvidos visando “geração de economias de escala, tanto no investimento como na exploração, com o consequente reflexo positivo a nível tarifário...” (ERSAR, 2011b, p. 15).

Guerreiro (2012, p. 22) afirma:

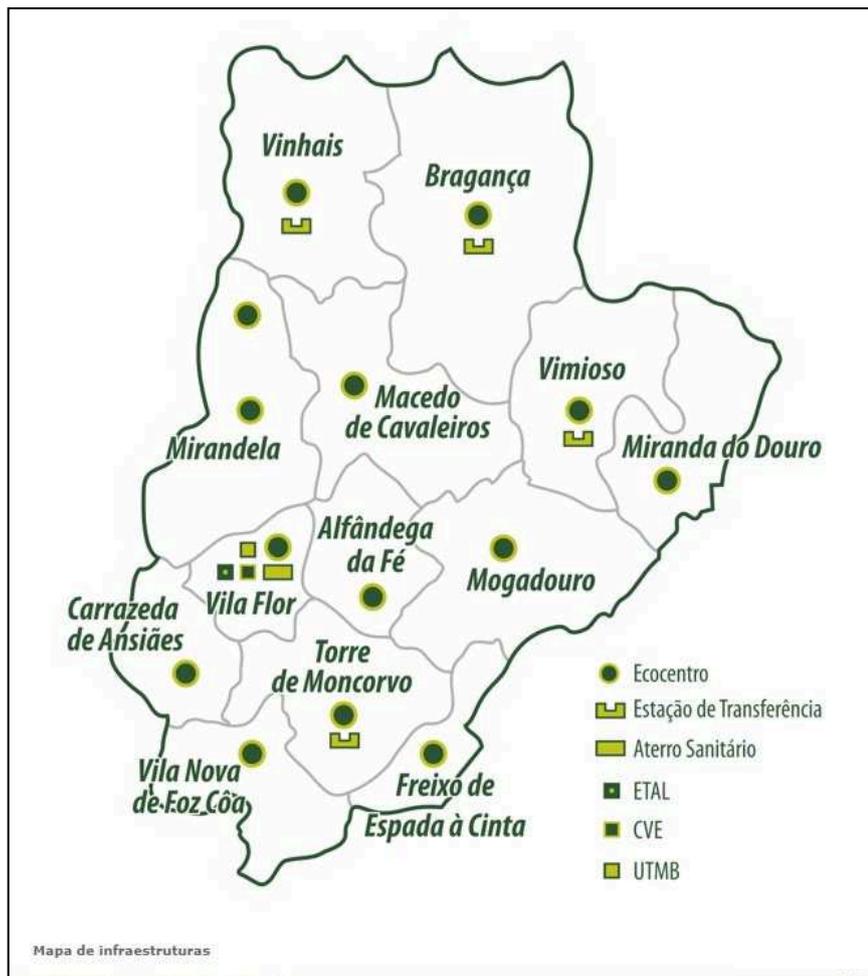
Os exemplos de participações de capital privado nos diversos modelos de gestão usados em alta são pontuais e residuais, verificando-se, no entanto, a existência de uma concessão municipal cujo tipo de colaboração confere, segundo a ERSAR (2011, p. 22) e o Decreto-Lei n.º 194/2009, a figura de uma PPP. Já em baixa, a representatividade do capital público faz-se valer por via da administração direta dos Municípios, ou das suas participações maioritárias ou totais nos restantes modelos de gestão ali existentes.

Desde 01 de abril de 2003, entrou em funcionamento a Empresa Intermunicipal, Resíduos do Nordeste – RN, responsável pela gestão dos resíduos dos sistemas de alta e de baixa dos municípios de Alfândega da Fé, Bragança, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Torre de Moncorvo, Vila Flor, Vila Nova de Foz Côa, Vimioso e Vinhais, representando 143.777 habitantes e uma produção de resíduos estimada de 140 toneladas/dia ou 50 000 toneladas/ano.

A infraestrutura é composta do Parque Ambiental do Nordeste Transmontano, que inclui um Aterro Sanitário, um Central de Valorização Energética de Biogás (CVE), um Estação de Tratamento de Águas Lixivantes do Aterro Sanitário (ETAL) e um Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico (UTMB); quatro Estações de Transferência (Bragança, Torre de Moncorvo, Vimioso e Vinhais); um Parque Multimateriais; 14 Ecocentros; 616 Ecopontos (RN, 2017). Observa-se na Figura 1, o Mapa da Infraestrutura da Resíduos do Nordeste.

⁹ Concessionárias multimunicipais, empresas intermunicipais e associações intermunicipais (setor de alta) e concessionárias municipais, sistemas municipais e intermunicipais (setor de baixa).

Figura 1 - Mapa da Infraestrutura de Resíduos do Nordeste

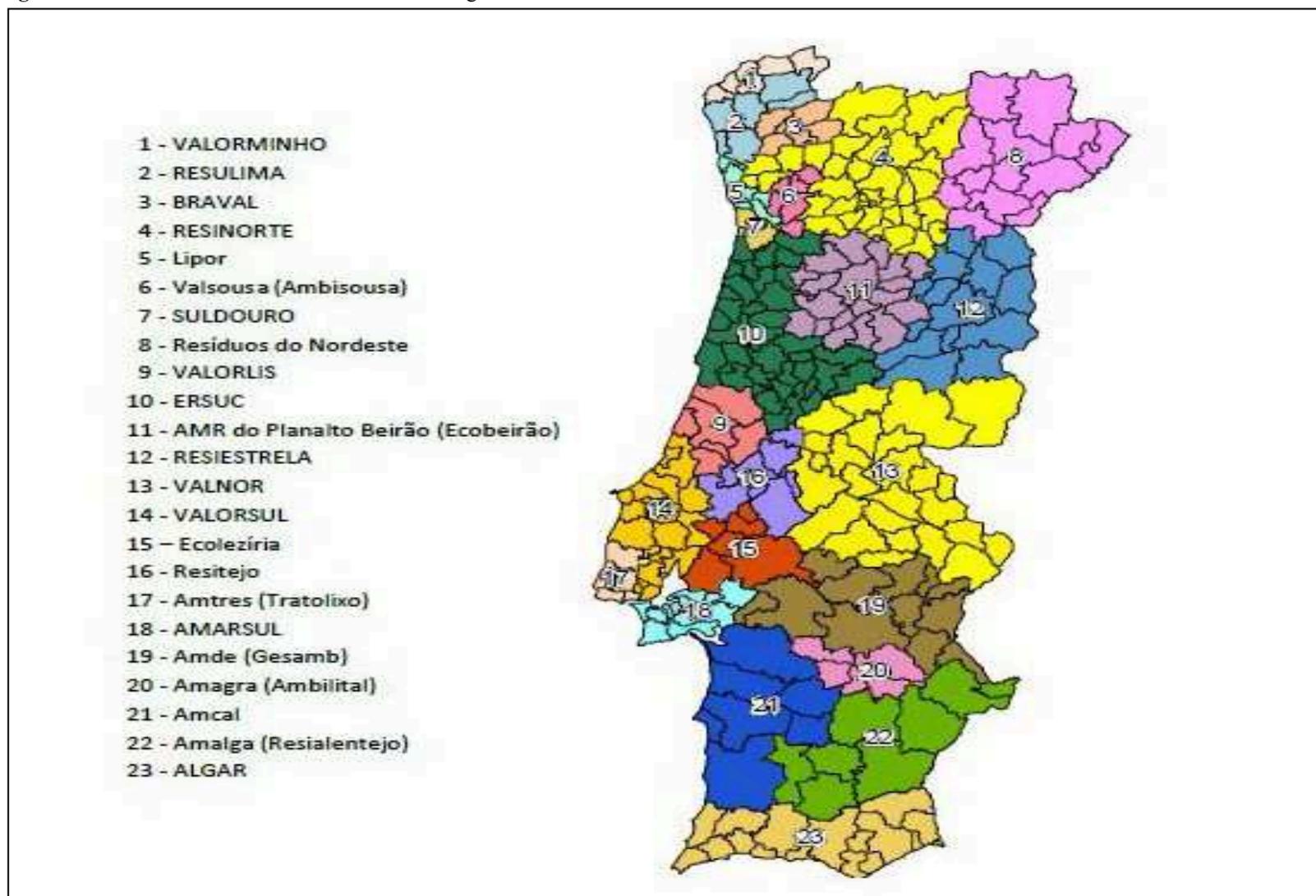


Fonte: RN, 2017

Essa infraestrutura é responsável pela gestão dos serviços de coleta seletiva dos treze municípios, coleta indiferenciada de resíduos sólidos urbanos de Alfândega da Fé, Bragança, Carrazeda de Ansiães, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Vila Flor, Vimioso e Vinhais e limpeza urbana de Bragança, Miranda do Douro, Vimioso e Vinhais (RN, 2017).

De acordo com a Resíduos do Nordeste (2017) as Associações de Municípios da Terra Quente Transmontana, Terra Fria do Nordeste Transmontano e do Douro Superior delegaram a prestação dos serviços de gestão e tratamento de resíduos sólidos urbanos e suas atividades complementares existindo na atualidade, em Portugal, 23 Sistemas de Gestão de Resíduos, como apresenta-se na Figura 2.

Figura 2 – Sistemas de Gestão de Resíduos em Portugal



Fonte: RN, 2017

Conforme a ERSAR (2017) no setor de resíduos coexistem numerosos e diversificados tipos de entidades gestoras de sistemas. Nos onze sistemas municipais ou intermunicipais, constituídos por um ou mais municípios, Lipor, Valsousa, Resíduos Nordeste, Ecobeirão, Ecolezíria, Resitejo, Amtres (Tratolixo), Amde (Gesamb), Amagra (Ambilital), Amcal e Resialentejo, a gestão dos resíduos é realizada pelos respectivos municípios ou atribuída, mediante contrato de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial.

Os doze sistemas multimunicipais, Valorminho, Resulima, Braval, Resinorte, Suldouro, Valorlis, ERSUC, Resiestrela, Valnor, Valorsul, Amarsul e Algar, são sistemas que abrangem a área de pelo menos dois municípios e exigem um investimento predominante do Estado central.

Conforme Guerreiro (2012) e a RN (2017) a estratégia usada por Portugal para a gestão dos resíduos instaurou-se na convergência dos objetivos europeus, em uma política orientada para sustentabilidade dos recursos não renováveis, evitando desperdícios, potencializando a economia, conciliando progresso e crescimento econômico de forma que se satisfaça a preservação da natureza atuais e futuras.

2.3.2 A contemporaneidade das PPP's

Como visto anteriormente, a aplicação das PPP's se baseia tanto na indisponibilidade de recursos públicos financeiros como na aplicação da eficiência de gestão do setor privado, colocando lado a lado a Administração Pública e a Administração Privada, a fim de atender as exigências do contrato e a finalidade da parceria.

O contexto histórico, que vivemos na atualidade, marcado pelas estratégias de desestatização, de regulação e de flexibilização da gestão pública, assim como as mudanças no contexto jurídico criaram um ambiente propício à adoção das PPP's, como mais uma tática de atração de setor privado em setores tradicionalmente de domínio público.

De acordo com Barros Neto (2006) a Administração Pública e a Administração Privada, ao celebrarem contratos de parcerias, devem orientar as cláusulas contratuais com linhas de atuação mais eficientes de cada setor, com o intuito de oferecer ao cliente um serviço público de qualidade, superando a lentidão, a burocracia e a ingerência políticas tão próprias da Administração Pública, pois as PPP's têm a desígnio de atender,

concomitantemente, os interesses públicos e privados. Neste contexto, apresenta no Quadro 1 a seguir, as diferenças entre a Administração Pública e Privada.

Quadro 1 – Diferenças entre a Administração Pública e a Administração Privada

	Administração Privada	Administração Pública
Missão	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Limitada a determinados produtos e/ou serviços; ✓ Definida pela direção ou pelos proprietários. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida); ✓ Obrigatória na base de um mandato.
Visão	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Baseada na missão e na análise do ambiente; ✓ Coerente com as próprias possibilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Determinada pela política; ✓ Ampla e não específica; ✓ Muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis.
Organização	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Funcional; ✓ Linhas claras de decisão; ✓ Relativamente simples. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parcialmente funcional; ✓ Superposição de funções e política; ✓ Complexa.
Clientela	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Limitada ao campo de operação da empresa; ✓ Relação definida por meio de compra ou contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampla e diversificada; ✓ Relações mal definidas; ✓ “Cliente” não visto como tal.
Propósito de atuação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Realizar lucro; ✓ Cumprir a missão. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Servir ao público; ✓ Servir a política informalmente.
Forma de atuação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tem de ser eficiente; ✓ Dinâmica. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não precisa ser eficiente; ✓ Geralmente lenta e burocrática.

Fonte: adaptado de Barros Neto (2006, p. 114)

Pode-se afirmar que apesar de mais de uma década da existência da Lei Federal nº 11.079/2004, as PPP's ainda estão em fase de aperfeiçoamento, e para isso precisam da reengenharia, novo perfil gerencial, que precisa ser consolidado, pois a:

Reengenharia é o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam a alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos de desempenho, como custos, qualidade, atendimento e velocidade (LACOMBE, 2009, p. 249).

A afirmação de Lacombe (2009) a respeito da aplicação da reengenharia nos remete ao “por que” da busca de um parceiro privado na Administração Pública, que surge com os mesmos propósitos: avaliação de desempenho, diminuição de custo, aumento de qualidade, atendimento eficaz e prazo adequado.

Até o advento da Lei 11.079/04 a possibilidade de oferecimento de garantias pelos entes públicos aos entes privados não era possível, sendo totalmente original, não havendo nenhum indício de disposições semelhantes na legislação pátria, em qualquer tempo ou até mesmo em legislação de natureza financeira pública.

O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) tem como objetivo prestar a garantia do cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público, garantindo aos parceiros privados uma solidez do contrato, reduzindo as incertezas e os riscos concernentes aos compromissos financeiros assumidos pelo Governo Federal em contratos de PPP, proporcionando a valorização das cotas por meio da gestão e administração de uma carteira de ativos financeiros, títulos e valores mobiliários, moeda corrente, bens móveis e imóveis, ou outros direitos com valor patrimonial e buscando a manutenção da sua rentabilidade, segurança e liquidez (FERREIRA, 2006; BANCO DO BRASIL, 2010; LEITE, 2011).

Para garantir uma melhor transparência dos seus atos, o FGP divulga periodicamente a sua evolução patrimonial e também os fatos relevantes à confiabilidade e valorização deste patrimônio (BANCO DO BRASIL, 2010).

2.3.3 As vantagens das PPPs

As Parcerias Público-Privadas trazem inúmeros benefícios e vantagens para todos os seus envolvidos, quer sejam os particulares, o ente Estatal e para toda a população, recaindo principalmente na possibilidade de se prestar um serviço adequado e com qualidade ao qual o Estado se vê obrigado, porém sem condições de fazer.

Elas aumentam o alcance e a magnitude das ações do governo, aproveitando-se das competências de execução do setor privado. Diferentemente de outras formas de aquisição de serviços públicos, por conta da sua natureza cooperativa e de divisão de riscos (SUNDFELD, 2011).

De acordo com Sundfeld (2011) essa modalidade de negócio traz a dinâmica da iniciativa privada na gestão dos recursos e cumprimento de metas para a prestação do serviço público, fornecendo dessa maneira um serviço com mais qualidade e eficiência para os cidadãos.

Os principais aspectos econômicos da parceria público-privada estão ligados a celeridade nos investimentos e implementação dos projetos, pois conforme previsto na legislação específica, existem mecanismos que após garantida a execução do projeto, o

parceiro no caso o ente privado, tem autonomia na gestão (VERNALHA, 2012; OLIVEIRA; OLIVEIRA FILHO, 2013).

Outro grande aspecto e vantagem econômica que se vislumbra por meio da parceria público-privada é a possibilidade de levar o desenvolvimento em locais em que o Estado não teria condições de imediato, uma vez que ao transferir para a iniciativa privada a responsabilidade pela implementação do projeto e a prestação do serviço, a única preocupação do Estado é a de instituir o Fundo Garantidor das Parcerias (BANCO DO BRASIL, 2010).

De acordo com Leite (2011, p. 111), “Quem sai ganhando é a própria população, que passa a ter um serviço na sua maioria das vezes de qualidade que até então não o tinha, e de forma imediata que em muitas situações sequer teriam acesso se dependessem única e exclusivamente do Estado”.

Como se trata especificamente de Parcerias Público-Privadas que terão por objeto a prestação de serviços ou construções e investimentos de toda sorte, acabarão ainda gerando inúmeros empregos diretos e indiretos nos seus locais de implementação (TAVARES, 2003).

Ao gerar empregos, automaticamente poderá se verificar o crescimento econômico e seus benefícios para a região na qual se encontra a parceria público-privada firmada. Os aspectos sociais desta relação estão intimamente ligados com a inserção e garantia ao acesso da população a serviços públicos aos quais têm direito, porém por ineficiência do Estado não lhes são oferecidos “pela falta de capacidade estatal de solucionar, ou ao menos tentar amenizar o problema da ineficiência e, sobretudo, o problema da escassez financeira, que a lei das parcerias público-privadas tentou criar...” (DUARTE; SILVA, 2014, p. 81).

Oliveira e Oliveira Filho (2013) aponta que é a primeira vez que uma Constituição assinala, especificadamente, objetivos do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 consigna, em seu artigo 3º, inciso II, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, o desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988). Com este dispositivo Constitucional, fica claro que o Estado, no cumprimento do seu papel, deve precipuamente buscar o desenvolvimento nacional, compreendendo o desenvolvimento econômico e social, por meio de duas atividades que são inerentes à sua existência: a administrativa e a financeira.

Para Grau (2008) há muito tempo o erário, em todas as esferas, não consegue estabelecer uma relação de equilíbrio entre despesas e receitas apresentando, quase sempre, *déficit* do caixa governamental.

Para se obter o desenvolvimento necessário, é preciso definir o processo de sustentabilidade da parceria público-privada como instrumento de eficácia nesse processo. A ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar um processo de mobilidade social contínuo e intermitente.

O processo de desenvolvimento nacional deve importar mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, ou seja, deve haver uma elevação do nível econômico e do nível cultural intelectual comunitário.

De acordo com Oliveira e Oliveira Filho (2013) para que o Estado cumpra sua tarefa constitucional de “garantir o desenvolvimento nacional” não deve se ocupar tão somente com o crescimento econômico, mas, principalmente, com a promoção do desenvolvimento, em todas as dimensões, tais como a social, a moral, a política e outras.

Nesse sentido, os autores asseveram que na atual Constituição Federal o desenvolvimento que se objetiva é o desenvolvimento amplo. Não apenas econômico, no sentido de aumentar a produção nacional, mas, necessariamente, tendo finalidades sociais e humanas, com compromisso moral e ético.

Acredita-se que por meio das Parcerias Público-Privadas será possível garantir o desenvolvimento sem deixar de lado os aspectos sociais constitucionalmente protegidos. No tocante aos aspectos ambientais no presente trabalho, as PPP's possuem aspectos relevantes e peculiares, haja vista que o tratamento de resíduos sólidos urbanos, popularmente conhecido por lixo, é obrigação do Estado (MELO; SECCHI, 2012).

Como já mencionado anteriormente, nos dias atuais o Estado não possui condições de oferecer e cumprir com todas as suas obrigações para com a população, o que o obriga a aderir ao modelo e firmar PPP's (LEITE, 2011).

Na PPP para a gestão de resíduos sólidos urbanos, o Estado vai conferir ao parceiro particular a possibilidade de explorar uma atividade até então pertencente e de obrigação exclusiva do Estado.

A avaliação da experiência internacional tem demonstrado que as PPP's são uma solução ganha-ganha para o setor público, setor privado e sociedade, possuindo diversas vantagens a seguir resumidamente mostradas (DEON SETTE; NOGUEIRA, 2010).

Conforme o Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGP, 2008), para o Estado, a PPP permite a obtenção de um melhor uso do recurso público,

quando da oferta de serviços públicos, ao lhes conferir eficiência, eficácia e efetividade, particularmente por meio das seguintes fontes:

Inovação. A PPP permite a transferência da capacidade inovadora do setor privado para a área pública. Uma das maiores fontes de ganho a esse respeito advém do fato do Governo não necessitar de fornecer pormenores de como um ativo deva ser projetado e construído, mas sim de estabelecer os condicionantes básicos de como o serviço público deverá ser ofertado pelo parceiro privado (modelo DBFOT¹⁰);

Otimização do custo e da vida útil. Num modelo DBFOT, o empreendedor estará numa ótima posição para aprimorar técnicas de projeto e construção, que minimizem os custos de implantação e operação e aumentem a vida útil dos ativos, algo que dificilmente seria possível no esquema tradicional de gestão pública, em que as diversas fases do modelo antes citado são de responsabilidade de diferentes atores;

Compartilhamento de infraestruturas. Existem vários casos em que facilidades governamentais implementadas através de PPPs são compartilhadas com terceiros, minimizando gastos operacionais do parceiro público, num movimento impulsionado pela experiência do parceiro privado em gestão de ativos;

Divisão ótima de responsabilidades. No caso mais frequente, o parceiro público define as condições de oferta de determinado serviço público, e o parceiro privado projeta, constrói e opera os ativos para tal. Nessas circunstâncias, costuma ocorrer uma divisão de responsabilidades mais clara e coerente, já que cada um dos parceiros estará exercendo suas atividades finalísticas (CGP, 2008, p. 14 – grifos do autor).

Para o setor privado, a PPP representa um novo e amplo leque de oportunidades de negócios, muitas delas restritas anteriormente à governança pública (SUNFDFELD, 2011; VERNALHA, 2012). Para a sociedade, as PPP's representam uma oportunidade de se desfrutar de serviços públicos mais bem estruturados e coordenados, sobretudo pelo fato que indicadores de desempenho monitorarão todo o processo concessional (CGP, 2008; LEITE, 2011).

¹⁰ Modelo DBFOT - Acrônimo das palavras inglesas: *design, build, finance, operate and transfer*, que significam, respectivamente, projeto, construção, financiamento, operação e transferência de ativos imobilizados ao poder concedente ao fim da concessão. O modelo envolve a integração das quatro funções ao parceiro privado e, ao final do prazo de concessão, os ativos são transferidos ao poder concedente. Neste modelo, o parceiro público especifica o serviço a ser ofertado e uma SPE irá incumbir-se da elaboração do projeto de engenharia, construção, financiamento, operação e transferência de ativos ao poder concedente. Neste modelo o risco do projeto é compartilhado entre os parceiros público e privado (CGP, 2008, p. 13 e 45).

2.3.4 As desvantagens das PPPs

De acordo com Oliveira e Oliveira Filho (2013), embora as PPP's apresentem inúmeras vantagens, também podem oferecer sérios riscos, caso sua implantação seja feita sem planejamento adequado e sem mecanismos de controle, afetando a eficiência na realização do serviço para qual foi contratada.

Dessa forma asseveram que as desvantagens estão no choque de interesses entre os envolvidos nas PPP's e a sociedade a qual se destina os serviços; em um planejamento inadequado dos arranjos; no risco de acréscimo do endividamento público; em um excesso de projetos; em uma gestão de projetos ineficientes; nos atrasos e aumentos de custos; na degradação antecipada dos ativos; nos custos elevados de operação e manutenção.

Além destes riscos Oliveira e Oliveira Filho (2013) cita também os riscos de que o projeto não possa ser implementado de acordo com as aprovações, ou não possa ser alcançado, ou mesmo, só possa ser alcançado com custos maiores, não permitindo que o serviço seja realizado da forma esperada, ou ainda o risco de que o custo para manter a facilidade em boas condições difira do que previa o orçamento.

Oliveira e Oliveira Filho (2013) corroboram o pensamento que os projetos de PPP, sendo desenvolvidos em longo prazo, também apresentam como desvantagens a dificuldade de antever as mudanças futuras, inflação, demanda, logo devem ser feitos com cautela, supondo acontecimentos futuros que possam dificultar a realização do mesmo, para que no futuro não venha a ocorrer algo que possa pôr fim a todo o trabalho desenvolvido.

De acordo com o CGP (2008), as desvantagens de projetos firmados sob a forma de PPP encontrados nas experiências internacionais estão relacionados sobremaneira ao mau uso da palavra "parceria", sendo assim listadas como as principais:

Tempo de maturação. As PPPs exigem modelagens, editais de licitação e arranjos comerciais privados complexos, que implicam em largos prazos de implementação;

Taxa de juro (custo de transação financeira). A PPP, como dito anteriormente, é um mecanismo de financiamento ao setor público. Diante dos riscos incorridos pelo projeto e pela freqüente inexistência de ativos pertencentes ao parceiro privado capazes de assegurar-lhe garantias creditícias (modelo project finance), as taxas de juros incorridas pelo parceiro privado e repassadas ao parceiro público costumam ser significativamente superiores às taxas que seriam cobradas ao setor público por bancos de fomento econômico;

Conflito de interesses. Como as PPPs são arranjos complexos, que envolvem diversos participantes, a busca de um consenso nem sempre é tarefa fácil;

Ajuste contratual no tempo. Embora uma concessão tradicional também requeira ajuste contratuais ao longo de muitos anos (as denominadas revisões quinquenais), uma concessão via PPP demanda muito mais deveres e obrigações das partes (sobretudo as pecuniárias) sendo seu ajuste temporal mais delicado (CGP, 2008, p. 15 – grifos do autor).

As PPP's incorporam enormes complexidades e opacidades e, com frequência são conduzidas por negociações caóticas dos contratos. Isto conduz a que, do ponto de vista do controle democrático da ação do Estado, os gestores não compreendam e muito menos possam aspirar a controlar as PPP's.

2.4 PPP's e Proteção Ambiental

As áreas de políticas públicas onde as PPP's têm sido intensamente adotadas são os setores de infraestrutura e proteção ambiental, e os contratos preveem mecanismos de controle para mensurar resultados e impactos no ambiente econômico e social (SECCHI, 2009).

De acordo com Caldas (2011), neste contexto, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) tem, dentre suas preocupações contemporâneas, o incentivo a parcerias agregando ao setor privado uma nova cultura de responsabilidade ambiental criando espaços para a preparação e participação da sociedade civil e setores acadêmicos na gestão ambiental e no desenvolvimento sustentável.

Assim, as ditas PPPs – parcerias público-privadas se revelam hodierno importante instrumento de viabilização econômica da criação da infraestrutura do País, com melhoras e vantagens significativas nas uniões de esforços que proporcionam entre o setor público e o privado (o qual a financia), especialmente quanto aos benefícios em termos de incentivo à preservação e restauração do ecossistema envolvido, de forma direta ou indiretamente, nos projetos, *maxime* quando em comparação com os modelos clássicos de contratações públicas na gestão ambiental com desenvolvimento sustentável (CALDAS, 2011, p. 67).

No Brasil, em pouco tempo, as PPP's têm se revelado como um dos mais eficazes instrumentos de atração de investimentos, nas esferas federal, estadual e municipal, e nos mais diversos setores da economia e infraestrutura de maneira geral¹¹. Mais recentemente, no

¹¹ Historicamente, as parcerias se concentravam primordialmente em torno da implementação de projetos que almejavam a ampliação, melhoria e modernização do transporte rodoviário (estradas de rodagem) e urbano (metrô). Recentemente, as áreas de atuação têm se ampliado a outros tipos de serviços públicos, considerados essenciais, devido ao seu caráter social, tais como saúde e segurança pública. Exemplos típicos são as PPPs do Hospital do Subúrbio (BA) e das penitenciárias (MG) (REDOSCHI, 2014, p. 75).

âmbito da gestão de meio ambiente (recursos naturais, biodiversidade, destinos turísticos, resíduos sólidos, unidades de conservação, reservas extrativistas).

E neste campo da sustentabilidade, as PPP's revelam seu extraordinário potencial, uma vez que, diferentemente de outras políticas públicas tradicionais, a sustentabilidade envolve, necessariamente, todo o ciclo produtivo, passando pela produção, comercialização, consumo e resíduo, o que requer uma ativa participação e integração entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor (CALDAS, 2011).

O segmento de resíduos sólidos é um exemplo clássico desta participação e integração, sobretudo no âmbito municipal, abrangendo os aterros sanitários que podem ou não envolver a produção de gás de aterro e/ou de compostagem, a coleta seletiva e a reciclagem, já em forte expansão. Pelo volume de investimentos requerido, a participação privada social e comunitária se faz mais do que necessária (SILVA, 2009; CALDAS, 2011).

2.5 Gestão de Resíduos Sólidos

De acordo com Silva (2009, p. 202) os resíduos sólidos são as sobras provenientes das atividades diárias do homem, podendo “ser líquidos, gasosos ou sólidos provenientes de atividades humanas domésticas, profissionais, agrícolas, industriais ou nucleares”. Nos termos do inciso XVI, do artigo 3º, da Lei 12.305/2010 são:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010, p. 2).

O termo “resíduos sólidos urbanos”, denominado popularmente “lixo urbano” é originário no dia a dia de atividades domiciliares e comerciais. Sisino (2000) verifica a obrigação de atenção especial para controle e destinação destes, uma vez que as implicações negativas trazem riscos à própria saúde e chama a atenção articulando que o lixo apresenta um elemento que não deve ser desprezado no estudo da estrutura epidemiológica, uma vez que, pela sua variada composição, poderá conter agentes biológicos patogênicos ou resíduos

químicos tóxicos que poderão alcançar o homem direta ou indiretamente, afetando-lhe a saúde (SISINNO, 2000, p. 42).

Fiorillo (2009) corrobora para esse pensamento, em suas palavras os resíduos sólidos:

Constituem toda substância resultante da não-interação entre o meio e aqueles que o habitam, ou somente entre estes, não incorporada a esse meio, isto é, que determina um descontrole entre os fluxos de certos elementos em um dado sistema ecológico. Em outras palavras, é o “resto”, a “sobra” não reaproveitada pelo próprio sistema, oriunda de uma desarmonia ecológica (FIORILLO, 2009, p. 255).

Na esteira dessas lições tem-se que são resíduos inertes, tóxicos, orgânicos, inorgânicos, perigosos, recicláveis ou não, podem ser encontrados dispostos na natureza de forma inadequada, sem tratamento algum, expondo a população a sérios riscos de contaminação, degradando o ambiente, poluindo indiscriminadamente os cursos d'água e interferindo nos rios e nas galerias.

Existem também os chamados resíduos de “coletas especiais” (BIDONE, 2001), os quais englobam resíduos gerados nas atividades de construção e demolição, nas áreas de serviços de saúde e outros, apresentando-se como um dos principais problemas nas áreas urbanas, pois suas gerações, descartes e disposições inadequadas provocam diversos impactos ambientais, sociais, econômicos e de saúde pública. De acordo com o artigo 13 da Lei 12.305/2010, a classificação dos resíduos sólidos dá-se quanto a origem ou quanto à periculosidade.

Na atualidade, sabe-se que as soluções para esses problemas passam por desenvolvimento e implantação de tecnologias corretas, que devem levar em consideração a redução, a reutilização e a reciclagem desses resíduos (BIDONE, 2001).

2.5.1 A Origem da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi instituída pela Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010, recentemente regulamentada pelo Decreto nº 7.404, em 23 de dezembro de 2010.

A origem do problema que levou a criação dessa política e da própria lei é a crescente preocupação de toda a sociedade contemporânea com o crescimento da geração dos resíduos sólidos urbanos e seus efeitos negativos, sobretudo os ambientais causados por eles e pela sua

disposição inadequada, fato que motiva, desde o cidadão comum até o formulador de políticas públicas, a buscar alternativas ajustadas à realidade atual (DEON SETTE; NOGUEIRA, 2010).

Alguns fatores, em especial, o aparecimento de grandes cidades, o aumento populacional, o consumo exponencial na busca de satisfação de desejos humanos ilimitados e a corrida do setor produtivo para atendê-lo, têm gerado cada vez mais resíduos inerentes à produção e ao consumo. A quantidade de resíduos sólidos tem sido superior à capacidade que o próprio ambiente tem de absorver ou diluir. O acúmulo de resíduos sólidos tem efeitos negativos diretos e indiretos tanto sobre a saúde humana quanto sobre a resiliência do meio ambiente, a exemplo da contaminação dos lençóis freáticos pela deposição do chorume, a infestação de ratos e baratas, a coleta de alimentos deteriorados para alimentação de populações economicamente necessitadas, alagamentos, mau cheiro, entre tantos outros (DEON SETTE, 2009, p. 254-255).

No Brasil esses efeitos são ainda mais graves devido à inexistência de uma gestão eficaz e eficiente desses resíduos. Verifica-se que, no ano de 1989, indicadores nacionais como a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), mostraram que 78% da população urbana brasileira tinham acesso ao serviço de coleta de lixo.

Todavia, 50% dos resíduos coletados foram depositados em lixões ou vazadouros a céu aberto, ou áreas alagadas, sem qualquer cuidado ou obediência às regras e leis para evitar a contaminação. Os 50% restantes receberam algum tipo de tratamento, sendo que 22% foram encaminhados a aterros controlados e 23% a aterros sanitários.

Uma pequena parcela dos resíduos foi objeto de compostagem ou reciclagem. Se for considerada a soma dos resíduos dispostos em aterro controlado e em vazadouros a céu aberto, verifica-se que 72% do lixo coletado foram dispostos sem controle sanitário e ambiental (TEIXEIRA; MALHEIROS, [200-?]; DEON SETTE, NOGUEIRA, 2010).

A PNSB de 2000 (IBGE, 2002) indicou uma melhora nos índices, como podemos perceber *in verbis*:

[...] uma situação de destinação final do lixo coletado no País, em peso, bastante favorável: **47,1% em aterros sanitários, 22,3% em aterros controlados** e apenas 30,5% em lixões, ou seja, **mais de 69% de todo o lixo coletado no Brasil estaria tendo um destino final adequado** em aterros sanitários e/ou controlados. Todavia, em número de municípios, o resultado não é tão favorável: 63,6% utilizam lixões e 32,2%, aterros adequados (13,8% sanitários, 18,4% aterros controlados), sendo que 5% não informaram para onde vão seus resíduos. Em 1989, a PNSB mostrava que o percentual de municípios que vazavam seus resíduos de forma adequada era de apenas 10,7% (IBGE, 2002, p. 49-50 – grifo nosso).

Em comparação ao ano de 1989, houve aumento de 19% de aumento na quantidade total de lixo com destinação apropriada, embora ainda se identifique que os municípios ainda precisam melhorar a destinação de seus lixos.

[...] Apesar de todas estas forças positivas, não é provável que se tenha atingido a qualidade desejada de destinação final do lixo urbano no Brasil, na medida em que estes locais, por estarem geralmente na periferia das cidades, não despertam interesse da população formadora de opinião, tornando-se, assim, pouco prioritários na aplicação de recursos por parte da administração municipal (IBGE, 2002, p. 50).

Segundo a PNSB (IBGE, 2012), 37,0% do lixo coletado em zona urbana são depositados em aterros sanitários, 36,2% são encaminhados para aterros controlados, 22,5% em lixões a céu aberto, 2,9% em compostagem, 1,0% passam por coleta seletiva, e 0,5% são queimados em incineradores, demonstrando que a preocupação com a destinação dos resíduos sólidos se tornou mais abrangente, pois “o sistema de limpeza urbana deve estar organizado de acordo com as peculiaridades da cidade ou região, apoiando-se em dados estatísticos, cadastros, plantas e outros instrumentos de controle que permitam sua atualização” (BAHIA, 2001, p. 68).

O Projeto de Lei 1991/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) fundamentou suas justificativas com a informação desses indicadores, afirmando que em uma década houve um aumento de cerca de 12% dos resíduos dispostos inadequadamente no solo.

Em 2009, o Ministério do Meio Ambiente constatou que no Brasil, cerca de 97% do lixo eram coletados das residências. Quase 60% dos municípios depositavam seus resíduos em lixões e apenas pouco mais de 15% depositavam-nos em aterros sanitários controlados. Outro dado relevante do Projeto de Lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos diz respeito à presença de catadores nas áreas de disposição final.

Eles somavam cerca de 25.000 em 2000, dos quais 22,3% tinham até 14 anos de idade. É de se mencionar que além desses, existiam ainda os catadores nas ruas das grandes cidades brasileiras (BRASIL, 2009 *apud* DEON SETTE, NOGUEIRA, 2010).

Verifica-se que com o tratamento dos resíduos sólidos, têm havido um descaso no Brasil, desde a coleta até a deposição. Em razão desses têm-se alagamentos, inundações, condições desumanas de sobrevivência dos catadores. Os efeitos indiretos também parecem ser ignorados, apesar de significativos: vetores de doenças, doenças decorrentes de alimentação e contato dos catadores com os resíduos, entre outros (DEON SETTE, NOGUEIRA, 2010).

Esses efeitos diretos e indiretos têm gerado enormes dispêndios financeiros, sociais e emocionais, sem falar, nos problemas ambientais, tais como poluição por chorume, poluição de águas, cheiro, uso desregrado de recursos ambientais, para mencionar apenas os mais importantes (DEON SETTE, NOGUEIRA, 2010, p. 159).

É indiscutível a necessidade de alternativas que sejam capazes de suportar e dar o tratamento adequado a todos os resíduos gerados.

2.5.2 Destinação de Resíduos Sólidos

Para gestão dos resíduos sólidos é importante saber qual tratamento e destinação será empregado a cada tipo de detrito, bem como a necessidade de se alcançar os padrões sustentáveis de produção e consumo, observando-se a ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e deposição ambientalmente adequada dos rejeitos (artigo 9º, da Lei n. 10.305/2010), valorizando-se o envolvimento social nas políticas de coleta seletiva, recuperação e aproveitamento energético quando comprovada a viabilidade técnica e ambiental, como o instituído na responsabilidade compartilhada prevista no artigo 30 da Lei n. 12.305/2010, que de forma individualizada e encadeada, compatibiliza os interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis, incentivando as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Na instituição da responsabilidade compartilhada dispõe-se maior integração entre todos os participantes com a intenção de evitar que aquele que tenha obtido lucro, com o produto em si, repasse os custos para terceiros.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos tem diversos objetivos para sua implementação, estão contidos no artigo 7º da Lei 12.305 de 2010, dos quais destaca-se seu inciso I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental.

O incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial deu origem a implementação da política de logística reversa, a qual foi definida pelo artigo 3º, inciso XII, da Lei 12.305 como “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”,

constituindo-se em mecanismo pelo qual se pretende restituir determinados resíduos ao setor produtivo, como afirmam Deon Sette e Nogueira:

Por seu turno, os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, e esses aos fabricantes ou aos importadores, dos produtos e das embalagens passíveis de serem objeto de política reversa, cabendo aos últimos a função de dar destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada (DEON SETTE; NOGUEIRA, 2010, p. 175).

De acordo com Deon Sette e Nogueira (2010) constitui-se como diretriz básica da Lei 12.305 e do Decreto 7.404 o fato de que a logística reversa se aplique a produtos que decomponham o meio ambiente ou aqueles que possam ser reaproveitados.

O autor comenta que “Este é o instrumento econômico apto a ser utilizado para inibir atividades que possam causar dano ambiental, como, por exemplo, aquelas que produzam resíduos não recicláveis e de difícil dissolução na natureza” (DEON SETTE; NOGUEIRA, 2010, p. 180).

Considera-se que a utilização de determinado produto possa encerrar sua utilidade para o consumidor, mas, decomposto em um detrito, prosseguirá com impacto ao meio ambiente, pois, muitos resíduos não deixam de ter valor econômico, o que abona a sua destinação a um novo ciclo produtivo. Neste contexto destaca-se que:

[...] a logística reversa não segue um modelo absolutamente fechado. O fabricante, importador, comerciante ou distribuidor poderão se valer de uma série de medidas, tais como a implantação de procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados, a disponibilização de postos de entrega de resíduos reutilizáveis ou recicláveis, a atuação em parceria com cooperativas, catadores de materiais recicláveis, entre outras (SCHWIND; ROMERO, 2011, p. 2)

Na esteira das lições, de que adianta prescrever os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos em lei, se não indicar instrumentos para a sua implementação, os quais se encontram elencados no artigo 8º da Lei 12.305/2010.

Concorda-se com Deon Sette e Nogueira (2010) que por meio da listagem de instrumentos, apresentados no artigo 8º, tenta-se abranger todos os instrumentos que possibilitem concretizar a finalidade em sua função básica, pois, como afirma o autor:

Acreditam os legisladores que tudo foi contemplado, já que ela exige desde o diagnóstico da situação existente (por meio dos planos), até a estruturação de formas de cooperação entre os entes federados para elevar a escala de aproveitamento e redução de custos, passando por educação ambiental, incentivos tecnológicos, interferência na forma de produção, a exemplo da fixação de padrões, incentivos financeiros e fiscais, etc (DEON SETTE; NOGUEIRA, 2010, p. 13).

De acordo com Schwind e Romero (2011) o Decreto nº 7404 versou detalhadamente sobre os três instrumentos de operacionalização da logística reversa, que são os acordos setoriais, regulamentos expedidos pelo Poder Público e os termos de compromisso, que se diferenciam sob o campo de emprego, se nacional, regional, estadual ou municipal (artigo 34 da Lei 12.305) cada um com grau hierárquico caracterizado, ou seja, “§ 2º Na aplicação de regras concorrentes consoantes o § 1º, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica” (BRASIL, 2012).

Neste contexto, desde que a instrumentação jurídica, econômica e técnica esteja adequada à segurança e necessidades de ambos parceiros, o público e o privado, a implementação de PPP's é uma possível solução para os municípios (SUNDFELD, 2011).

2.5.3 Coleta domiciliar

De acordo com Mucelin e Bellini (2008), A coleta do lixo urbano ou coleta domiciliar deve ocorrer de acordo com a sua classificação, pois os tratamentos finais desses resíduos são diferentes, pois o lixo doméstico alcança a composição de 65% de matéria orgânica, 25% de papel, 4% metal, 3% de vidro e plástico.

A coleta do lixo urbano tem sido feita por órgãos públicos, recolhidos sem nenhuma pré-seleção ou separação de material, lixos misturados (orgânicos e inorgânicos) que têm como destino os lixões, onde são encontrados todos os tipos de resíduos. São poucas as pessoas que fazem a seleção dos resíduos em suas residências, dispostos de forma separada no dia da coleta, no qual também passam “catadores” que recolhem o resíduo reciclável (FERREIRA, SILVA e FABER, 2008, p. 98).

O destino adequado para o lixo urbano é um aterro sanitário, construído em áreas adequadas, com profissionais qualificados e estrutura para o tratamento dos gases e do chorume.

Outra opção é a incineração dos resíduos, no entanto, esse método é muito caro, sendo inviável em muitos casos. Na maioria das cidades brasileiras o lixo doméstico é coletado pelo serviço de limpeza urbana municipal e descartado em lixões sem qualquer cuidado e tratamento adequado, pelo fato do custo ser baixo para as prefeituras (IBGE, 2012).

A coleta seletiva deve ser feita por meio de um programa de conscientização, gerando parcerias com escolas, condomínios, domicílios, comércios, varejistas e “catadores”, separando os materiais não orgânicos, posteriormente recolhidos pelos veículos coletores de lixo. Os materiais separados por meio desta parceria são enviados a uma central de seleção, nos quais são separados pela categoria ‘sucateiros’.

Após este processo, são embalados e adensados para viabilizar o custo com transporte e, em seguida, são direcionados às empresas especializadas em reciclagem, evitando, assim, serem recolhidos por meio da coleta de lixo urbano.

A coleta dirigida é a alternativa para a coleta em municípios que não disponham da coleta seletiva, que nada mais é do que a conscientização da população local para a separação do material reciclável, entregando-a nos pontos de coleta ou aguardando a data fixada para a coleta domiciliar (FERREIRA, SILVA e FABER, 2008).

De acordo com Bahia (2001), a falta de estrutura e empenho dos políticos em solucionar o problema do lixo tem como consequência a existência de lixões a céu aberto em várias cidades, o autor afirma:

[...] a limpeza urbana pode ser alinhada entre as principais funções da Administração Pública no campo da engenharia sanitária. Só que este serviço não tem merecido a atenção necessária por parte do Poder Público, contando com orçamentos quase sempre reduzidos (BAHIA, 2001, p. 5).

Conforme Bonelli (2005) é de suma importância que se faça a conscientização da população, a qual pode ser promovida por meio da utilização da Política dos 3 R’s: Reduzir, Reutilizar e Reciclar.

A coleta seletiva é uma das alternativas mais eficientes para reduzir o lixo, além de ser uma forma de contribuir para os “catadores” de materiais recicláveis. Portanto, por meio de simples atitudes e mudanças de comportamento todos os habitantes podem colaborar para reduzir a produção de lixo (ABRELPE, 2015).

De acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2015) o Brasil ainda deixa muito a desejar quando o assunto é a gestão de resíduos sólidos.

2.6 Aplicação de PPP's na Gestão de Resíduos Sólidos

A aplicação das PPP's, principalmente no tocante a programas de gestão de resíduos sólidos, vêm ganhando espaço na esfera municipal em diversas áreas, revelando-se se como a forma jurídica adequada para sua implementação, possibilitando à Administração Pública cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010 (ABRELPE, 2015).

A função que o Estado desempenha na sociedade sofreu inúmeras transformações ao passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo.

Com a expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram, pois, atualmente é comum afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade, porém, esse bem-estar torna-se difícil de ser mensurado (SILVA, 2004; DEON SETTE; NOGUEIRA, 2010).

Conforme Silva (2004) para o Estado garantir esse bem-estar da sociedade, necessita-se desenvolver uma série de ações e atuações em diferentes áreas, tais como saúde, educação e meio ambiente.

Para atingir resultados nessas áreas e promover o bem-estar, os governos se utilizam das Políticas Públicas que podem ser definidas como um conjunto de ações e decisões governamentais, voltadas para a solução de problemas da sociedade. O autor escreve:

De início, cumpre revelarmos nossa definição de política pública, como sendo o instrumento de ação do Estado e de seus poderes constituídos, em especial o Executivo e o Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que deve permitir divisar as etapas de concreção dos programas políticos constitucionais voltados à realização dos fins da República e do Estado Democrático de Direito, passíveis de exame de mérito pelo Poder Judiciário (SILVA, 2004, p. 104).

Breus (2007) corrobora essa linha de pensamento:

[...] um conceito amplo às políticas públicas, como sendo o principal mecanismo de ação estatal com vistas à realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, significa tomá-las como um veículo privilegiado de realização desses direitos, tendo em vista serem eles os fins do Estado Constitucional (BREUS, 2007, p. 204).

Na esteira dessas lições de Silva (2004) e Breus (2007), as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

As demandas da sociedade são apresentadas aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, denominados de Sociedade Civil Organizada - SCO, a qual inclui, sindicatos, entidades de representação empresarial, associações de moradores, associações patronais e ONGs em geral, caracterizadas por sua diversidade, tanto em termos de idade, religião, etnia, língua, renda, profissão, como de ideias, valores, interesses e aspirações (CGP, 2008).

Nesta perspectiva, os recursos para atender a todas as demandas da SCO são limitados ou escassos. Portanto os bens e serviços públicos desejados pelos diversos indivíduos se transformam em motivo de disputa, haja vista que o que é disponibilizado não é suficiente para todos (BREUS, 2007).

Breus (2007) assegura que a possibilidade de implementar os fins públicos do Estado por meio do mecanismo das políticas públicas, além de permitir a participação social, também diminui a crise de legitimidade estatal, tendo em vista que muitas vezes com a expansão do Estado e realizando medidas com decisões unilaterais, acabam por afastar a participação democrática.

O autor afirma que:

As políticas públicas, nessa linha, apresentam-se como um mecanismo efetivo de gestão pública. Na atualidade, porém, as políticas públicas, ainda que utilizadas como um dos principais instrumentos da ação estatal, não são realizadas de forma convergente, integrada e articulada a fim de realizar os Direitos Fundamentais e os objetivos da República. E isso não apenas porque há uma pluralidade de formas de políticas públicas, desde políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas, mas porque é necessária uma alteração no padrão das políticas públicas que precisam atuar de forma mais agregada e unificada, com vistas a promover o desenvolvimento social (BREUS, 2007, p. 207-208).

No escopo deste trabalho o que interessa é a Política Pública na área de resíduos sólidos urbanos, na qual podem ser inseridas diversas políticas públicas para que se consiga atingir as metas ambientais impostas e exigidas pela legislação.

No desenvolvimento da pesquisa foi realizada revisão da literatura sobre as áreas de Parcerias Público-Privadas de resíduos sólidos urbanos, a partir das teorias de políticas públicas, buscando dados secundários com olhar sobre a lei e suas metas. Partindo do fato da

dificuldade de acessibilidade dos municípios para o cumprimento dos objetivos que se pretendia alcançar, buscou-se identificar um conjunto de trabalhos científicos (artigos, teses, dissertações) que abordaram o problema em questão, como será melhor detalhado no capítulo a seguir sobre a Metodologia do trabalho.

3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória para proporcionar maior compreensão dos fenômenos investigados, possibilitando que o problema de pesquisa seja delineado com maior precisão, ou seja, capaz de gerar novas hipóteses; e descritiva porque objetiva a descrição de características de uma determinada população ou fenômeno (AAKER; KUMAR; DAY, 2004).

3.1 Tipo de pesquisa

De acordo com Marconi e Lakatos (2010) quanto à abordagem, é uma pesquisa qualitativa, quanto aos objetivos é exploratória. Conforme apontado por Minayo:

O método qualitativo é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das crenças, das representações, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam. [...] Se conforma melhor a investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores [...] Permite desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos e propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação. Caracteriza-se pela empiria e sistematização progressiva do conhecimento até a compreensão da lógica interna do grupo estudado (MINAYO, 2008, p. 57).

Marconi e Lakatos (2010) ensinam que ao realizar a pesquisa, para que o investigador não se veja perdido em meio à quantidade de material que possa encontrar, tenha bem claro, em seu pensamento, os objetivos que pretende alcançar, esclarecendo seu julgamento sobre a documentação que realmente se adequa às suas finalidades.

Fez-se um estudo de campo, o qual se caracterizou por uma coleta de dados junto a pessoas, com o auxílio de uma pesquisa documental, que se realizou por meio de “fontes primárias”, que são os “documentos, escritos ou não” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 174) apresentando “um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e /ou segundo sua estruturação” (OLIVEIRA, 2007, p. 35), no momento em que ocorre o caso estudado ou mesmo posteriormente ao acontecido.

Para esse estudo baseou-se, principalmente, nos ensinamentos de Marconi e Lakatos (2010), que elencam as fontes primárias, conforme exposto na Figura 3.

Figura 3 – Quadro de compreensão do universo da pesquisa documental

	ESCRITOS		OUTROS	
	PRIMÁRIOS	SECUNDÁRIOS	PRIMÁRIOS	SECUNDÁRIOS
CONTEMPORÂNEOS	Compilados na ocasião pelo autor	Transcritos de fontes primárias contemporâneas	Feitos pelo autor	Feitos por outros
	Exemplos Documentos de arquivos públicos Publicações parlamentares e administrativas Estatísticas (censos) Documentos de arquivos privados Cartas Contratos	Exemplos Relatórios de pesquisa baseados em trabalho de campo de auxiliares Estudo histórico recorrendo aos documentos originais Pesquisa estatística baseada em dados do recenseamento Pesquisa usando a correspondência de outras pessoas	Exemplos Fotografias Gravações em fita magnética Filmes Gráficos Mapas Outras ilustrações	Exemplos Material cartográfico Filmes comerciais Rádio Cinema Televisão
	Compilados após o acontecimento pelo autor	Transcritos de fontes primárias retrospectivas	Analisados pelo autor	Feitos por outros
	Exemplos Diários Autobiografias Relatos de visitas a instituições Relatos de viagens	Exemplos Pesquisa recorrendo a diários ou autobiografias	Exemplos Objetos Gravuras Pinturas Desenhos Fotografias Canções Folclóricas Vestuário Folclore	Exemplos Filmes comerciais Rádio Cinema Televisão
RETROSPECTIVOS				

Fonte: MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 175.

De acordo com Fonseca (2002) na pesquisa documental utilizou-se fontes diversificadas como “tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, entre outros”, assemelhando-se com uma pesquisa bibliográfica, que se utiliza de fontes compostas fundamentalmente por “livros e artigos científicos localizados em bibliotecas” (FONSECA, 2002, p. 32).

De acordo com Yin (2003) o estudo de campo, como estratégia de pesquisa, é utilizado em muitas situações que incluem pesquisas em administração pública; estudos organizacionais e gerenciais e planejamento regional e municipal, entre outros.

Para ele se trata de uma investigação empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2003, p. 32).

Nesse contexto, concorda-se com Yin (2003), pois utilizou-se esse método para lidar com as condições contextuais, pois se acredita que elas são pertinentes ao estudo realizado. Assim, neste estudo são os documentos sobre o processo de implementação de Resíduos Sólidos Urbanos, constante do projeto no formato PPP, sejam eles: estudos, minutas de Projeto de Lei e outros que foram fornecidos durante a visita aos municípios.

3.2 Participantes da Pesquisa

Os participantes da pesquisa, pelo critério de acessibilidade, foram gestores e técnicos dos municípios de Osasco e de Itu, mediante as suas experiências na implantação de PPP's na gestão de resíduos sólidos de seus municípios, em um total de sete participantes, sendo quatro de Osasco e três de Itu. Assim, além do critério de incluir a experiência desses gestores, também foram escolhidos projetos classificados como permanentes, isto é, que têm mais de quatro anos de realização.

3.2.1 Itu

Itu é um município do estado de São Paulo, no Brasil, situa-se na Região Metropolitana de Sorocaba, vizinho dos municípios de Salto, Cabreúva e Porto Feliz, Itu se situa a 21 km a Sul-Oeste de Indaiatuba, com população estimada em 2016 de 168 643 habitantes.

Com setores industrial e comercial amplamente desenvolvidos e fundamentais para a economia local, se destaca também como Estância Turística e atrai visitantes durante o ano todo, seja por sua fama de Terra dos Exageros (dada pelo humorista ituano Francisco Flaviano

de Almeida, o Simplício), seja por seu inestimável patrimônio histórico, cultural, religioso, ambiental e arquitetônico¹².

Em 2011 foi firmada uma PPP, com vigência até 2041, entre a Prefeitura de Itu, a Eppo Soluções Ambientais S/A – SPE e a Cooperativa de Materiais Recicláveis de Itu – COMAREI, prevendo ações que beneficiam, de maneira ampla e eficaz, toda a população no que se refere à coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos. Tipificada como obras e serviços de interesse ambiental, esta experiência colabora com o aumento dos índices da qualidade de vida no Município:

- **Coleta de Resíduos Domiciliares** - Diariamente são coletadas e transportadas cerca de 130 toneladas de resíduos sólidos no município, o que significa uma produção *per capita* de 0,83 kg. O modelo é de coleta dos resíduos em sacos plásticos, por meio de contêineres, por meio de caminhões compactadores;
- **Coleta Seletiva** - A coleta seletiva de recicláveis teve início em 2000, com a fundação da COMAREI. O sistema é responsável pela coleta de 350 toneladas mensais, o que equivale a 10% do total de resíduos produzidos no Município. Conta com cinco guarnições efetivas de coleta, 55 cooperados e um centro de triagem. A cooperativa tem por meta atender 100% da zona urbana, atualmente coleta 80% e 23% da zona rural (10% atuais), com coleta porta-a-porta pelo menos uma vez por semana. Também está em estudo a implantação de uma usina de reciclagem e geração de energia por meio da decomposição e compostagem de materiais orgânicos. A Prefeitura produz materiais didáticos e informativos sobre consumo sustentável e promove ainda campanhas sobre a coleta seletiva de recicláveis;
- **Resíduos da Construção Civil** - Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos tem como objetivo a facilitação da correta disposição, o disciplinamento dos fluxos e dos agentes envolvidos e a destinação adequada, pois só em 2017 foram recolhidas 8.161 toneladas de entulhos. Os resíduos da construção civil e resíduos volumosos são levados para o Aterro de Inertes. Estão em implantação Pontos de Entrega Voluntária para pequenos volumes de resíduos da construção civil. A vegetação proveniente de podas e limpeza de parques passa pelo processo de compostagem orgânica;

¹² Prefeitura da Estância Turística de Itu. A cidade. Disponível em: <http://itu.sp.gov.br/site/a-cidade/>. Acesso em: 07 março 2017.

- **Resíduos Industriais** - O transporte e a destinação dos resíduos industriais são de responsabilidade do próprio gerador;
- **Serviço de Limpeza Urbana** - O modelo de limpeza urbana praticado em Itu abrange: Varrição Manual das vias públicas - são 42 profissionais que atendem a região central e seus arredores, percorrendo cerca de 90 km de vias diariamente; e
- **Serviços Complementares** - equipes multidisciplinares que realizam em período diurno atividades como pintura de guias, limpeza nos dispositivos de drenagem, podas de árvores, capinação, roçagem e raspagem, entre outros.

3.2.2 Osasco

Osasco é um município brasileiro localizado na Zona Oeste da Região Metropolitana de São Paulo, em conformidade com a lei estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011¹³ e, conseqüentemente, com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI)¹⁴.

De acordo com a Prefeitura municipal é a 5ª maior cidade do Estado, tendo o maior índice de desenvolvimento do Estado. Conhecida como “cidade-trabalho”, destaca-se pelo empreendedorismo da população, que é de 696.382 mil habitantes, 5ª maior população do Estado de São Paulo. Possui o 2º PIB do Estado e o 9º PIB entre os municípios brasileiros¹⁵.

Em Fevereiro de 2005 a Prefeitura Municipal de Osasco, SP, criou por meio da Portaria 004/2005, o Grupo de Trabalho Intersecretarial, denominado GT RECICLAGEM, composto pelas secretarias de: Assistência e Promoção Social; Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão; Educação; Habitação e Desenvolvimento Urbano; Meio Ambiente; Obras e Transportes e Saúde, comprometidas com a problemática socioambiental de resíduos sólidos, e em congruência com a gestão compartilhada e a democratização da gestão pública, numa atitude de parceria e corresponsabilidade (OSASCO, 2007).

¹³ Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>. Acesso em: 07 março 2017.

¹⁴ Região Metropolitana de São Paulo. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo. Cópia arquivada desde o original em 27 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://archive.is/8EaLe>. Acesso em: 07 março 2017.

¹⁵ Cidade de Osasco. Perfil. Disponível em: <http://prefeitura.osasco.sp.gov.br/InternaCidade.aspx?ID=21>. Acesso em: 07 março 2017.

O GT Reciclagem, então, desenvolveu o Programa “OSASCO RECICLA” - Coleta Seletiva e Reciclagem, visando minimizar os impactos econômico, ambiental e social decorrentes da produção de resíduos sólidos domésticos no município por meio do Plano de ação do Programa Osasco Recicla, segundo o decreto Nº 9758, de 21 de junho de 2007, que aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico - Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Osasco (OSASCO, 2007).

Em 2008 foi publicada a assinatura do contrato do segmento de Resíduos Sólidos, com prazo de vigência de 30 anos, celebrado entre a EcoOsasco Ambiental S.A – SPE e a Prefeitura de Osasco para PPP, na modalidade concessão administrativa, para execução de serviços de limpeza urbana, incluindo obras em aterros sanitários, no limite territorial do município.

3.3 Coleta de dados

A coleta de dados foi feita por meio de entrevista semiestruturada, as quais foram gravadas, e após a sua transcrição as mesmas foram destruídas, em razão de não serem utilizadas para outras finalidades. Elas contemplam, de acordo com a técnica da análise de conteúdo, utilizada para analisá-las, informações que digam respeito à experiência dos gestores no contexto histórico vivenciado na aplicação das Leis no exercício de implantação de PPP's.

Desse modo, foi possível entender os aspectos mais gerais nos quais o projeto desenvolvido em Gestão de resíduos sólidos suscita nos gestores. Entende-se que a formação deve se dar por vias não apenas eruditas, mas também, experienciais. Essas perguntas nortearam o questionamento apresentado sobre o problema, no que se refere à aplicação das Parcerias Público-Privadas na Gestão de resíduos sólidos (MINAYO, 2008).

3.4 Análise dos dados

Os dados coletados foram analisados pela Técnica de Análise de Conteúdo. Bardin (2003) define análises de conteúdo um conjunto de técnicas que visam, por procedimentos

sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos de mensagens, obter indicadores que permitam deduzir sobre as condições de produção e/ou recepção das mensagens. Assim, o uso desse método pode contemplar análise qualitativa e quantitativa.

Conforme Minayo (2008), a análise de conteúdo deve partir primeiramente de uma leitura das falas, depoimentos ou documentos, para atingir um nível mais profundo, ultrapassando os sentidos manifesto do material.

Os procedimentos de análise de conteúdo levam a relacionar as estruturas semânticas (significantes) com as estruturas sociológicas (significados) dos enunciados e a articular os textos com os fatores psicossociais, contexto cultural e processo de produção que caracterizam a mensagem.

Nesse contexto, as respostas das questões da entrevista semi-estruturada com os gestores municipais e empresariais foram transcritas e tratadas por meio da análise de conteúdo, escolhendo-se alguns índices, que surgiram das questões norteadoras, organizando-os em temas (eixos) que se repetem com muita frequência, recortados “do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidades de codificação para o registro dos dados” (BARDIN, 2011, p. 100).

Os temas ou eixos temáticos auxiliaram na orientação do trabalho, suscitando questões relacionadas a um determinado assunto e o articulando com outros, estando em constantemente construção, privilegiando a análise (SCHMIDT; CAINELLI, 2004).

Pelos pressupostos de Bardin (2011) agrupou-se os temas em quadros matriciais, fundamentado nas verbalizações relativas aos temas, registrando título e definição, nos quadros. Ainda de acordo com o autor, as categorias foram criadas *a posteriori*, isto é, após a coleta de dados.

No trabalho, o título e a definição da categoria, foram estabelecidos tomando-se por base as falas dos entrevistados, seguindo sugestão de Mendes (2007, p. 46 – grifo nosso) que propõe que “o nome e a definição devem ser sempre criados com base nos conteúdos verbalizados e com um certo refinamento gramatical de forma. **Às vezes, o nome da categoria é uma fala do sujeito**”.

Nesta perspectiva tem-se que os eixos temáticos foram geradores de uma série de temas selecionados de acordo com o problema geral, não limitando o conteúdo, mas estabelecendo e ordenando outros temas, como Bittencourt (2004, p. 126) afirmou que “[...]

Os conteúdos, desse modo, decorrem do eixo temático com flexibilidade para as diferentes situações [...] garantido, nesse processo, o domínio dos conceitos fundamentais a ser estudados”.

Para Bardín (2003), o pesquisador deve ter dois objetivos, ao utilizar a técnica de análise de conteúdo: a superação da incerteza (questionando se pode ser generalizável) e o enriquecimento da leitura (com a descoberta de conteúdos que afirmam ou enfraquecem o que se procura demonstrar).

Cada hipótese levantada na fase de construção do trabalho expressou as analogias que devem ser confirmadas pela coleta de dados, nos trazendo os resultados e comparando estes com os resultados esperados poderemos tirar as conclusões e em caso de divergência passa-se a examinar de onde provém esse distanciamento e em que a realidade é diferente do que se presumia no início, elaborando uma nova análise dos dados disponíveis, examinando em que grau elas se confirmam. Para tanto a seguir apresentam-se os resultados e as discussões a respeito do tema escolhido.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção é destinada à caracterização da amostra, à análise dos resultados de acordo com a teoria da análise de conteúdo (BARDIN, 2003). Dessa forma, assegura-se que os temas foram bem definidos, com objetividade e fidelidade, determinando a entrada dos elementos em cada categoria de forma clara, não havendo distorções devido à subjetividade da pesquisadora.

Neste contexto, por meio da montagem das “grelhas”, onde se lançou, dados das entrevistas, para nortear o desenvolvimento da análise, verificando se existem diferentes níveis a serem analisados, separando-os em cinco diferentes categorias, e depois em subitens relativos às características da mensagem, às intenções da pesquisadora e aos objetivos da pesquisa verificando a pertinência das categorias.

Essa parte da análise exigiu um tempo bastante amplo, para manter a homogeneidade da análise que exige que haja uma só dimensão para cada categoria para poder verificar se os resultados elencados nas “grelhas” são férteis para as inferências relativas às experiências vivenciadas pelos gestores em seu trabalho.

Pela questão de privacidade, os entrevistados serão identificados nessa seção por GM1 e GM3, os gestores municipais da cidade de Osasco; GM2 o gestor municipal da cidade de Itu; e os gestores empresariais serão identificados por GE1, GE2 e GE3 os gestores da cidade de Osasco e GE4 o gestor da cidade de Itu, respectivamente.

4.1 Dados sociodemográficos

Com o intuito de conhecer melhor os gestores pesquisados, procurou-se identificar os dados pessoais da amostra pesquisada: sexo, idade, tempo de trabalho como gestor empresarial ou tempo que está vinculado à Prefeitura, grau de escolaridade.

Quanto ao sexo os gestores pesquisados são todos do sexo masculino, com idades que variam entre 39 e 61 anos de idade, na maioria com, pelo menos, uma pós-graduação, sendo

servidores públicos temporários nas prefeituras, e prestadores de serviço empresariais com experiência de trabalho com PPP's de no mínimo quatro anos.

4.2 Apresentação dos Eixos Norteadores

Para uma melhor interpretação das respostas das entrevistas, por meio da análise de conteúdo, após a escolha dos eixos temáticos, adotando-se os procedimentos de codificação que compreende, Segundo Câmara (2013, p. 185):

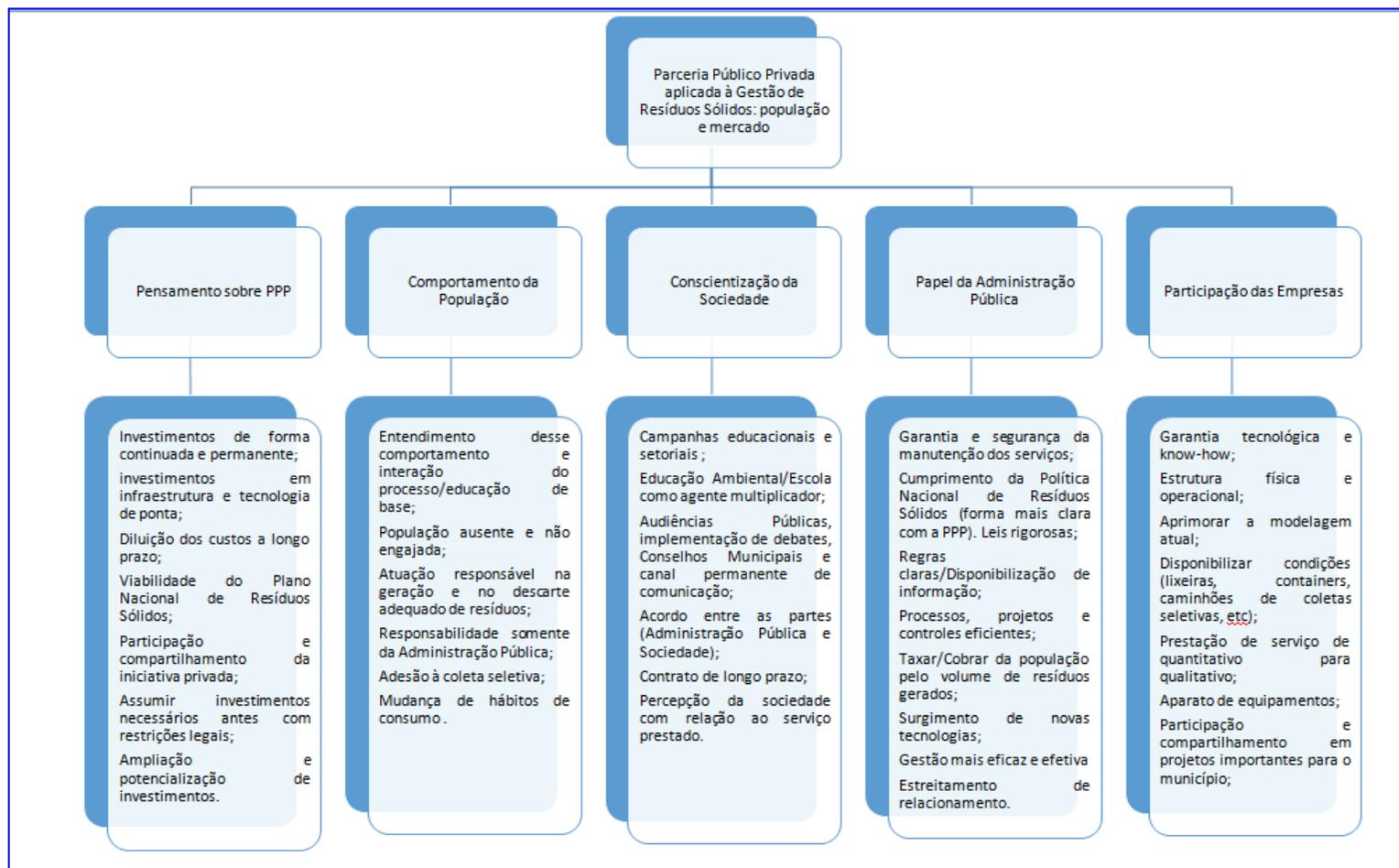
a escolha de unidades de registro – recorte; a seleção de regras de contagem – enumeração - e a escolha de categorias - classificação e agregação - rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) em razão de características comuns], classificação [semântico (temas, no exemplo dado), sintático, léxico – agrupar pelo sentido das palavras; expressivo - agrupar as perturbações da linguagem tais como perplexidade, hesitação, embaraço, outras, da escrita, entre outros..] e categorização (que permite reunir maior número de informações à custa de uma esquematização e assim correlacionar classes de acontecimentos para ordená-los).

Assim, num movimento contínuo da teoria para os dados e vice-versa, as categorias vão se tornando cada vez mais claras e apropriadas aos propósitos do estudo, chegando-se aos a cinco eixos, quais sejam:

- PPP aplicada à Gestão de Resíduos Sólidos: população e mercado;
- PPP como modalidade de gestão;
- Segurança institucional e continuidade administrativa;
- Financiamento;
- PPP e desenvolvimento local e regional.

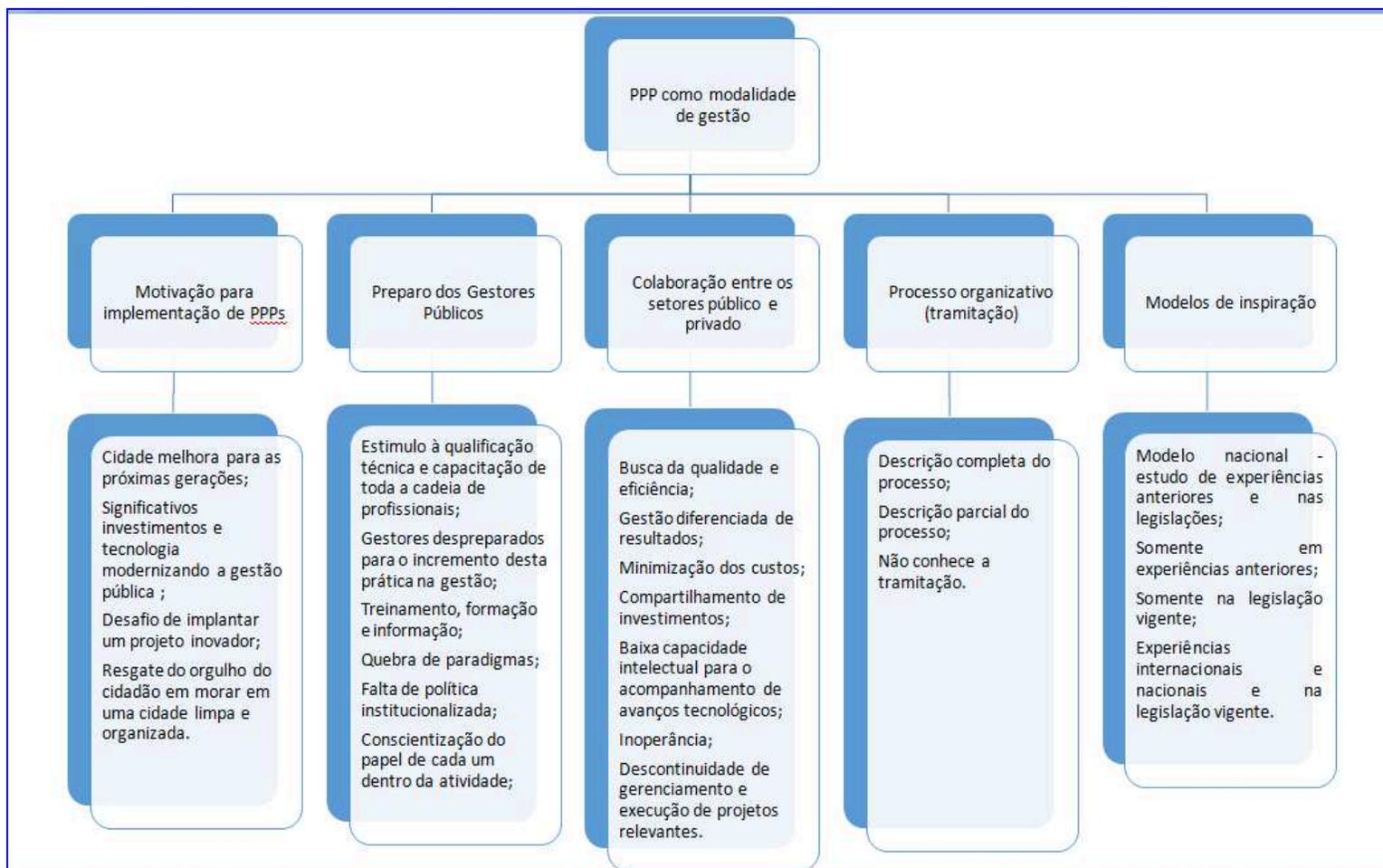
As Figuras de 4 a 8 apresentam as descrições dos eixos norteadores e suas categorias que serão explicadas, pois o processo de análise do conteúdo calcado nos resultados brutos, deverá ir além do conteúdo manifesto dos documentos, pois, interessa ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que se encontra por trás do imediatamente apreendido, material esse que foi utilizado no desenvolvimento dos quadros.

Figura 4 – Eixo 1 – PPP aplicada à Gestão de Resíduos Sólidos: população e mercado



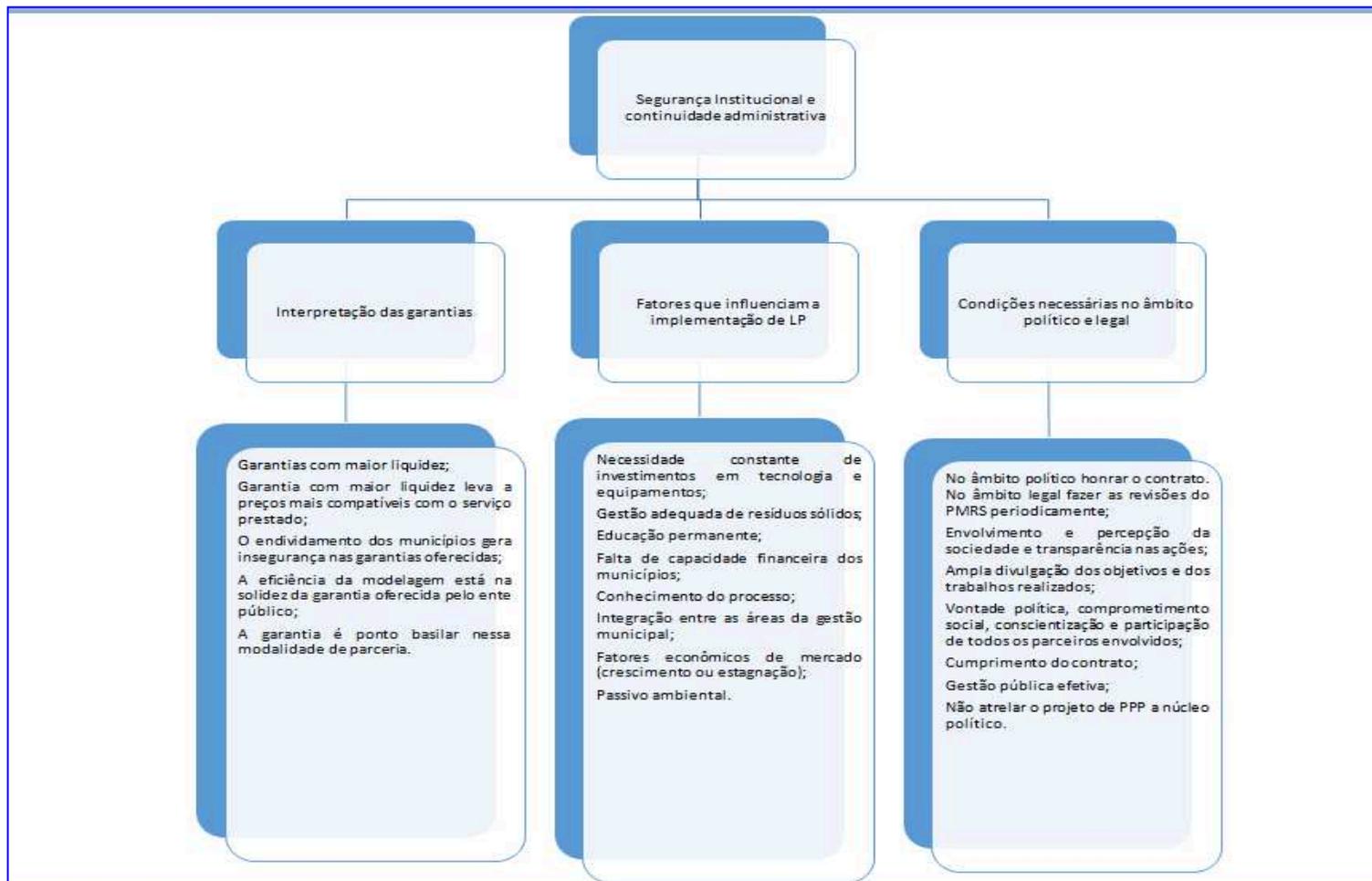
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Figura 5 - Eixo 2 - PPP como modalidade de gestão



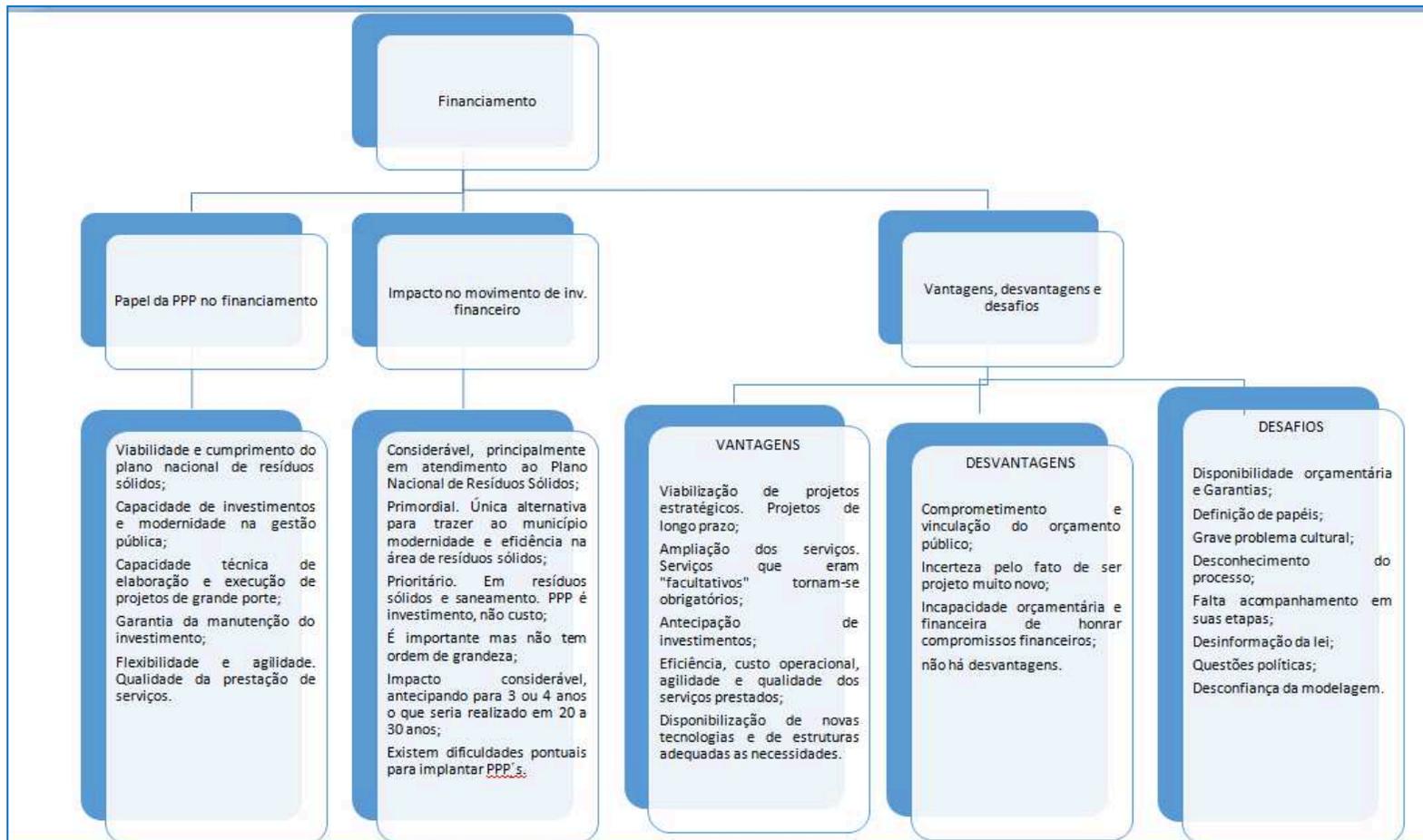
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Figura 6 - Eixo 3 - Segurança institucional e continuidade administrativa



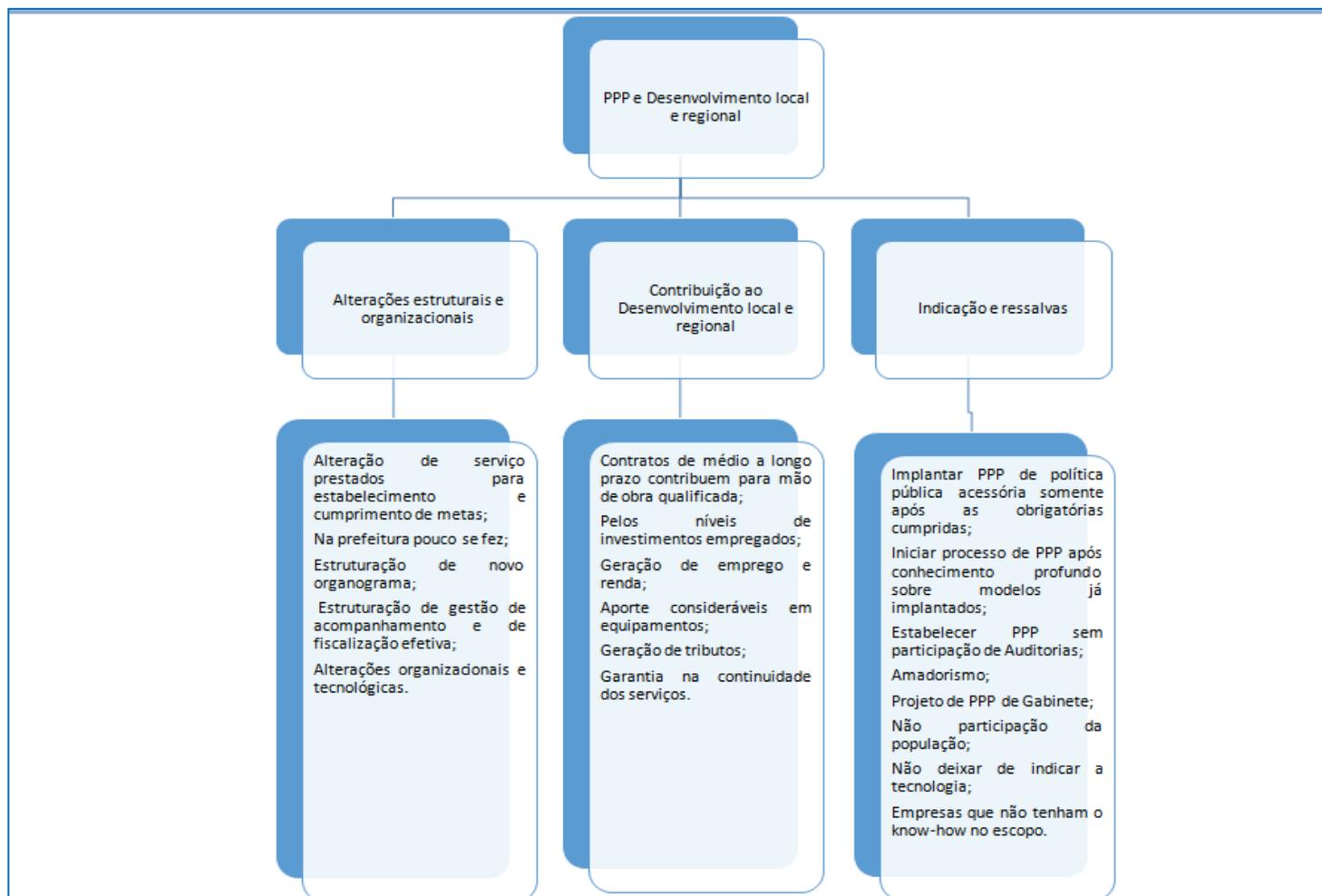
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Figura 7 - Eixo 4 - Financiamento



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Figura 8 - Eixo 5 - PPP e desenvolvimento local e regional



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

4.3 Resultados do Eixo 1: PPP aplicada à Gestão de Resíduos Sólidos: população e mercado

Como se observou na Figura 4, o eixo é subdividido em cinco categorias que nortearam as respostas dos gestores e nos quadros que seguem, tem-se a quantidade de vezes que as expressões são relacionadas, dando-nos um percentual das impressões dos gestores:

De acordo com Sundfeld (2011) no intuito de se compreender o significado das inovações instituídas com as PPP's e pensar sobre a aplicação dessa modalidade na administração pública, foi necessário que se desenvolvesse pesquisas sobre as novas soluções internacionais em matéria de contratação pública.

Nesta perspectiva do pensamento sobre PPP's, os entrevistados deliberaram que em sua visão quando da probabilidade em implantar as Parceria Público Privada aplicada à Gestão de Resíduos Sólidos, observaram as características que são ressaltadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Pensamento sobre PPP

	NA	%
Investimentos de forma continuada e permanente;	7	35%
Investimentos em infraestrutura e tecnologia de ponta;	4	20%
Diluição dos custos em longo prazo;	3	15%
Viabilidade do Plano Nacional de Resíduos Sólidos;	2	10%
Participação e compartilhamento da iniciativa privada;	2	10%
Assumir investimentos necessários antes com restrições legais;	1	5%
Ampliação e potencialização de investimentos.	1	5%
Total de impressões	20	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é mencionada pelos entrevistados

De acordo com Périco e Rebelatto (2005) as PPP's acolhem um vasto leque de investimentos, suprimindo demandas de infraestrutura em todas as áreas da administração pública desde a segurança pública até a gestão de resíduos sólidos. Neste contexto, de acordo com o pensamento dos gestores, 35% da probabilidade de implantação de uma PPP se dá na viabilização dos investimentos de forma continuada e permanente, como afirma o GM1:

Então a concessão, a PPP que é na verdade uma concessão administrativa, né, ela viabilizou você realizar todos os investimentos ao longo de 30 anos de uma maneira continuada. Isso não traz só os investimentos iniciais como o reinvestimento [...] Porque na questão da gestão do resíduo sólido especificamente falando, a degradação dos equipamentos é muito alta. Um caminhão de lixo, ele se acaba em cinco anos (GM1).

E complementa seu pensamento dizendo:

[...] então ela vai estar sempre sendo necessária, a cada cinco anos você fazer uma renovação de frota. Isso pra equacionar a questão de saúde pública e de preservação. Então assim, essas parcerias vieram pra viabilizar isso (GM1).

Na mesma linha de pensamento da manutenção dos investimentos, para o GE2:

[...] O investimento ele é importante, mas a perenidade do investimento, da manutenção do investimento, ela é crucial (GE2).

Para GE3 a possibilidade de continuidade dos processos é a grande segurança na aplicação de PPP na administração pública, quando afirma que,

[...] a modalidade de PPPs... traz uma grande possibilidade de tanto as empresas quanto como a própria gestão municipal que tenham a segurança na continuidade dos processos (GE3).

Esses pensamentos reforçam a teoria de Leite (2011) que ensinam que a modalidade PPP veio suprir a insuficiência do Estado, pois os investimentos são mais expressivos gerando maiores benefícios em todas as esferas.

Para os gestores os investimentos em infraestrutura e tecnologia de ponta, aparecem em 20% dos pensamentos quando da implantação de PPP, como condição de viabilizar as necessidades da população.

De acordo com o GM2:

Justamente é o papel de dar às Prefeituras uma condição melhor de investimento. Imagina, por exemplo, aqui em Itu se nós tivermos que fazer o refazimento, a modernização de todos os equipamentos que nós temos aqui, primeiro que seriam valores, seriam capitais que nós não dispunheríamos hipótese alguma, então você é obrigado realmente a buscar Parceria Público-Privada porque ela tem condições plenas de investir e trazer modernidade pra Itu... (GM2)

Para o GM3:

Uma das únicas ferramentas disponíveis atualmente para que os municípios possam atender as exigências legais, as necessidades da população, e dos órgãos fiscalizadores e reguladores. A dinâmica e a rapidez que as

demandas crescem em infraestrutura é extremamente significativa, e os municípios não possuem conhecimentos técnicos, administrativo e jurídico, bem como financeiros para suportar tal demanda (GM3).

Acrescenta também que:

[...] Atualmente por receita própria é praticamente impossível que os municípios consigam viabilizar investimentos em infraestrutura. Agravada a situação com a inviabilidade jurídica de prefeituras conseguirem empréstimos, financiamentos, etc, por conta de certidões negativas de órgãos de controle financeiros nacionais e estaduais (GM3).

Com a mesma linha de pensamento dos gestores municipais, para o GE1:

[...] as Parcerias Público-Privada são a única forma, hoje em dia, disponíveis pra realmente viabilizar os investimentos em infraestrutura de gestão municipal. Eu não vejo... a capacidade econômica dos municípios de fazerem esses investimentos, de arcarem com esses investimentos [...] e no meu entendimento não seria sequer obrigação dos municípios, utilizar recurso público, recurso dos cofres públicos pra fazer esse investimento que vai ficar imobilizado. Porque isso é um serviço público com interesse econômico, então o modelo de Parceria Público-Privada indica que deve ser seguida essa modelagem pra atrair então o interesse da iniciativa privada em arcar com esses investimentos com recursos próprios e o município amortizar isso ao longo do contrato (GE1).

E para o GE2:

A possibilidade de encaixar contratos que são repetitivos, que exigem permanente sofisticação ou aprimoramentos tecnológicos, o melhor caminho é ir para esses contratos tipo PPP, porque você vai usar técnicas mais atualizadas, pessoal treinado [...] Se o contrato é de longo prazo, ele vai fazer o treinamento adequado... (GE2)

Vê-se na visão dos gestores empresariais supracitados que estabilidade dos investimentos em longo prazo é uma questão primordial. Para o GE3, não é diferente, pois afirma que as PPP's:

[...] garantem ao longo prazo uma estabilidade desses serviços que são albergados [...] possibilitando às empresas investimentos predeterminados, investimentos em tecnologias de ponta, em novas tecnologias, em uma alta gestão desses negócios envolvidos em cada PPP (GE3).

Conforme o CGP (2008) a otimização do custo e da vida útil, por meio do modelo DBFOT é excelente para aprimorar técnicas de projeto e construção, que provejam a diluição dos custos em longo prazo e aumente a vida útil dos ativos, o que dificilmente ocorre no esquema tradicional de gestão pública. Neste contexto, o

pensamento de alguns entrevistados vai ao encontro do aforismo do CGP, pois 15% discorrem sobre a diluição dos custos, como se observa em suas falas. Para o GM1:

Eu acho que elas ajudam a materializar os investimentos né, que podem ser diluídos a longo prazo, que no caso de resíduos sólidos são constantes ao longo do tempo e que vão de fato ter impacto nas contas municipais... (GM1)

Para o GE3:

Por se tratar de custos elevados, eles tem a possibilidade de uma diluição disso e a possibilidade que o poder público tem de manter e de avançar nos controles, na qualidade desse negócio com a garantia desses contratos a longo prazo (GE3).

Quanto à viabilidade do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, na esteira das lições de CGP (2008), Deon Sette e Nogueira (2010) e Leite (2011), de que adianta prescrever os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos em lei, se não indicar instrumentos para a sua adaptação e implementação. Neste contexto, o pensamento de GE1, vai ao encontro dessa argumentação, pois,

Essa adaptação demanda uma série de investimentos e uma série de novas infra-estruturas que devem ser disponibilizadas. Fazendo uma análise geral do país, os municípios não tem condições econômicas, em muitos casos não tem condições técnicas de arcar com esses investimentos [...] e a modelagem que se faz mais adequada são as Parcerias Público-Privadas pra justamente fazer esse cumprimento, esse atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (GE1).

Nesta perspectiva de adaptação, recorre-se a afirmação de Deon Sette e Nogueira (2010) de que o artigo 8º da Lei 12.305/2010 elenca os instrumentos que possibilitam consolidar a finalidade em sua função básica.

Conforme o CGP (2008) existe vários casos em que a participação e compartilhamento da iniciativa privada, por meio das facilidades governamentais praticadas com as PPP's, minimizam os gastos operacionais do parceiro público, incentivado pela experiência do parceiro privado. Essa via de mão dupla é observada em 10% pelos gestores, como se observa na fala do GM2, quando afirma que:

Com a falta de recursos para investimento nos municípios e diante das constantes necessidades urbanas, PPP passa ser uma alternativa interessante porque ao mesmo tempo em que supre as deficiências financeiras cria possibilidades para a iniciativa privada na participação e compartilhamento de projetos importantes para os municípios (GM2).

E complementa:

Para a iniciativa privada é um oportunidade de canalizar os investimentos em ações produtivas diversificadas, colaborando com os governos além dos investimentos mas também oferecendo alternativas interessantes para empresas na participação de projetos especiais (GM2).

Di Pietro (2010), Mello (2010), Sundfeld (2011) e Justen Filho (2010; 2015), corroboram o pensamento de que a alternativa é constituir mecanismos para o levantamento das responsabilidades antes a critério das estatais, substituindo o modelo de gestão estatal, pelas concessões, assumindo os investimentos necessários antes com restrições legais. Assim as PPP's passam a se responsabilizar por serviços que na administração pública não teria condições. Esse dito é identificado nas falas de gestores municipais quando ponderam sobre a a PPP, como pode se analisar na fala de GM1 e GM2:

[...] ela viabiliza os investimentos que o governo não tem... abrange todos os serviços que o governo não faz (GM1)

[...] trazer modernidade pra Itu [...] coisa que a administração pública não teria capacidade pra isso (GM2).

Sundfeld (2011) e Vernalha (2012) asseveram que para a esfera privada, a PPP representa uma vasta gama de oportunidades de negócios, as quais muitas vezes são restritas anteriormente à governança pública. Assim, a mudança de atividade decisória e não simplesmente administrativa, acomodam as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades estatais (MEDAUAR, 2010).

Para o CGP (2008) e Leite (2011) para as PPP's ampliação e potencialização de investimentos representam uma oportunidade de se desfrutar de serviços públicos mais bem estruturados e coordenados, sobretudo pelo fato que indicadores de desempenho estarão monitorando todo o processo concessional. GM2 compartilha esse axioma, pois afirma que:

A Parceria Público-Privada ela vem auxiliar as prefeituras na ampliação das possibilidades de investimentos, é porque compartilha com a iniciativa privada recursos que muitas vezes a iniciativa privada não tem essa opção (GM2).

Além do entendimento das PPP's como um potencial incremento na prestação de serviços, os gestores ponderam sobre o comportamento da população frente à quebra

de paradigmas, no que se refere à disposição de muitos, nas mudanças de hábitos, como se ressalva na Tabela 2.

Tabela 2 – Comportamento da População

	NA	%
Entendimento desse comportamento e interação do processo/educação de base;	5	33,3%
População ausente e não engajada;	4	26,7%
Atuação responsável na geração e no descarte adequado de resíduos;	2	13,3%
Responsabilidade somente da Administração Pública;	2	13,3%
Adesão à coleta seletiva;	1	6,7%
Mudança de hábitos de consumo.	1	6,7%
Total de impressões	20	100%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é mencionada pelos entrevistados

Conforme Bonelli (2005) é de suma importância que se faça a conscientização da população para que tenham o entendimento necessário e a interação com o processo, o que pode ser agenciado por meio de uma educação de base, como a utilização da Política dos 3 R's: Reduzir, Reutilizar e Reciclar.

Para a maioria dos participantes é importante entender o comportamento da população frente aos processos de gestão de resíduos sólidos, correspondendo a 25%. Segundo GE3 *“o entendimento do processo como um todo e a responsabilidade e atuação nessa geração desses resíduos e na disponibilização deles pra eventuais processo de coleta ou de tratamento”*.

Já o GE4 aponta que *“[...] é a grande chave [...] é a participação da população nos projetos”*, e ainda acrescenta que *“[...] a participação da população é fundamental para o sucesso da PPP”*.

O GE1 traz a importância do *“grau de amadurecimento, de avanço cultural e o padrão de consumo da população”*. Acrescenta que *“é necessário uma análise detalhada de qual é o padrão cultural, de qual é o padrão de consumo da população [...] qual é a característica dos resíduos que são descartados”* e entende que isso favorece ao planejamento de longo prazo. Expressa também *“um descompasso entre a gestão de resíduos, padrão de consumo e de descarte da população”*.

De acordo com a ABRELPE (2015) o Brasil ainda deixa muito a desejar quando o assunto é a gestão de resíduos sólidos. No processo de implementação de PPP em

resíduos sólidos, os participantes apontam para os aspectos da população ausente e não engajada nesse processo, correspondendo a 20%.

GM2 expõe que na sua experiência na implementação da PPP, *“percebo que a população, ela fica completamente ausente [...] que a população é um pouco distante das questões administrativas”*. Acrescenta que *“há uma falta de interesse da população ou é que o poder público que também não...”*. Ele *“acredita que somente com a criação dos conselhos municipais é que se possa dar condições à população de conhecer uma realidade e poder discuti-la”*. E credita a ausência da população no processo pela falta de conselhos municipais específicos.

GE3 entende *“que por parte da população o que se busca efetivamente é o entendimento do processo como um todo e a responsabilidade e atuação nessa geração desses resíduos e na disponibilização deles pra eventuais processos de coleta ou de tratamento”*. Conforme a Abrelpe (2015) um aterro sanitário é o destino adequado para o lixo urbano, devendo ser construído em áreas adequadas, com profissionais qualificados e estrutura para o tratamento dos gases e do chorume.

De acordo com Bidone (2001) existem as “coletas especiais” que englobam resíduos gerados pela construção civil, serviços de saúde, entre outros, como problemas, pois requerem uma atuação responsável em suas gerações, descartes e disposições provocando diversos impactos ambientais, sociais, econômicos e de saúde pública.

Com relação à atuação responsável na geração e no descarte adequado de resíduos verifica-se que 13,3% dos participantes tem o pensamento voltado para essa responsabilidade como item importante no comportamento da população, como pode ser observado na fala de GM3:

[...] descarte adequado de resíduos, intensificação da fiscalização do cidadão quanto a terceiros por lançamento de resíduos em locais inadequados (terrenos públicos, particulares, praças, etc). [...] elaboração de leis rigorosas quanto a lançamento de entulhos em áreas não permitidas, aplicação de multas, criação de áreas de fiscalização, campanhas educacionais ambientais para redução de emissão de resíduos e coleta seletiva (internas e externas), etc (GM3).

E complementa seu pensamento quanto a adequação da rotina da população em relação a gestão de resíduos sólidos, dizendo da necessidade de:

Implantação de programas simples e eficientes conscientização da população, disponibilizando equipamentos que propiciem a coleta seletiva, campanhas para redução de emissão de resíduos, destinar resíduos em conformidade com a sua categoria para os locais adequados, utilização dos PEV's Pontos de Entrega Voluntárias, criação de leis rigorosas de poluição causada pela população, empresas e órgão públicos, investir em educação ambiental para crianças, aplicação de multas pesadas para infratores, integrar a sociedade, os meios de comunicação, os órgãos públicos e empresários para aderirem a gestão de resíduos (GM3).

GM 2 completa essa linha de pensamento afirmando que:

[...] No caso aqui da PPP, nossa preocupação foi melhorar o nível de arrecadação e de retirada de resíduos sólidos, uma destinação específica dentro do que preceitua a CETESB e a criação de instrumentos, criação de mecanismos que possam aproveitar desses resíduos criando uma condição de se aproveitar o gás e também no futuro, quem sabe, os créditos de carbono, para usar na própria redução dos custos da Prefeitura (GM2).

“*Mas a cultura do Brasil em si não nos proporciona isso*” (GE3), como vemos na fala dele:

Bom na elaboração de um projeto de gestão de resíduos sólidos esse, esse ponto é um ponto considerado. É analisado a cultura da cidade, a cultura da população em si, as restrições físicas do município ou de áreas específicas dentro, então nunca assim, as empresas hoje buscam soluções múltiplas, não se tem uma receita única pra todos os problemas ou todas as situações que nós encontramos em cada município. Então essa adequação é feita de acordo com rotinas ou culturas de cada cidade ou de cada área do município (GE3).

Como se pode perceber as soluções para esses problemas passam por desenvolvimento e implantação de tecnologias corretas, que devem levar em consideração a redução, a reutilização e a reciclagem desses resíduos (BIDONE, 2001).

A coleta do lixo urbano em sua maioria está sob a responsabilidade somente da administração pública, sendo recolhidos sem nenhuma pré-seleção ou separação de material, lixos misturados (orgânicos e inorgânicos) que têm como destino os lixões, onde são encontrados todos os tipos de resíduos sem qualquer cuidado e tratamento adequado, pelo fato do custo ser baixo para as prefeituras (FERREIRA, SILVA e FABER, 2008; IBGE, 2012).

Nesse tocante, 13,3% dos participantes apontam que:

Isso vem mudando sistematicamente ao longo do tempo, mas ainda é muito é muito relevante o entendimento da população que aquilo não é responsabilidade dela é responsabilidade pública. Então muitos ainda

entendem que toda a responsabilidade com o lixo que ele gera ou que nós como munícipes geramos é de inteira responsabilidade do poder público (GE3).

De acordo com a Mucelin e Bellini (2008) A coleta seletiva é uma das alternativas mais eficientes para reduzir o lixo, pois todos os habitantes podem colaborar para reduzir a produção de lixo, pois a cada dia a população exige mais serviços de limpeza pública, por causa da proliferação de doenças que o lixo em frente de suas casas pode ocasionar. Como afirma o GE1 *“se antes o cidadão se contentava com um caminhão passando na porta da sua casa pra pegar o lixo, hoje ele quer uma coleta seletiva na porta de casa”*.

Para a Abrelpe (2015) a coleta seletiva deve ser feita por meio de um programa de conscientização em escolas, condomínios, domicílios, comércios “catadores”, separando o lixo do reciclável, que será recolhido pelos caminhões de lixo, e os recicláveis separados e enviados à uma central de seleção. Como afirma GM1:

o conhecimento acumulado do setor privado adotando práticas para fomentar dentro das empresas e até dentro da casa dos funcionários a diminuição na geração de resíduos, no uso da coleta seletiva (GM1).

Quanto a mudança de hábitos de consumo verifica-se que 6,7% dos participantes compartilham o pensamento de Ferreira, Silva e Faber (2008) de que são poucas as pessoas que fazem a seleção dos resíduos em suas residências, separando o resíduo reciclável no dia da coleta.

É, a gestão de resíduos, ela é muito dinâmica ao momento, vou dizer assim ao grau de amadurecimento, de avanço cultural e padrão de consumo da população. Então é necessário que se faça no início de cada processo de contratação, e de execução dos serviços uma análise muito detalhada de qual é o padrão cultural, de qual é padrão de consumo da população e pro final de qual é a característica dos resíduos que são descartados... (GE1)

Na esteira das lições de Bonelli (2005) e Mucelin e Bellini (2008) a sociedade carece de conscientização quanto aos serviços prestados pela PPP voltada a gestão de resíduos sólidos, para que não haja, os tradicionais equívocos por parte da população quanto a aumento de impostos e protestos devido a privatização do serviço público prestado até o momento. Essa característica é exposta na Tabela 3.

Tabela 3 – Conscientização da Sociedade

	NA	%
Campanhas educacionais e setoriais;	8	30,8%
Educação Ambiental/Escola como agente multiplicador;	7	26,9%
Audiências Públicas, implementação de debates, Conselhos Municipais e canal permanente de comunicação;	6	23,1%
Acordo entre as partes (Administração Pública e Sociedade);	3	11,5%
Contrato de longo prazo;	1	3,8%
Percepção da sociedade com relação ao serviço prestado.	1	3,8%
Total de impressões	26	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Conforme Bonelli (2005) é de suma importância a percepção da sociedade com relação ao serviço prestado por meio de campanhas educacionais e setoriais para que a população tenha o entendimento necessário e a interação com o processo.

Nesta perspectiva, o GE1, reconhece que:

Então ter de um lado campanhas e projetos de comunicação permanente com a população, orientando quais são os comportamentos desejados e por outro lado tendo um canal aberto permanente pra manifestação da população acerca das necessidades e das demandas que vão surgindo (GE1).

Na perspectiva das campanhas o GE2 assegura que deva “*Fazer campanhas, por exemplo, de produtos volumosos que vão para nos córregos, que vão entupir os sistemas de drenagem* (GE2)”.

Os meios de comunicação são uma ferramenta importante no desenvolvimento das campanhas de conscientização da sociedade, como observa o GM1, que em seu município,

são feitas várias campanhas de rádio, ação de líderes comunitários, panfletos, carros de som, já que é uma coisa setorial, né, ela não é igual pra todos os bairros, então não adianta a gente pensar num sistema de comunicação em massa, a vou anunciar na rádio ou na televisão e muitas vezes não tem o efeito que a gente espera. A atuação quando você tem uma cidade muito verticalizada, você trabalha com o síndico, você trabalha com condomínios, é mais fácil essa relação. Quando ela não é tão verticalizada você trabalha muito com sistemas regionais mesmo, banners, carro de som, panfleto, indicando quando o caminhão vai estar naquela região, qual é a forma adequada pra armazenar o lixo, quais são os cuidados, o que deve estar dentro desse lixo, o que que não deve estar dentro desse lixo, como é que se trabalha o conceito de segregação de reciclagem que é um dos pilares pra redução na geração... (GM1)

A conscientização da população para o GM3 são desenvolvidas por meio de “*campanhas educacionais internas de gestão de resíduos, propagandas, entre outros [...] campanhas educacionais ambientais para redução de emissão de resíduos e coleta seletiva (internas e externas)*”.

De acordo com Deon Sette e Nogueira (2010) no artigo 8º da lei 12305/2010 os legisladores acreditam que contemplaram tudo o que é imprescindível para a efetivação da PNRS, inclusive “[...] passando por educação ambiental...” o que implica a importância desse quesito para conscientização da população, pois como afirma o GE3:

[...] essa conscientização é muito difícil. É aqui nós temos, não só aqui como em outras filiais nossas, existem ações de educação ambiental, onde nós entramos é em comunidades específicas, onde são encontradas as maiores dificuldades na gestão dessa geração e do acondicionamento do resíduo é feito trabalhos pontuais e específicos de conscientização.

Os gestores corroboram o pensamento de que a escola funcione como agente multiplicador no trabalho de conscientização, pois se faz um trabalho com as crianças para que assumam a cultura e passem a divulgar o discurso ambiental como observa-se na fala de GM1:

Então, a gente começa o trabalho novamente nas concessões na própria escola né, a gente começa, tem aulas de educação ambiental para os alunos na rede pública é feito um trabalho pra que? Pra que a cultura comece vindo das crianças que habitam a casa né. A gente sabe que hoje em dia o discurso ambiental é um discurso muito forte, é um discurso muito presente e há uma preocupação globalizada (GM1).

Ainda na perspectiva dos desafios encontrados na conscientização da população Bonelli (2005), Ferreira, Silva e Faber (2008), Deon Sette e Nogueira (2010) compartilham o pensamento de que a população precisa estar atenta as audiências públicas, aos conselhos municipais e aos debates que são promovidos mantendo aberto um canal permanente de comunicação. Os gestores apoiam essa linha de pensamento, como se percebe na fala de GE1:

Esse eu diria que é um grande desafio, a conscientização da sociedade. Então de um lado, eu entendo que é preciso realmente um investimento em comunicação, muito consistente vamos dizer assim, então tem que ter comunicação permanente com a população (GE1)

E complementa seu pensamento, lembrando o quanto é importante começar essa conscientização na base das escolas, afirmando:

Então, a gente começa muito a trabalhar a base das escolas né. Ai a gente eu a criança é o principal, vamos dizer assim, motivador da cultura dentro de casa do que que vai ser feito. Não só o lixo, mas também dos recursos naturais, água, energia, enfim, como se começa o trabalho. Fora isso são as participações em cima de debates, mas a gente acredita mais na educação de base como esse elemento, que vai dar essa postura mais adequada (GE1).

O projeto de lei nº 2.546/03 esclarece o acordo firmado de compartilhamento dos riscos entre a administração pública e entes privados, estabelecendo vínculo jurídico para implantação ou gestão de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público. Nesse entendimento GE1, afirma:

Você não tem na PPP, vou dizer assim, hierarquia entre as partes, uma parte maior que manda e outra parte inferior que obedece. Você tem ai uma relação que deve ser equilibrada, que deve ser balanceada, em que as duas partes tem obrigações, em que as duas partes tem direitos e que na verdade o objetivo maior é promover o bem público de um serviço de qualidade e com eficiência pela qual as duas partes tem que zelar (GE1).

E completa:

O comportamento adequado do que a gente coloca pelo conceito da parceria é sempre baseado no acordo entre as partes no sentido de que a gente precisa de fato, torna-la uma parceria (GE1).

O contrato de longo prazo é de acordo com os gestores um dos itens mais importantes na viabilização da modalidade PPP, pelas garantias, segurança, eficiência nos serviços, materialização de maiores investimentos, como se pode observar nas falas a seguir:

O investidor privado só vai aceitar e tomar a decisão de participar de um processo de Parceria Público-Privada e assinar um contrato de longo prazo se ele tiver garantia de recebimento das suas faturas nesse longo prazo (GE1).

Já no papel da empresa é que dentro do escopo de uma política público-privada, Parceria Público-Privadas empresas tem um segurança jurídica, uma segurança de atuação, por se tratarem, de contratos de longo prazo que possibilitam investimentos maiores, investimentos em tecnologias que vem surgindo ao longo do tempo propiciando assim uma qualidade de uma eficiência mais eficaz nos serviços (GE3).

Eu na área de planejamento, tô entrando com pesquisa, tô entrando com o que há de novo, o que há mais de, com o que há de melhor no mercado pra implantar nesses contratos. E se não fosse, sem dúvida, se não fosse os contratos de longo prazo seriam completamente inviáveis [...] Como esses contratos de longo prazo exigem investimentos significativos é muito

importante, é de extrema importância, digo, a questão das garantias, do retorno do investimento, esse artigo é um ponto basilar (GE4).

Eu acho que elas ajudam a materializar os investimentos né, que podem ser diluídos a longo prazo, que no caso de resíduos sólidos são constantes ao longo do tempo e que vão de fato ter impacto nas contas municipais (GM1).

A percepção da sociedade com relação aos serviços prestados é primordial, pois com o retorno que a mesma oferecerá, positivo ou não, é que a administração pública encontrará as respostas se a sua parceira está sendo vantajosa, pois como afirma o GE3:

É na qualidade da prestação do serviço, na garantia que o serviço é prestado, na velocidade que o serviço exige que seja prestado e sem dúvida nenhuma na disponibilização de novas tecnologias, de novos equipamentos, de equipamentos e estruturas sempre em estado de uso adequado às necessidades (GE3)

O trabalho de conscientização como se observou é um “trabalho de formiguinhas”, metáfora que alude no comprometimento, estratégia, abrangência, trabalho em equipe, e organização com foco na melhoria contínua, tornando claros e ágeis os processos envolvidos na efetivação de mudanças de comportamento em relação a cultura do descarte e reutilização de materiais, envolvendo uma educação de base como primeiro agente multiplicador.

De acordo com Silva (2004) e Breus (2007), ao papel da Administração Pública cabe, às ações, metas e planos em todas as instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), esquematizar o interesse público, bem como o bem-estar da população. Nesta perspectiva, na Tabela 4, elenca-se que:

Tabela 4 – Papel da Administração Pública

	NA	%
Garantia e segurança da manutenção dos serviços;	6	28,6%
Cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (forma mais clara com a PPP). Leis rigorosas;	4	19%
Regras claras/Disponibilização de informação;	3	14,3%
Processos, projetos e controles eficientes;	3	14,3%
Taxar/Cobrar da população pelo volume de resíduos gerados;	2	9,5%
Estreitamento de relacionamento;	1	4,8%
Surgimento de novas tecnologias;	1	4,8%
Gestão mais eficaz e efetiva	1	4,8%
Total de impressões	21	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Justen Filho (2015, p. 509) conceitua que um contrato organizacional, materializado em uma PPP, mesmo que a atribuição do serviço público seja remunerada ou não, prescinde de ser firmado “mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público”.

Ferreira (2006), o Banco do Brasil (2010) e Leite (2011) demonstram que o FGP tem o objetivo de prestar garantias e segurança com os pagamentos dos parceiros privados garantindo-lhes solidez nos contratos para manutenção dos serviços. Na visão de GE1, esse papel acertado a administração pública é:

[...] o primeiro ponto que eu diria que é preciso entender que a gestão de resíduos sólidos é um serviço essencial pra todas as cidades, que realmente não pode sofrer nenhum tipo de interrupção e não pode sofrer nenhuma, vou dizer assim indeficiência (GE1).

Retoma-se aqui a Constituição (BRASIL, 1988, artigo 3º, inciso II) que precípuo que o papel do estado está em garantir o desenvolvimento econômico e social por meio das atividades administrativas e financeiras, entendendo-se que esse preceito signifique a garantia de manutenção de serviços, para que esse desenvolvimento ocorra de fato.

Dando cumprimento ao ditame legal (BRASIL, 1988) e outras leis que se seguiram, como as leis nº. 8.987/95, 9.074/95, 9.648/98, 11.079/04, de forma mais clara, direciona-se, para uma reestruturação dos processos visando melhorias, e como recorda GE1:

[...] em Agosto de 2010 a sanção da Política Nacional de Resíduos Sólidos que trouxe novas disposições e novas práticas pra gestão de resíduos no Brasil. Então alterou a sistemática anterior e trouxe uma nova sistemática. Por essa nova sistemática que a Política Nacional de Resíduos Sólidos se faz necessário adaptar então o modelo de gestão de resíduos vigente até aquele momento, agosto de 2010, pra agora cumprir com a lei (GE1).

Deon Sette e Nogueira (2010) afirmam que essa política nasceu diante a preocupação de toda a sociedade com o aumento da geração dos resíduos sólidos urbanos e seus efeitos negativos, motivando desde o cidadão comum até o formulador de políticas públicas, instituindo-se a Lei 12.305/10.

Serafim e Dias (2012) referênciam que as políticas públicas já asseguravam que a racionalidade dos administradores públicos é sempre limitada por problemas de informação, mas pode ser maximizada por meio de regras e incentivos que condiga

com o comportamento dos atores em prol dos resultados que são almejados, com bem se observa no § 2º do artigo 34 da lei 12.305 que reza “Na aplicação de regras [...]”.

Mas como afirma GM1:

[...] a gente sabe que é difícil, que é um país muito grande né, e com características muito distintas entre um município e outro. Então é difícil você ter uma regra geral. A gente espera que essas ações deem efeito a curto prazo, que quanto mais municípios forem aderindo ao modelo provavelmente mais ele vai ser difundido a médio e longo prazo (GM1).

Nesta perspectiva “*É o gestor público que busca essa atualização, que busca essa informação, que busca essa capacitação*” afirma GE1.

De acordo com Secchi (2009, p. 357) uma organização pública racional deve criar “[...] institutos para prestação de informação relevante”.

Para Secchi (2009) e Deon Sette e Nogueira (2010), à luz da necessidade de modernização da atuação das políticas públicas e considerando-se a insuficiência de concentração dos recursos públicos disponíveis em atividades essenciais ao corpo social, o Estado brasileiro vem percorrendo as tendências que somente podem ser realizadas com a adequação do ordenamento jurídico vigente pelo qual o Estado de Direito brasileiro é autorizado a atuar, em “[...] *um panorama geral das Parcerias Público Privadas pra resíduos sólidos no Brasil, então a gente não atua especificamente com nenhum município mas sim acompanhando esses vários projetos e processos de PPP pra resíduos sólidos no Brasil* (GE1)”.

Neste contexto lembra-se que Albernaz (2010) e Serafim e Dias (2012) asseveram que algumas características desse novo modelo aludem a transferência de responsabilidade de execução para unidades descentralizadas por meio de técnicas de gestão provenientes do setor privado em vez de controlar processos, exaltando valores ligados ao filão filosófico do comunitarismo, principalmente quando evocam a importância do envolvimento cívico no processo de mudança, comunicação e parceria entre esferas públicas e privadas. Nesta perspectiva verifica-se que uma das formas para que isso ocorra, é a utilização dos mecanismos tributários induzindo às práticas socioeconômicas adequadas.

Verifica-se na fala de GE1 uma concordância com essa linha de pensamento, ao afirmar que,

[...] no momento em que houver uma cobrança pelo volume de resíduos gerados. Então assim, você só vai conseguir conscientizar a população a hora que os sistemas existentes nos municípios brasileiros for de uma forma que se cobre pela quantidade de resíduos gerados, então se a pessoa gerar um saco por dia ela vai pagar um saco, se ela gerar dois sacos ela vai pagar por dois sacos e assim por diante (GE1).

Conforme Oliveira e Oliveira Filho (2013) mais uma tributação como essa cumpriria uma importante função na sociedade moderna, embora exija um estreitamento de relacionamento com a população remetendo à descrição das sucessivas transições na forma de relacionamento entre o Poder Público e a sociedade, adequando-se com a conjuntura social, ao ouvir a população, pois com os recursos arrecadados, o município conseguiria financiar-se e prover bens públicos à população, *“Então o conselho seria justamente esse, ouvir a população, explicar claramente pra população o que é. E isso vai dar uma tranquilidade muito maior pro processo”* (GE1).

Essa linha de pensamento também é contemplada por GM1, quando afirma que,

O comportamento adequado do que a gente coloca pelo conceito da parceria é sempre baseado no acordo entre as partes no sentido de que a gente precisa de fato, torna-la uma parceria. A gente sempre espera que o comportamento do governo seja estreitar o relacionamento com a população e com as empresas pra de fato torna-la uma parceria, né.

Verifica-se que a boa governança identificada por Souza (2010, p. 52) contempla a busca de um bom relacionamento entre a administração pública e os cidadãos, baseada em colaboração e efetivação dos direitos civis e sociais incidindo sobre a qualidade de vida, na perspectiva de se prover bens públicos à população. *“Então pode ser que no meio de um contrato de 30 anos surja uma nova tecnologia, muito promissora, muito vantajosa, pra realidade daquele momento da cidade”* (GE1).

Como afiança Coutinho (2011) as políticas de investimento público-privado tinham entre seus principais objetivos a aquisição de vantagens advindas das novas tecnologias e inovações produzindo benefícios sociais, culturais, ou qualquer outro que significasse melhor qualidade de vida e gestão mais eficaz e efetiva.

Para Souza (2010) e Coutinho (2011) as PPP's permitem uma adequada divisão dos riscos contratuais entre poder público e a iniciativa privada e incentiva a inovação, a eficiência, o aproveitamento dos ativos vinculados ao projeto e a gestão orientada à satisfação dos usuários.

Todos os entrevistados apoiam o ensinamento do CGP (2008) de que o empreendedor estará numa ótima posição para aprimorar técnicas de projeto e construção, que minimizem os custos de implantação e operação e aumentem a vida útil dos ativos, algo que dificilmente seria possível no esquema tradicional de gestão pública, como observa-se na Tabela 5.

Tabela 5 – Participação das empresas

	NA	%
Garantia tecnológica e know-how;	5	38,5%
Estrutura física e operacional;	3	23,1%
Aprimorar a modelagem atual;	1	7,7%
Disponibilizar condições (lixeiros, containers, caminhões de coletas seletivas, etc);	1	7,7%
Prestação de serviço de quantitativo para qualitativo;	1	7,7%
Aparato de equipamentos;	1	7,7%
Participação e compartilhamento em projetos importantes para o município.	1	7,7%
Total de impressões	13	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Os entrevistados acreditam que as “[...] *empresas, ele deve se adaptar a esse novo momento no com o entendimento de que é necessário aprimorar também a modelagem atual e a modelagem que se faz mais adequadas são as Parcerias Público-Privadas*” (GE1), por meio da garantia tecnológica e know-how, “*com bastante tecnologia, já que pra muitos municípios ficaria inviável em aportar esses investimentos, ai contar com empresas que tenham condições de fazer esse aporte*” (GE4), “*empresas que entendem e tenham know-how no escopo*” (GM3).

É imprescindível que as empresas tenham uma estrutura física e operacional bem montadas o que “*demandam uma série de investimentos e uma série de novas infra-estruturas que devem ser disponibilizadas*” (GE1), por meio da aquisição de “*veículos, computadores, softwares de gestão, câmeras fotográficas, equipamentos de medições,*

etc” (GM3) para que possam disponibilizar “Conhecimento, equipamentos (lixeiras, containers, caminhões para coleta seletiva, campanhas educacionais, etc” (GM3).

O pensamento coletivo dos entrevistados, vai ao encontro do pensamento de Sundfeld (2011) em relação às metas para a prestação do serviço público, fornecendo dessa maneira um serviço com mais qualidade e eficiência para os cidadãos, superando a lentidão, a burocracia e a ingerência políticas tão próprias da Administração Pública, pois as PPP's têm o desígnio de atender, concomitantemente, os interesses públicos e privados por meio da participação e compartilhamento em projetos importantes para o município.

4.4 Resultados do Eixo 2: PPP como modalidade de gestão

Na esteira das lições de Secchi (2009), Souza (2010) e Abdala (2015) verifica-se o consenso em 25% de respostas que se apresentam na Tabela 6, onde se compreende que a motivação para implementação de PPPs está na qualificação dos processos de gestão, melhorando a efetividade da administração pública, no planejamento e desenvolvimento do município frente aos processos de integração regional como respostas às necessidades sociais provendo melhorias para as próximas gerações.

Tabela 6 – Motivação para implementação de PPPs

	NA	%
Cidade melhora para as próximas gerações;	1	25%
Significativos investimentos e tecnologia modernizando a gestão pública;	1	25%
Desafio de implantar um projeto inovador;	1	25%
Resgate do orgulho do cidadão em morar em uma cidade limpa e organizada.	1	25%
Total das impressões	4	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Nessa perspectiva os autores asseveram tratar-se da idealização de políticas públicas, como linhas de ação coletiva que consolidem os direitos sociais, em resposta as questões da coletividade, pensamento este que autentica a fala de GM3:

Respeito à população, comprometimento com saúde pública, com o urbanismo, a cidade, o desafio de implantar um projeto inovador e quebra de paradigmas. O desafio pessoal e profissional também me motivou muito, apesar de todos os percalços, dificuldades internas, interferência de terceiros, questionamentos jurídicos e demais obstáculos. Não entendo a PPP com custo e sim investimento, que refletirá na melhoria da saúde pública reduzindo custos no atendimento a pacientes na rede pública de saúde, na qualidade de vida das pessoas, na melhoria do meio ambiente, na redução do custo operacional de conservação de áreas verdes, institucionais e córregos da cidade, proteção ao meio ambiente e aos corpos d'água da cidade, Valorização dos bens públicos e melhoria da imagem da cidade perante a sociedade e as demais públicos (cidades vizinhas, investidores, etc). Resgatar o orgulho de morar em uma cidade limpa e organizada (GM3).

De acordo com Oliveira e Oliveira Filho (2013) para que o Estado cumpra sua tarefa constitucional de “garantir o desenvolvimento nacional” por meio da implantação de um projeto inovador é imprescindível que haja investimentos em tecnologia para modernização da gestão pública com a promoção do desenvolvimento, em todas as dimensões, tais como a social, a moral, a política e outras. *“Então isso faz com que a sociedade passe a ver a cidade de uma forma diferente e comece a melhorar. Então tem um impacto local e eu acredito que até regional, porque a própria sociedade vai mirar por aquela cidade com referência”* (GE2).

Nesse contexto o GE4, assegura que,

[...] agora estou a frente de um contrato de PPP, dois contratos de PPP e a motivação é a questão dos investimentos. São contratos vultuosos, com investimentos muito significativos e tecnologia. A PPP de Itu, por exemplo, tanto de Itu como Cabreúva, no seu escopo trarão investimentos vultuosos no qual trarão tecnologia de ponta, onde sem dúvida, serão municípios de referência de resíduos sólidos. Isso é uma motivação muito bacana (GE4).

Tabela 7 – Preparo dos Gestores Públicos

	NA	%
Estimulo à qualificação técnica e capacitação de toda a cadeia de profissionais;	4	36,4%
Gestores despreparados para o incremento desta prática na gestão;	2	18,2%
Treinamento, formação e informação;	2	18,2%
Quebra de paradigmas;	1	9,1%
Falta de política institucionalizada;	1	9,1%
Conscientização do papel de cada um dentro da atividade.	1	9,1%
Total de impressões	11	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

De acordo com o pensamento de GE2, GE3, GM1 e GM3, é de suma importância que se estimule à qualificação técnica e capacitação de toda a cadeia de profissionais, necessária para salvaguardar o cumprimento das obrigações como preconizado pela própria Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo e negrito nosso)

Como se verifica na fala de GE3, em que a “[..] busca de novas tecnologias que vem embasando essa qualificação técnica de todos os seus profissionais. [...] são treinamentos, tanto específicos, treinamentos técnicos como treinamentos de conscientização ambiental...”

Uma grande preocupação é a falta de política institucionalizada, e nesta esteira, invoca-se Justen Filho (2010, p. 438), que afirma que:

[...] lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. Se exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público.

É nessa perspectiva que GE3 considera que “[...] *hoje temos uma cultura extremamente peculiar e reconhecida no mercado [...] que se pauta nesses pilares de respeito, de treinamento e de conscientização papel de cada um dentro do seu negócio, dentro da sua atividade.*

De acordo com o pensamento de GE2, GE3, GM1 e GM3, é de suma importância que se estimule à qualificação técnica e capacitação de toda a cadeia de profissionais, necessária para salvaguardar o cumprimento das obrigações como preconizado pela própria Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo e negrito nosso)

Como se verifica na fala de GE3, em que a “[..] busca de novas tecnologias que vem embasando essa qualificação técnica de todos os seus profissionais. [...] são treinamentos, tanto específicos, treinamentos técnicos como treinamentos de conscientização ambiental...”

Uma grande preocupação é a falta de política institucionalizada, e nesta esteira, invoca-se Justen Filho (2010, p. 438), que afirma que:

[...] lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. Se exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público.

É nessa perspectiva que GE3 considera que “[...] *hoje temos uma cultura extremamente peculiar e reconhecida no mercado [...] que se pauta nesses pilares de respeito, de treinamento e de conscientização papel de cada um dentro do seu negócio, dentro da sua atividade.*

Na Tabela 8 pode-se observar que a busca da qualidade e eficiência e a presença de uma gestão diferenciada de resultados é o principal pensamento dos entrevistados no que se refere à colaboração entre os setores público e privado (22,2%) e depois existe um consenso entre as suas falas quanto a minimização dos custos; compartilhamento de investimentos; baixa capacidade intelectual para o acompanhamento de avanços tecnológicos; inoperância e descontinuidade de gerenciamento e execução de projetos relevantes (11,1%).

Tabela 8 – Colaboração entre os setores público e privado

	NA	%
Busca da qualidade e eficiência;	2	22,2%
Gestão diferenciada de resultados;	2	22,2%
Minimização dos custos;	1	11,1%
Compartilhamento de investimentos;	1	11,1%
Baixa capacidade intelectual para o acompanhamento de avanços tecnológicos;	1	11,1%
Inoperância;	1	11,1%
Descontinuidade de gerenciamento e execução de projetos relevantes.	1	11,1%
Total de impressões	9	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

O tema da colaboração entre os setores público e privado é ilustrado a partir das experiências chilena, italiana, francesa, australiana, sul-africana e portuguesa e conforme Peters e Pierre (2010) e Pinto, Godoy e Ribeiro (2011) a avaliação da disponibilidade para colaborar depende do grau de satisfação que cada um dos interlocutores julga poder conseguir na busca de um “*objetivo maior é promover o bem público de um serviço de qualidade e com eficiência pela qual as duas partes tem que zelar*” (GE1).

Uma nova abordagem da relação público-privado “[...] *vem surgindo ao longo do tempo propiciando assim uma qualidade de uma eficiência mais eficaz nos serviços*” (GE3), vislumbrando um novo paradigma para a atuação dos governos que extrapola a esfera ideológica do binômio liberalismo x conservadorismo e privatização x estatização, que Albernaz (2010) afirma inspirar-se na teoria administrativa moderna, trazendo para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada trazendo uma “*Gestão diferenciada de resultados*” (GM3).

Nesta perspectiva,

A Parceria Público-Privada ela vem auxiliar as prefeituras na ampliação das possibilidades de investimentos, é porque compartilha com a iniciativa privada recursos que muitas vezes a iniciativa privada não tem essa opção (GM1)

e complementa que,

Como eu disse no item anterior, hoje as empresas, não tem muitas opções para investimento e com a oportunidade que as prefeituras estão dando com as Parcerias Público-Privadas é uma chance de haver um compartilhamento e com isso então abre espaço pras empresas coparticipar com as prefeituras (GM1).

A intensificação das relações entre a administração pública e o setor privado, caracterizada pela celebração de parcerias e outras formas de cooperação, surge no contexto do aumento da competitividade mundial marcada pelos processos de globalização da economia e de revolução tecnológica e como observa GM3, a baixa capacidade intelectual para o acompanhamento de avanços tecnológicos apresenta uma inoperância, pois:

[...] sem capacidade intelectual para acompanhar o avanço tecnológico e de gestão, descontinuidade de gerenciamento de projetos por conta de eleições, rompimento de execução de projetos importantes por interesses políticos, inoperante, sem estrutura operacional e física para suprir as necessidades de eficiência e eficácia, etc (GM3).

Nesse processo de intensificação das relações por meio da colaboração entre o público e o privado, entende-se que os órgãos públicos podem desempenhar o papel da indústria apoiando o desenvolvimento de novas tecnologias por meio de programas de financiamento e de mudanças legais, enquanto as indústrias podem desempenhar o papel das universidades desenvolvendo treinamento e pesquisas, às vezes com a mesma qualidade, afinando a colaboração entre os diversos envolvidos.

Verifica-se que na maior parte dos pensamentos sobre o processo organizativo, os entrevistados corroboram a ideia de que a descrição completa do processo (42,9%) é a coisa mais importante, considerando que o conhecimento parcial do processo (28,6%) e o não conhecimento da tramitação (28,6%) competem em grau de importância, como se observa na Tabela 9.

Tabela 9 – Processo organizativo (tramitação)

	NA	%
Descrição completa do processo;	3	42,9%
Descrição parcial do processo;	2	28,6%
Não conhece a tramitação;	2	28,6%
Total de impressões	7	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Conforme Souza (2010) é imprescindível que se conheça toda a tramitação jurídica para o processo organizativo de implementação das PPPs, pois o mesmo estabelece regras para os contratos de parcerias, os quais são regidos pelas leis estadual e federal correspondentes, bem como pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos, licitações e contratos administrativos, fixando metas, prazos, objetivos e resultados, a serem utilizados e atingidos, forma de avaliação de desempenho e remuneração pelos bens e serviços disponibilizados, modalidade escolhida, previsão da obrigação do contratado em obter recursos financeiros para execução, sujeição aos riscos do negócio, bem como as hipóteses de exclusão de sua responsabilidade, possibilidade de término do contrato e a identificação dos gestores responsáveis pela execução e fiscalização. Neste contexto os gestores alegam que:

Isso eu não conheço (GE1).

Como dito anteriormente, o processo ocorreu a 9 anos atrás e eu não detenho essa informação (GE3).

[...] Bom eu, pelo pouco tempo né, eu não participei efetivamente na implantação desse projeto, mas o pouco que eu conheço é uma tramitação primeiramente política, um convencimento político, e enfim, eu tenho pouco conhecimento nessa questão de tramitação jurídica nesse assunto (GE4)

Como afirma Sundfeld (2011) a tramitação jurídica, econômica e técnica tem que ser adequada à segurança e necessidades de ambos parceiros, o público e o privado, para que a implementação de PPP's seja uma possível solução para os municípios.

Como pode ser observado, na Tabela 10, os gestores apresentam modelos de inspiração homogêneas, baseando seus conhecimentos em experiências nacionais e internacionais e em estudos anteriores e nas legislações:

Tabela 10 – Modelos de inspiração

	NA	%
Modelo nacional - estudo de experiências anteriores e nas legislações;	2	28,6%
Somente em experiências anteriores;	2	28,6%
Somente na legislação vigente;	2	28,6%
Experiências internacionais e nacionais e na legislação vigente.	1	14,3%
Total de impressões	7	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Como apresentado na Tabela 10, as falas dos gestores traduzem suas inspirações:

Tem que pegar nessas experiências, aquilo que reverberou, tanto na sociedade, onde era por exemplo, ponto de descarte de resíduos que deteriorava o meio ambiente passou a ser um ponto de ecoponto, então a pessoa leva no mesmo lugar [...] porque é evidente que as experiências mais antigas ainda que tiveram que absorver alguns ajustes. Você pegar um contrato hoje, ele já vem com enriquecimento de coisas que foram superadas como problemas (GE2)

Aqui foi na realidade, a experiência que foi feita e foi buscado dentro do estado de São Paulo. Mas não posso te dizer aonde foi essa experiência. E ela veio, foi introduzida, trouxe resultados sim (GM1).

[...] salvo engano, nossa PPP foi a primeira do Brasil em gestão de resíduos sólidos. Foi logologo que a lei foi regulamentada e foi o primeiro escopo desenhado de uma PPP de resíduos sólidos (GE3).

Sem dúvida internacional. Sabemos que a diretoria da empresa tem participado, ela é ativa na ABRELPE, na ABLT, onde oferece intercâmbios internacionais. Tenho conhecimento de que nosso diretor foi a unidades das cidades que são modelos na Europa e com certeza várias dessas tecnologias foram trazidas pra dentro do escopo da PPP (GE4).

4.5 Resultados do Eixo 3: Segurança institucional e continuidade administrativa

A Tabela 11 demonstra que os itens “garantias com maior liquidez”, “a garantia é ponto basilar nessa modalidade de parceria” e “garantia com maior liquidez leva a preços mais compatíveis com o serviço prestado somam 60%, ou seja, a questão garantia é destacada como a mais importante na opinião dos entrevistados para a confiabilidade dos parceiros. Os 40% restantes acreditam que “a eficiência da modelagem está na solidez da garantia oferecida pelo ente público” e o “endividamento dos municípios gera insegurança nas garantias oferecidas” são importantes para a confiabilidade nos parceiros.

Tabela 11 – Interpretação das garantias

	N	%
Garantias com maior liquidez;	3	30%
Garantia com maior liquidez leva a preços mais compatíveis com o serviço prestado;	3	30%
A eficiência da modelagem está na solidez da garantia oferecida pelo ente público;	2	20%
O endividamento dos municípios gera insegurança nas garantias oferecidas;	1	20%
A garantia é ponto basilar nessa modalidade de parceria.	1	10%
Total de impressões	10	100%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Conforme Oliveira e Oliveira Filho (2013) para o estabelecimento da PPP é imperativo que se cumpra alguns requisitos mínimos para distingui-la das concessões normais, como o valor contratual e o prazo de execução, a soma de despesas e as garantias, pois dessa forma alcança-se “[...] *um preço mais justo se a gente tiver uma garantia com maior liquidez*” (GM1).

Autores como o Banco do Brasil (2010) e Leite (2011) demonstram que o FGP tem o objetivo de prestar garantias e segurança com os pagamentos dos parceiros privados garantindo-lhes solidez nos contratos para manutenção dos serviços, nesta perspectiva:

O que acontece e que a gente tem que ter muita atenção é o seguinte, se o tipo da garantia acertada vai afetar diretamente o preço do contrato. Se a

garantia for uma garantia sólida e líquida, o risco do privado é reduzido e portanto o valor da prestação, o valor do contrato acaba reduzido (GE1).

Até o advento da Lei 11.079/04 a possibilidade de oferecimento de garantias pelos entes públicos aos entes privados não era possível, mas com o desenvolvimento das parcerias, conforme o CGP (2008), a eficiência da modelagem está na solidez da garantia oferecida pelo ente público, diante dos riscos incorridos pelo projeto e pela frequente inexistência de ativos pertencentes ao parceiro privado capazes de assegurar-lhe garantias creditícias.

O contrato de longo prazo é de acordo com os gestores um dos itens mais importantes na viabilização da modalidade PPP, pelas garantias, [...] E o principal ponto vulnerável era a questão de ter as garantias. Como esses contratos de longo prazo exigem investimentos significativos é muito importante, é de extrema importância, digo, a questão das garantias, do retorno do investimento, esse artigo é um ponto basilar (GE4).

Em relação aos fatores que influenciam a implantação de políticas de longo prazo na gestão de resíduos sólidos, os dados da Tabela 12 demonstram que três itens se destacam, sendo que: “necessidade constante de investimentos em tecnologia e equipamentos” é o mais importante na opinião de 33,3% dos entrevistados e “gestão adequada de resíduos sólidos” aparece em segundo com 20% e “falta de capacidade financeira dos municípios” aparece com 13,3%. Outros aspectos foram citados, porém esses são os que tem maior importância relativa na opinião dos especialistas.

Tabela 12 – Fatores que influenciam a implantação de políticas de longo prazo na gestão de resíduos sólidos

	NA	%
Necessidade constante de investimentos em tecnologia e equipamentos;	5	33,3%
Gestão adequada de resíduos sólidos;	3	20%
Falta de capacidade financeira dos municípios;	2	13,3%
Educação permanente;	1	6,7%
Conhecimento do processo;	1	6,7%
Integração entre as áreas da gestão municipal;	1	6,7%
Fatores econômicos de mercado (crescimento ou estagnação);	1	6,7%
Passivo ambiental.	1	6,7%
Total de impressões	15	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Conforme a ABRELPE (2015) a aplicação das PPP's no tocante a gestão revela-se como forma jurídica adequada para sua implementação, possibilitando à Administração Pública cumprir a PNRS, pois “*Nós temos então a Política Nacional de Resíduos Sólidos que determina quais as ações que devem ser encaminhadas para uma gestão adequada de resíduos sólidos de longo prazo...*” (GE1).

Bidone (2001), Bonelli (2005) e a Lei 10.305/2010 apresentam que uma gestão correta de seus resíduos, implica diretamente em reduzir a quantidade de lixo produzido, diminuindo, a quantidade de plásticos e embalagens não biodegradáveis de seus produtos, reutilizar materiais, tornando-os disponíveis novamente dentro do ciclo produtivo, tais como embalagens e, por fim, desenvolver novos sistemas voltados ao reaproveitamento de certos resíduos como entradas em novos sistemas produtivos. Pensamentos e norma que autentica o pensamento de GM1:

A gestão adequada de resíduos, a necessidade de investimentos constantes, desculpa, a gestão adequada dos resíduos com relação a sua disposição final, acondicionamento coleta e transporte, a necessidade de educação permanente, de analisar a médio prazo a diminuição da geração do resíduo, que é como a gente tava falando, ampliando a coleta seletiva e diminuindo a produção em casa.

Dallari (2011, p. 360) ensina que devido à instabilidade econômica, financeira e social “em tempos de austeridade orçamentária e financeira, em tempos de duro combate ao déficit público, é preciso que as entidades públicas busquem recursos junto ao setor privado da economia, como verifica-se nas falas:

Bom, efetivamente o desenho hoje do poder público, seja federal, estadual ou municipal ele não tem uma capacidade financeira de acompanhar essas necessidades de investimentos que são constantes e cíclicos, alguns de modo são cíclicos, na grande maioria são constantes... (GE3).

Justamente o que eu disse, a falta de capacidade financeira das prefeituras e em função também da própria exigência federal, que obriga os municípios a não ter mais lixo, obriga a fazer um tratamento em aterro sanitário (GM1).

Conforme Santos (2012) o conhecimento do processo associada à educação formal proporcionam às pessoas espaços de discussão e problematização enriquecedores que facilitam ao aprendizado.

Primeiro é o conhecimento para idealizar o projeto, conhecimento prévio de idealizar. É muito importante que quem vá administrar o contrato tenha participado dessa formulação, no sentido dele ter a percepção clara de como é o projeto. Esse conhecimento, é evidente que não é simples, porque é uma coisa que nunca se manejou [...] Porque é o próprio conhecimento a ser

absorvido pelas áreas que tem responsabilidade para dar respaldo ao processo (GE2).

Santos (2012) afirma que apesar do termo educação permanente ter ganhado espaços nos discursos, ainda há a necessidade de se aprimorar e sistematizar suas dimensões metodológicas, organizacionais e estratégicas. A educação permanente precisa além de proporcionar a capacitação dos atores sociais envolvidos, promover transformação no processo de trabalho buscando uma melhoria no acesso, na qualidade e no atendimento aos serviços prestados pelos profissionais à clientela por eles assistidas.

A promoção/transformação deve ter como objetivo maior a melhoria das performances profissional e organizacional, principalmente, o desenvolvimento das pessoas em um sentido mais amplo. Dessa forma o conhecimento e o desempenho representam, ao mesmo tempo, um valor econômico à organização e um valor social ao indivíduo.

Na questão sobre condições necessárias no âmbito político e legal, os especialistas destacaram na Tabela 13 que o “envolvimento e percepção as sociedade e transparência nas ações” e “vontade política, comprometimento social, conscientização e participação de todos os parceiros envolvidos com 25% das respostas e a “efetividade da gestão pública” com 16,7%. Dessa forma, fica claro que os especialistas acreditam que o sucesso de um projeto de gestão de resíduos sólidos está relacionado ao envolvimento dos parceiros e da efetividade dos agentes públicos na condução das atividades.

Tabela 13 – Condições necessárias no âmbito político e legal

	NA	%
Envolvimento e percepção da sociedade e transparência nas ações;	3	25%
Vontade política, comprometimento social, conscientização e participação de todos os parceiros envolvidos;	3	25%
Gestão pública efetiva;	2	16,7%
No âmbito político honrar o contrato. No âmbito legal fazer as revisões do PMRS periodicamente;	1	8,3%
Ampla divulgação dos objetivos e dos trabalhos realizados;	1	8,3%
Cumprimento do contrato;	1	8,3%
Não atrelar o projeto de PPP a núcleo político.	1	8,3%
Total de impressões	12	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Motta (2013) reforça essa linha de pensamento asseverando que a transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas é imprescindível, para o comprometimento social, conscientização e participação de todos os parceiros envolvidos, o que reforça os pensamentos dos gestores, como se observa em suas falas:

Eu acho que é preciso um comprometimento social. Porque se nós deixarmos realmente, como eu disse antes, uma mera ação de prestação de um serviço público cê não vai conseguir ter esse comprometimento (GE1).

Essa conscientização é importantíssima, então cabe à empresa, a SPE ter programa de conscientização, seja na mídia social, seja na mídia escrita, enfim qualquer tipo de mídia, qualquer ferramenta, mas a participação da população é fundamental pro sucesso da PPP, pro sucesso do projeto (GE4).

Vontade política, comprometimento, legislações competentes e rígidas, porém factíveis, investimento em fiscalização, conscientização e participação de todos parceiros envolvidos (GM3).

O Banco do Brasil (2010) assegura que para garantir uma melhor transparência dos seus atos, o FGP divulga periodicamente a sua evolução patrimonial e também os fatos relevantes à confiabilidade e valorização deste patrimônio, ou seja, *“Primeiro seriedade, transparência é muito importante pra que haja a permanência e a manutenção do projeto”* (GM2).

Os fundamentos de uma gestão pública são valores essenciais que caracterizam uma gestão pública como efetiva, implica no conhecimento de leis, normas ou técnicas, que precisam ser internalizados, até se tornarem definidores da gestão de uma organização.

[...] conhecer outros cases de sucesso, de contratos de PPP em outros municípios, dentro ou fora do Brasil, eu acho que esse é o grande, esse intercambio tem que haver sempre. Então eu falo por parte da SPE. Eu acredito no meu ponto de vista que a parte pública, até pra ter uma gestão mais eficaz, uma gestão mais efetiva, ela deveria fazer o mesmo (GE4).

Como afirma GE2, *“No âmbito político eu acredito que seria simplesmente o cumprimento do contrato. Quer dizer onde houver o cumprimento do contrato está uma estabilidade política, vamos falar assim. No âmbito legal, eu acredito que são as penalidades para as transgressões”*.

4.6 Resultados do Eixo 4: Financiamento

Na Tabela 14, os entrevistados destacam que a “capacidade de investimento e modernização na gestão pública” é o papel principal de uma Parceria Público-Privada, com representação de 40% das citações e em segundo lugar com 30% foi elencada a “viabilidade e cumprimento do plano nacional de resíduos sólidos”, porém, os demais itens citados também devem ser considerados como não menos importantes uma vez que são indicadores de aspectos que justificam a utilização de PPPs para viabilizar as políticas públicas referente aos resíduos sólidos.

Tabela 14 – O papel da PPP’s no investimento

	NA	%
Capacidade de investimentos e modernidade na gestão pública;	4	40%
Viabilidade e cumprimento do plano nacional de resíduos sólidos;	3	30%
Capacidade técnica de elaboração e execução de projetos de grande porte;	1	10%
Garantia da manutenção do investimento;	1	10%
Flexibilidade e agilidade. Qualidade da prestação de serviços.	1	10%
Total de impressões	10	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Di Pietro (2010), Mello (2010), Sundfeld (2011), Leite (2011) e Justen Filho (2010; 2015), compartilham o pensamento de que assumindo os investimentos necessários antes com restrições legais, constitui mecanismos para o levantamento das responsabilidades antes a critério das estatais, substituindo o modelo de gestão estatal, pelas concessões, nesta perspectiva:

[...] você é obrigado realmente a buscar Parceria Público-Privada porque ela tem condições plenas de investir e trazer modernidade pra Itu, coisa que a administração pública não teria capacidade pra isso (GM2).

[...] a modelagem que se faz mais adequadas são as Parcerias Público-Privadas pra justamente fazer esse cumprimento, esse atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (GE1)

Bom, lá no município de Osasco a CPC foi autorizada a desenvolver tanto a modelagem quanto o estudo de viabilidade pro projeto de Parceria Público Privado do sistema de resíduos sólidos do município [...] Então dentro do estudo de viabilidade vai analisar o confronto de como se gasta hoje e como se vai gastar, os benefícios que se tem no modelo (GE2).

Em nossa secretaria apenas inserimos os controle e ações diárias para garantir o cumprimento do Plano, e formação de um projeto de melhorias a

serem implantadas a médio e longo prazo para suportar a implantação e fiscalizar o Plano (GM3).

Para Souza (2010) e Carneiro e Menicucci (2013), a flexibilidade encontrada nos modelos elegíveis para as PPP's é adequada para superar as dificuldades frequentes de financiamento dos projetos financiados exclusivamente por taxas públicas, com destaque para adoção de padrões explícitos de avaliação de desempenho, articulados com maior flexibilidade e variedade na provisão de serviços que persistiram sob a responsabilidade do Estado, em todas as áreas em que foram feitos os instrumentos legais para o seu desenvolvimento, criando mecanismos de entrega, com base nos subsídios, totais ou parciais, do governo.

De fomentador para viabilizar projetos importantes e necessários, pois terá maior flexibilidade de aprovação de financiamentos e capacidades técnicas de elaborar e executar os projetos de grande monta financeira (GM3).

O investimento ele é importante, mas a perenidade do investimento, da manutenção do investimento, ela é crucial (GE2).

[...] pra que o município tenha essa possibilidade e flexibilidade de acompanhar e de manter esses serviços ou esses investimentos ou sempre ter a um bom nível a prestação desses serviços aos municípios (GE3).

Para os gestores, o atendimento ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos representa 28,5% como impacto de investimento financeiro. Nos demais itens, tem-se 14,3% em posicionamentos distintos, reforçando a conclusão de que não é um item que tenha uma convergência na opinião dos entrevistados, como se observa na Tabela 15:

Tabela 15 – O impacto no movimento de investimento financeiro

	NA	%
Considerável, principalmente em atendimento ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos;	2	28,5%
Primordial. Única alternativa para trazer ao município modernidade e eficiência na área de resíduos sólidos;	1	14,3%
Prioritário. Em resíduos sólidos e saneamento. PPP é investimento, não custo;	1	14,3%
É importante mas não tem ordem de grandeza;	1	14,3%
Impacto considerável, antecipando para 3 ou 4 anos o que seria realizado em 20 a 30 anos;	1	14,3%
Existem dificuldades pontuais para implantar PPP's;	1	14,3%
Total de impressões	10	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Conforme Périco e Rebelatto (2005) alguns gestores públicos motivados pela possibilidade de implementar novos projetos mediante PPP, avaliam inicialmente a vantagem de diluição dos custos onerosos de seus projetos por prazos longos, o que possibilitaria arcar financeiramente com custos bem inferiores durante seus mandatos, tornando factível neste aspecto à execução de projetos pretendidos em sua gestão pública, como se observa nas falas:

Agora através da PPP, apesar também de ser uma PPP longa, de 35 anos, pra justamente fazer com que haja amortização dos investimentos à longo prazo, foi a única alternativa de trazer para Itu a modernidade e a eficiência na parte de resíduos sólidos (GM2).

Julgo que prioritário, obviamente dependendo do escopo. Em resíduos sólidos e saneamento básico principalmente, pois para cada R\$ 1,00 investido em saneamento, reduzimos o custo de R\$ 4,00 em saúde pública. PPP é investimento não gasto (GM3).

Uma das principais barreiras para o desenvolvimento das PPP, pontualmente nos últimos anos está na obtenção de recursos com base no compromisso do setor público, reforçando a necessidade de uma fôrma jurídica que assegure os pagamentos futuros em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com também observa GE3:

Então, entendemos que ainda existem algumas dificuldades pontuais nessa geração de captação e de continuidade na manutenção para o município de ter esses recursos para efetivar os compromissos assumidos na PPP (GE3).

Conforme Sundfeld (2011) a PPP's apresentam inúmeras vantagens trazendo a dinâmica da iniciativa privada na gestão dos recursos para todos os envolvidos, quer sejam particulares, ente Estatal ou a população, fornecendo serviços com mais qualidade e eficiência. Como se pode observar na Tabela 16, essa impressão é mister nos entrevistados, uma vez que 30% arrolam que “[...] as vantagens são enormes no que tange a eficiência, custo operacional, eficiência, qualidade, agilidade, etc (GM3)”.

Na Tabela 16 verifica-se de forma geral que os entrevistados destacam a importância das PPPS por meio da lista de vantagens estratégicas dessa modalidade de parceria que apresentam no processo em geral de tratamentos dos resíduos sólidos. Em especial três das dez citações dos itens (30%) destacam o conjunto de vantagens: eficiência, custo operacional, agilidade e qualidade dos serviços prestados. Se

analisarmos todo o contexto, os entrevistados destacam também, com grande ênfase, com 60% ao todo, as vantagens relativas à ampliação dos serviços por obrigatoriedade, a possibilidade de antecipação dos investimentos, uma vez que os mesmos não são desviados para outras atividades prioritárias da administração pública e, a disponibilização de novas tecnologias e estrutura adequada para atividades de suma importância nos dias atuais.

Tabela 16 – Vantagens

	NA	%
Eficiência, custo operacional, agilidade e qualidade dos serviços prestados;	3	30%
Ampliação dos serviços. Serviços que eram "facultativos" tornam-se obrigatórios;	2	20%
Antecipação de investimentos;	2	20%
Disponibilização de novas tecnologias e de estruturas adequadas as necessidades;	2	20%
Viabilização de projetos estratégicos. Projetos de longo prazo.	1	10%
Total de impressões	10	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Ainda de acordo com Sundfeld (2011), essa modalidade aumenta o alcance e a magnitude das ações do governo, aproveitando-se das competências de execução do setor privado no cumprimento de metas para a prestação do serviço público. Nesta perspectiva verifica-se o discurso de GE3 que afirma ser “*na qualidade da prestação do serviço, na garantia que o serviço é prestado, na velocidade que o serviço exige que seja prestado*”, visão esta que vai ao encontro do adágio de Leite (2011, p. 111) de que “Quem sai ganhando é a própria população, que passa a ter um serviço na sua maioria das vezes de qualidade que até então não o tinha”.

Como referido por Leite (2011) na atualidade o Estado não tende a oferecer e cumprir com todas as suas obrigações com a população, aderindo à modelagem das PPP’s, conferindo ao parceiro a probabilidade de empreender uma atividade até então sobre sua responsabilidade. Como observa GE2 “[...] *então quando você fala em PPP, se fala pra prestar, se fala na melhoria da prestação de serviço, se fala na ampliação de serviços que você não prestava*”. Sundfeld (2011) e Vernalha (2012) completam a ideia alegando que a PPP concebe infindas oportunidades de negócios, antes restritas à governança pública.

De acordo com o CGP (2008) a vantagem na modalidade PPP é a permissão de melhor uso do recurso público, conferindo eficiência, eficácia e efetividade por meio da transferência de capacidade inovadora, aprimoramento de projetos e construção minimizando custos de implantação e operação e aumentando a vida útil dos ativos, compartilhamento de infraestruturas e a divisão de responsabilidades proporcionando serviços mais estruturados e coordenados. O axioma empreendedor dos gestores vai ao encontro dessa premissa como se verifica no entendimento de GE2 e GE3, quando afirmam que:

Vamos dizer, as vantagens, nós citamos aqui algumas delas. Elas se traduzem na antecipação de investimentos, na qualificação do serviço (GE2).

[...] e sem dúvida nenhuma na disponibilização de novas tecnologias, de novos equipamentos, de equipamentos e estruturas sempre sempre em estado de uso adequado às necessidades (GE3).

Compartilha-se com os preceitos de Oliveira e Oliveira Filho (2013) que embora ofereçam vantagens, PPP's também podem apresentar riscos, na falta de um planejamento adequado e mecanismos de controle, comprometendo a eficiência na realização dos serviços. Quanto menor a parcela dos riscos transferida para o setor privado, mais o investimento se assemelha a um investimento público. No limite, quando todo o risco é assumido pelo setor público, o investimento, ainda que tenha sido financiado privadamente, deveria ser contabilizado como investimento público, na forma de um "empréstimo imputado" do parceiro privado. Porém, como cada contrato de PPP deverá definir diferentes níveis de transferência de risco, é difícil definir uma regra geral na legislação.

Nesta perspectiva verifica-se na Tabela 17, que o pensamento dos gestores está voltado para o comprometimento e vinculação do orçamento no risco de acréscimo do endividamento público (33,3%); incertezas na gestão de projetos (22%); incapacidade orçamentária e financeira de honrar custos elevados de operação e manutenção (22%).

Tabela 17 – Desvantagens

	NA	%
Comprometimento e vinculação do orçamento público;	3	33,3%
Incerteza pelo fato de ser projeto muito novo;	2	22,2%
Incapacidade orçamentária e financeira de honrar compromissos financeiros;	2	22,2%
Não há desvantagens.	2	22,2%
Total de impressões	9	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Nesta tabela verifica-se que, das nove vezes em que o item é abordado, duas delas não concordam que existam desvantagens e as outras se referem, com 33,3% ao “comprometimento e vinculação do orçamento público”, fazendo referência que ao haver uma parceria o poder público não pode negligenciar sua cota parte nas responsabilidades e no caso de alguma mudança no cenário nacional ou local que em outra situação seria possível direcionar os recursos para os serviços “considerados” prioritários ou de maior apelo social ou político. Outros dois aspectos citados têm ligação com a incerteza quanto ao processo por ser ainda considerado assunto novo e na incapacidade dos parceiros de cumprirem os seus compromissos na parceria.

No quadro geral de vantagens e desvantagens fica evidente que os entrevistados apresentam mais argumentos a favor do que contra a formação de PPP's nessa atividade. Em nosso ver, isso deve-se à forma de aumentar a prioridade e a viabilidade de se tratar adequadamente os resíduos sólidos porque normalmente os recursos escassos do orçamento público são direcionados para outras atividades, sendo sempre justificável o não investimento em atividades relativas ao meio ambiente.

Na esteira das lições de Oliveira e Oliveira Filho (2013), ressalta-se o pensamento de GE2, que afirma que a “Primeira desvantagem, há um comprometimento fixo do valor no orçamento. Então um governo que entra, ele não a flexibilidade de dizer, eu não vou mais gastar”.

Conforme o CGP (2008) em presença dos riscos incorridos pela freqüente inexistência de ativos pertencentes ao parceiro privado capazes de propiciar garantias creditícias, surgem as incertezas pelo fato de ser projeto novo. O que se percebe na fala de GM2:

Eu, se fosse pensar hoje a única alternativa que eu pensaria mais de PPP é a questão da falta de investimento. Mas eu acho que pelo fato de ser um projeto muito novo, ele traz muita incerteza de maneira que se não fosse

pela questão financeira e pela necessidade de melhorar o sistema de resíduo, em princípio eu não lançaria mão do PPP (GM2).

Nesse contexto, recorre-se a Caldas (2011) que afiança que no Brasil as PPP's têm se desvendado como instrumentos dinâmicos de atração de investimentos nos mais distintos campos em todas as esferas, federal, estadual e municipal, e sabe-se que essa relação de modo geral oferece vantagens e riscos. Como afirma o CGP (2008, p. 45) “*Neste modelo o risco do projeto é compartilhado entre os parceiros público e privado*”. Nesta perspectiva chama-se a atenção para o discernimento de GM3, ao afirmar que, “*Na PPP vejo vantagens diversas e riscos, nunca desvantagens*”.

Behlke (2014) traz a reflexão que no cenário globalizado em que se vive hodiernamente a gestão e suas práticas evoluíram estrategicamente, se capacitando frente aos desafios do ambiente, desenvolvendo um clima organizacional propício a melhores resultados, “expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação” (BERGUE, 2011, p. 534).

Souza (2010) apoia esse adágio, pois em virtude das mudanças ocorridas na redução da máquina estatal de descentralização dos serviços públicos e criação de agências reguladoras para zelar pela adequada prestação dos serviços surgem desafios na padronização dos processos para otimização de tempo, métodos e técnicas, destacando-se a importância do envolvimento da população na ação de mudança, comunicação e parceria entre esferas públicas e privadas.

Dessa forma, tem-se que a complexidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios, como se verifica no ponto de vista dos gestores entrevistados, dos quais 20% se dá pelo desconhecimento do processo; 20% pela desinformação da lei; 13,3% pela disponibilidade orçamentária e garantias; 13,3% pela definição dos papéis; 13,3% por problemas culturais; 6,7% pela falta acompanhamento em suas etapas; 6,7% por questões políticas e 6,7% por desconfiança da modelagem, como apresentado na Tabela 18:

Tabela 18 – Desafios

	NA	%
Desconhecimento do processo;	3	20%
Desinformação da lei;	3	20%
Disponibilidade orçamentária e Garantias;	2	13,3%
Definição de papéis;	2	13,3%
Grave problema cultural;	2	13,3%
Falta acompanhamento em suas etapas;	1	6,7%
Questões políticas;	1	6,7%
Desconfiança da modelagem.	1	6,7%
Total de impressões	15	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Segundo os entrevistados, os principais desafios estão relacionados ao desconhecimento do processo e das Leis que regem essa nova forma modalidade de solução para o atendimento das necessidades públicas, totalizando 40% nos dois primeiros itens. Em seguida outros itens com 13,3% cada, dizem respeito à “disponibilidade orçamentária e garantias”, “definições de papéis” e “grave problema cultural”. Completando a lista de desafios, os especialistas listam a “falta de acompanhamento em suas etapas”, “questões políticas” e “desconfiança da modelagem”. Em geral, são desafios que podem ser tratados com a priorização da atuação desde o início do projeto. O fato de serem conhecidos as etapas do processo e a legislação vigente, possibilita que os envolvidos nas PPP’s preparem plano de contingências adequado ao tratamento das questões.

Conforme Melo e Secchi (2012) as PPP’s possuem aspectos relevantes e peculiares nos processos de entrega de serviços em ampla expansão, mediante os tipos de PPP presentes na legislação brasileira e as tipologias construídas internacionalmente, o que exige total compreensão das informações que se tem. Nesta perspectiva o desconhecimento se apresenta como desafio, como comentam GE4 e GM3:

[...] Eu acho que é a questão política, o desconhecimento, uma informação, a falta de informação, enfim, é mais eu acho que é uma falta, carece ai um pouco mais de informação dos próprios vereadores, enfim do meio político como um todo (GE4).

Desconhecimento do processo, da lei, questionamentos e interferência de órgãos de fiscalização, questionamentos de concorrentes por conta do interesse na licitação, etc (GM3).

GM2, por sua vez assinala para a disponibilidade orçamentária e garantias como desafio, afirmando que *“em termos de garantia, tem cidades que tem disponibilidade, muitas vezes Fundo de Garantia ou Fundo de participação, ou até mesmo ICMS altos, os projetos são menores e ai não teria problema nenhum”*.

Para Tavares (2003) o processo de desenvolvimento precisa envolver mudanças quantitativas e qualitativas, elevando o nível econômico e cultural intelectual. Neste contexto, verifica-se que o papel dos atores desse cenário de cooperação, colaboração e objetivos das parcerias e a cultura são fatores que se apresentam como desafios, como se pode perceber no comentário de GM1: *“Acho que hoje tem um problema cultural muito grave, seja qual o papel do governo com o papel da concessionária. Porque é uma situação nova”*.

4.7 Resultados do Eixo 5: PPP e desenvolvimento local e regional

Secchi (2009); Souza (2010) e Carneiro e Menicucci (2013) consideram que o modelo gerencial vem cada vez mais se consolidando em virtude das mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais aproveitando o conceito de plano e da racionalidade onde prevalece a montagem de cenários que admitam flexibilidade indispensável diante alterações do planejamento público.

Ketttl (2006) e Secchi (2009) compartilham que a nova gestão pública é normativa para a estruturação e a gestão da administração fundamentada em valores de eficiência, eficácia e competitividade da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços e prestação de contas. A visão dos entrevistados vai ao encontro dos ensinamentos de Ketttl e Secchi, uma vez que demonstram as preocupações quanto às alterações na forma de prestação de serviços e estruturação da gestão por meio de novos organogramas como se analisa na Tabela 19.

Tabela 19 – Alterações estruturais e organizacionais

	NA	%
Alteração de serviços prestados para estabelecimento e cumprimento de metas;	2	33,2%
Na prefeitura pouco se fez;	1	16,7%
Estruturação de novo organograma;	1	16,7%
Estruturação de gestão de acompanhamento e de fiscalização efetiva;	1	16,7%
Alterações organizacionais e tecnológicas.	1	16,7%
Total de impressões	6	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Em relação às alterações estruturais e organizacionais os entrevistados apresentaram seis citações nos cinco itens abordados, sendo que duas delas (33,2%) se referem à “alteração de serviços prestados para estabelecimento e cumprimento de metas”, como sendo a grande preocupação dos gestores, os demais itens se referem à críticas referentes a estrutura operacional da gestão pública, necessidade de novo organograma, estruturação organizacional e tecnológica da gestão e efetiva fiscalização,

Na perspectiva de GM3, a estruturação de novo organograma surge como elemento a ser considerado, pois,

Há necessidade de estruturar um novo organograma para facilitar esta gestão, valorizando profissionais internos, agregando profissionais de fora e investindo em treinamento, desenvolvimento profissional e viabilizar condições físicas e materiais para possibilitar um bom desempenho profissional (GM3).

Carneiro e Menicucci (2013) elucidam que os governos vêm fazendo significativas alterações nas políticas de gestão pública, adotando ferramentas do mundo dos negócios, devido a lide por alocação de recursos no desenvolvimento de políticas públicas para investimentos em infraestruturas para o planejamento e desenvolvimento regional. Com esse mesmo ponto de vista, Sundfeld (2011) coloca que as PPP's são conexões estabelecidas entre a gestão pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento de atividades de interesse local e regional.

Na Tabela 20 apresenta-se a perspectiva que os gestores têm quanto à contribuição da modalidade no desenvolvimento local e regional, que na sua maioria se localiza na contribuição que os contratos de médio e longo prazos oferecem para qualificação de mão de obra (30%) e pelos níveis de investimentos empregados (30%).

Tabela 20 – Contribuição ao Desenvolvimento local e regional

	NA	%
Contratos de médio em longo prazo contribuem para mão de obra qualificada;	3	30%
Pelos níveis de investimentos empregados;	3	30%
Geração de emprego e renda;	1	10%
Aportes consideráveis em equipamentos;	1	10%
Geração de tributos;	1	10%
Garantia na continuidade dos serviços.	1	10%
Total de impressões	10	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Em relação à contribuição ao desenvolvimento local e regional, a tabela apresenta 10 citações dentre as quais duas delas somam 60%, expondo que os contratos do tipo PPP's contribuem para a qualificação da mão de obra e para o aumento de recursos empregados nos investimentos realizados. Com menor ênfase, os especialistas citam a geração de emprego e renda, a geração de tributos, maior oferta de equipamentos e garantia na continuidade dos serviços. De maneira geral os especialistas são favoráveis e destacam as vantagens em se implantar projetos de PPP's.

A visão dos gestores está implícita em seus discursos de uma forma geral, como se pode observar a seguir:

Acredito que sim, porque toda a sofisticação que você dá na cadeia de produção, principalmente as pessoas que estão envolvidas no processo, porque é uma atividade de uso de mão-de-obra intensiva, você requalifica esses prestadores de serviço. Então os coletores muitas vezes, que é uma mão-de-obra desqualificada passa a ser uma mão-de-obra qualificada, porque eles tem hoje, altíssimos treinamentos, sabe distinguir um resíduo perigoso de um resíduo não perigosos, tem equipamentos mais sofisticados, então ele reverbera (GE2).

E complementa seu pensamento dizendo:

Quer dizer o que sai líquido pro município em termos de investimento direto e o que ele vai aumentar em forma de receitas é considerável, fora a geração de empregos (GE2).

Quanto aos contratos de médio e longo prazos, GM1, afirma:

[...] Você trabalha com contratos a médio e longo prazo, então, provavelmente a mão-de-obra consegue ser qualificada, porque você acaba um pouco com aquela rotatividade típica de contratos de cinco anos, então você começa a ter funcionários mais treinados (GM1).

Na mesma perspectiva de GE2, GM3 exemplifica como contribuição ao desenvolvimento local e regional a “*geração de emprego e renda. Aquisição de máquinas e equipamentos na região. Desenvolvimento profissional. Tributos ao município*”.

Na visão de GE3, “*Sem uma fonte de renda ou por tributo, ou por contribuição ou por taxa da manutenção de caixa ou da geração de caixa pra realização desses investimentos financeiros*” e completa que:

[...] a modalidade de PPPs pelo meu entendimento especificamente, traz uma grande possibilidade de tanto as empresas quanto como a própria gestão municipal que tenham a segurança na continuidade dos processos (GE3)

Finalizando a lista de contribuições dos especialistas, identifica-se na Tabela 21 as oito citações com peso igual que cita os aspectos que devem ser observados porque podem ser vistos como positivos ou negativos dependendo de como serão tratados. Os principais se referem ao sistema de gestão dessa nova modalidade de prestação de serviços. E outras associadas aos parceiros e sua profissionalização.

Tabela 21 – Indicação e ressalvas

	NA	%
Implantar PPP de política pública acessória somente após as obrigatórias cumpridas;	1	12,5%
Iniciar processo de PPP após conhecimento profundo sobre modelos já implantados;	1	12,5%
Estabelecer PPP sem participação de Auditorias;	1	12,5%
Amadorismo;	1	12,5%
Projeto de PPP de Gabinete;	1	12,5%
Não participação da população;	1	12,5%
Não deixar de indicar a tecnologia;	1	12,5%
Empresas que não tenham o know-how no escopo.	1	12,5%
Total de impressões	8	100,0%

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nota: NA = número de vezes que a impressão é utilizada pelos entrevistados

Vários autores como Milani (2008), Melo (2009), Coutinho (2011), Santos (2012), Vernalha (2012) e Oliveira e Oliveira Filho (2013), compartilham o pensamento de que já era possível criar as PPP's, em sentido amplo e que o Brasil já estava produzindo resultados e construindo casos em todas as esferas que poderiam auxiliar no aperfeiçoamento de políticas públicas ligadas a celeridade nos

investimentos e implementação dos projetos, pois conforme previsto na legislação específica, existem mecanismos que após garantida a execução do projeto, o parceiro no caso o ente privado, tem autonomia na gestão. Esse contexto é percebido em algumas falas dos gestores:

Eu acho que assim, eu não faria e não indicaria que fizesse Parcerias Público-Privadas de serviços ou de políticas públicas acessórias antes de ter as obrigatórias (GM1).

É justamente aquilo que eu te disse no início, eu acho que uma situação tripartida ai seria o melhor, ou seja, de um lado a prefeitura, do outro lado a iniciativa privada, mas no meio, entre os dois parceiros, ter uma empresa de auditoria pra poder garantir a eficiência e o atingimento dos objetivos. É só isso que daria uma garantia de eficiência do projeto (GM2).

Amadorismo Nunca: Contratar ou buscar empresas experientes no mercado para elaborar o projeto (GM3).

[...].Olha eu diria o seguinte, eu não indicaria fazer um processo interno, vamos dizer assim, de gabinete e simplesmente, vamos dizer assim anunciar a audiência pública, que é um requisito básico o anunciar o edital (GE1).

Finalmente, essa pesquisa mostra que as PPPs se configuram como uma alternativa para a administração pública dar continuidade a projetos importantes para a sociedade mas que ao longo do tempo tiveram dificuldades de saírem do papel e se transformarem em realidade devido a não disponibilidade de recursos ou de prioridade frente a outras carências sociais e econômicas. A impressão geral obtida juntos aos especialistas ouvidos é de que será questão de tempo para que o processo seja melhor conhecido e viável de se tornar uma realidade a ser adotada por todos os municípios e estados na solução de vários problemas de gestão dos serviços públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo analisou-se o processo de organização para aplicação de Parcerias Público-Privadas, por meio da experiência nacional das cidades de Itu e Osasco e de uma revisão de literatura das experiências internacionais, com o intuito de conhecer suas experiências no planejamento e gestão de resíduos sólidos em coleta domiciliar urbana.

Ademais, não se pode desconsiderar para os reflexos financeiros favoráveis ao erário que, a despeito dos longínquos prazos a que se subordinam os contratos administrativos nos quais são delegados certas atividades públicas, vigorando, pela praxe, além de uma única gestão política, tem-se que diante da instabilidade financeira a que se encontram sujeitas as administrações públicas, o vínculo público-privado estabelecido possa garantir que serviços como os ora dissertados não sofram prejuízo de continuidade, afetando o bem maior da sociedade, o cidadão.

A viabilização dos investimentos de forma continuada e permanente gera a segurança da aplicação de uma PPP garantindo de forma efetiva os investimentos de longo prazo e a continuidade dos processos e atividades.

Desta feita, através de uma pesquisa exploratória e descritiva, para delinear com maior precisão as características desse mecanismo administrativo a vincular o Poder Público e as entidades particulares, na concretização de direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988, pode-se chegar aos resultados, fundamentadamente, almejados, levando em consideração experiências já ocorridas nas cidades pesquisadas, no que tange ao planejamento e gestão de resíduos sólidos em coleta domiciliar urbana, auferindo quais foram as dificuldades e facilidades encontradas por seus gestores e, de igual modo, interpretando quais os pontos fortes e fracos da implantação de uma PPP, reunindo os subsídios para se fazer o delineamento dos processos organizativos para implantação na gestão de resíduos sólidos.

Constatou-se, assim, que apesar de existir um norte legal a inspirar as possíveis PPP's, tal fórmula não abriga todos os casos, pois são deverás amplas as possibilidades que se apresentam para os campos em que podem ser aplicadas, demonstrando-se de forma sumária, que se trata de uma nova estratégia que as esferas governamentais vêm

adotando para enfrentar os desafios para melhorar as condições de infraestrutura, satisfazendo a crescente demanda dos serviços públicos no tocante à descentralização dos empreendimentos que requerem altos investimentos, conduzindo-os à necessidade das parcerias com o setor privado, se mostrando como uma alternativa para a administração pública dar andamento a projetos importantes para a sociedade mas que ao longo do tempo tiveram dificuldade de saírem do papel e se transformar em realidade devido à não disponibilidade de recursos ou de prioridade frente a outras carências sociais e políticas.

Nesta perspectiva, existem também os riscos que envolvem aspectos políticos, como credibilidade na estabilidade em uma mudança de poder, de moeda ou de câmbio, inexistência de ativos para garantias de remuneração, incertezas de ordem futura, como moratórias ou alterações em marcos regulatórios setorial, ambiental, econômica, entre outros.

Confirmou-se também, na pesquisa, que a colaboração entre as entidades públicas e privadas consolida-se por meio das experiências de cada município, desenvolvendo-se sob as mais diferentes perspectivas que descrevem um rico e provocante quadro gerado pelas novas oportunidades de relação entre as partes, assinalando para a necessidade de se estabelecer uma política regular de parcerias em lugar dos arranjos tradicionais, até então empreendidos, discutindo-se seu alcance, e sobretudo, considerando que as PPP's podem cumprir um papel basilar em expressivas mudanças na governança pública.

De mais a mais, restou consagrado que as PPP's não devem ser concebidas como única alternativa para o provisionamento de infraestrutura e serviços públicos, devendo ser utilizadas quando demonstrar valor agregado em relação ao financiamento público convencional, visto que não se deve conferir à parceria a provisão de todos os investimentos de que o município precisa para seu desenvolvimento.

Entretanto, ficou evidenciada com a pesquisa certa insegurança na utilização das PPP's, vez que as estratégias de mitigação de riscos são parte integrante de todos os contratos, a serem assumidas pela concessionária ou por seus sócios, tomando-se os recursos financeiros para o projeto para cobrir o risco político para países em desenvolvimento, por meio de rigorosa e efetiva fiscalização quanto ao comprometimento dos recursos de projeto e financeiros nos instrumentos instituídos, como caução das receitas da concessionária; propriedade fiduciária dos equipamentos

comprados; cessão de indenização por rescisão contratual ou por sinistro; efetiva e contínua capacitação e treinamento aos envolvidos no processo e definição clara da atuação dos parceiros público e privado.

Por outro lado, a utilização das PPP's se mostra como um modelo que pode trazer concreção ao princípio da eficiência, disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, na governança pública.

Da análise dos objetivos desta pesquisa pode-se observar que o grande desafio que se mostra, frise-se, é a compatibilização dos interesses envolvidos entre o ente privado investidor e executor e a Administração Pública, uma vez que, não obstante a PPP estar prevista no sistema legal como uma opção de governança pública, há ainda uma deficiência na compreensão da modelagem e operacionalização técnica de tão útil instrumento.

O conhecimento que se adquiriu com as experiências dos gestores mostra que carece o poder público de corpo técnico capacitado, em verdade, para a concretude de diversos programas voltados à população, a exemplo do debatido na pesquisa. Aliás, pretende essa pesquisadora operar no futuro, com as lições adquiridas na pesquisa, e do quanto vivido no presente, a perpetuação do estudo do tema, de sorte serem as parcerias discutidas uma das principais vias de solidificação e alcance do interesse público, aprofundando-se na seara específica, qual seja programa de resíduos sólidos implantado no município de Taubaté, através de Parceria Público Privada, visto a relevância do mesmo para a modernização da gestão pública e sustentabilidade, avaliando as experiências práticas e os resultados atingidos com a implantação das mesmas no município.

Por meio da pesquisa identificou-se como maior dificuldade na implantação de uma PPP a não disponibilidade de recursos ou de prioridade frente as carências sociais e econômicas do município, visto que a variabilidade de infraestrutura de cada município influi diretamente em como se desenvolve a parceria.

Pode-se interpretar que os pontos fortes na implantação de uma PPP estão na eficiência e no custo operacional, principalmente pela agilidade e qualidade nos serviços prestados que se pretende atingir, além da disponibilização de novas tecnologias e estrutura adequada para atividades de suma importância na atualidade. Como pontos fracos da implantação de uma PPP, verifica-se o comprometimento e

vinculação do orçamento no risco de acréscimo do endividamento público e a incapacidade orçamentária e financeira de honrar os custos, trazendo a compreensão sobre a implantação de uma PPP na gestão de resíduos sólidos.

Ao final da pesquisa, foi possível reunir alguns subsídios para o melhorar o arcabouço dos processos organizativos da PPP implantada no município e fazer seu delineamento nos quesitos que se acredita poder melhorar e implantar para a melhoria dos serviços prestados. Dessa forma, pode-se avaliar que as PPPs são uma alternativa para suprir a falta de investimentos do Estado não só em infraestrutura, mas também em outros segmentos. Em tempo, ao se afirmar que o que se almeja com as PPPs é aliar a eficiência do setor privado com a satisfação do interesse público há que se evitar que a parceria se foque unicamente em contornar as restrições orçamentárias e administrativas, por meio de regimes contratuais e mecanismos pouco transparentes.

Nesta perspectiva, diante do exposto pela pesquisadora, conclui-se que as PPP's quando bem desenvolvidas e organizadas podem ser implementadas para a contribuição no destravamento do modelo de gestão provendo serviços públicos eficientes e eficazes.

Esse é o desafio a ser enfrentado.

REFERÊNCIAS

AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2004.

ABDALA, D. O. S.; ASSIS, L. B.; GONÇALVES, C. A.; ABDALA, R. A. Parcerias entre Estado e Organizações do Terceiro Setor: Perspectivas e Desafios em dois Hospitais de Belo Horizonte e Brasília. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 4, p. 187-196, 2015.

ABRELPE. Associação Brasileira De Empresas De Limpeza Pública E Resíduos Especiais. **Estimativas dos Custos para viabilizar a universalização da destinação adequada de Resíduos Sólidos no Brasil**. ABRELPRE: [S.1], 2015.

_____. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. ABRELPRE: [S.1], 2014.

_____. Dados sobre a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em Itu. Palestra com o tema: **Resíduos sólidos urbanos**. Disponível em: http://www.abrelpe.org.br/palestras_2012/Residuos%20Solidos%20Itu.pdf. Acesso em 10 abril 2016.

ALBERNAZ, M. F. G. **A avaliação de desempenho sob a ótica dos servidores da previdência social: o caso de Contagem/MG**. 2010. 74 f. Monografia (Especialização em Negociação Coletiva). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Belo Horizonte. 2010. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40336>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

AZEVEDO, M. E. **As Parcerias Público - Privadas: Instrumento de uma Nova Governança Pública**. Coimbra: Ed. Almedina, 2009.

BAHIA, S. R. (Org.). **Cartilha de Limpeza Urbana**. Ministério da Ação Social (MAS). Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do IBAM. [et] EcoTerra Brasil, 2001. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/et000002.pdf>> Acesso em 27 de agosto de 2015.

BANCO DO BRASIL. **Sítio Oficial do Banco do Brasil S.A.** Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/exe/fdr/dwn/NEsFGPFinal.pdf>> Acesso em 29 de abril de 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2003 (2011).

BARROS NETO, J. P. Parcerias público-privadas: um enfoque gerencial. *In*: PAVANI, S. A. Z.; ANDRADE, R. E. (Coords.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: MP Editora, 2006.

BEHLKE, F. P. C. **Cultura Organizacional no Serviço Público: Análise Histórica**. Caderno Gestão Pública, v. 4, n. 3, pp. 44-52, jul/dez 2014. Disponível em: <https://www.uninter.com/revistaorganizacaosistematica/.../cadernogestaopublica/.../169>. Acesso em: 29 mai 2017.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

BIDONE, F. A. (Coord.). **Resíduos sólidos provenientes de coletas especiais: eliminação e valorização**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2001. Disponível em:
<<https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/historico-de-programas/prosab/prosabbidonefinal.pdf>> Acesso em: 14 de janeiro de 2016.

BINENBOJM, G. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador; n. 2, maio/julho 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 14 de julho de 2015.

BITTENCOURT, C. (Org.). **Ensino de História: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2004.

BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 9 Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONELLI, C. M.C. **Meio ambiente, poluição e reciclagem**. 2 ed. São Paulo: Blucher, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília: MP, SEGEP, 2014.

Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos [recurso eletrônico]. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2012. (Série legislação; n. 81)

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Ações do MMA para os municípios**. Coordenação Ronie Lima. Projeto Gráfico Rodrigo Braga. Edição e redação Daniela Mendes e Suelen Gusmão. Assistência de Produção Paula Ramos e Rebecca Celso. Brasília/DF: Assessoria de Comunicação, 2009. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/cartilha_182.pdf> Acesso em 05 maio 2015.

Mensagem Presidencial nº 623/2003a. Acompanhou o projeto que daria origem à Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Mensagem Presidencial nº 623/2003b. Acompanhou o projeto que daria origem à Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

CASA CIVIL. SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES. **EM nº 355/MP/MF2003**. Brasília, 10 de novembro de 2003. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2003/EMI355-MPMF-2003.htm> Acesso em 11 abr. 2015.

Projeto de Lei 2546 de 10 de novembro de 2003. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração

pública. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/182910.pdf>>. Acesso em 11 abr. 2015.

_____. **Projeto de Lei 2546 de 10 de novembro de 2003.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/182910.pdf>>. Acesso em 11 abr. 2015.

_____. **Lei das Concessões – Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm> Acesso em julho de 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em julho de 2014.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm> Acesso em 18 de agosto de 2015.

_____. **Relatório Anual de Avaliação Exercício 2004 – Ano Base 2003.** Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2004/04_PPA_Aval_avaliacao.pdf>. Acesso em: 10 de agosto de 2015.

_____. **Relatório Anual de Avaliação Exercício 2005 – Ano Base 2004.** Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=258&cat=155&sec=10&sub=545> Acesso em: 10 de agosto de 2015.

_____. **Relatório Anual de Avaliação Exercício de 2006 – Ano Base 2005.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=259&cat=155&sec=10&sub=545> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república – Exercício 2007.** Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/RelatorioPareceresTCU/RPP2007.pdf>> Acesso em: 10 de agosto de 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. **Revista do Serviço Público.** Brasília: Edição Especial Comemorativa dos 50 anos, agosto/2007. (p. 29-47)

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *In:* BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Gestão do Setor público:** estratégia e estrutura para um novo Estado, em Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Gestão do Setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**, em Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRETEAU, P.; LAURENT, S. **Partenariats public-privé: un dispositif de plus en plus décrié** En savoir plus sur. Le Monde.fr | 06.11.2015 à 10h53. Disponível em: http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/06/partenariats-public-privé-un-dispositif-de-plus-en-plus-decrie_4804403_4355770.html. Acesso em: 14 jun. 2017.

BREUS, T. L. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: Problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Ed Fórum. 2007.

BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

BRUGUÉ, Q.; VALLÈS, J. M. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005. In: *In: SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rev. Adm. Pública* vol.43 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 14/07/2015.

BULL, B. Public-private-partnerships: the United Nations experience. In: HODGE, G.; GREVE, C.; BOARDMAN, A. (Org.). **International handbook on public-private partnerships**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

CALDAS, R. Parcerias Público-Privadas (PPPs) e meio ambiente. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 1, pp. 65-74, jan/jun 2011. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674>. Acesso em: 14 jan 2016.

CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão** por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CÂNDIDO, G. A.; ABREU, A. F. O processo de implantação de novas tecnologias e a busca da sinergia entre indivíduo e organização. **Revista de Ciências da Administração**. v. 4, n. 08, pp-19-30, jul/dez 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/1844/1608>. Acesso em 15 jun. 2015.

CARMO, V. M.; ARY, T. C. **A parceria público-privada como forma de viabilizar os investimentos em infra-estrutura no país**. Florianópolis, 2006. Disponível em: http://www.sbpcnet.org.br/livro/58ra/SENIOR/RESUMOS/resumo_1123.html. Acesso em 27 de agosto de 2015.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1.

pp. 135-194. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2015.

CGP - CONSELHO GESTOR DO PROGRAMA ESTADUAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. **Manual de Parcerias Público-Privadas – PPPs**. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em:

<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/167695/DLFE-32801.pdf/manual_PPP.pdf>. Acesso em: 20 abr. de 2015.

COPOLA, G. **Desestatização e Terceirização**. São Paulo: Editora NDJ, 2006.

COSTA SOUTO, R. C. **Parcerias Público-Privadas: Reflexões sobre o instituto no direito brasileiro**. 204 p. (Dissertação) Mestrado em Direito Público. Faculdade Mineira de Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUCMG, 2006. Disponível em:

http://server05.pucminas.br/teses/Direito_SoutoRC_1.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

COSTA, F. L. *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas*. In: **Revista de Administração Pública**, 42. Set./Out. de 2008.

COSTA, R. A. T.; SOUZA, M. V. P. A Percepção Holística da Administração Gerencial no Serviço Público. **Revista de Administração Geral**. v. 1, n. 2, pp. 138-153. 2015. Disponível em:

<https://periodicos.unifap.br/index.php/administracao/article/download/2111/pdf>. Acesso em: 227 mai 2017.

COUTINHO, D. R. Parcerias Público-Privadas: Relatos de algumas experiências internacionais. In: SUNDFELD, C. A. (Org.). **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. (pp. 67-73).

CRETELLA JUNIOR, J. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. vol. I. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

CRETELLA NETO, J. **Comentários à Lei das Parcerias Público-Privadas – PPPs**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DALLARI, A. A. Parcerias em transporte público. In: SUNDFELD, C. A. **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. (pp. 380-389)

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DEMAJOROVIC, J.; BESEN, G. R.; RATHSAM, A. A. **Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado**. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/jacques_demajorovic.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2015.

DENHARDT, R. B. **Teoria Geral da Administração Pública**. 5 ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis: ESAG/UEDESC, 2008.

_____. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEON SETTE, M. T. **Direito ambiental**. Coordenadores: Marcelo Magalhães Peixoto e Sérgio Augusto Zampol Pavani. São Paulo: MP Ed., 2009. (Coleção Didática jurídica)

DEON SETTE, M. T.; NOGUEIRA, J. M. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: Uma avaliação inicial acerca dos aspectos jurídicos e econômicos**. 2010. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/48461738/Politica-Nacional-Residuos-Solidos-02082010>>. Acesso em 05 maio 2015.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *In*: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Reformas do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: UNB, 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Parcerias na Administração Pública**. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DRUCKER, P. *La sociedad poscapitalista*. Madrid: Apóstrofe, 1993. *In*: CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. *In*: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2015.

DUARTE, L. G. M.; SILVA, R. L. A. As Parcerias Público-Privadas na administração pública moderna. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 265, p. 69-86, Rio de Janeiro, jan/abr. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18912/17655>>. Acesso em: 18 de agosto de 2015.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS (ERSAR). **Entidades Gestoras**. 2017. Disponível em:

<http://www.ersar.pt/pt/setor/entidades-gestoras>. Acesso em: 01 ago. 2017.

FARIAS, T. Princípios gerais do direito ambiental. **Prim@facie**; ano 5, n. 9, jul/dez. 2006, p. 126-148. Disponível em:

<<http://www.direito.ufop.br/dep/~carlos/Principios%20de%20Direito%20Ambiental.pdf>>. Acesso em 05 maio 2015.

FERREIRA, I. M. P.; SILVA, A. B.; FABER, M. A. A Coleta Seletiva do Lixo Urbano. **AMBIENTE BRASIL** 08/04/2008. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2008/04/08/37410-a-coleta-seletiva-do-lixo-urbano.html>>. Acesso em 27 de agosto de 2015.

FERREIRA, L. T. T. **Parcerias Público-Privadas: aspectos constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FMI. **The IMF and the good governance**. 2003. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

FISCHER, R. **Lessons from the Chilean PPP experience**. Prepared for the International Growth Centre Conference. Rwanda, February 17, 2011. Disponível em: <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2014/08/fischer-ppps.pdf>. Acesso em 14 jun. 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GABRICH, F. A.; FERNANDES, G. M. F. As Parcerias Público-Privadas como estratégia jurídica para implementação de Direitos Fundamentais. *In: Direito e administração pública I* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Ana Luisa Celino Coutinho, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, Fernando Gustavo Knoerr. Florianópolis: CONPEDI, 2014. (pp. 411-432) disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=d3547395bd58fd67>. Acesso em 09 jun. 2017.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3 ed. Rio Janeiro: Campus, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 13 ed. rev. atual. São Paulo: 2008.

GOVERNMENT TECHNICAL ADVISORY CENTRE (GTAC). National Treasury Programme 8: Technical Support and Development Finance. **Annual Report 2014/15**. South Africa/Pretoria: GTAC, 2015. Disponível em: https://www.gtac.gov.za/Publications/310-GTAC%20ANNUAL%20REPORT%202014-15_final.pdf. Acesso em: 23 jun. 2017.

GUERREIRO, N. T. G. **Parcerias Público-Privadas no setor dos resíduos**. 59 p. Dissertação (Mestrado) Ciências Empresariais. Instituto Superior de Economia e Gestão. Faculdade Técnica de Lisboa. Lisboa: ISEG, 2012. Disponível em: <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10419/1/DM-NTGG-2012.pdf>. Acesso em: 25 maio 2017.

GUIMARÃES, F. V. **PPP: Parceria Público-Privada**. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARBISON, J. R.; PEKAR JR., P. **Alianças estratégicas: quando a parceria é a alma do negócio e o caminho para o sucesso.** São Paulo: Editora Futura, 1999.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Características dos domicílios 2002.** Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/default.shtm>. Acesso em: 27 de agosto de 2015.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Características dos domicílios 2012.** Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao/caracteristicas-dos-domicilios2012>>. Acesso em 14 de julho de 2016.

Informações sobre o Programa PPP-MG e os Projetos de PPP em Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo.** 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e da administração pública gerencial.** 7 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

KUCZYNSKI, P-P.; WILLIAMSON, J. **Depois do Consenso de Washington: Retomando Crescimento e Reforma na América Latina.** São Paulo: Saraiva, 2003.

LACOMBE, F. **Teoria Geral da Administração.** São Paulo: Saraiva, 2009.

LANDI, M. A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): Seus principais resultados e desdobramentos na infraestrutura nacional. *In*: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Orgs.) **O Brasil sob a Nova Ordem – A economia brasileira contemporânea: Uma análise dos Governos Collor e Lula.** São Paulo: Saraiva, 2010. (Cap 6 – pp. 119-162)

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, EUA: Meridian Books. 1936/1958.

LEITE, L. G. T. **Desenvolvimento Sustentável Ambiental: Parceria Público-Privada Alternativa na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.** 168 p. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Marília, Programa de Mestrado em Direito, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social. Marília: Unimar, 2011. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/190CB3FBFED660C43585644358615652.pdf>. Acesso em 29 abr. 2015.

LIMA, C. E. D. O. Parcerias Público-privadas história e direito comparado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 19, n. 3925, 31 mar. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27175>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review** 39: 517-526. 1979.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review** 19: 78-88. 1959.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica: Técnicas de pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, M. **Administração Pública: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2008.

MARQUES, R. C.; SILVA, D. As Parcerias Público-Privadas em Portugal: Lições e Recomendações. **Revista de Estudos Politécnicos. Polytechnical Studies Review**. v. VI, n. 10, pp. 33-50. Setembro 2008. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>. 4 jul 2017.

MASCARENHAS, M. **A nova gestão pública - seus desafios, tendências e objetivos**. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em 18 de agosto de 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21>. Acesso em: 14 de janeiro de 2016.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo moderno**. 14 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília, DF: CONSAD, 2009.

MELO, I. B. **Parceria Público-Privada No Brasil**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/isabella-bez-melo.pdf>>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

MELO, M. E.; SECCHI, L. Parcerias Público-Privadas Como Instrumento de Reforma Administrativa: Uma Proposta de Tipologia. XXXVI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro/RJ, 22 a 26 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2354.pdf>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, A. M.; FERREIRA, M. C.; CRUZ, R. M. O diálogo psicodinâmica, ergonomia, psicometria. *In*: MENDES, A. M. (Org.) **Psicodinâmica do Trabalho: teoria, método, pesquisas**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007. (pp. 89-110).

- MERTON, R. K. **Social theory and social structure: toward the codification of theory and research.** Glencoe: Free Press, 1949.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, pp. 551-79, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>. Acesso em: 28 mai 2017.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde.** 11 ed. São Paulo: HUCITEC, 2008.
- MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, jul-set. 1993, pp. 239-262. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n3/02.pdf>>, Acesso em 15 ago. 2014.
- MIRANDA, J. **Teoria do Estado e da Constituição.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MODESTO, P. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. *In*: SUNDFELD, C. A. **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas.** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. (pp. 468-521)
- MOREIRA, H. J. P. **Sustentabilidade ambiental das SCUT da Área metropolitana do Porto.** 105 p. (Dissertação) Mestrado Integrado em Engenharia Mecânica. Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. Julho de 2010. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63357/1/000149589.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2017.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Rev. adm. empres.** São Paulo, v. 53, n. 1, pp. 82-90, Feb. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 mai 2017.
- MUCELIN, C. A.; BELLINI, M. Lixo e impactos ambientais perceptíveis no ecossistema urbano. **Sociedade & Natureza.** v. 20. Uberlândia, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n1/a08v20n1.pdf>. Acesso em 27 de agosto de 2015.
- MUKAI, T. *et. al.* **Parcerias público-privadas: comentários à Lei federal n. 11.079/04, às Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e a Lei Municipal de Vitória/ES.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- OECD. **OECD principles of corporate governance. 2004.** Disponível em <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>. Acesso em 18 de agosto de 2015.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa.** São Paulo: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. **Parcerias Público-Privadas: Experiências, Desafios e Propostas**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2013.

OLIVEIRA SANTOS, J. E. **Políticas Públicas na atualidade e seus desafios**. XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade contemporânea. I Mostra Nacional de Trabalhos Científicos. 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/14322/2769>. Acesso em: 28 mai 2017.

OSASCO. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 9758 de 21 de junho de 2007**. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico - Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Osasco, 2007. Disponível em: <http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/458990/decreto-9758-07>. Acesso em: 02/08/2016.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. In: SMULLEN, A. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 37, n. 3, p. 551-68, Rio de Janeiro maio/jun. 2003. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6730/5312>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

PASIN, J. A. B.; BORGES, L. F. X. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 173-196, dez. 2003. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/.../RB%2020_final.PDF. Acesso em: 28 jul. 2015.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Rev. Adm. Pública**. v. 39, n. 5, p. 1031-52, Rio de Janeiro set./out. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578>. Acesso em: 24 jun. 2015.

PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: UNESP: Brasília: ENAP, 2010.

PINTO, C. M. B. C. O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2029, 20 jan. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12228>>. Acesso em: 27 maio 2017.

PINTO, F. L. B.; GODOY, R. W.; RIBEIRO, D. B. C. *Parceria Público-Privada: Uma Experiência em Construção*. In: **Revista de Estudos Ciência e Empresa**. Teresina, Ano 8, n. 2, nov. 2011. Disponível em: <http://www.facte.edu.br>. Acesso em Julho de 2014.

PONTUAL, P. **Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas.** Porto Alegre/RS: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. n. 14, v. 12, novembro 2008. (Coleção Cadernos da CIDADE). Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7226_em_19_05_2011_15_40_03.pdf>. Acesso em 16/06/2015.

PORTELA JÚNIOR, A. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **PLURAL**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.19, n. 2, pp. 9-27, 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/plural/article/viewFile/74433/78054>. Acesso em: 20 jun 2015.

PORTUGAL. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS – DGTF. **Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório de 2012.** Disponível em: http://www.peprobe.com/wp-content/uploads/2014/04/2012-10-23_Relatorio_Anuar_PPP_2012.pdf. Acesso em: 4 jul 2017.

PORTUGAL. PROCURADORIA GERAL DISTRITAL DE LISBOA (PGDL). **Decreto-Lei nº 86, de 26 de Abril de 2003.** Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1237&tabela=leis. Acesso em: 04 jul 2017a.

PORTUGAL. PROCURADORIA GERAL DISTRITAL DE LISBOA (PGDL). **Decreto-Lei nº 141, de 27 de Julho de 2006.** Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1238&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=. Acesso em: 04 jul 2017b.

QUINTANILHA, F. R. A concepção de justiça de John Rawls. **Intuitio**. v. 3, n. 1, pp. 33-44, Junho 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/6107/5176>. Acesso em: 27 mai 2017.

REDOSCHI, D. A. Parceria Público-Privada: Desafios e Oportunidades. In: GONZALES, S. Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 23, janeiro 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14/07/2015

RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and prestação de contas.* Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997. In: SECCHI, L. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública.* **Rev. Adm. Pública** vol.43 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 14/07/2015.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, Dec. 2012. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000400012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 jun. 2017.

ROCHA, R. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 1, n. 11, São Luis/MA, 2009. Disponível em:
http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114. Acesso em: 28 mai 2017.

RODRIGUES, L. **Piau apresenta os programas que são prioridades na Parceria Público-Privada**. 2009. Disponível em
 <<http://www.jornaldeuberaba.com.br/cadernos/politica/12711/piau-apresenta-os-programas-que-sao-prioridades-na-parceria-publico-privada>> Acesso em Julho de 2014.

ROSAS, C. **Parcerias Público-Privadas (PPP)**. Gabinete Técnico da CONFAGRI. Disponível em:
http://www.confagri.pt/Download/D%202%201_Portugal_section%205%205_s%C3%ADntese3.pdf. Acesso em: 25 maio 2017.

ROSSI, M.; CIVITILLO, R. Public Private Partnerships: a general overview in Italy. 2nd World Conference On Business, Economics And Management - WCBEM 2013. **Procedia - Social and Behavioral Sciences** 109, pp. 140-149, 2014. Disponível em:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813050660>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SANCHES, O. M.; CARNIELLO, M. F.; MORAES, M. B. **Qual a Importância das PPP's para o Desenvolvimento Sustentável?** Universidade de Taubaté/Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Desenvolvimento, 12/02/2015. (No prelo)

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best-Seller/Nova Cultural, 1987. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18960/o-patrimonialismo-no-brasil-da-colonia-ao-fim-do-segundo-reinado/2#ixzz3e75II4XM>>. Acesso em 20/06/2015.

SANTOS, T. F. A. M. *Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas*. In: **Revista Exitus**, v. 02, n. 01, Jan./Jun. 2012. Disponível em:
 <<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/49/43>>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

SÃO PAULO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA GERAL PARLAMENTAR. DEPARTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Lei nº 11.688 de 19 de maio de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>>. Acesso em: 05 de maio de 2015.

SCHMIDT, M. A.; CAINELLI, M. **Ensinar História**. São Paulo: Scipione, 2004.

SCHWIND, R. W.; ROMERO, W. O mecanismo de logística reversa. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n.º 47, janeiro 2011, disponível em <<http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=47&artigo=1053>>. Acesso em 05 de maio de 2015.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública** v. 43, n. 2, p. 347-69, Rio de Janeiro mar./apr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 14 de julho de 2015.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO – SEPLAN. Disponível em: <<http://www.ppp.seplan.pe.gov.br/sobre.php>. Acesso em: 15 abr. 2015.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de Política: Uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v.3, n.1, pp. 121-134, jan/jun 2012. Disponível em: www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/download/213/147. Acesso em: 14 de julho de 2015.

SILVA, A. M.; TAWARAYA, R. M. M.; SIGWALT, S. R. C. **Projetos de parceria público-privada como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública**. Pesquisa apresentada à Coordenação do curso de Pós-Graduação Lato Sensu da FAE Business School. Curitiba. 2004. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/documentos_tema?tema=501563. Acesso em Julho de 2014.

SILVA, E. S. **Dicionário de Finanças e Negócios Internacionais**. Porto: Vida Económica, 2012.

SILVA, G. A. C. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, R. D. *Os processos Privatizadores nos Estados Unidos, Europa e América Latina: Tentativa de Compreensão do Fenômeno das Privatizações como Política do Modelo Neoliberal no Brasil*. In: **Revista de direito público da economia: RDPE**. v. 2, n. 7, p. 207–224, jul./set., 2004. Belo Horizonte: Forum, 2004.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SIMÕES, P.; MARQUES, R. Avaliação do desempenho dos serviços de resíduos urbanos em Portugal. **Engenharia Sanitária Ambiental**, v. 14, n. 2, p. 285-294, 2009.

SOUTH AFRICAN NATIONAL TREASURY'S. **Public Private Partnership**. Links: About the PPP unit and PPP Unit history. Disponível em: <<http://www.ppp.gov.za/>>. Acesso em: 12 out 2005.)

SOUZA, A. J. As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento: O Papel do Controle Financeiro Externo. Revista do Tribunal de Contas de Portugal. n. 36. Jul/Dez 2001. p.27-46. In: COSTA SOUTO, R. C. **Parcerias Público-Privadas: Reflexões sobre o instituto no direito brasileiro.** 204 p. (Dissertação) Mestrado em Direito Público. Faculdade Mineira de Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUCMG, 2006. Disponível em: http://server05.pucminas.br/teses/Direito_SoutoRC_1.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 14 de jul. 2015.

SOUZA, L. M. **Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro setor: sistematização e regulação.** 288 p. (Tese) Doutorado Direito do Estado. Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27012011-103455/pt-br.php>>. Acesso em: 18 de agosto de 2015.

STATE OF VICTORIA. DEPARTMENT OF TREASURY AND FINANCE. Partnerships Victoria - **Excellence in public private partnerships.** Port Melbourne: Doculink, 2017. Disponível em: <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/Partnerships-Victoria-Excellence-in-public-private-partnerships>. Acesso em: 23 jun. 2017.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de direito público.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUNDFELD, C. A. Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, C. A. **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas.** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. (p. 48-49)

TAVARES, A. R. **Direito Constitucional Econômico.** São Paulo: Método, 2003.

TEIXEIRA, M.; MALHEIROS, T. M. M. **Perspectivas de reciclagem para a preservação ambiental sustentável.** Trabalho realizado durante o curso de Mestrado em Sistema de Gestão. Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente – LATEC. Universidade Federal Fluminense. [200-?]. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos04/140_RECICLAGEM%20DE%20PET%20NO%20BRASIL.doc>. Acesso em 05 de maio de 2015.

TROTTA, P. **A Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Portugal.** VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. 12 e 13 de agosto de 2011.

VERNALHA, F. G. **PPP: Parceria Público-Privada.** São Paulo: Saraiva, 2012.

VINCI. **L'Essentiel 2017.** Disponível em: <https://www.vinci.com/publi/vinci/vinci-l-essentiel-2017.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

WEBER, M. A política como vocação. In: Weber, Max. **Ciência e política.** Duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2008. (p. 55-124)

YIN, R. **Estudo de Caso. Planejamento e Métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2003..

ANEXO I – PARECER DO COMITÊ DE ETICA NA PESQUISA



UNITAU - UNIVERSIDADE
DE TAUBATÉ



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA APLICADO A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS.

Pesquisador: Odila Maria Sanches

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 56523316.5.0000.5501

Instituição Proponente: Universidade de Taubaté

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.901.607

Apresentação do Projeto:

Analisar as mudanças ocorridas na administração pública para fazer-se uma apreciação do contexto desde a criação da lei de Parcerias PúblicoPrivadas até seu emprego nas Políticas Públicas de Gestão de Resíduos Sólidos, no cenário atual.

Objetivo da Pesquisa:

Propor um esboço de aplicação de PPP na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, especificamente, coleta domiciliar de lixo urbano.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Atende as recomendações da Resolução 510/16.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Tema da pesquisa relevante como subsídio á politica publica na área de gestão

Endereço: Rua Visconde do Rio Branco, 210

Bairro: Centro

CEP: 12.020-040

UF: SP

Município: TAUBATE

Telefone: (12)3635-1233

Fax: (12)3635-1233

E-mail: cepunitau@unitau.br

Continuação do Parecer: 1.901.607

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Atende as recomendações da Resolução 510/16.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Atendida a solicitação do parecer anterior.

Considerações Finais a critério do CEP:

O Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté no uso das competências definidas na Resolução CNS/MS 466/12 e na Resolução CNS/MS 510/16, considerou o Projeto de Pesquisa: APROVADO.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P ROJETO_708302.pdf	08/12/2016 16:40:28		Aceito
Outros	respostaocep.pdf	08/12/2016 16:35:32	Odila Maria Sanches	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Dissertacao_Odila.doc	14/05/2016 10:39:46	Odila Maria Sanches	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	14/05/2016 10:35:49	Odila Maria Sanches	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_de_consentimento_Livre_e_e scl arecido.pdf	14/05/2016 10:30:42	Odila Maria Sanches	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Rua Visconde do Rio Branco, 210

Bairro: Centro

CEP: 12.020-040

UF: SP

Município: TAUBATE

Telefone: (12)3635-1233

Fax: (12)3635-1233

E-mail: cepunitau@unitau.br



Continuação do Parecer: 1.901.607

TAUBATE, 30 de Janeiro de 2017

Assinado por:
Maria Dolores Alves Cocco
(Coordenador)

Endereço: Rua Visconde do Rio Branco, 210

Bairro: Centro

CEP: 12.020-040

UF: SP

Município: TAUBATE

Telefone: (12)3635-1233

Fax: (12)3635-1233

E-mail: cepunitau@unitau.br