



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

Guilherme Fortkamp da Silveira

**O POTENCIAL DE CONTRIBUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS
(PPP) PARA A GESTÃO UNIVERSITÁRIA: O CASO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SANTA CATARINA**

Florianópolis

2021

Guilherme Fortkamp da Silveira

**O POTENCIAL DE CONTRIBUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS
(PPP) PARA A GESTÃO UNIVERSITÁRIA: O CASO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Meyer

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silveira, Guilherme Fortkamp da

O potencial de contribuição das parcerias público privadas (PPP) para a gestão universitária : o caso da Universidade Federal de Santa Catarina / Guilherme Fortkamp da Silveira ; orientador, Bernardo Meyer, 2021.
148 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Gestão Universitária. 3. Estratégias Organizacionais. 4. Parcerias Público Privadas. I. Meyer, Bernardo . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

Guilherme Fortkamp da Silveira

O potencial de contribuição das parcerias público-privadas (PPP) para a gestão universitária: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Bernardo Meyer, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Dra.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Leonardo Secchi, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do Projeto de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária

Prof. Bernardo Meyer, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2021.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, que iluminou meu caminho durante a construção desta dissertação e me concedeu saúde e força para concluí-la, além de uma família e amigos maravilhosos.

À minha companheira Daniéli, pelo incentivo, apoio e compreensão, fundamentais para que eu conseguisse concluir essa importante etapa de minha formação profissional; e ao nosso filho Gustavo, que está completando seu primeiro ano de vida.

Também sou muito grato aos meus pais e meus avós, por terem me proporcionado uma boa educação, em especial ao meu avô Edgard, que sempre me incentivou o importante hábito da leitura e pelo conselho de nunca parar de estudar.

Ao meu orientador professor Dr. Bernardo Meyer, pelas muitas orientações e pelos inúmeros ensinamentos, desde o primeiro encontro em que o tema do projeto foi definido até a conclusão desta dissertação. Sinto-me privilegiado e honrado em ser seu orientando.

À banca de defesa de qualificação, composta pelo Prof. Dr. Alexandre Marino Costa e Prof. Dr. Leonardo Secchi, e à banca de defesa final, formada pela Profa. Dra. Gabriela Gonçalves Silveira Fiates e, novamente, pelo Prof. Dr. Leonardo Secchi, pelas valiosas e relevantes contribuições e sugestões de melhorias nas etapas de qualificação e defesa desta dissertação.

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU), pelos conhecimentos e vivências compartilhados por docentes e colegas de turma, que muito contribuíram para meu desenvolvimento profissional e pessoal.

Por fim, agradeço aos meus colegas e amigos do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC), pelo apoio e compreensão que me possibilitaram conciliar estudo e trabalho.

RESUMO

A transformação de modelos de gestão burocrática em modelos gerenciais de administração provocou mudanças nas estratégias adotadas pelas organizações públicas para aumentar sua eficiência e contornar a ausência de recursos que financiam os serviços públicos, destacando-se, nessa conjuntura, as Parcerias Público-Privadas (PPP). Originadas nos anos 1990, no continente europeu, as PPP vêm demonstrando ser uma alternativa expressiva para a gestão de recursos financeiros de modo mais eficiente, em um cenário econômico instável, incerto e desafiador para organizações públicas e privadas. A complexidade das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), somada à necessidade do desenvolvimento de ferramentas gerenciais e ao cenário de restrição orçamentária, faz das PPP uma inovadora estratégia organizacional para manutenção e avanço de suas atividades acadêmicas e gerenciais. Este trabalho está baseado em estudo de caso de características qualitativas, a partir da percepção de especialistas em PPP e gestores universitários. A IFES estudada é a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foram identificados os principais motivos para implantar PPP nas IFES e quais ações a UFSC deverá realizar para buscar superar os desafios desse novo modelo contratual. Para superar os seis obstáculos que a Gestão Universitária enfrentará para implantar PPP na UFSC, apresenta-se 11 oportunidades e 13 ações estratégicas necessárias para que, de fato, ocorra. As informações obtidas na pesquisa qualitativa também foram associadas à teoria de Bovaird (2004), constatando-se o alinhamento deste trabalho com as colocações feitas pelo autor.

Palavras-chave: Gestão Universitária. Estratégias Organizacionais. Parcerias Público-Privadas.

ABSTRACT

The transformation from models of bureaucratic management into managerial models of administration generated changes in the strategies adopted by public organizations to increase their efficiency and circumvent the absence of resources that finance public services, with emphasis on Public-Private Partnerships (PPP). Originating in the 1990s in Europe, PPPs have proven to be an expressive alternative for managing financial resources more efficiently in an unstable, uncertain, and challenging economic scenario for public and private organizations. The complexity of Federal Institutions of Higher Education (IFES), added to the need for the development of managerial tools and the scenario of budget constraint, makes PPPs an innovative organizational strategy to maintain and advance their academic and managerial activities. This work is based on a qualitative case study from the perception of university managers and PPP specialists. The IFES studied is the Federal University of Santa Catarina (UFSC). The main reasons for implementing the PPP in the IFES were identified, in addition to the actions that UFSC must take to overcome the challenges of this new contractual model. The University Management will need to surpass six obstacles to implement PPP at UFSC. For this, eleven opportunities and thirteen necessary strategic actions are being presented for this implantation to occur in fact. The information obtained in the qualitative research was also associated with Bovaird's theory (2004), confirming the alignment of this work with the statements made by the author.

Keywords: University Management. Organizational Strategies. Public-Private Partnerships.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de entrevistas efetivamente realizadas	62
Quadro 2 - Atribuições das unidades de lotação dos gestores entrevistados.....	63
Quadro 3 - Relação de documentos complementares.....	68
Quadro 4 - Reuniões para observação direta	69
Quadro 5 - Categorias de análise	70
Quadro 6 - Resumo da metodologia	71
Quadro 7 - Instrumentos Utilizados para Atingir os Objetivos Específicos.....	72
Quadro 8 - Desafios da Gestão Universitária	77
Quadro 9 - Obstáculos da Gestão Universitária	82
Quadro 10 - Motivos para Implementar PPP na UFSC.....	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCA	Centro de Ciências Agrárias
CEF	Caixa Econômica Federal
CIM	Complexo Industrial Metropolitano
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEGO	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Goiás
CUn	Conselho Universitário
Embasa	Empresa Baiana de Água e Saneamento
FGP	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IFES	Instituições Federais de Educação Superior
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Planos de Desenvolvimento Institucional
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RU	Restaurante Universitário
RUF	Ranking Universitário Folha
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USCS	Universidade de São Caetano do Sul
USP	Universidade de São Paulo
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
1.2 OBJETIVOS	16
1.2.1 Objetivo Geral.....	16
1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.3 JUSTIFICATIVA.....	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DE BUROCRÁTICA A GERENCIAL	21
2.1.1 O Modelo Burocrático e suas disfunções	21
2.1.2 O Modelo Gerencial.....	22
2.1.3 O Modelo de Governança Pública e a modernização do setor público.....	24
2.2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: FERRAMENTA EM ASCENSÃO	25
2.2.1 A Evolução das PPP no âmbito internacional.....	26
2.2.2 A evolução das PPP no Brasil	29
2.2.3 Exemplos de PPP no Brasil.....	33
2.2.4 Modalidades de PPP e riscos de implementação.....	36
2.2.5 Potenciais motivos para a implementação de PPP: abordagem de Bovaird	45
2.3 GESTÃO UNIVERSITÁRIA: CONFLITOS ENTRE A GESTÃO E A ACADEMIA..	47
2.4. ESTRATÉGIAS DE PPP EM INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS.....	51
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	58
3.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E MÉTODO INVESTIGATIVO	58
3.2 COLETA DE DADOS	59
3.3 ANÁLISE DE DADOS.....	69
4. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS.....	73
4.1 DESCRIÇÃO DO CASO.....	73
4.2 DESCRIÇÃO DOS DADOS	75
4.3 DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA	75
4.4 OBSTÁCULOS PARA A ADOÇÃO DE PPP NAS IFES.....	78
4.5 POTENCIAIS MOTIVOS PARA IMPLEMENTAR PPP NA UFSC	83
4.5.1 Fontes potenciais de receitas acessórias.....	95
4.6 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DE IMPLANTAÇÃO DE PPP NA UFSC, DE ACORDO COM ABORDAGEM DE BOVAIRD	99

4.7 ANÁLISE DOS DADOS.....	102
4.8 OPORTUNIDADES E AÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A UFSC IMPLANTAR PPP.....	113
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS	117
ANEXO A – Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004 (Lei das PPP).....	130
APÊNDICE A – Roteiro da Pesquisa com Gestores da UFSC.....	143
APÊNDICE B – Roteiro da Pesquisa com Especialistas em PPP	145
APÊNDICE C – Oportunidades de Implantação de PPP na UFSC	146
APÊNDICE D – Ações Estratégicas Necessárias para a UFSC Implementar PPP.....	147

1. INTRODUÇÃO

A busca constante por melhores resultados é um imperativo organizacional e, em função disso, procura-se realizar novas ações e técnicas gerenciais capazes de aumentar a eficiência e a eficácia nas organizações. Essa realidade não é diferente na gestão universitária, principalmente, em instituições públicas de Educação Superior, que nos últimos anos vêm passando por um processo de graves restrições orçamentárias. Diante das limitações impostas pelo Governo Federal em seus orçamentos, as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) brasileiras devem encontrar alternativas para evitar o comprometimento de suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão.

Desse modo, a utilização das Parcerias Público-Privadas (PPP) na gestão das universidades públicas brasileiras apresenta potencial para auxiliá-las a alcançarem seus objetivos. Entretanto, não existem exemplos ainda desse tipo de parceria efetivamente consolidados no Brasil. Mesmo em outros países, as PPP, conforme o modelo de brasileiro, têm sido pouco utilizadas pelas instituições de Educação Superior.

Apesar das PPP terem sido regulamentadas por legislação federal em 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), o Governo Federal e suas autarquias pouco emprega esse instrumento legal em comparação com outros entes federados. Conseqüentemente, nas IFES é possível observar os reflexos dessa postura.

As PPP, se utilizadas de forma adequada, têm condições de representar um importante passo no intuito de avançar do modelo burocrático de administração pública para um modelo gerencial mais eficiente.

A abordagem da governança pública, que se caracteriza pela intensificação da cooperação de empresas, além de entidades sem fins lucrativos e cidadãos, na condução de ações do Estado, reforçou o papel ativador e mobilizador da administração pública perante o setor privado e o terceiro setor e intensificou a transferência de serviços públicos para grupos privados e comunitários sem eximir o Estado de suas responsabilidades (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Porém, essa transformação deve ser realizada de forma organizada e estruturada para que a parceria seja vantajosa para todas as partes envolvidas e o interesse público seja assegurado.

Ademais, deve-se frisar que na sociedade do conhecimento (UNGER, 2019) é importante que os parceiros privados sejam capazes de aportar conhecimento e práticas gerenciais capazes de gerar avanços na produção de práticas inovadoras. Iniciativas bem e

malsucedidas, ao longo dos últimos anos, com os acertos e erros vividos em certos projetos, possibilitam o desenvolvimento de conhecimento, experiências e a disseminação de práticas para outros projetos de PPP de outras unidades governamentais (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016).

Vislumbra-se nas PPP, portanto, uma possível alternativa estratégica para aumentar a eficiência de organizações públicas e contornar a ausência de recursos que financiam os serviços públicos, ao mesmo tempo em que, para a esfera privada, pode oferecer interessante oportunidade de investimento e transferência de conhecimento. Diante disso, neste trabalho serão apresentados os potenciais motivos para a implementação de PPP, segundo a abordagem de Bovaird (2004), a qual se justifica por ser obra clássica muito referenciada na literatura sobre o tema.

Esta pesquisa está lastreada nas contribuições teóricas de autores que abordam a teoria da administração pública (DENHARDT; DENHARDT, 2000; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; SECCHI, 2009; DE MELO; SECCHI, 2012; KETTLE, 2016;), as parcerias público-privadas (GHOBADIAN *et al.*, 2004; BRITO; SILVEIRA, 2005; MRAK, 2006; PECI; SOBRAL, 2007; YESCOMBE, 2007; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; CHOU; PRAMUDAWARDHANI, 2015; THAMER; LAZZARINI, 2015; MENG; XIU; QIAN, 2018; NAKAMURA, 2019) e a administração universitária (MOTTA; VASCONCELOS, 2011; MEYER; MEYER JUNIOR., 2013; EBERHART; PASCUCI, 2014; MEYER JUNIOR; LOPES, 2015; TURÍBIO; SANTOS, 2017).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

As Parcerias Público-Privadas (PPP), sob a ótica generalista, associam-se aos diferentes acordos cooperativos entre entes públicos e privados, inclusive a novos arranjos institucionais e contratuais que governantes adotam como jogo de linguagem para evitar o uso de termos como “privatização” ou “terceirização”. No entanto, quando visualizadas como um fenômeno, as PPP classificam-se como um conjunto de ferramentas de governança (HODGE; GREVE, 2009). Esse viés, com foco na governança pública, foi o adotado para nortear esta pesquisa.

No âmbito nacional, regulamentadas por legislação federal, as PPP nasceram com o intuito de ampliar a participação da iniciativa privada nas atividades públicas, possibilitando à

administração pública o investimento em infraestrutura e em outras atividades administrativas, por meio de pagamentos protelados, e trocando um investimento inicial robusto, na construção do projeto, por pagamentos periódicos ao longo da prestação dos serviços (SANT'ANNA, 2018). Além disso, também permitem vantagens gerenciais e o aumento de eficiência, fundamentais para manter a continuidade da prestação dos serviços públicos e do atendimento à sociedade.

Diferente dos contratos administrativos tradicionais, regidos pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), em que ocorre a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, nos contratos de PPP os riscos são compartilhados pelos entes públicos e privados. Porém, nesse modelo, as exigências e parâmetros são preestabelecidos contratualmente e, devido a sua complexidade, requer estudos mais detalhados, elaborados por um corpo técnico constituído por profissionais especializados.

Visando incentivar a participação dos agentes privados, o ente público garante a obtenção da taxa real de retorno do investimento no decorrer da execução do projeto, cujos valores são previamente definidos no edital de licitação e no contrato, assim, quando constatada a necessidade, a administração efetua contrapartidas financeiras para o alcance da remuneração mínima pactuada (MESQUITA; MARTINS, 2006). Nesse contexto, as diversas formas de parceria com o setor privado na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, somadas à variedade de nomenclaturas atribuídas pelos legisladores brasileiros para cada modalidade de parceria, dificultam o estudo científico sobre o tema e a sua prática por parte dos gestores públicos (DE MELO; SECCHI, 2012).

Nessa sentido, a expectativa de que a cooperação de entes públicos e privados poderia aprimorar a eficiência, gestão e entrega dos serviços públicos impulsionou a Inglaterra a ser o país pioneiro na implantação de PPP (PECI; SOBRAL, 2007). Estudos que contrastam o modelo tradicional de contratação pública com o de PPP raramente identificam qual modelo obtém maior desempenho, apenas apontam que há maior transparência nos projetos de PPP e comparam os resultados com os anteriores à implementação dessas parcerias (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). Portanto, a ausência de estudos comparativos aprofundados dos dois modelos de contratação dificulta a escolha do modelo mais adequado.

Isso posto, como caso de estudo, foi escolhida a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), instituição em que o pesquisador atua como coordenador da equipe responsável por firmar os contratos de prestação de serviços terceirizados, aquisições e concessões de espaços públicos da instituição. Por essa razão, se tem acesso a gestores que

ocupam cargos estratégicos e decisórios em unidades administrativas e acadêmicas da UFSC, bem como a sistemas de informação e documentos institucionais.

Além da conveniência e oportunidade proporcionada pela presença do pesquisador na instituição estudada, potencializando as chances de intervenção pública após a conclusão da pesquisa, cabe destacar a robustez orçamentária da UFSC, que, em 2019, executou R\$179.043.710,00 em despesas de custeio, e R\$14.518.656,00 em despesas de capital (UFSC, 2020a).

Ademais, a Universidade possui uma estrutura multicampi, estando o maior deles, em termos de extensão territorial, com 412.616,14 m² de área construída em um terreno próprio de 10.536.318,04 m², situado no município de Florianópolis (UFSC, 2020a). Neste, denominado Campus Trindade, estão situados os órgãos administrativos centrais e grande parte dos cursos ofertados e discentes da Instituição. Tendo em vista a elevada circulação diária de pessoas que compõem a comunidade universitária, a disponibilidade de espaços públicos que podem ser mais bem aproveitados, além da imagem e importância social que as universidades e institutos federais representam para a sociedade, a UFSC também pode ser vislumbrada pela iniciativa privada como uma excelente oportunidade de investimento.

Cabe destacar que é comum que docentes, ocupantes ou não de cargos de gestão nas unidades administrativas e acadêmicas, desenvolvam projetos de pesquisa e extensão e estabeleçam acordos entre a IFES e a iniciativa privada. No caso da UFSC, isso pode se dar com o intermédio de fundações de apoio para a gestão dos recursos financeiros.

Em 2019, de maneira a estimular a melhoria da gestão da IFES, o Ministério da Educação (MEC) do Brasil (2019), propôs o programa “Future-se”. Esse projeto de lei visa incentivar a geração de recursos próprios e o aumento da autonomia econômico-financeira das IFES, incentivando, inclusive, o estabelecimento de PPP com as IFES. Apesar de seu objetivo, o Programa Future-se vem enfrentando muita resistência de gestores e comunidades acadêmicas, sob a alegação de que tal medida ameaça a autonomia universitária, ainda que haja possibilidades de aprimoramento de eficiência e capacidade de inovação.

Assim sendo e por se tratar de um tema atual, que traz à tona uma série de questionamentos aos gestores universitários, despertou ainda mais o interesse do autor desta dissertação para escrever sobre as oportunidades advindas das PPP. Outrossim, o fato de até o momento esse modelo de contratação não ter sido utilizado pelas IFES, os obstáculos e os riscos que afetariam esse tipo de PPP são pontos que merecem ser objetos de investigação.

As PPP apresentam-se como uma alternativa para enfrentar inúmeros desafios da administração pública, inclusive na Educação Superior. Segundo Thamer e Lazzarini (2015, p. 841), “[...] mesmo perpassando correntes teóricas e ideológicas distintas, as PPP são uma realidade no Brasil e a utilização desse modelo tem o potencial de aumentar ao longo dos anos”. Além do mais, possibilitam a aproximação de IFES e atores privados não governamentais.

As interações entre a administração pública, o setor industrial e as instituições científicas, que constituem o modelo de tríplice hélice, somadas aos mecanismos que promovem a criação e difusão de conhecimento, é um campo que deve ser melhor explorado (DREJER; JØRGENSEN, 2005).

Outro ponto que merece destaque é a previsão de o MEC cortar em 2021 cerca de R\$994,6 milhões do total de recursos destinados às IFES, representando cerca de 17,5% das despesas discricionárias dessas instituições, como o pagamento de água, luz, serviços terceirizados e obras, por exemplo (OLIVEIRA, 2020).

Diante dos inúmeros desafios enfrentados pela gestão universitária, devido a complexidade organizacional das IFES e por vivenciarem as incertezas de um cenário econômico-financeiro e político consideravelmente instável, aumenta a necessidade da adoção de práticas gerenciais que tragam contribuições que efetivamente substituam o modelo de gestão burocrática nas organizações públicas por uma gestão mais voltada a resultados. Considerando os argumentos e problema de pesquisa apresentados, levanta-se o seguinte questionamento: **como as parcerias público-privadas podem contribuir para a gestão universitária da UFSC, na percepção de seus gestores?**

1.2 OBJETIVOS

Descrevemos nas subseções a seguir o objetivo geral e os objetivos específicos que norteiam a pesquisa.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as percepções dos gestores da UFSC sobre como as PPP podem contribuir para a gestão da Instituição.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Estudar as PPP no Brasil e sua evolução histórica.
- Analisar as oportunidades de implementação de PPP em IFES.
- Contextualizar os aspectos positivos e negativos para a implantação das PPP na UFSC, de acordo com a abordagem de Bovaird (2004).
- Conhecer a percepção dos gestores públicos acerca da implementação de PPP em IFES.
- Propor ações estratégicas de implementação de PPP na UFSC.

1.3 JUSTIFICATIVA

A administração pública necessita encontrar novas formas de desenvolver suas políticas públicas de modo a aprimorar seus resultados. A predominância do modelo burocrático de gestão e as suas conseqüentes disfunções têm, muitas vezes, dificultado a capacidade de resposta das organizações públicas às demandas da sociedade.

Nesse sentido, as PPP apresentam-se como uma possibilidade de gerar novas direções e estimular novas formas de se gerir e prestar serviços públicos, por meio da cooperação de atores públicos e privado (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013). Dentro dessa lógica, elas se alastraram por diversas regiões do mundo, bem como por suas várias áreas de atuação.

Muitas PPP foram estabelecidas na área da infraestrutura para viabilizar obras e construções de interesse público. Entretanto, poucos estudos analisam a eficiência desse instrumento contratual no setor educacional, quando comparados a outros projetos de infraestrutura, como, por exemplo, a concessão de rodoviárias (FERNANDEZ *et al.*, 2019). Todavia, conforme Fernandez *et al.* (2019), a transferência de riscos para o setor privado pode não ser vantajosa, se for verificado que o ente privado não possui a capacidade de gerenciamento necessária.

Essas parcerias passam a ganhar protagonismo na educação superior brasileira, em especial, no momento político atual em que o Governo Federal estimula as IFES a buscarem novas fontes de financiamento e investimento. Essa realidade se tornou patente com a divulgação do documento Future-se, pelo MEC, o qual menciona o uso de PPP na Educação Superior pública.

No campo teórico da pesquisa sobre PPP, é necessário ter uma melhor compreensão sobre os fatores organizacionais que impedem e que permitem o desenvolvimento de parcerias construtivas entre os setores públicos e privados, gerando benefícios para a sociedade e renda aos investidores privados. O desenvolvimento de estudos dessa natureza deve ser capaz de propor formas de aumentar a eficiência da aprovação das PPP, além de criar mecanismos mais formais e transparentes de regulação (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Por se tratar de um arranjo complexo, é necessário possuir conhecimento aprofundado dos instrumentos regulatórios e do ambiente institucional em que se pretende implantar a PPP, além de analisar com cautela os interesses convergentes e divergentes dos entes público e privado (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016).

Assim, naquilo que tange especificamente à área da Educação, ações conjuntas que envolvam o Estado, empresas, organizações públicas e instituições educacionais são de suma importância no desenvolvimento e aprimoramento do conteúdo dos currículos, modelos e programas para aumentar as habilidades profissionais e a reciclagem profissional (SIMACHKOVA; TROTSENKO; SLUKIN, 2018). Em especial, no cenário após a pandemia de COVID-19, doença causada pelo coronavírus, as parcerias entre o setor público e privado serão ainda mais necessárias para estimular a economia mundial e retomar os investimentos públicos demandados pela sociedade.

Apesar dessa relevância, há poucos estudos abordando a temática das PPP aplicadas à área educacional, sobretudo, no que se refere à realidade brasileira. Ao realizar uma pesquisa exploratória estruturada em torno dos termos “*higher education institutions*”, “*management*” e “*public-private partnership*” no buscador Scopus, em 11 de janeiro de 2021, selecionada como “*Subject area*” apenas “*Business, Management and Accounting*” e “*Economics, Econometrics and Finance*”, em publicações no período de 2004 até 2020 no âmbito nacional e internacional, obteve-se como resultados da busca 21 (vinte e um) artigos que têm relação com o tema deste estudo, sendo 19 (dezenove) publicados em revistas da área de administração e dois (2) de outras áreas. Do total de artigos encontrados, 11 (onze) tratam da realidade europeia; oito (8) da asiática; dois (2) da africana; e um (1) da norte-americana e da União Europeia. Nenhum dos artigos retrata a realidade brasileira ou da América Latina como um todo.

Entretanto, os casos estudados de uso de PPP em outras áreas como gestão e desenvolvimento de infraestrutura (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016; REIS; CABRAL, 2017), complexos penais (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; CUNHA,

2019), saneamento básico, mobilidade urbana, saúde pública oferecem importantes *insights* que podem ser extrapolados para outras áreas de atuação da administração pública (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; REIS; CABRAL, 2017).

A vantajosidade da implementação de PPP é um campo que merece ser melhor explorado, pois, atualmente, a sua avaliação se restringe apenas a questões como sua eficiência, seu custo em relação a outros mecanismos existentes de políticas públicas e sua governança corporativa. Sendo assim, faz-se necessário submeter as PPP a testes mais rigorosos que apontem o cumprimento dos critérios de governança pública e, inclusive, verificar se e são adequados ao contexto em que o modelo de parceria está sendo utilizado (BOVAIRD, 2004).

Ainda no tocante à vantajosidade das PPP, Hodge e Greve (2009) destacam que os estudos internacionais mostram resultados contraditórios entre PPP, os quais apresentaram resultados positivos e outras que fracassaram, o que remete a necessidade de novos estudos com diferentes metodologias para conhecer a sua efetividade.

Wang *et al.* (2018) afirmam que países ocidentais possuem instituições e práticas mais maduras relacionadas à PPP. Como exemplo, o governo central chinês tem alavancado a adoção de PPP na entrega de infraestrutura e de serviços públicos desde 2014. Entretanto, como sugerem os autores, considerando que os governos locais nesses países não possuem um ambiente jurídico e profissional independente e justo, além da existência de interferência de instituições informais, como cultura e costumes, tornam-se necessários estudos a respeito da interação entre instituições formais e informais.

O estudo das estratégias organizacionais, por sua vez, embora muito desenvolvidas nos estudos sobre gestão de empresas, não recebem a mesma atenção nos estudos em organizações públicas, em especial, quando essas estratégias se referem à colaboração entre organizações públicas e privadas. Portanto, o estudo das estratégias no contexto da administração pública se revela relevante do ponto de vista teórico empírico e merece investigação aprofundada.

Por fim, este trabalho tem como objeto de pesquisa uma prática que, apesar de estar regulamentada há mais de 15 anos no país, ainda se mostra como inovadora na administração pública brasileira, em particular, na Educação Superior, uma vez que nunca foi empregada em uma IFES. Adicione-se a isso a potencialidade que as PPP apresentam para atrair recursos para apoiar a atuação governamental, mormente, no período pós-Pandemia de Covid-19. Os inúmeros autores referenciados no Capítulo a seguir, que compõem o arcabouço teórico desta

pesquisa, demonstram claramente a relevância de estudo sobre essa temática no Brasil e mundo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, discorrer-se-á sobre a substituição do modelo burocrático pelo gerencial, pelo qual a administração pública vislumbra as parcerias público-privadas como oportunidades de captação de recursos e manutenção das atividades institucionais.

Essa mudança gera conflitos entre a gestão universitária e a academia, diante da complexidade organizacional das universidades, ressaltando-se a importância da utilização de ferramentas gerenciais.

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DE BUROCRÁTICA A GERENCIAL

A administração pública vem sendo analisada por lentes teóricas distintas ao longo do tempo. Uma das lentes mais influentes é a burocrática, a qual tem suas bases vinculadas ao ideário weberiano, que será tratada a seguir.

2.1.1. O Modelo Burocrático e suas disfunções

Mais conhecido por suas disfunções, como o formalismo e a rigidez procedimental, do que por seu real significado, o modelo burocrático é comumente adotado pelas estruturas hierarquizadas do poder público. Esse modelo, cujas principais características foram difundidas pelo sociólogo alemão Max Weber, foi utilizado desde o século XVI, principalmente, na Europa, em organizações religiosas e militares (SECCHI, 2009). No século XX, organizações públicas, privadas e do terceiro setor também passaram a adotar o modelo racional-legal, regido por normas e ações de formalidade, impessoalidade e profissionalismo meritocrático, como complementa Secchi (2009).

As organizações classificadas como burocráticas possuem estruturas hierárquicas com divisão do trabalho e relações de autoridade bem definidos (DENHARDT, 2004). Porém, o modelo burocrático apresenta disfunções, dentre as quais se destacam a resistência às mudanças dos membros da organização e o excesso de impessoalidade e arrogância funcional com o público para o qual o serviço público é prestado (SECCHI, 2009).

A origem da burocracia na administração pública brasileira pode ser vinculada à reforma administrativa de 1936, durante o governo de Getúlio Vargas, quando se fortaleceu o modelo de Estado racional legal burocrático, buscando superar o patrimonialismo (SANTOS, 2016). Alguns anos mais tarde, em 1967, durante o período do regime militar, Santos (2016) ressalta o sancionamento do Decreto-Lei nº 200, que pregava modernização, flexibilidade, desburocratização e descentralização do Estado para a esfera privada por meio de contratos ou concessões (BRASIL, 1967). Essa seria uma primeira tentativa de modernização da estrutura burocrática da administração pública brasileira.

Em 1979, Hélio Beltrão assumiu o cargo de Ministro Extraordinário da Desburocratização, dando início a um movimento contra o formalismo, a falta de celeridade administrativa e a centralização, por meio de participação da sociedade civil na formulação de dezenas de medidas simplificadoras, como, por exemplo, o Estatuto da Microempresa e os Juizados de Pequenas Causas (COSTIN, 2010). Já na década de 1990, surgiu uma nova importante iniciativa de reduzir as disfunções do modelo burocrático sobre a administração pública, quando foi desenvolvido o Projeto de Reforma do Estado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), conduzido inicialmente por Luiz Carlos Bresser Pereira (PERONI; CAETANO, 2012). De acordo com Costin (2010), esse é considerado o momento de maior ruptura com o modelo burocrático de administração pública na história recente do país. Inicia-se, nesse momento, a aplicação de um novo modelo administrativo a ser adotado pelo Estado, o modelo gerencial, que será tratado na subseção a seguir.

2.1.2. O Modelo Gerencial

As disfunções da burocracia e a sua incapacidade de lidar com os desafios impostos pela sociedade, impuseram a necessidade de se romper com esse paradigma de gestão na administração pública. Como consequência do avanço tecnológico e da busca por competitividade entre os países, as organizações públicas passaram a adotar práticas gerenciais, utilizadas até então apenas pela iniciativa privada.

Para aprimorar o modelo burocrático, passou-se a adotar modelos gerenciais de administração, com foco na valorização da produtividade, descentralização, orientação, eficiência e eficácia, de modo que a administração pública gerencial também desenvolvesse

disciplina, parcimônia (ações econômicas), ferramentas de avaliação de desempenho, além da competição entre organizações públicas e entre públicas e privadas (SECCHI, 2009). Apesar de envolver descentralização, a reforma gerencial implicou no desenvolvimento de mecanismos de responsabilidade gerencial, que, somados à utilização da informática nas organizações públicas, visavam evitar o planejamento excessivo e dispendioso e, conseqüentemente, aumentar a eficiência organizacional (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Diante das transformações das políticas de gestão pública na década de 1990, em que o modelo burocrático se tornou alvo de questionamentos, surgiram os paradigmas da administração pública gerencial e do governo empreendedor, destacando a importância da governança pública, que analisa e compara as mudanças provenientes das reformas administrativas (SECCHI, 2009). No Brasil, o Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado na década de 1990, compartilhava os riscos de financiamento da infraestrutura pública com o setor privado, outrora assumidos exclusivamente pelos entes públicos, que trouxe em seu arcabouço jurídico o regime de concessões e permissões de serviços públicos (LIMA; COELHO, 2015).

Nesse contexto, a entrada de capital privado no financiamento e operação de serviços públicos auxiliou o Estado brasileiro a enfrentar a carência de recursos orçamentários, a crescente demanda por infraestrutura no país e a impossibilidade política de criar novos impostos para gerar mais receitas ao governo (LIMA; COELHO, 2015). Assim, o modelo gerencial propõe mudanças significativas na gestão, como, por exemplo, o trabalho em equipe, segurança, criatividade e inovações, assim como induz a competitividade, o individualismo e a busca da adoção de novas estratégias e políticas educacionais (SANTOS, 2016).

Nos anos 1990, essa tendência chega a outros países, como na Alemanha e no Brasil (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Essa nova forma de governar buscou tornar o setor público mais ágil, eficiente e produtivo, rompendo com os processos burocráticos e implantando o modelo gerencial, cujas principais características são a busca por resultados, por meio de avaliações, com ênfase na qualidade total (SANTOS, 2016).

Portanto, a reforma gerencial desenvolvida no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi de suma importância para o contexto das parcerias público-privadas e está inserida em um contexto mundial de reformas administrativas inspiradas na nova gestão pública (DE MELO; SECCHI, 2012). De acordo com De Melo e Secchi (2012), a

participação do setor privado na prestação de serviços públicos, estimulada pelas premissas da nova gestão pública, fomentou o aparecimento das parcerias público-privadas.

2.1.3 O Modelo de Governança Pública e a modernização do setor público

A nova gestão pública tornou o relacionamento entre órgãos públicos e seus clientes semelhante às relações de mercado, desafiando os gestores públicos a encontrar novas e inovadoras maneiras de alcançar resultados, inclusive privatizando funções até então exercidas pelo poder público (DENHARDT; DENHARDT, 2000). A modernização do setor público, após a introdução do gerencialismo nos anos 1990, tornou a administração pública mais empresarial e eficiente, reduzindo postos de trabalho na administração pública e ressaltando a necessidade da governança pública associar-se a políticas de desenvolvimento, gestão, responsabilidades, transparência e legalidade (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Com isso, abre-se o espaço necessário para a chegada de abordagens mais humanizadas e participativas, como a governança pública. Nesta, de acordo com Kissler e Heidemann (2006), o Estado deixa de ser o provedor e passa a ser o garantidor da produção de serviços públicos, por meio da terceirização e de parcerias público-privadas, dividindo a sua responsabilidade com entes privados, ocasionando a mercadização do setor público ao torná-lo um empreendimento econômico. Esses autores reforçam a ideia do trabalho cooperado e destacam que quem trabalha isolado tende a sucumbir.

Nessa abordagem, compete ao Estado garantir maior igualdade na sociedade, ao passo que o mercado, devido à competitividade, cria desigualdades sociais e econômicas entre seus membros (HEIDEMANN, 2014). Diante disso, os gestores públicos passaram a focar na responsabilidade e no alto desempenho, reestruturando agências burocráticas, redefinindo missões organizacionais, otimizando processos e descentralizando tomadas de decisão (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

O modelo de governança pública incentivou a administração pública a adotar uma estrutura particular de divisão do trabalho entre as organizações públicas e privadas, e uma estratégia de promoção de maior autonomia e responsabilidade aos servidores públicos de alto escalão, que, além de motivá-los, tornava-os mais eficientes (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Para Denhardt (2004), os governantes devem colocar as necessidades e os valores dos cidadãos em primeiro lugar em suas decisões e ações, devendo buscar maneiras novas e

inovadoras de entender o que os cidadãos estão preocupados e atender às necessidades e interesses da sociedade.

Esse novo modelo de administração pública, além de prescrever novas técnicas, traz consigo um novo conjunto de valores comumente associados apenas ao setor privado, sob a ótica de que o governo também deve adotar técnicas de administração de empresa e certos valores comerciais e, portanto, que também possa ser administrado como um negócio (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Ademais, segundo Heidemann (2014), a crescente conscientização em torno da função social do capital econômico transformou empresários em atores da política pública, principalmente, por força de sua responsabilidade social. O complemento ao dizer que os recursos e sistemas produtivos que a classe empresarial controla e administra ressaltam a importância da participação da iniciativa privada na administração pública.

2.2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: FERRAMENTA EM ASCENSÃO

Diante da carência de recursos e visando uma gestão mais eficiente de recursos, muitos órgãos públicos encontram nas Parcerias Público-Privadas (PPP) uma alternativa para melhorar o atendimento de seus usuários. No entanto, o objetivo principal das entidades privadas desenvolverem suas atividades e estabelecerem parcerias com o setor público é o lucro, considerando que vivemos em uma sociedade capitalista.

A análise da implantação de PPP inicia com a análise referente ao *value for money* por parte do ator público, uma vez que tem que decidir se vai internalizar a produção dos serviços públicos por meio da estrutura da administração pública ou, em vez disso, externalizar para empresas privadas essa produção, por meio de uma abordagem orientada ao mercado (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Para Heidemann (2014), quando a administração pública demonstra capacidade reduzida para administrar os recursos públicos, surge a necessidade de empresas e organizações não governamentais em geral tomarem a iniciativa de assumir funções de governança pública, ainda que sob a coordenação política necessária do Estado, ascendendo as PPP.

O papel que as PPP desempenham para contribuir com a administração pública no aprimoramento de sua infraestrutura e no aumento da eficiência da prestação dos serviços

públicos, somado ao retorno ao ente privado pelo investimento financeiro, tempo e energia empregados, marcam essa relação de interesses em comum.

2.2.1 A Evolução das PPP no âmbito internacional

Visando melhor compreensão do surgimento das PPP, primeiramente, será analisada a sua evolução no contexto internacional e algumas especificidades de como esse modelo, que estabelece as relações entre entes públicos e privados, é empregado em outros países.

Yescombe (2007) acredita que o termo Parceria Público-Privada se originou nos Estados Unidos da América (EUA), inicialmente, relacionado ao financiamento conjunto do setor público e privado para programas educacionais e, em seguida, na década de 1950, para referir-se a fundos semelhantes para serviços públicos. Contudo, teve um uso mais amplo na década de 1960 para se referir a empreendimentos conjuntos público-privados que realizavam melhorias em infraestruturas nas áreas urbanas.

O *Project Finance*, modelo adotado nos EUA após a II Guerra Mundial, era um arranjo de parceria, em áreas como energia, saneamento e construção de pontes, túneis e estradas, em que o Estado não oferecia garantia, sendo condicionado apenas ao fluxo de caixa do projeto e, conseqüentemente, colocando em risco o retorno do investimento privado (PÉRICO; REBELATTO, 2005). Segundo Périgo e Rebelatto (2005), o financiamento ocorre pela geração de caixa do próprio empreendimento, decorrente da contraprestação da administração em concessões administrativas.

Porém, até os dias atuais, os Estados Unidos priorizam o investimento público custeado e administrado pelo poder público, por meio de fundos mantidos por tributos incidentes sobre combustíveis e pela emissão de títulos públicos destinados ao financiamento da infraestrutura (NAKAMURA, 2019).

Na década de 1980, o cenário econômico-financeiro mundial sofreu alterações, diante da redução de ordem tributária e do incentivo à competição internacional, alterando a relação entre entes públicos e privados. O setor público passou por processos de desestatização, transferindo empresas estatais à iniciativa privada, que impactaram na forma de prestação de serviços públicos e possibilitaram que governos de diversos países implantassem serviços e projetos de infraestrutura (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Sob a gestão de Margaret Thatcher, Primeira-Ministra do Reino Unido de 1979 a 1990, o Estado passou a envolver-se menos na prestação de serviços públicos, sinalizando o fim da tendência predominante de nacionalização das principais indústrias (GHOBADIAN *et al.*, 2004).

Essa realidade se disseminou em diferentes países, tendo como precursora a Inglaterra, por meio do modelo *Private Finance Initiative* (PFI), lançado em 1992, uma “iniciativa para o financiamento privado”, que visa estimular a realização de obras e a gestão de serviços públicos com o aporte do financiamento privado (PECI; SOBRAL, 2007). Os arranjos de PPP ingleses concediam incentivos para que o setor privado realizasse investimentos em infraestrutura e forneciam garantias que estimulavam o aporte privado (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Esse modelo permite a administração transferir riscos para o setor privado, além de incentivar *joint ventures* com esse setor, oferecendo uma boa relação custo-benefício e reconhecendo que os setores público e privado têm recursos distintos, mas potencialmente complementares, atuando em um cenário de súbitas mudanças em que os serviços públicos precisam atender as crescentes expectativas da população (GHOBADIAN *et al.*, 2004).

O PFI objetiva encorajar a realização de obras e a gestão de serviços públicos com o apoio de financiamentos privados e reduzir despesas públicas, e aprimorar a infraestrutura das organizações públicas inglesas (PECI; SOBRAL, 2007). Esse modelo, para Peci e Sobral (2007), oportuniza que o governo britânico realize investimentos vultosos sem afetar, de modo imediato, seus cofres públicos, além de possibilitar a implantação de projetos autossustentáveis, como a construção de pontes em que será cobrado pedágio, ou a outorga de serviços para obter ganhos de economia, assim como a construção de escolas, presídios, hospitais e sistemas de iluminação pública.

Ao longo do tempo, as PPP foram se disseminando em diferentes países e regiões do globo terrestre. Na década de 1990, a administração pública alemã, principalmente nas esferas municipais, passou a adotar a gestão por resultados, privatizando e terceirizando serviços públicos dos setores de transportes, energia e água. Por meio dessas alianças, a capacidade estratégica e política são ampliadas, além de possibilitar novas formas de ação cooperativa e de coalizões regionais de desenvolvimento (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Na mesma década, o governo da Grécia também apoiou as PPP, visando aprimorar a infraestrutura de transportes no âmbito do programa Rede Transeuropeia de Transportes, por meio de soluções híbridas de financiamento, compostas pelos fundos estruturais da União

Europeia e por financiamento privado (AKINTOYE; KUMARASWAMY, 2016). Na Indonésia, as primeiras PPP surgiram em 1992, porém, ainda há certa resistência das empresas privadas em investirem na área pública, devido à percepção da classe empresarial em relação aos riscos existentes em projetos governamentais, sobretudo, no que diz respeito à aquisição de terrenos (CHOU; PRAMUDAWARDHANI, 2015).

Já na França, a partir do ano 2000, para a construção de hospitais e presídios, passou-se a adotar contratos de parceria em que a participação do Estado era mais representativa na fase operacional, por vezes, integral, contrapondo o modelo de concessão comum, em que o ente público delega a execução do projeto e, também, a prestação dos serviços (PASIN, 2012). Os investidores são remunerados diretamente pela administração, que é beneficiada com as tecnologias e inovações empregadas por essas empresas durante a construção dos empreendimentos.

Tanto na França, Itália, Holanda, como nos países do Reino Unido e nos Estados Unidos da América, a realização de financiamentos privados para entes públicos foi motivada, especialmente, por problemas fiscais da administração (BOVAIRD, 2004). Isso demonstra que as PPP precisam ser bem estruturadas para funcionarem e para tanto necessitam de condições e estrutura para poderem produzir resultados (MEYER; SADDY; MORAES, 2019).

Experiências de diversos países industrializados desenvolvidos, como o Reino Unido, Irlanda, Holanda e Grécia, além de países em desenvolvimento, como África do Sul e Filipinas, demonstram que a existência de unidades especializadas em PPP tem sido de fundamental importância para o desenvolvimento desses países (MRAK, 2006).

Nesse sentido, países que possuem comissões de PPP estruturadas e especializadas terão maior probabilidade de avanço em seus projetos (THAMER; LAZZARINI, 2015). Essas unidades devem abranger diferentes ramos do setor público e possuir força política para influenciar políticas públicas, relacionando-se com o alto escalão do governo (YESCOMBE, 2007).

Segundo Kettle (2016), a terceirização e a utilização de parceiros privados na execução de serviços públicos é uma tendência mundial aportada pela administração pública gerencial, que trouxe inúmeros benefícios, questionamentos e, mormente, aumento da complexidade da gestão governamental. Em função disso, o autor cunhou o termo *government by proxy*, ou governo por procuração, que mostra claramente essa transformação.

2.2.2 A evolução das PPP no Brasil

No âmbito nacional, antes da Lei das PPP, de nº 11.079/2004 (que pode ser visualizada no Anexo A), os modelos de contratação entre organizações públicas e entes privados mais comuns eram os de concessões de serviços públicos e concessões de bens públicos (BRASIL, 2004), que abordaremos a seguir. Na sequência, também serão apresentados os conceitos e características das PPP, nos moldes dessa Lei, elencando-se alguns exemplos de contratos formalizados nesse formato.

A Lei das PPP (BRASIL, 2004) regulamentou as parcerias público-privadas no Brasil e estabelece que essas parcerias são contratos de prestação de serviços que não tenham como único objeto o fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública (BRITO; SILVEIRA, 2005). Após alteração legislativa, com a Lei nº 13.529/2017, o valor mínimo do contrato de PPP passou de 20 milhões para 10 milhões (BRASIL, 2017).

A Lei das PPP criou duas modalidades de concessões de serviços e obras públicos, além da já prevista na Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995), que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos, introduzindo no ordenamento jurídico nacional as formas de PPP denominadas concessão administrativa e concessão patrocinada (NAKAMURA, 2019). Essa Lei rege a delegação da prestação de serviços da administração a entes privados, mediante licitação e acordos celebrados por meio de contratos administrativos com prazo determinado e, por conta e risco do concessionário, podendo a administração, por interesse, retomar a prestação do serviço a qualquer tempo (DE MELO; SECCHI, 2012).

Nas concessões de serviços públicos, a prestação desses serviços é delegada pelo órgão concessionário a entes privados, mediante licitação, e os acordos são celebrados por meio de contratos administrativos com prazo determinado e, por conta e risco do concessionário, o Estado pode retomar a prestação do serviço a qualquer tempo, havendo o interesse da administração (DE MELO; SECCHI, 2012). As concessões de serviços públicos se intensificaram no Brasil na década de 2000, diante da necessidade de regularização de projetos de longo prazo em um cenário de elevada demanda dos usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, rodovias, ferrovias e portos em mau estado ou pouco funcionais, de modo que os projetos permitiam maiores descontos e, nas rodovias, a cobrança de pedágios mais onerosos aos usuários (PASIN, 2012).

Posteriormente, com a mudança de governo em 2003, a nova rodada de concessões apresentou a redução das taxas de desconto consideradas pelos licitantes, que, segundo De

Melo e Secchi (2012),¹ ocasionou a queda dos valores de pedágios. Já nas concessões de uso de bens públicos, contrariamente ao que ocorre com as concessões de serviços públicos, o poder público autoriza o ente privado a utilizar o bem pertencente ao órgão público, permitindo a execução de atividades de caráter público ou privado (CARVALHO FILHO, 2013).

O termo PPP no contexto anglo-saxão tem um significado mais abrangente do que o conceito utilizado no Brasil, pois naquele contexto se referem a qualquer colaboração estabelecida entre entes públicos e privados, incluindo o terceiro setor, e visam alcançar um resultado desejado de política pública (PECI; SOBRAL, 2007). Nos contratos de PPP ocorre uma espécie de terceirização do serviço público, em que o órgão responsável e seus gestores são afastados da função de executores, objetivando dar maior eficiência e reduzir custos na prestação dos serviços, sendo que a escolha do parceiro privado se dá por meio de concurso ou licitação (DE MELO; SECCHI, 2012).

Portanto, em conformidade com Thamer e Lazzarini (2015), há diversos modelos de contratos que regem as transações entre os entes públicos e privados, divergindo-se pela alocação de responsabilidade e riscos, em especial, com relação à divisão de responsabilidade por meio do ciclo de vida dos projetos; assunção, transferência ou compartilhamento dos riscos; e transferência de propriedade pós-contratual. Para os autores, conhecer essas características são fundamentais para escolher o modelo de parceria mais adequado às particularidades do projeto que está sendo contratado.

Antes das PPP, as contratações limitavam-se a vigência de até 60 (sessenta) meses, ficando a administração impossibilitada de celebrar contratos de longo prazo com a iniciativa privada e de realizar pagamentos a essas empresas por não haver previsão na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993; SANT'ANNA, 2018). Não havia, portanto, instrumentos regulatórios de longo prazo que permitissem a remuneração integral do ente privado pela administração.

Outro aspecto positivo das PPP, é que “[...] o compromisso de longo prazo permite que ambos os parceiros tirem vantagens da parceria e ao mesmo tempo partilhem as responsabilidades do programa público” (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014, p. 574). Cabe observar que a Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995) também vedava a possibilidade de o poder público efetuar pagamentos pecuniários a empresas privadas, pois havia vários empreendimentos que apresentavam viabilidade econômica e o retorno esperado, com uma demanda suficiente para pagar pelos serviços prestados (SANT'ANNA, 2018).

No âmbito estadual, leis ordinárias e complementares, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas foram criados para possibilitar contratações na modalidade PPP (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016). As PPP surgiram com a Nova Gestão Pública para preencher uma brecha deixada pelo modelo burocrático, marcada pelo excesso de controle e ritos processuais que prejudicam a entrega de serviços públicos de qualidade aos cidadãos (DE MELO; SECCHI, 2012). Apesar do Estado e do mercado eventualmente duelarem entre si, é possível perceber a cooperação entre a administração pública e a iniciativa privada, de modo que ambos mantêm uma relação de interesses comuns e vinculados (BAUMAN, 2010).

A necessidade de promover a elevação de investimentos em infraestrutura, diante da queda dos investimentos públicos nas décadas de 1980 e 1990, associada à falta de recursos financeiros públicos, decorrentes da escassez de receitas fiscais, das restrições ao endividamento público e da rigidez orçamentária, influenciaram a adoção de PPP no Brasil (PECI; SOBRAL, 2007).

Antes da instituição da Lei das PPP no país, já era possível perceber a vantajosidade das parcerias com o setor privado. A pesquisa desenvolvida por Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013) sobre a terceirização de operações prisionais no Paraná apontou que, entre 1999 e 2002, seis prisões foram construídas por duas empresas privadas, que assinaram contratos para a prestação de serviços de administração prisional, como segurança interna, assistência médica, jurídica e psicológica, educação, alimentação, dentre outros. O governo estadual indicava funcionários públicos para exercerem apenas os cargos de diretor, vice-diretor e chefe de segurança dessas instalações prisionais. Portanto, esses contratos não abordavam padrões de qualidade, apenas definiam os valores de acordo com um número preestabelecido de presos.

Um fato interessante que reforça a vantagem econômica da terceirização ocorreu quando outro governador paranaense, que tomou posse em 2003, decidiu cessar a terceirização desses complexos prisionais por mera questão política, para contrariar seu antecessor e oponente político, realizando a abertura de concursos públicos e gerando um aumento médio de 300% (trezentos por cento) nos gastos públicos com os salários dos agentes penitenciários concursados, em relação aos gastos com agentes penitenciários terceirizados (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

As PPP brasileiras, conforme Brito e Silveira (2005), são definidas como contratos administrativos de concessão, podendo ser: modalidade patrocinada, quando há

complementação de receita pelo poder público além da cobrança adicional de tarifa dos usuários; ou administrativa, quando a administração pública é a usuária e efetua o pagamento integral ao parceiro privado. Para os autores, os contratos devem ter um prazo de duração adequado, de modo que possibilite ao particular recuperar seu investimento inicial e realizar novos investimentos em materiais, equipamentos e tecnologias.

As PPP brasileiras são caracterizadas por Peci e Sobral (2007) como uma espécie de concessão, em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação de ativos que poderão ser transferidos posteriormente ao ente público, baseadas em subsídios públicos parciais ou totais. Nos contratos de PPP, o ente privado é responsável pelo projeto, construção, financiamento e operação dos recursos, exigindo-lhe visão global do empreendimento, eficiência e qualidade na prestação do serviço (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Somente após os usuários serem capazes de fruírem dos serviços públicos é que o parceiro privado terá direito a receber a contraprestação da administração (SANT'ANNA, 2018). Nesse formato de contratação, enquanto o ente privado realiza investimentos em ativos públicos e prestação de serviços, o parceiro público atua no monitoramento e fiscalização, verificando o cumprimento das obrigações contratuais, como, por exemplo, preços e qualidade dos serviços prestados (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

Um aspecto importante e que não deve ser confundido, é que parcerias público-privadas não são privatizações. Na primeira situação, as melhorias implementadas pelos entes privados são transferidas ao setor público; já, na segunda, os ativos públicos são alienados ao setor privado (NAKAMURA, 2019). Enquanto que nas privatizações o Estado transfere a propriedade de um bem público e a titularidade de um serviço à iniciativa privada, nas PPP, apenas a execução e gestão do serviço são transferidos ao ente privado, porém, sua titularidade continua sendo do Estado, que tem o dever de fiscalizar as ações do parceiro privado (NAKAMURA, 2019).

As PPP também não devem ser confundidas com as concessões tradicionais, em que a contrapartida ao ente privado não abrange apenas a autorização para cobrar tarifas, obtendo-se também receitas do ente público e tornando o investimento mais viável (BRITO; SILVEIRA, 2005).

2.2.3 Exemplos de PPP no Brasil

Os exemplos de PPP no Brasil estão concentrados nos governos estaduais, muito embora o número de municípios que utilizam PPP vem crescendo de forma significativa, alguns, inclusive, apresentam um protagonismo maior, como Minas Gerais, São Paulo e Bahia, por exemplo.

Os primeiros projetos de PPP do âmbito estadual obtiveram forte apoio governamental, contando com empréstimos de até 80% do valor orçado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos estudos de viabilidade, e despertaram o interesse de entes privados pelos projetos (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016).

A utilização das PPP começou de fato no Brasil em 2009, quando foi firmado o primeiro contrato de PPP no Brasil, pelo governo estadual de Minas Gerais, visando a construção e gestão de um complexo penal. O prazo da concessão estabelecido foi de 27 anos, prorrogáveis por mais 35 anos, sendo que nos dois primeiros anos o empreendimento deveria ser construído e, nos anos restantes, a concessionária fica responsável pela gestão prisional. O valor estimado do contrato ultrapassou dois bilhões de reais, sendo que o valor da vaga disponibilizada e ocupada foi adjudicado no processo licitatório por R\$74,63, conforme dados extraídos do Portal de Gestão do Conteúdo do Programa de PPP do Estado de Minas Gerais (NAVES, 2012).

O primeiro contrato de PPP firmado no âmbito federal brasileiro foi assinado em 2010, na modalidade concessão administrativa, e implicou o investimento de aproximadamente R\$880 milhões para a construção do Complexo Data Center, uma área de 29 mil metros quadrados situada em Brasília/DF, com espaços pré-determinados para o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF) e o gestor do projeto, incluindo a infraestrutura predial, manutenções e serviços condominiais. Do montante investido, R\$660 milhões foram desembolsados pelo Banco do Brasil, e R\$220 milhões pela CEF, ao longo de 15 anos (NAVES, 2010).

A modalidade concessão administrativa é comumente empregada como uma forma de remunerar os entes privados que investem em atividades menos atrativas do ponto de vista econômico, como serviços de educação, saúde, além de manutenção do patrimônio histórico e cultural (MESQUITA; MARTINS, 2006).

Em 2012, em Minas Gerais, também foram instituídas PPP para a realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio (não pedagógicos) em unidades

educacionais da Rede Municipal da Educação Básica do município de Belo Horizonte. Foi estabelecido prazo de 20 anos e o valor de R\$975.658.364,65, a ser pago em contraprestações de R\$3.246.000,00, com investimento privado de R\$250.000.000,00, financiado pelo BNDES e tendo o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) como seu fiador (NAVES, 20129). Esse foi o primeiro contrato de PPP voltado para o setor educacional brasileiro, beneficiando escolas de Educação Infantil e de Anos Iniciais do Ensino Fundamental (FERNANDEZ *et al.*, 2019).

O estudo da viabilidade econômico-financeira e a elaboração dos documentos licitatórios dessa PPP foram realizados pelo *International Finance Corporation* (IFC), por meio de autorização emitida no âmbito de um Procedimento de Manifestação de Interesse (FERNANDEZ *et al.*, 2019). Esse novo modelo de contratação, que transferia o risco e a responsabilidade, gerenciamento e financiamento do projeto à concessionária, permitia que os serviços não pedagógicos fossem realizados pelo parceiro privado, liberando os diretores das unidades educacionais para dar maior atenção a questões pedagógicas (RODRIGUES; ZUCCO, 2018).

Um caso marcante na memória dos brasileiros e um alvo de polêmicas e controvérsias no país, foram as condições para sediar a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014, em que foi utilizada a modalidade de PPP para provisão de cinco dos 12 estádios de futebol. Desses, em três casos, a Administração adotou a contraprestação fixa para amortização dos custos de financiamento e a contraprestação variável para amortização de parte dos custos operacionais dos estádios. Nos outros dois casos, optou-se por adotar apenas contraprestações variáveis para amortização de custos operacionais, considerando que os custos fixos foram liquidados no ato de entrega da obra (REIS; CABRAL, 2017).

Os parceiros privados dos cinco projetos receberam maior incentivo para melhorar o desempenho nos indicadores de prazo de implantação e de custos de provisão dos estádios, considerando que o baixo desempenho da concessionária, durante a construção e operação da coisa pública, influencia no valor do pagamento da contraprestação variável, que pode sofrer redução de acordo com o desempenho mensurado (REIS; CABRAL, 2017).

Na concessão administrativa da reforma do Estádio Maracanã, por não se tratar de um serviço público e, conseqüentemente, não haver cobrança de tarifa, a contrapartida da administração foi a cessão do complexo esportivo e terrenos nos arredores, beneficiando o concessionário com as receitas alternativas obtidas com vendas de ingressos, exploração de espaços comerciais e sua locação para eventos (PEREIRA, 2016).

Destaca-se, em 2017, a concessão para a implantação de distrito industrial em Goiás por intermédio da estatal Companhia de Desenvolvimento Econômico de Goiás (CODEGO), que celebrou concessão de direito real de uso de 168 hectares para implantação do Complexo Industrial Metropolitano (CIM), com prazo de vigência de 30 anos e o investimento privado estimado em R\$90 milhões (PPP BRASIL, 2018a).

O estado da Bahia, consoante com Cabral, Fernandes e Ribeiro (2016), utilizou o instrumento das PPP para ampliar a sua infraestrutura nas áreas de saúde (a construção do Hospital do Subúrbio foi a primeira PPP nessa área), de esportes (reconstrução do estádio da Arena Fonte Nova) e de saneamento. Segundo os autores, o projeto Emissário Submarino da Empresa Baiana de Água e Saneamento (Embasa), um empreendimento que custou R\$259 milhões, sendo R\$174 milhões financiados pela CEF, foi a primeira PPP desse estado.

Em 2018, o estado da Bahia também publicou a concorrência de PPP para o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em sua capital, com prazo de vigência de concessão patrocinada estipulado em 20 anos e investimento estimado em R\$1,5 bilhão, está previsto o aporte de recursos públicos de R\$100 milhões. A empresa vencedora cobraria da administração o menor valor de contraprestação anual, cujo teto estabelecido foi de R\$149.700.000,00 (BAHIA, 2019).

No ano de 2019, a Companhia Riograndense de Saneamento, responsável pelo abastecimento de água tratada e tratamento de esgoto a mais de 1,5 milhão de usuários, firmou PPP com prefeituras da região metropolitana do estado do Rio Grande do Sul. Com o valor total de R\$9,6 bilhões, o contrato contempla a operação e manutenção dos sistemas de esgotamento sanitário e obras de infraestrutura, ampliações e melhorias em um prazo de 35 anos (PPP..., 2019).

Com relação às PPP de habitação, destaca-se o modelo proposto pela cidade de São Paulo/SP, em que foram previstos oito lotes, com valores contratuais entre R\$159 milhões e R\$725 milhões, com vigência de 20 anos, a partir de 2019, e a previsão de construção de 34 mil casas (SÃO PAULO, 2019).

Desde 2004 até o final de 2019, o RADAR PPP (COSCARRELLI, 2020) identificou que foram investidos, no Brasil, R\$177 bilhões em PPP, sendo R\$42,2 bilhões em mobilidade urbana, 24,7 bilhões relacionados a resíduos sólidos e R\$24,3 bilhões em saneamento básico. A mesma fonte aponta que foram desenvolvidos 571 novos projetos em 2019, sendo 69% na esfera municipal, 26% na estadual e 5% no âmbito federal.

Até o momento, não há exemplo de IFES brasileiras que firmaram contratos de PPP. Todavia, no âmbito municipal, a Universidade de São Caetano do Sul (USCS) realizou em 2018 uma consulta pública para firmar PPP na modalidade concessão administrativa com prazo estimado de 20 anos e valor estimado de aproximadamente R\$158 milhões, voltada para a gestão de seus edifícios e áreas comuns, envolvendo a prestação dos serviços de operação, conservação e manutenção das áreas, infraestruturas e edificações em dois de seus campi, além da execução de obras de readequação e a construção de uma edificação, não incluindo serviços de natureza educacional ou pedagógica (PPP BRASIL, 2018b). Essa PPP ainda não foi formalizada, mas é possível que a USCS concretize esse projeto.

2.2.4. Modalidades de PPP e riscos de implementação

Neste tópico serão abordadas as modalidades de PPP brasileiras e os cuidados que os gestores devem tomar para sua implantação, de modo a evidenciar os riscos inerentes desse modelo de contratação.

Diferente das concessões administrativas, em que não há cobrança de tarifas pelos serviços públicos, razão pela qual o poder concedente arca com as custas totais do empreendimento, nas concessões patrocinadas o pagamento do concessionário é, portanto, realizado pelo poder público somado às tarifas pagas pelos usuários (NAKAMURA, 2019). Segundo Costin (2010), tanto nas PPP patrocinadas quanto nas administrativas, o ente privado realiza o investimento, antes mesmo do início da prestação dos serviços. Entretanto, as PPP transformam despesas de investimento de capital em pagamentos de serviços regulares enquanto perdurar o contrato de longo prazo, muitas vezes, por 30 anos (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014).

Até 2012, a contraprestação era paga pela administração somente após os serviços serem disponibilizados aos usuários, o que acabava, frequentemente, inviabilizando as PPP, por demandar recursos financeiros expressivos dos parceiros privados, impedindo-os de prosseguir com o projeto (PEREIRA, 2016). O poder público pretendia, dessa forma, reduzir o risco de não haver demanda suficiente, complementando a receita fixa ou por meio de remuneração variável, ficando o pagamento condicionado à disponibilização do serviço e aos padrões de desempenho (BRITO; SILVEIRA, 2005).

O investidor privado enfrentava um grau de incerteza consideravelmente mais alto que o órgão público, pois estava suscetível ao aumento na base de custos a longo prazo, alterações no cenário econômico e impossibilidade de prever com exatidão a demanda futura (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

Para possibilitar o aporte público antes do início da prestação dos serviços, ainda na fase de obras, o Governo Federal brasileiro editou a Medida Provisória nº 575/2012 (BRASIL, 2012a), que foi convertida na Lei nº 12.766/2012 (BRASIL, 2012b), fazendo com que os aportes não sofressem tributação (PEREIRA, 2016).

Conforme pontuam Thamer e Lazzarini (2015, p. 820), as PPP “[...] visam aumentar o alcance e a magnitude das ações do governo, aproveitando-se das competências de execução do setor privado”. Esse modelo de contratação se assemelha ao processo de cooperação estratégico, proposto por Franco (2007), para a cooperação de entidades privadas que apresentam o objetivo em comum de desenvolver suas competências, obter experiências, aprimorar o nível de inovação e modernização, além de reduzir custos e riscos.

Entretanto, as PPP não estão isentas de riscos, pois um resultado positivo depende de vários fatores, tais como: a identificação do concorrente mais eficiente; de que forma ocorrerá a partilha de riscos entre os entes públicos e privados; e a definição da relação contratual que irá melhor atender ambas as partes (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Com relação ao risco de demanda, que nos contratos de concessão comuns costumam ser atribuídos integralmente aos entes privados, nas PPP, é compartilhado pelo órgão público (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Assim, segundo Araújo e Silvestre (2014), os riscos nas PPP se dividem em cinco categorias:

- a) Risco de construção, que ocorre na fase de concepção e elaboração do projeto.
- b) Risco financeiro, originado por fatores que afetam os custos de financiamento, como, por exemplo, taxas de juros.
- c) Risco de desempenho, relacionado à disponibilidade de um ativo e da continuidade e qualidade da prestação dos serviços.
- d) Risco de demanda, associado à necessidade permanente dos serviços que estão sendo prestados.
- e) Risco de valor residual, caracterizado pela desvalorização do preço de mercado de um determinado equipamento.

Visando diminuir o risco do financiamento de projetos e assegurar o cumprimento das obrigações, e quando não for possível vincular as receitas tributárias aos compromissos

financeiros das PPP, são criados fundos de infraestrutura como garantias adicionais de pagamento aos investidores privados (MESQUITA; MARTINS, 2006). A Lei das PPP (BRASIL, 2004) define a repartição dos riscos entre as partes, respeitando a regra que determina a alocação de risco ao agente mais apto a gerenciá-lo e, pelo fato de o processo de transferência de riscos para o setor privado ser mais limitado, os riscos de financiamento e as garantias costumam ser assumidas pelas organizações públicas (PECI; SOBRAL, 2007).

Os formuladores de políticas públicas devem considerar o benefício da introdução de legislações acessórias que atraiam a participação de investidores já nas fases iniciais de modelagem, visando reduzir a possibilidade de licitações desertas, por apresentarem problemas na modelagem financeira dos projetos, com taxas de retorno inaceitáveis pelos investidores ou por questões de estruturação de garantias insuficientes que causam, por exemplo, o aumento do risco na relação contratual de longo prazo (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Além disso, as PPP podem ser vistas como instrumentos insidiosos e indesejáveis por parte: dos funcionários do serviço público, que temem perderem seus empregos ou que afetem negativamente as suas condições de trabalho; dos políticos, que têm receio de perder o controle sobre a formulação de políticas e gerenciamento dos serviços públicos; dos cidadãos, que, por desconhecimento da legislação, tornam-se receosos; organizações voluntárias e não governamentais, que temem perder sua independência e sua capacidade, como agentes, de criticar as políticas e práticas de seus dirigentes (BOVAIRD, 2004).

O sucesso de uma PPP depende do esforço que os parceiros são capazes de colocar para garantir seu melhor funcionamento. Conforme Yescombe (2007), caso os investidores privados cometam erros de cálculo, possivelmente perderão seus investimentos, mas não terão a obrigação de investir mais dinheiro para resgatar o projeto. Portanto, se a PPP falhar, é bem provável que a administração incorra em custos extras para manter o serviço público em funcionamento.

Por tratar-se de uma forma de contratação de grande vulto financeiro, é imprescindível a realização de estudos técnicos e aprofundados para a elaboração do projeto de PPP, sendo que um dos pontos que merece destaque é a definição da contraprestação pública. O cálculo incorreto desse valor provavelmente acarretaria significativos prejuízos à Administração, inviabilizando a parceria estabelecida.

O modelo de contratação por PPP segue um controle finalístico, ou seja, o valor investido poderá retornar ao ente privado, na medida em que a obra esteja finalizada e permita

o início da prestação dos serviços nos parâmetros determinados contratualmente (SANT'ANNA, 2018). A contraprestação da administração é, assim, obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato firmado, demonstrando, nesse aspecto, o foco das PPP em soluções efetivas aos usuários dos serviços públicos.

A natureza contratual de longo prazo das PPP possibilita o setor público de realizar provisões para manutenção (por meio de taxas de serviço), sem preocupar-se com restrições orçamentárias de curto prazo que poderiam incentivar a omissão de manutenção de rotina, e, ao mesmo tempo, exige que o setor privado realize as manutenções necessárias, se as taxas de serviço não forem pagas pelo ente público e quando os padrões de manutenção não forem por ele atendidos (YESCOMBE, 2007).

Conforme previsto no § 3º do art. 10 da Lei das PPP, não há limite de contraprestação pública nas concessões administrativas, tendo em vista que a Administração Pública, direta ou indiretamente, é a única usuária (BRASIL, 2004). Contudo, nas concessões patrocinadas, as contraprestações públicas não poderão exceder 70% da remuneração do parceiro privado, salvo mediante autorização legislativa específica.

No modelo de concessão patrocinada, a administração realiza o aporte de recursos quando o investimento necessário à disponibilização do serviço for muito elevado, de modo que o retorno obtido pelo concessionário com a sua exploração não seja suficiente para obter retorno e um lucro razoável, ou, quando o retorno econômico ao ente privado for inexpressivo. O aporte, pecuniário ou não, é intitulado “contraprestação” pelo art. 6º da Lei das PPP (BRASIL, 2004), diferenciando-se do “subsídio”, praticado nas concessões tradicionais e da natureza jurídica de subvenção econômica (PEREIRA, 2016).

Um exemplo típico de PPP no modelo de concessão patrocinada é a implantação de uma rodovia, na qual o setor privado se torna o responsável por sua construção, operação e manutenção por determinado período, sendo remunerado por meio da cobrança de pedágio e transferências diretas de recursos públicos (MESQUITA, 2006). Esse tipo de parceria é utilizado em diversos países e retira da administração a pesada atribuição de manter suas rodovias mais transitáveis e seguras, permitindo maior atenção do governo em questões mais prioritárias.

Para que as parcerias sejam estabelecidas de forma colaborativa entre as entidades, algumas coisas devem ser feitas: as metas precisam ser determinadas conjuntamente, as decisões tomadas em consenso e as estruturas e os processos organizados horizontalmente, para que haja sinergia entre os parceiros e o compartilhamento de suas responsabilidades e

resultados (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2011). Portanto, deve ser avaliado se as PPP beneficiarão o poder público e se os comportamentos dos parceiros estão alinhados a práticas corretas de governança.

Outro aspecto importante a ser avaliado antes da implementação de PPP é o envolvimento de parceiros privados no processo, por meio de sua capacidade financeira, de seus conhecimentos técnicos e das habilidades gerenciais que apresentam (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). As PPP podem ser firmadas para que o ente privado auxilie a administração nas etapas de planejamento, coordenação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão de políticas públicas (BOVAIRD, 2004). Essas parcerias são interessantes, pois criam formas de colaboração, aprendizado e uma percepção de confiabilidade, resultando em benefícios mútuos (GHOBADIAN *et al.*, 2004).

Igualmente, é fundamental que o poder público compreenda as necessidades dos usuários de serviços públicos. Caso os entes públicos estejam desconectados da realidade de seus usuários e suas necessidades, por meio da inércia burocrática e do imperativo ambiental, haverá perda significativa na qualidade da prestação dos serviços, além de desperdício de recursos (DE MELO; SECCHI, 2012).

Em um cenário marcado pelas dificuldades econômico-financeiras em manter as atividades públicas, como hospitais e presídios, por exemplo, a administração pode delegar tal atribuição às entidades privadas. Porém, a busca por soluções de problemas de financiamento não deve ser a principal razão para optar-se pelas PPP, mas, sim, primar pela eficiência na prestação dos serviços e na utilização dos recursos públicos, advinda da possibilidade do mesmo agente integrar a elaboração do projeto, construção e operação de infraestruturas (BRITO; SILVEIRA, 2005). Como observa Mrak (2006), países que mantêm ativos programas de PPP são capazes de reduzir consideravelmente o tempo desde a concepção de uma ideia para um projeto individual até sua realização.

Nota-se que as PPP estão sendo cada vez mais aplicadas no Brasil, nas esferas municipal, estadual e federal, acompanhando o movimento de outros países. Ainda assim, há muito a se fazer em termos de elaboração de projetos de maior viabilidade e de editais e instrumentos contratuais mais atrativos para os investidores, mantendo a primazia pelo interesse público (THAMER; LAZZARINI, 2015).

No modelo tradicional de contratação, o ente público necessita realizar uma licitação para a elaboração do projeto básico da obra que se pretende realizar e, posteriormente, conduzir um segundo processo licitatório para realizar a construção, ocasionando a perda de

eficiência do projeto (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). Além disso, outras razões desencadearam o aumento de interesse pelas PPP, destacando-se: o engajamento de capital privado adicional, reduzindo a discrepância entre as necessidades da administração para investimento e infraestrutura e a disponibilidade de fontes de financiamento; o compartilhamento de riscos entre os setores público e privado; e a costumeira redução de custos dos projetos por meio de PPP em relação aos realizados da maneira tradicional, devido a abordagens mais inovadoras do setor privado para planejar e realizar os projetos (MRAK, 2006).

Cabe ressaltar que nem sempre as PPP correspondem aos resultados esperados, podendo restringir a concorrência, aumentar custos aos usuários dos serviços e limitar o acesso para a inovação por questões relacionadas à propriedade intelectual (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2011). Porém, podem ser uma alternativa viável, principalmente, quando a eficiência e a tecnologia não puderem ser asseguradas de forma direta pelo Estado (NAKAMURA, 2019).

Apesar de existirem correntes teóricas divergentes, as PPP vêm ganhando popularidade, pois possibilitam a criação de mecanismos de incentivos apropriados entre os parceiros, além de auxiliar na criação de novas oportunidades de cooperação (THAMER; LAZZARINI, 2015). Parcerias com contratos de longo prazo podem trazer benefícios significativos para os entes públicos, como: a maior eficiência no uso e alocação de recursos; a verificação, a longo prazo, do capital ao risco de desempenho, concedendo aos investidores um incentivo para projetar e construir o ativo dentro do prazo, do orçamento e seus custos de manutenção e renovação; e a maior garantia de qualidade do que nos processos padrão de compras públicas, pois a administração prepara seus projetos e se envolve mais com o mercado (FARQUHARSON; TORRES DE MÄSTLE; YESCOMBE, 2011).

Thamer e Lazzarini (2015) destacam como fatores críticos de sucesso nas PPP, comparadas ao modelo tradicional de contratação, as seguintes características: consórcio privado forte; alocação e divisão de riscos adequados; processo de concorrência competitiva; responsabilidade e compromisso entre os entes públicos e privados; análise de custos e benefícios realista e extensiva; viabilidade técnica do projeto; maior transparência nos certames licitatórios; boas práticas de governança; e transferência de tecnologia.

A *accountability* em contratos de PPP, que engloba práticas de prestação de contas, exige que todos os custos da infraestrutura implantada sejam divulgados, incluindo operação e

manutenção, impedindo o setor público de esconder suas escolhas sobre como os serviços devem ser prestados e de que modo serão pagos (YESCOMBE, 2007).

Antes da abertura do processo licitatório, segundo Mesquita e Martins (2006), a administração pública deve verificar a compatibilidade da PPP com a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), visando assegurar-se de que as dívidas ou despesas oriundas das PPP não afetarão negativamente o equilíbrio fiscal das contas públicas. Além disso, os autores ressaltam que o gestor público deverá prever no Plano Plurianual (instrumento de planejamento que abrange o período de quatro anos) as parcerias que pretende realizar, levando em conta que boa parte das contraprestações será honrada pelos futuros ocupantes do cargo.

As contraprestações públicas são destinadas tanto para amortizar os investimentos realizados quanto para remunerar o concessionário pelo serviço prestado, gerando questionamentos de natureza orçamentária fiscal a respeito da natureza da contraprestação enquanto despesa pública (SANT'ANNA, 2018). Para Nakamura (2019), se for constatado que o custo da PPP é maior que o custo da implementação da infraestrutura realizada diretamente pelo Estado, torna-se inviável a contratação por meio de PPP.

Considerando que o imóvel e as melhorias implantadas pelo ente privado se tornarão, ao final do contrato, patrimônio exclusivo do poder público, a contrapartida da administração aos investidores deverá apresentar-se vantajosa financeiramente, sendo cabível um estudo detalhado que estime valores e prazos de retorno. Outro aspecto importante para ser analisado é a incidência de juros na contraprestação ou nas tarifas pagas pela administração pública e usuários, aumentando o custo final do contrato, tendo em vista que os entes privados anteciparão os recursos indispensáveis à construção da infraestrutura pública, devendo ser recompensados por isso em função do custo do dinheiro no tempo (SANT'ANNA, 2018). Conforme o art. 6º da Lei das PPP, a contraprestação pública poderá ser realizada por meio de ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da administração pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais e outros meios admitidos em lei (BRASIL, 2004).

Alguns fatores devem ser observados pelos entes privados para proporcionar maior segurança ao retorno do capital investido nos projetos de PPP. Primeiramente, a estabilidade macroeconômica do país deve apresentar-se com expectativa de inflação em um patamar internacionalmente aceitável, além de as contas nacionais demonstrarem resultados satisfatórios e com tendência positiva ao longo do tempo (MESQUITA; MARTINS, 2006).

Ao responsabilizar-se pelo financiamento e construção do projeto e por ter previsão de recebimento apenas no início da prestação do serviço, o investidor privado almeja que essa receita seja assegurada por um fundo garantidor confiável e consistente (THAMER; LAZZARINI, 2015). Nesse sentido, o art. 8º da Lei das PPP estabelece que: as obrigações pecuniárias contraídas pela administração pública em contrato de PPP poderão ser garantidas mediante a vinculação de receitas, observado o disposto no inciso V, do art. 167, da Constituição Federal (BRASIL, 1988); instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pela administração pública; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e outros mecanismos admitidos em lei (BRASIL, 2004).

Quando a administração deixa de quitar a contraprestação pactuada, o parceiro privado tem direito a recorrer à garantia proveniente do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) (COSTIN, 2010). Portanto, no intuito de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos entes públicos, a Lei das PPP autorizou a participação da União, inclusive de suas autarquias e fundações públicas, como cotista, até o limite global de seis bilhões de reais em FGP, de modo que, em caso de descumprimento por parte da administração, o parceiro privado possa requerer a penhora e excussão de bens, fora do regime dos precatórios (SILVEIRA; REIS, 2019).

O pagamento do parceiro público ao privado não depende de precatório e é prioritário em relação aos demais investimentos e despesas correntes, podendo o parceiro privado acionar a garantia do FGP a partir do 45º dia do seu vencimento (MESQUITA; MARTINS, 2006). Dentre as alterações na Lei das PPP em 2012, ficou o FGP autorizado a garantir obrigações pecuniárias assumidas por órgãos públicos estaduais, distritais e municipais, mediante a celebração de acordo entre a União e o respectivo órgão (SILVEIRA; REIS, 2019).

As PPP apresentam vantajosidade aos usuários, em relação à qualidade dos serviços prestados, pois o ente privado será recompensado conforme sua eficiência na prestação do serviço delegado. Está previsto nos contratos de PPP, por exemplo, um Quadro de Indicadores de Desempenho, contendo itens que serão analisados e fiscalizados pela administração, que verificam a qualidade da atuação do ente privado, de forma que, quanto maior a eficiência do concessionário, maior será a sua remuneração; quando os serviços prestados se mostrarem de

baixa qualidade, o parceiro privado receberá apenas a remuneração mínima prevista em contrato (PEREIRA, 2016).

A eficiência com que as empresas adotam seus procedimentos práticos e burocráticos para a execução de obras e serviços favorece a administração pública. No entanto, os entes privados possuem interesses no desenvolvimento tecnológico e, frequentemente, empresas de grande porte que contam com tecnologias de ponta acabam beneficiando a estrutura produtiva como um todo, sobretudo, a sociedade, que irá usufruir-se de obras modernas e eficientes (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Os problemas fiscais do Estado, incentivados pela legislação nacional e pelos regimes de financiamento, fizeram com que os financiamentos privados se tornassem extremamente importantes para os entes públicos, não fazendo dessas parcerias casamentos baseados no amor, ou mesmo no respeito pelas qualidades que cada um poderia trazer para o relacionamento, mas, sim, casamentos por dinheiro (BOVAIRD, 2004). O cenário de restrição orçamentária torna a implementação de PPP mais desafiadora, pois reduz as chances do ente público apoiar projetos, afeta a remuneração do ente privado, a qualidade da seleção do projeto e, conseqüentemente, a garantia de que a parceria será benéfica para ambas as partes (MENEZES; HOFFMANN; ZANQUETTO FILHO, 2019).

Para Araújo e Silvestre (2014), Nem sempre os benefícios do setor público são garantidos nas PPP, porque os resultados positivos para a administração dependem de vários fatores, como a correta identificação do agente privado mais eficiente, a partilha adequada dos riscos e a relação contratual estabelecida entre os parceiros públicos e privados. Os autores ressaltam que as PPP não devem ser utilizadas apenas como um meio para contornar as pressões orçamentárias, pois podem levar ao seu uso inadequado, afetando a sustentabilidade fiscal e macroeconômica de longo prazo.

Por conseguinte, as PPP permitem que a administração, mesmo carente de recursos, consiga realizar obras e ampliar sua infraestrutura, mediante a colaboração do setor privado, mas não devem ser tratadas como panaceia para o déficit de investimentos, tampouco devem ser utilizadas de forma irresponsável, endividando as gerações futuras e comprometendo vultosas quantias orçamentárias por um longo período (NAKAMURA, 2019). A escolha por implantar PPP deve ser norteadada pelo fundamento do interesse público, cabendo sua utilização apenas quando é mais econômica e eficiente do que em casos na qual a obra de infraestrutura é realizada de forma direta pelo Estado (NAKAMURA, 2019).

A divisão da implantação de uma PPP em uma série de etapas pré-definidas, somado à seleção adequada de consultores jurídicos, técnicos, financeiros, ambientais, dentre outros, certamente contribuirão para a gestão dos recursos de maneira mais eficaz (FARQUHARSON; TORRES DE MÄSTLE; YESCOMBE, 2011). Ressalta-se, então, a importância de o ente público organizar-se estrategicamente para aumentar as chances de sucesso da PPP.

Ademais, a atuação de órgãos de controle e a legislação anticorrupção vigente têm demonstrado que práticas corruptivas estão cada vez menos presentes nas relações público-privadas (THAMER; LAZZARINI, 2015). O Estado deve, portanto, desenvolver uma estratégia em que tanto o papel do setor privado nos níveis global e setorial como o de investidores privados no financiamento e gerenciamento de infraestrutura sejam definidos pelo setor público (MRAK, 2006).

Os exemplos de PPP descritos anteriormente demonstram a variedade de ramos de atividades e serviços públicos que podem ser contemplados em contratos desse tipo, cabendo ao gestor e à sua equipe técnica a realização de estudos aprofundados para analisar a viabilidade de implantação.

2.2.5. Potenciais motivos para a implementação de PPP: abordagem de Bovaird

As PPP costumam ser impulsionadas na administração pública por uma variedade de motivos. Nesse sentido, Bovaird (2004) destaca que os principais motivos de implementação de projetos de PPP são:

- (a) Desenho e planejamento de políticas: a gestão envolve na etapa de planejamento as pessoas que serão diretamente afetadas pela política pública, tornando-as parte central da função de planejamento por um longo período. As pessoas envolvidas na fase de planejamento acabam se especializando e, ao mesmo tempo, beneficiando-se com a implantação da política.
- (b) Coordenação de políticas: a gestão estabelece prioridades e delega responsabilidades específicas para agências especializadas, fazendo com que o ente público exercite a sua capacidade de coordenar políticas ao atuar como um maestro em uma orquestra com vários músicos e instrumentos.

- (c) Monitoramento de políticas: é realizado por grupo diretor de políticas, que é constituído por parceiros dos setores público, privado e voluntário, levando, principalmente, o Governo a observar o comportamento das pessoas envolvidas e afetadas pela PPP.
- (d) Avaliação e revisão de políticas: a ser realizado por grupo diretor de políticas, mas apenas pelos setores privado e voluntário. Dessa forma, o grupo gestor revê seus erros e acertos, fazendo comparações.
- (e) Implementação de políticas e entrega de serviços, de uma das três maneiras: interna e com parceiros externos que atuam de modo consultivo (o ente privado atua apenas como consultor); produção com parceiros externos (os serviços são prestados por servidores públicos e por terceiros); ou externalização (os serviços são prestados apenas por terceiros).
- (f) Mobilização de recursos: a gestão capta recursos por meio de patrocínios e outros meios de captação.
- (g) Gestão de recursos: as PPP possibilitam angariar recursos que o setor público não conseguiria sozinho, além de propiciarem uma gestão mais eficiente de recursos, como instalações físicas e tecnologias de informação e comunicação, por exemplo, do que seria realizada pelo setor público.

As PPP exigem um forte caráter colaborativo, que não é o predominante no setor público, onde é comum resolver suas questões sem interferência externa. As motivações destacadas revelam a variedade de benefícios que as PPP oferecem à administração, de modo a melhor aproveitar os recursos e competências existentes, além de explorar o potencial de inovação, incorporando novos recursos e competências às organizações (BOVAIRD, 2004). Esses motivos potenciais exigem parcerias com diferentes atores, estratégias, estruturas e processos operacionais e serão monitoradas e avaliadas por critérios distintos, como ressalta Bovaird (2004). A seguir, serão abordados temas relacionados à gestão universitária, aos conflitos existentes entre a gestão e a academia e, na sequência, como as PPP podem contribuir para a gestão destas instituições.

2.3 GESTÃO UNIVERSITÁRIA: CONFLITOS ENTRE A GESTÃO E A ACADEMIA

A administração de universidades como outras áreas da administração é repleta de particularidades e idiosincrasias. Visando melhor compreender de que forma as instituições de Educação Superior se consolidaram e sobre sua complexidade organizacional, tratar-se-á nesta seção sobre o contexto em que estão inseridas e as relações conflituosas existentes entre a gestão administrativa e a acadêmica, que desafiam a gestão universitária.

Diante da importância das atividades fins das universidades para a sociedade e em decorrência das IFES serem dotadas de ambientes com atividades multidisciplinares de ensino, pesquisa e extensão, além de possuírem estruturas dinâmicas, mutáveis e criativas, justifica-se a necessidade de um modelo próprio de gerenciar, denominado gestão universitária (MARTENS, 2015). Compete à gestão universitária a tarefa de promover, com liderança e autoridade, a aprendizagem, a produção do conhecimento e ações comunitárias, prestando contas à sociedade a respeito dos recursos utilizados e dos serviços educacionais prestados, cabendo a seus gestores conduzir e mediar uma comunidade universitária heterogênea, agrupada em unidades acadêmicas quase autônomas (MEYER JUNIOR; LOPES, 2015).

A gestão universitária pode ser dividida em gestão acadêmica e gestão administrativa (STRAUHS; ANDRADE; SERAFIM, 2005). A primeira compreende os processos acadêmicos, como a elaboração de currículos, o reconhecimento de curso, oferta de disciplina e alocação de professores. Na gestão administrativa, estão todos aqueles processos de compras, pagamento e gerenciamento necessários ao funcionamento institucional.

O governo brasileiro passou a adotar o paradigma de administração gerencial de resultados, estabelecendo com as universidades contratos de gestão, formalizados por meio de Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), nos quais são instituídos metas e índices de produtividade que definem se as IFES farão jus às verbas necessárias para sua manutenção (CHAVES, 2009). No governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram realizadas ações de expansão das universidades públicas brasileiras, como a contratação de professores e funcionários, criação de novas universidades e a execução do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, denominado REUNI, além do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Programa Universidade para Todos (ProUni) (TURÍBIO; SANTOS, 2017). Segundo Turíbio e Santos (2017), essas e outras ações democratizaram a Educação Superior no Brasil, tornando-a mais acessível à população.

Com o passar do tempo, as universidades foram obtendo características de organização social, regidas por princípios como flexibilidade, competitividade e avaliação. No entanto, em vez de as universidades serem autônomas, elas estão cada vez mais atreladas a contratos de gestão e metas governamentais. Autores de linha crítica, como Turíbio e Santos (2017), chegam a afirmar que a dependência de recursos financeiros também interfere na liberdade acadêmica das universidades, que passam a ofertar cursos, assessorias e consultorias remuneradas para driblar os obstáculos impostos pelo mercado, fazendo com que o próprio mercado influencie em políticas públicas da área educacional.

A adoção de práticas gerenciais em uma instituição de Educação Superior privada foi estudada por Meyer e Meyer Junior (2013), onde constataram que, apesar de ter ganhos administrativos e financeiros de curto prazo, os resultados para a área acadêmica foram majoritariamente negativos. Portanto, pode-se perceber que as práticas que beneficiam a gestão nem sempre serão benéficas à academia, e vice-versa.

Isso ocorre em face das universidades serem sistemas complexos, onde existem diferentes subsistemas compostos por docentes, discentes e técnicos, com padrões culturais próprios, distinguindo a cultura organizacional entre as instituições de Educação Superior (MOTTA; VASCONCELOS, 2011). A implantação de novas estratégias no ambiente universitário é um processo lento, pois o processo de mudança costuma ser involuntário e não obrigatório, atraindo, geralmente, a participação de uma minoria que anseia pela mudança (MORITZ *et al.*, 2012).

Para Meyer Junior e Lopes (2015), “[...] um dos maiores desafios dos administradores universitários é a adoção de uma gestão que envolva múltiplas variáveis decorrentes de sua complexidade, em especial aquelas de caráter subjetivo e de difícil mensuração”. Para eles, a gestão universitária requer a combinação de arte e ciência, racionalidade e intuição, coragem e sensibilidade suficientes para tomar decisões, que divergem dos modelos racionais da iniciativa privada.

Devido às particularidades próprias de uma organização complexa, ao invés das IFES importarem modelos gerenciais das empresas, devem criar formas próprias de gestão que contribuam efetivamente ao desempenho desejado (MEYER; MEYER JUNIOR, 2013). Ribeiro (2017) destaca que “[...] alguns atributos são indispensáveis à gestão universitária neste terceiro milênio: a democracia participativa, a autonomia, o financiamento, a excelência acadêmica e a formação dos gestores”.

As universidades públicas brasileiras, diante de um cenário político, econômico, social e tecnológico instável, devem fazer de seu orçamento anual um instrumento de planejamento e de controle de seus recursos orçamentários, ajustando as metodologias de trabalho em todas as unidades ao orçamento disponível. Essas instituições têm autonomia financeira e administrativa para gerir e aplicar seus próprios bens e recursos financeiros, utilizando-os para viabilizar a execução de suas atividades (PIRES; ROSA; SILVA, 2010).

Gradativamente, as universidades têm sofrido cortes orçamentários e redução de aportes financeiros necessários à manutenção de suas atividades-fim, levando seus gestores a buscar nas receitas alternativas, como a prestação de serviços no mercado, o caminho para gerar receitas (CHAVES, 2009). Nas organizações acadêmicas, os processos decisórios são vistos como arenas políticas marcadas por barganha, negociação, cooptação e exercício de poder entre seus grupos de interesses (EBERHART; PASCUCI, 2014). Além disso, inexistência de capacidade cognitiva para o processamento de todas as informações e comparação exaustiva de cada alternativa de ação para implementação da melhor decisão.

O Estado busca investir em inovação, por meio de financiamentos e incentivos fiscais às universidades, possibilitando que estas instituições realizem pesquisas científicas e desenvolvam conhecimentos, que são compartilhados com as empresas e resultam em produtos e serviços gerados por esse processo. O papel atuante das universidades junto ao governo e às empresas certamente contribui para a promoção do desenvolvimento econômico e social (EBERHART; PASCUCI, 2014).

Também é fundamental que a comunidade externa participe de ações de planejamento e deliberações de outras instâncias, como reitoria, centros e departamento, pois a participação da sociedade resgata a soberania popular e incentiva os cidadãos a tomar decisões de interesse público, fazendo-os enxergar de outra forma questões culturais e sociais (TURÍBIO; SANTOS, 2017). Para que a democracia participativa ocorra, é importante que as instituições atuem com transparência e visibilidade em todos os seus setores, mantendo as portas sempre abertas à sociedade e seus movimentos sociais, ou seja, a democratização das universidades não ocorrerá tão somente envolvendo a sociedade nos órgãos deliberativos e colegiados, concluem Turíbio e Santos (2017).

Observa-se nas IFES o predomínio de disfunções burocráticas em seus procedimentos e nas ações de seus gestores, diante de uma estrutura, objetivos indefinidos e um cenário de mudanças frequentes, somados às influências políticas (GOMES *et al.*, 2013). As IFES são conhecidas por seus objetivos ambíguos e tecnologia complexa, gerando múltiplas

interpretações e variados equívocos relacionados às decisões, aos processos, às ações e aos resultados (MEYER JUNIOR; LOPES, 2015).

A pesquisa de Eberhart e Pascuci (2014), em uma universidade federal tecnológica brasileira, apontou que projetos tecnológicos de desenvolvimento de produtos, tecnologias e pesquisa aplicada são os modelos de cooperação mais utilizados entre empresas e universidades, apesar de envolver várias instâncias da instituição (setores de finanças, contratos, propriedade intelectual, dentre outros) até o contrato ser efetivamente assinado. Os referidos autores observaram que o excesso de procedimentos burocráticos causa morosidade na formalização desses acordos, inibindo a iniciativa dos agentes. Porém, contratos entre empresas e instituições de pesquisa exigem acordos formais e a gestão de projetos que minimizem o risco e estabeleçam de forma clara os termos sobre os objetivos dos projetos, direitos de propriedade, *royalties*, dentre outros (DREJER; JØRGENSEN, 2005).

O excesso de formalismo e a rigidez da legislação vigente desencadeiam uma disputa entre os gestores, que desejam administrar de forma racional a universidade, e os profissionais da área acadêmica que desejam autonomia e liberdade para exercerem suas atividades (MEYER; MEYER JUNIOR, 2013). O desafio de conciliar esses interesses é uma das mais importantes missões da gestão universitária.

Visando cumprir com o seu papel de agente transformador da sociedade, as IFES buscam empreender esforços e alcançar a excelência almejada na qualidade de ensino, inclusive, por meio do estudo, desenvolvimento e implantação de estratégias, para realizarem os ajustes necessários para o atendimento de sua finalidade social (GOMES *et al.*, 2015). Essa busca por resultados, muitas vezes, leva a adoção de ferramentas gerenciais.

Muitas abordagens empresariais, como, por exemplo, o *balanced scorecard*, o *empowerment*, o *benchmarking* e a melhoria contínua da qualidade são práticas gerenciais voltadas para o mercado, mas não se aplicam ao âmbito universitário, em que além da produtividade e da eficiência, a qualidade da educação e a produção intelectual e científica são primordiais (MEYER JUNIOR; LOPES, 2015).

Em ações voltadas para a institucionalização de suas práticas modernizadoras, conforme Sampaio e Laniado (2009), os gestores das IFES devem considerar a cultura e a mentalidade dos agentes envolvidos, que pode representar resistência a mudanças. Segundo as autoras, para a modernização da gestão universitária devem ser levados em conta a mudança de mentalidade dos envolvidos e a capacidade de participar em processos decisórios mais consensuais, que exigem tempo e habilidade política. Além disso, é necessário compromissos

com a mudança de longo prazo para influenciar as condutas dos sujeitos que atuam nas mais diversas instituições, sendo essas ações particularmente relevantes para as IFES que tem o papel de gerar saber e conhecimento, além de provocar transformações na própria sociedade em que estão inseridas.

Portanto, o desafio da gestão universitária é adotar estratégias, ferramentas e práticas gerenciais que auxiliem a alcançar resultados considerando suas características e particularidades. O transplante de práticas do setor empresarial já provou que nem sempre se revela eficaz (TOMA, 2012; MEYER; MEYER JUNIOR., 2013). Entretanto, o uso de estratégias é fundamental para garantir maior prestígio institucional para as IES, o qual se revela importante tanto para a área acadêmica quanto para os gestores (TOMA, 2012).

2.4. ESTRATÉGIAS DE PPP EM INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS

Neste tópico, abordaremos como as PPP podem ser utilizadas como estratégia de gestão para organizações complexas, como as IFES, ressaltando a importância dos entes privados para a gestão universitária e manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão dessas instituições.

As estratégias podem ser conceituadas como programas amplos para a definição e alcance de metas, além de serem associadas a três modelos: linear, composto pelo planejamento estratégico e formulação e implantação de estratégias; de estratégia adaptativa, baseado no modelo biológico evolucionista das organizações; e interpretativo, que enfatiza a legitimidade em vez de metas e lucro (MEYER JUNIOR; MURPHY, 2003).

Por um lado, o Planejamento Estratégico é visto pelos gestores universitários como uma ferramenta de gestão e de formação de estratégias deliberadas para cumprir determinações legais, por meio do PDI. Por outro, segundo Gomes *et al.* (2015), nota-se que as ações estratégicas costumam ocorrer de forma emergente, assim como são conduzidas de maneira fragmentada e intuitiva. No cotidiano, os gestores buscam realizar as adaptações necessárias para obterem os melhores resultados, exercendo a estratégia como prática, afirmam os autores.

A administração estratégica é um processo contínuo e interativo que visa manter a organização como um conjunto integrado a seu ambiente, sendo composta por cinco etapas: execução de uma análise do ambiente; estabelecimento da diretriz organizacional, em que são

definidos missão, objetivos, visão e valores; formulação da estratégia organizacional; implementação dessa estratégia; e controle estratégico, por meio de monitoramento e avaliação desse processo (ALDAY, 2000).

A definição da visão estratégica se torna indispensável para o desenvolvimento e a própria sobrevivência das IFES, considerando as rápidas mudanças e a imprevisibilidade no âmbito universitário causadas pelas novas tendências e necessidades dos clientes externos e internos dessas instituições (MEYER JUNIOR; MURPHY, 2003).

As estratégias são formuladas a partir de uma estrutura organizacional preexistente, podendo ser alterada a qualquer tempo pela gestão estratégica, baseando-se nas realidades e potências das organizações, como seus pontos fortes e fracos, além das oportunidades e ameaças (MINTZBERG *et al.*, 2008). Por envolver aspectos racionais, emocionais, intuitivos, simbolismos e manobras políticas, a etapa de formulação de estratégias em organizações complexas como as IFES desafia seus gestores, pois exige deles uma combinação de conhecimento, experiência, criatividade, sensibilidade, arte, negociação, dentre outras habilidades (MEYER JUNIOR; PASCUCCI; MANGOLIN, 2012).

A gestão estratégica praticada nessas organizações, consideradas sistemas frouxamente articulados, reveste-se de peculiaridades e características próprias não contempladas pelos modelos e abordagens empresariais (MEYER JUNIOR; PASCUCCI; MANGOLIN, 2012). Para obter êxito, o gestor universitário deve ter muita cautela com relação aos limites de gastos em cada ano, reservando recursos para os avanços estratégicos no ano seguinte (MEYER JUNIOR; MURPHY, 2003).

Como ressalta Ribeiro (2017, p. 360), “A gestão estratégica exige mudança de comportamento da universidade, de uma instituição elitista e burocrática para uma instituição atenta às mudanças no cenário político, econômico e social nacional e internacional”. Entretanto, segundo Gomes *et al.* (2015), o estudo da formação de estratégias nas IFES ainda não foi endossado. Para eles, trata-se de uma teoria em formação, que possui maior complexidade em função das suas características particulares e a expectativa gerada na sociedade, associadas à regulamentação e à fiscalização, por parte do MEC.

A literatura sobre gestão estratégica sugere que as PPP contribuem para a vantagem competitiva das organizações de três maneiras distintas: proporcionam economias de escala ao fornecer determinados serviços e atividades; propiciam economias de escopo, ou seja, a capacidade de explorar competências e capacidades da organização parceria; e possibilitam oportunidades de aprendizado mútuo entre os parceiros (BOVAIRD, 2004).

Devido à acelerada ascensão dos relacionamentos cooperativos, conforme Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), a formulação de estratégias tornou-se um processo conjunto, a ser desenvolvido com parceiros, por meio de uma rede de relacionamentos. Segundo os autores, o desenvolvimento de estratégias coletivas forma as alianças estratégicas, constituídas por “*Joint ventures*”, em que os parceiros assumem posições acionárias em novos negócios criados por eles, e por “acordos cooperativos”, que são formas não acionárias de cooperação, como contratos de longo prazo, licenciamentos e franquias, por exemplo. Uma forma de acordo cooperativo muito utilizada é a chamada terceirização estratégica, fazendo com que organizações terceirizadas, que possuem vantagens de produção em maior escala e custos inferiores, substituam hierarquias rígidas internamente e mercados abertos externamente (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Verger (2012) enfatiza que as PPP, que eram tradicionalmente implementadas em diversos setores, como energia, construção e abastecimento de água, passaram a ser adotadas como prática gerencial no campo da educação. Na esfera educacional, as PPP permitem combinar diferentes tipos de contratos, como, por exemplo, um contrato que inclui a execução de obras, envolvendo o projeto, reparo e expansão das instalações educacionais do parceiro privado, ou um contrato de arrendamento, no qual o investidor recebe ativos fixos em condições de arrendamento por um determinado período (SIMACHKOVA; TROTSENKO; SLUKIN, 2018).

As PPP estão sendo utilizadas para ampliar a infraestrutura escolar, por meio da construção e manutenção de edificações escolares, em que o governo geralmente contrata empresas privadas a longo prazo, tipicamente de 25 a 30 anos (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009). Ao compararmos o modelo de PPP com projetos de financiamento comuns na educação, constata-se que, além de resolver o problema da lacuna no investimento educacional, as PPP costumam introduzir tecnologia avançada e eficiência na gestão. Para Yin e Zhang (2019), o capital privado pode ser utilizado em projetos e operações mais avançados, inclusive em obras de infraestrutura nas IFES.

Na Dinamarca, a relação de empresas com instituições externas de pesquisa tem demonstrado ser tão importante tanto para a inovação quanto o investimento interno em pesquisa e desenvolvimento, pois possibilitam o compartilhamento de custos de investimentos das instalações laboratoriais e o envolvimento de pessoas em atividades de pesquisa e desenvolvimento (DREJER; JØRGENSEN, 2005). Dentre as razões para a frequência de colaboração entre instituições de pesquisa e o setor industrial ser considerada baixa, está a

diferença entre suas estruturas organizacionais, ressaltando a necessidade de implantação de mecanismos que possam estabelecer e facilitar a cooperação público-privada (DREJER; JØRGENSEN, 2005).

O Reino Unido, país pioneiro na implementação de PPP, também passou a utilizar essa modalidade de contratação para construir e gerir instituições educacionais, de modo que os entes privados ficavam encarregados de executar projetos de arquitetura e engenharia apenas referentes à infraestrutura (construção e manutenção das instituições), cabendo ao governo a prestação dos serviços pedagógicos, aprimorando a qualidade educacional (FERNANDEZ *et al.*, 2019). Já na China, com a expansão contínua da indústria educacional, aumentou-se o custo de capital de sua infraestrutura educacional, impossibilitando mantê-la apenas com recursos públicos, fazendo com que a iniciativa privada passasse a desempenhar um papel cada vez maior nos serviços de Educação Básica (MENG; XIU; QIAN, 2018).

Meng, Xiu e Qian (2018) destacam que, no campo da educação, os riscos podem ser classificados em: risco de estabelecimento (custo de construção que excede o orçamento); risco de construção (riscos de gastos excessivos e atraso no processo de construção); e risco de operação (quando o lucro da receita oriunda da operação real do projeto não atinge a meta estabelecida). De acordo com os autores, que estudaram a implantação de PPP em projetos educacionais chineses, devido à complexidade de seus *shareholders*, esses projetos costumam ter um custo mais alto em relação à gestão da comunicação, podendo resultar em assimetria de informação e má gestão e, conseqüentemente, afetar o bom andamento da PPP.

Portanto, o sistema educacional de cada país faz com que a implantação de PPP seja condicionada ao seu contexto social, cultural, político e econômico. No entanto, o fato é que parcerias público-privadas na educação, com financiamento público e administração privada, demonstraram seu potencial de implantação, inclusive, na educação de pessoas de baixa renda e crianças marginalizadas, em termos de acesso à escolaridade e qualidade de aprendizagem, criando uma nova abordagem institucional para o envolvimento do setor privado na educação pública (CHATTOPADHAY; NOGUEIRA, 2014).

No âmbito nacional, Rodrigues e Zucco (2018) avaliaram a experiência do município de Belo Horizonte/MG, que construiu, entre 2009 e 2015, e vem operando, escolas por meio de PPP. Os autores apontaram em sua pesquisa que o tempo de construção e o desempenho operacional pós-construção tiveram melhores resultados em relação às contratações tradicionais anteriores, em quase todos os dados analisados. Essa pesquisa não abrange as

IFES, porém, é uma das poucas experiências realizadas, na esfera educacional brasileira, que compara o modelo tradicional de contratação pública com o de PPP.

Outro exemplo de parceria entre os setores privado e público voltada para a educação no Brasil, foi estabelecida entre a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro e dois grupos empresariais, na qual o ente público supervisiona a provisão do currículo tradicional nas escolas, enquanto os entes privados supervisionam a entrega do ensino técnico (CHATTOPADHAY; NOGUEIRA, 2014). Tratando-se de PPP no ambiente universitário, há diversas possibilidades de parcerias entre as universidades públicas e privadas, entre universidades e empresas privadas, organizações governamentais, dentre outras (MEYER JUNIOR; MURPHY, 2003).

Entretanto, quando ocorrem falhas no processo de planejamento estratégico e quando a comunidade universitária não é envolvida nesse processo, as universidades perdem competitividade, alunos, recursos e prestígio, comprometendo seu futuro e a gestão das universidades (MEYER JUNIOR; PASCUCCHI; MANGOLIN, 2012). Assim, compete ao governo proporcionar mecanismos que auxiliem na construção da ponte entre as empresas e a pesquisa pública, como evidenciam Drejer e Jørgensen (2005). As autoras ressaltam que o conhecimento das universidades é transferido ao setor industrial quando os acadêmicos pesquisadores se formam e se tornam empregados dessas empresas.

Com a intermediação das fundações de apoio de direito privado, importantes mecanismos arrecadatórios e de gestão, as universidades públicas vêm realizando atividades caracterizadas como prestação de serviços de ensino, pesquisa e extensão para o mercado, por meio de assessorias e consultorias às empresas privadas (CHAVES, 2009). Kozlov *et al.* (2018) abordam a importância das parcerias estabelecidas entre instituições de Educação Superior e empresas geradoras de combustíveis e energia, principalmente, para o desenvolvimento de tecnologias modernas de produção intensiva de petróleo e gás. De acordo com os autores, as PPP são importantes para aumentar o potencial de investimento da estrutura educacional, fornecer orientação às IFES sobre as necessidades das empresas e desenvolver abordagens científicas e pedagógicas válidas, permitindo definir mecanismos efetivos de gestão e financiamento.

Além disso, as PPP possibilitam: a modernização do sistema de normas educacionais; a renovação de equipamentos de ensino e instalações por relações contratuais; a geração de novas vagas de estágio e atividades profissionais; a capacitação de professores e técnicos administrativos; o desenvolvimento de um ambiente competitivo; agir com transparência para

atrair novos investidores (KOZLOV *et al.*, 2018). Para a iniciativa privada, é vantajoso firmar convênios com as universidades, pois economizam com despesas de pessoal e podem contar com uma infraestrutura já instalada, contribuindo para o aumento de seu lucro (CHAVES, 2009).

Portanto, a contratação na modalidade PPP requer uma análise cuidadosa dos riscos transferíveis, do custo da prestação dos serviços (por meio do próprio Estado ou por entes da administração indireta) e do quanto a administração reduzirá em custos, caso opte por firmar a parceria com o ente privado (NAKAMURA, 2019). Segundo Nakamura (2019), caso ocorram falhas na etapa de planejamento, que venham a ocasionar prejuízos aos cofres públicos, possivelmente, acarretará na punição dos gestores que cometeram os equívocos por considerar-se ato de improbidade administrativa.

Apesar das resistências ideológicas em relação à PPP na área da educação, não se deve deixar de reconhecer que o ente privado dispõe de capacidade de gerenciamento e, por isso, pode propiciar o aumento da qualidade educacional, autonomia e flexibilização em relação a outros contratos, além do compartilhamento de riscos que ocorre entre os entes públicos e privados, da economia de recursos e da redução de prazos de execução (FERNANDEZ *et al.*, 2019).

Devido às PPP serem consideradas arranjos organizacionais híbridos, envolvem diferentes *stakeholders*, grupos e entidades que afetam ou são afetados pelo desenvolvimento dessas parcerias (MENEZES; HOFFMANN; ZANQUETTO FILHO, 2019). Gerenciar o planejamento, a aquisição e a operação de um projeto de PPP incumbe o gestor de lidar com problemas diversos das partes interessadas de modo simultâneo e de tomar decisões complexas a curto prazo (FARQUHARSON; TORRES DE MÄSTLE; YESCOMBE, 2011).

As PPP podem enfrentar resistência de alguns *stakeholders* das próprias organizações públicas, que podem enxergá-las como uma ameaça à estabilidade de seus empregos, bem como sindicatos do setor público podem visualizá-las como um meio de diminuir sua influência sobre seus termos e condições de trabalho de seus associados (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009). Quando, por exemplo, *stakeholders* de controle, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Procuradoria-Geral do Estado, observam divergências em relação aos demais órgãos pertencentes à estrutura estatal, ocasionam tensões, incertezas, aumento de custos de transação e menor celeridade (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016). Assim, como Cabral, Fernandes e Ribeiro (2016) ressaltam, os bancos e as agências de fomento devem estar alinhados com os financiadores dos projetos

de PPP e têm como principal função aportar recursos nas obras licitadas, além de poderem atuar como estruturadores e controladores dos repasses durante a construção e gestão dos projetos.

A formação da estratégia varia de acordo com o momento, oscilações do mercado, e com o comportamento da economia e de acionistas, executivos, gestores, executores, parceiros, concorrentes e clientes (GOMES *et al.*, 2015). Por tratar-se de organizações complexas, as IFES também possuem diferentes *stakeholders*.

Os reitores das IFES buscam tomar decisões que resultem em prestígio, poder e satisfação pessoal, evitando custos políticos, conflitos e greves, atuando em cenários de constantes transformações para a Educação Superior (MEYER JUNIOR; MURPHY, 2003). Para evitar desgastes políticos, a implantação de PPP nessas instituições deve, portanto, ser precedida de diálogos com a comunidade acadêmica, pelos quais os gestores explicariam os benefícios da adoção dessa estratégia para a instituição.

Em 2020, um grupo de docentes da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP) decidiu fabricar um modelo de respirador mais barato para hospitais brasileiros atenderem pacientes vítimas da COVID-19, e solicitaram o apoio da iniciativa privada para prosseguir com a pesquisa, que realizou doação de aproximadamente quatro milhões de reais e matéria-prima para a produção de 1.000 respiradores, com custo aproximado de 5% do valor praticado no mercado (CARVALHO, 2020). Na mesma perspectiva, o reitor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) buscou o apoio da iniciativa privada na busca de doações de equipamentos de proteção individuais para utilizar em seu Hospital Universitário e pretenia criar um departamento fixo para lidar com as doações (CARVALHO, 2020).

Diferente das maiores economias globais, em que dois terços do dinheiro para pesquisa e desenvolvimento tecnológico têm origem privada, no Brasil, o investimento privado é de apenas um terço do total (CARVALHO, 2020). No entanto, a pandemia de COVID-19 tem impulsionado ações de parcerias entre entes públicos e privados no Brasil, demonstrando que a autonomia universitária não é afetada e que, possivelmente, desencadearão futuros projetos e contratos de PPP.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção serão abordados os procedimentos metodológicos adotados para a realização desta pesquisa, no que compete à sua caracterização (qualitativa, interpretativa e descritiva), ao método investigativo (estudo de caso), além das técnicas utilizadas de coleta de dados (entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental) e de análise dos dados (análise de conteúdo de forma qualitativa, ou seja, sem considerar as frequências).

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E MÉTODO INVESTIGATIVO

Esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, interpretativa e descritiva. Para Creswell (2014), inicia-se uma pesquisa qualitativa com pressupostos e estruturas interpretativas, realizando-se estudos que abordam os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Segundo o autor, nesse tipo de pesquisa, o pesquisador costuma fazer uso de uma abordagem qualitativa de investigação, coletar dados no ambiente natural das pessoas e lugares estudados e analisar dados para estabelecer padrões ou temas.

O paradigma qualitativo parte da pesquisa da subjetividade, uma vez que se baseia no interpretativismo e no construtivismo, fazendo com que o pesquisador utilize múltiplas abordagens metodológicas e conceituações advindas de diferentes campos do saber (GODOI; BALSINI, 2006). Ao compararmos a abordagem quantitativa com a qualitativa, esta é mais intuitiva, maleável e adaptável em relação à evolução de hipóteses e à associação de índices de mensagem a variáveis diversas dos locutores, sendo recomendável empregar essa abordagem “[...] na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais” (BARDIN, 1977, p. 115).

Enquanto os métodos quantitativos possibilitam alcançar maior objetividade e, frequentemente, ignoram aspectos subjetivos e realidades organizacionais mais complexas, o método qualitativo proporciona maiores chances de descoberta de interações complexas e dinâmicas entre a organização e os fatores estratégicos (SNOW; THOMAS, 1994).

O estudo de caso interpretativo visa detectar padrões nos dados obtidos e desenvolver categorias conceituais que tornem possível a ilustração, confirmação ou oposição das suposições teóricas, sendo imprescindível que o pesquisador colete uma quantidade elevada de informações para tornar possível a teorização ou interpretação do fenômeno pesquisado

(GODOY, 2006). Este estudo se baseou na análise de um caso único de uma IFES de destaque nacional e internacional. Essa estratégia metodológica apresenta a vantagem de permitir maior profundidade na coleta e análise dos dados (YIN, 2015).

O foco do estudo de caso deve ser uma situação ou evento particular, sendo comumente utilizado para estudar situações individuais e sociais cotidianas, cabendo ao pesquisador possuir visão holística sobre o cenário em que os indivíduos desenvolvem seus sentimentos, pensamentos e ações, devendo ficar atento ao surgimento de novos significados, permitindo-se repensar o fenômeno de investigação (GODOY, 2006). No estudo de caso, a pesquisa é conduzida por um objetivo claro e os pesquisadores não devem atuar como participantes, apenas como investigadores-observadores (GODOY; BALSINI, 2006).

O estudo de caso descritivo se caracteriza pelo detalhamento de um fenômeno social pouco estudado, sendo ilustrada a complexidade e os aspectos envolvidos na situação analisada, devendo ser evitado guiar-se por hipóteses preestabelecidas, tampouco o levantamento de hipóteses genéricas (GODOY, 2006).

3.2 COLETA DE DADOS

A coleta dos dados foi constituída por três fontes: (a) dados primários coletados a partir de entrevistas semiestruturadas; (b) dados primários coletados com base nas observações do pesquisador; (c) dados secundários coletados a partir de consulta a publicações oficiais, documentos oficiais e documentos veiculados na mídia. Com isso, foi possível triangular os dados e obter maior confiança nos resultados (JICK, 1979).

As entrevistas foram pautadas por intermédio de roteiro com perguntas semiestruturadas aplicado aos gestores da UFSC que atuam em funções estratégicas. A escolha desse público se deveu ao fato de serem os sujeitos responsáveis pelo direcionamento estratégico da instituição. Assim sendo, foram entrevistados sete ocupantes de cargos de gestão, a saber: o Diretor-Geral do Gabinete da Reitoria, dois Pró-Reitores, dois Secretários da Gestão da Reitoria de 2018 a 2022, um dos Diretores de Centros de Ensino (designado para o mandato de 2016 a 2020) e o Procurador-Chefe da Procuradoria Federal, todos lotados em Unidades situadas em Florianópolis, no estado de Santa Catarina.

Os gestores entrevistados são responsáveis por tomar decisões em suas respectivas unidades administrativas em áreas como, por exemplo, administração, planejamento, ensino,

pesquisa, extensão, inovação e tecnologia da informação. Portanto, buscou-se entrevistar os gestores que eventualmente teriam relação direta com as PPP na universidade.

Justifica-se a escolha por servidores lotados no Campus Trindade da UFSC por se tratar do campus central da instituição. Conseqüentemente, os órgãos hierarquicamente superiores na estrutura administrativa da Instituição, os tomadores das decisões mais complexas estão sediados nesse local, além de também ocorrerem nesse Campus a imensa maioria das reuniões dos Conselhos superiores (Conselho Universitário e Conselho de Curadores). Ademais, é o maior campus em termos de extensão territorial (aproximadamente 400 mil metros quadrados) e abriga a maior parte dos cursos e a comunidade acadêmica mais numerosa em relação aos seus outros Campi.

O interesse nesses órgãos se deve especialmente pelo fato de que um processo de implantação de PPP na UFSC provavelmente seria submetido à análise e aprovação dessas instâncias administrativas, responsáveis pela gestão da universidade.

Na pesquisa qualitativa, colhem-se informações de um grande número de variáveis a partir de um número reduzido de casos, diferenciando-se da pesquisa quantitativa, em que se extrai dados de um grande número de casos sobre um pequeno número de variáveis (STAKE, 2013). Creswell (2014) destaca que o estudo de caso qualitativo deve utilizar diferentes formas de coletas de dados, como entrevistas, documentos, além de observações, permitindo maior aprofundamento e compreensão do caso estudado.

A utilização de variados instrumentos de coletas de dados e a confrontação dos mesmos aumenta a chance de construir modelos mais precisos, porém, aumenta a dificuldade da coleta de dados e da análise dos resultados (SNOW; THOMAS, 1994). A observação direta foi outro importante recurso utilizado na pesquisa, tendo em vista que o pesquisador trabalha na Coordenadoria de Contratos Terceirizados da UFSC. Na pesquisa qualitativa, essa técnica é de grande importância para a seleção dos dados de observação e na classificação das anotações de campo (JACCOUD; MAYER, 2008).

Certamente, a coleta de dados provenientes de fontes diversas de informação é a espinha dorsal de uma pesquisa qualitativa (CRESWELL, 2014). Após a coleta, foi realizada a triangulação dos dados obtidos, que consiste na combinação de dados extraídos de fontes diferentes, em locais e datas distintos, relacionando seus pontos em comum e divergentes (FLICK, 2004).

Cabe destacar que nesta pesquisa as informações coletadas com os gestores, somadas aos dados secundários obtidos nas pesquisas bibliográfica e documental, foram associados às

respostas de 11 especialistas da área de PPP. Portanto, foram entrevistadas amostras de duas populações: de gestores da UFSC e de pessoas consideradas especialistas em PPP, que não trabalham na instituição estudada. Acredita-se que, dessa forma, foi possível enriquecer ainda mais a pesquisa.

O critério de seleção dos entrevistados que compuseram a amostra de especialistas foi que possuísem reconhecido conhecimento sobre PPP, comprovado por meio de publicação de livros ou artigos científicos, ou conhecimento prático notório, confirmado por meio de trabalho em organização que atue com projetos de PPP.

Ressalta-se que os estudiosos e profissionais da área que foram entrevistados, não necessariamente precisam atuar na esfera educacional. Conforme já mencionado, são poucos os casos de PPP nesse âmbito, tornando-se dificultoso encontrar pessoas que se enquadrem nesse perfil. Por meio das informações coletadas, o pesquisador buscou: analisar as percepções dos gestores da UFSC sobre como as PPP podem contribuir para a gestão da Instituição; analisar as oportunidades de implementação de PPP em IFES; contextualizar os aspectos positivos e negativos para a implantação das PPP na UFSC, de acordo com a abordagem de Bovaird (2004); conhecer a percepção de gestores públicos acerca da implementação de PPP em IFES; propor ações estratégicas de implementação de PPP na UFSC.

Em relação às técnicas de coleta de dados, Godoy (2006) ressalta que as entrevistas semiestruturadas visam coletar dados descritivos, na linguagem dos entrevistados, sobre questões e situações referentes ao tema pesquisado, permitindo ao pesquisador utilizar um roteiro flexível, sendo comumente utilizadas em pesquisas complexas ou pouco exploradas. Assim sendo, acredita-se que essa técnica foi apropriada para estudar a implantação de PPP nas IFES, tema pouco estudado, complexo e que, possivelmente, divide opiniões.

Por não se utilizar do conceito de amostragem estatística, coube ao pesquisador decidir o momento de cessar as entrevistas ao detectar que as informações obtidas se tornavam redundantes (GODOY, 2006). Para Rego, Cunha e Meyer Junior. (2018), podem ser necessárias de 16 a 24 entrevistas para coletar informações mais texturizadas e alcançar a saturação teórica dos dados obtidos.

Embora se deva lembrar que, em pesquisas qualitativas, o número de entrevistados é menos importante do que a qualidade das entrevistas. Como destacam Rego, Cunha e Meyer Junior (2018), amostras pequenas, mas bem selecionadas, podem ser muito úteis para trabalhos de pesquisa e, inclusive, auxiliar a refinar teorias estabelecidas.

No Campus Trindade da UFSC estão sediados o Gabinete da Reitoria, sete Pró-Reitorias, 10 Secretarias e 10 Centros de Ensino. Foram realizadas entrevistas com a amostra de sete gestores, além de 11 especialistas em PPP. Buscou-se expor as percepções dos entrevistados, independentemente se corroboram, ou não, com o objeto do estudo, conforme preconizam Rego, Cunha e Meyer Junior (2018).

Os gestores entrevistados foram: o Diretor-Geral do Gabinete do Reitor; o Pró-Reitor de Administração; o Pró-Reitor de Assuntos Estudantis; o Secretário de Planejamento e Orçamento; o Secretário de Inovação; e um Diretor de Centro de Ensino (no caso, o Centro de Ciências Agrárias). Atualmente, são autoridades que tramitam processos licitatórios de prestação de serviços terceirizados e de obras e serviços de engenharia, por exemplo. Também foi convidado o Procurador-Chefe da Procuradoria Federal. Apesar de não integrar a estrutura da UFSC, a Procuradoria Federal é o órgão exclusivo de consultoria e assessoramento jurídico da IFES (AGU, 2020).

Os entrevistados receberam os convites por *e-mail* ou pelo aplicativo de celular *WhatsApp*, contendo o texto da apresentação da pesquisa descrito nos Apêndices A e B e as perguntas não foram encaminhadas previamente, foram proferidas apenas durante as entrevistas. O primeiro gestor da UFSC a responder a entrevista piloto foi o Secretário de Planejamento e o primeiro especialista participante foi o Coordenador Técnico da SC Participações e Parcerias S/A (Santa Catarina). No Quadro 1, a seguir, estão identificados, pela nomenclatura de seus cargos, todos os gestores e especialistas que aceitaram o convite e participaram da pesquisa, listados na ordem de realização das entrevistas.

Quadro 1 – Relação de entrevistas efetivamente realizadas

Identificação	Cargo	Classificação
Entrevistado 1 (E1)	Secretário de Planejamento	Gestor da UFSC
Entrevistado 2 (E2)	Pró-Reitor de Administração	Gestor da UFSC
Entrevistado 3 (E3)	Diretor-Geral do Gabinete do Reitor	Gestor da UFSC
Entrevistado 4 (E4)	Secretário de Inovação	Gestor da UFSC
Entrevistado 5 (E5)	Consultor especializado em PPP - Coordenador Técnico da SC Participações e Parcerias S/A (Santa Catarina)	Especialista PPP
Entrevistado 6 (E6)	Consultora especializada em PPP - Analista de Projetos de Concessão da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Especialista PPP
Entrevistado 7 (E7)	Consultora especializada em PPP - Secretária Municipal de Administração - Prefeitura Municipal de Palhoça/SC	Especialista PPP

(Continua...)

(Continuação Quadro 1)

Entrevistado 8 (E8)	Consultor especializado em PPP - Secretário Executivo de Parcerias Público-Privadas da SC Participações e Parcerias S/A (Santa Catarina)	Especialista PPP
Entrevistado 9 (E9)	Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à UFSC	Gestor da UFSC
Entrevistado 10 (E10)	Pró-Reitor de Assuntos Estudantis	Gestor da UFSC
Entrevistado 11 (E11)	Consultor especializado em PPP – Coordenador de Negócios da SC Participações e Parcerias S/A (Santa Catarina)	Especialista PPP
Entrevistado 12 (E12)	Consultora especializada em PPP e Autora de obra sobre o tema – Assessora jurídica da PBH Ativos S.A. (Belo Horizonte/MG)	Especialista PPP
Entrevistado 13 (E13)	Consultor especializado em PPP - Coordenador de Concessões e Parcerias da PBH Ativos S.A. (Belo Horizonte/MG)	Especialista PPP
Entrevistado 14 (E14)	Diretor do Centro de Ciências Agrárias	Gestor da UFSC
Entrevistado 15 (E15)	Consultor especializado em PPP - Gestor de Projetos de Estruturação de Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Ezute (São Paulo)	Especialista PPP
Entrevistado 16 (E16)	Consultor especializado em PPP - Assessor Especial no Governo do Distrito Federal e Autor de Obras sobre PPP	Especialista PPP
Entrevistado 17 (E17)	Professor sobre os temas PPP e concessões na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e na Fundação Getúlio Vargas (FGV), ambos em Brasília/DF.	Especialista PPP
Entrevistado 18 (E18)	Consultor especializado em PPP - Assessor Jurídico da Terracap (Brasília/DF)	Especialista PPP

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

A escolha dos gestores entrevistados se deve às atribuições de seus cargos, que se encontram detalhadas no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 - Atribuições das unidades de lotação dos gestores entrevistados

Secretário de Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar o planejamento institucional, a gestão orçamentária, financeira, contábil, a avaliação institucional, bem como a elaboração da prestação de contas anual. • Propor valores e diretrizes institucionais para a excelência da gestão. • Capacitar e aplicar os recursos, sistematizando e disseminando as informações para a melhoria contínua da UFSC. • Incorporar os fundamentos da excelência às ações da Instituição, de maneira continuada e em consonância com seu perfil e estratégias.
Pró-Reitor de Administração	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e acompanhar a execução das ações relativas à política de administração da Universidade, definida pelo Conselho Universitário, zelando pelo cumprimento das normas pertinentes. • Executar as rotinas administrativas atreladas aos processos da gestão patrimonial, serviços de compras e licitações, pactuação de contratos administrativos, concessões e convênios, abertura de processos, objetivando viabilizar a adequada consecução das atividades finalísticas da instituição. • Emitir portarias e outros atos administrativos que se façam necessários à consecução das atividades da respectiva área. • Executar outras atividades inerentes à área ou que venham a ser delegadas pelo Reitor.

(Continua...)

<p>Diretor-Geral do Gabinete do Reitor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assessorar diretamente o Reitor. • Dirigir, coordenar e fiscalizar os serviços administrativos do Gabinete. • Exercer o poder disciplinar no âmbito do Gabinete. • Transmitir determinações e recomendações do Reitor, no âmbito da Universidade. • Assistir ao Reitor no seu relacionamento institucional e administrativo. • Coordenar o cronograma das audiências diárias e os compromissos de agenda do Reitor. • Analisar os processos e expedientes dirigidos ao Reitor, proferindo despachos interlocutórios, quando for o caso. • Despachar com o Reitor os processos e expedientes pertinentes à Universidade. • Executar outras atividades inerentes à área ou que venham a ser delegadas pelo Reitor.
<p>Secretário de Inovação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar registro da propriedade intelectual junto aos órgãos competentes do Brasil e do exterior, bem como instrumentos de licenciamento de tecnologia, sem exclusividade. • Firmar instrumentos legais com parceiros externos que resguardem direitos de propriedade intelectual da instituição. • Firmar com parceiros externos documentos que não envolvam repasse de recursos financeiros. • Firmar documentos em que exista repasse de recursos do exterior, voltados para PD&I, mas que não gerem obrigações financeiras para a instituição.
<p>Pró-Reitor de Assuntos Estudantis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propor e acompanhar a execução de ações da política de assuntos estudantis da universidade, principalmente, no que se refere ao acesso, à permanência e à conclusão do curso de graduação presencial, nas seguintes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; assistência à saúde; inclusão digital; cultura, esporte e lazer; apoio pedagógico; movimentos estudantis e políticas sociais. • Desenvolver estudos e projetos visando à melhoria administrativa, o desenvolvimento organizacional e o aprimoramento de gestão, relacionados à política de assuntos estudantis. • Planejar, coordenar e avaliar a execução das atividades inerentes aos planos, programas e projetos vinculados à política de assuntos estudantis. • Estimular a implementação de planos, programas e projetos junto à comunidade estudantil. • Manter intercâmbio com outras entidades, tendo em vista ao desenvolvimento de atividades e serviços de interesse da comunidade estudantil. • Propor e desenvolver políticas de benefícios da Universidade, dirigida à comunidade estudantil. • Propor à autoridade competente a formalização de convênios a serem celebrados com outros organismos, quando relacionados à sua área de atuação, procedendo ao seu acompanhamento. • Apoiar e divulgar a realização de eventos de interesse da comunidade estudantil. • Emitir portarias e outros atos administrativos que se façam necessários à consecução das atividades da respectiva área. • Executar outras atividades inerentes à área ou que venham a ser delegadas pelo Reitor.

<p>Diretor de Unidade (Centro de Ensino)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir, coordenar, fiscalizar e superintender os serviços administrativos da Unidade. • Convocar e presidir as reuniões do Conselho da Unidade. • Aprovar a proposta orçamentária da Unidade, com base nas propostas dos Departamentos, encaminhando-a à Reitoria para elaboração do orçamento geral da Universidade. • Apresentar à Reitoria a prestação de contas do movimento financeiro anual. • Fiscalizar a execução do regime didático, zelando, junto aos Chefes de Departamentos, pela observância rigorosa dos horários, programas e atividades dos professores e alunos. • Cumprir e fazer cumprir as decisões dos Órgãos Superiores da Universidade e do Conselho da Unidade. • Aprovar a escala de férias proposta pelos Departamentos. • Propor ou determinar ao órgão competente a abertura de inquéritos administrativos. • Administrar o patrimônio da Unidade. • Fiscalizar o cumprimento da legislação federal de ensino, no âmbito da Unidade. • Baixar atos normativos próprios, bem como delegar competência, nos limites de suas atribuições. • Propor a lotação do pessoal administrativo nos diversos Departamentos. • Exercer o poder disciplinar no âmbito da Unidade. • Convocar as eleições nos Departamentos e para os representantes da Unidade nos Órgãos Colegiados da Administração Superior.
<p>Procurador-Chefe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos para a UFSC. • Manter a coerência dos entendimentos das manifestações jurídicas expedidas pela Procuradoria Federal. Isso é realizado por meio da orientação técnica dos Procuradores Federais em exercício e da aprovação de suas respectivas manifestações jurídicas. • Responder às consultas encaminhadas, prestar assessoramento jurídico e dirigir as ações de advocacia preventiva nas matérias que envolvam a aplicação da legislação da matéria finalística da UFSC (educação, ciência, cultura e tecnologia). • Na gestão, é do Gabinete a organização e controle da PF-UFSC e de suas unidades e a administração dos recursos humanos, materiais e tecnológicos postos à disposição da PF-UFSC. • As atribuições do Gabinete ainda incluem acompanhar ações judiciais relevantes e intermediar a comunicação entre a UFSC e os demais órgãos de execução da Procuradoria-geral Federal (PGF). Entre as situações mais comuns, está a prestação de subsídios pela UFSC à sua defesa judicial, o cumprimento de decisões judiciais, a prestação de informações em juízo e a inscrição dos débitos em dívida ativa.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados obtidos no *site* da UFSC (2020d) e no *site* da AGU (2020).

Foi utilizado o método de amostragem denominado *Snowball* (“Bola de Neve”), muito empregado em pesquisas qualitativas cujo foco de estudo aborda uma questão relacionada a um assunto particular, que requer o conhecimento dos entrevistados e a capacidade de indicação de outras pessoas aptas a responder à pesquisa (BIERNACKI; WALDORF, 1981).

Nesse método, o entrevistado nomeia outro participante que preencha o requisito necessário para responder a pesquisa na sequência, e assim sucessivamente (GOODMAN, 1961). Compara-se o aumento crescente do número de participantes em uma pesquisa, de forma análoga a uma bola de neve, que vai aumentando de tamanho ao descer uma montanha.

Foi solicitado aos gestores, após a conclusão de cada entrevista, que indicassem outro gestor da instituição, que recebeu o convite seguinte para responder aos questionamentos, e assim sucessivamente, até completar a amostra de sete entrevistados de uma população de 27 gestores.

As entrevistas foram realizadas com gestores que atuam em unidades administrativas distintas e cada um apresentou ideias e vivências diferentes, concordando em alguns pontos e discordando em outros. O mesmo ocorreu no decorrer das entrevistas com os especialistas, que possuem: áreas de formação diferentes (direito, engenharia, psicologia e administração, por exemplo); experiências profissionais distintas (a maioria atua ou já atuou na fase de planejamento ou de gestão de um projeto de PPP); vínculos com o setor público, ou não (uns atuam como consultores e assessores da iniciativa privada, outros são agentes públicos); trabalham em organizações de diferentes estados brasileiros (Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, por exemplo), inclusive em Brasília/DF.

Quando foi indicado alguém que já foi entrevistado ou se recusou a responder a entrevista anteriormente, foi solicitada pelo entrevistador uma nova indicação. O pesquisador também delimitou as opções de escolha da área de atuação do entrevistado seguinte, visando contemplar pontos de vista de gestores de diferentes unidades administrativas e acadêmicas, como de Diretores de Centros de Ensino, por exemplo.

O próprio pesquisador escolheu o primeiro especialista que foi entrevistado e, assim como nas entrevistas aos gestores universitários, foi solicitado aos especialistas que indicassem outra pessoa que preenchesse os requisitos mínimos para responder à entrevista, coletando o contato telefônico ou *e-mail*, realizando o agendamento prévio. Por ter sido utilizado o método *Snowball*, quando houve recusa em responder à entrevista pela pessoa indicada no final da entrevista anterior, solicitou-se a indicação de outra pessoa. Todos os gestores entrevistados são os titulares dos cargos que ocupam (não foram entrevistados substitutos, embora assim fosse feito nos casos em que o titular estivesse afastado).

Coube ao pesquisador especificar a população entrevistada, considerando sua relevância para melhor compreensão do objeto estudado; selecionar uma amostra para estudo; comparar medidas de interpretação da covariação; elaborar tabelas e quadros para melhor

ilustrar esta covariação (STAKE, 2013). A escolha dos entrevistados ocorreu com base na acessibilidade e conveniência.

A qualidade do diálogo com os entrevistados e a facilidade de acesso aos membros da amostra, comumente permitem obter as informações com uma quantidade reduzida de entrevistados (REGO; CUNHA; MEYER JUNIOR, 2018). Podemos considerar as entrevistas como fontes essenciais de evidência em estudos de caso por tratarem de assuntos humanos ou ações comportamentais (YIN, 2015).

Devido ao período de distanciamento social, necessário para reduzir os impactos da pandemia do COVID-19, a grande maioria das entrevistas foi realizada virtualmente, por meio de salas virtuais nos sítios eletrônicos do *Google Meet* e do *Whereby*. Apenas uma das entrevistas, com um dos gestores (Pró-Reitor de Administração), foi realizada presencialmente). A pedido de um dos especialistas, as perguntas foram encaminhadas e respondidas por meio de correio eletrônico. O uso de mídias sociais possibilitou que especialistas em PPP de outros estados, como Paraná e Minas Gerais, e do Distrito Federal, fossem entrevistados.

A gravação eletrônica e a transcrição proporcionam maior validade e confiabilidade às entrevistas, consideradas a principal fonte de informação em boa parte das pesquisas qualitativas (LANGLEY; ABDALLAH, 2011; YIN, 2015). Por essa razão, todas as entrevistas foram gravadas mediante a autorização dos entrevistados com o intuito de salvaguardar a veracidade e auxiliar a transcrição do conteúdo. Foram usados dois roteiros distintos, um para os especialistas e outro para os gestores da UFSC. Os roteiros de entrevistas que foram utilizados estão apresentados nos Apêndices A e B.

Foram aplicados questionários com perguntas abertas e realizados questionamentos além dos previstos nos modelos anexos, desencadeados por respostas obtidas no decorrer das entrevistas, que foram devidamente descritos no decorrer da etapa de análise das respostas. Os gestores e os especialistas foram entrevistados de forma alternada e não simultânea.

Também foram realizadas anotações que o entrevistador julgou relevante no Diário de Campo, tanto em relação à pesquisa documental quanto às entrevistas. Creswell (2014) afirma que no Diário de Campo deve ser realizada uma descrição narrativa consistente, imediatamente após as entrevistas, com o auxílio das gravações de áudio das respostas dos entrevistados, tomando os cuidados necessários para que os recursos tecnológicos não apresentem problemas e comprometam a coleta dos dados.

Para registrar as observações no campo, o pesquisador utilizou um protocolo observacional, no qual foram adotados critérios de observação minuciosos, com o registro das citações de forma precisa (CRESWELL, 2014). Nesse documento foram registradas anotações de campo, como, por exemplo, informações mais relevantes obtidas com as respostas dos entrevistados, e em documentos, como correspondências oficiais (CRESWELL *et al.*, 2007). De acordo Jaccoud e Mayer (2008, p. 2), “A progressão de uma observação obriga o pesquisador a permanecer constantemente à espreita de novas ideias e questões para verificação”. Ademais, foram extraídos outros dados secundários de sítios eletrônicos e documentos institucionais da UFSC. Grande parte desses documentos já é disponibilizada no sítio eletrônico¹ da Universidade, os quais foram elencados no Quadro 3.

Quadro 3 – Relação de documentos complementares

Nome do Documento	Órgão Gerador	Ano de Publicação
Relatório de Auditoria Anual de Contas 2013	Controladoria Geral da União	2014
Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna da UFSC – Exercício 2013 (RAINT 2013)	Auditoria Interna da UFSC	2014
Relatório de Auditoria Anual de Contas 2015	Controladoria Geral da União	2016
Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna da UFSC – Exercício 2015 (RAINT 2015)	Auditoria Interna da UFSC	2016
Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna da UFSC – Exercício 2018 (RAINT 2018)	Auditoria Interna da UFSC	2019
Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024	Secretaria de Planejamento da UFSC	2019
Contratos Terceirizados Vigentes da UFSC	Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC	2020

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

O pesquisador possui acesso aos sistemas de informação da UFSC, o que possibilitou a consulta de processos, contratos, ofícios, relatórios e outros documentos públicos em processos internos da Instituição, por meio do Sistema de Processos Administrativos (SPA) e do MATL (sistema para gerenciar procedimentos administrativos relacionados aos centros de custo da UFSC), nos quais são cadastrados os processos e os contratos terceirizados da instituição, respectivamente.

O Quadro 4 destaca as reuniões nas quais o pesquisador teve acesso para realizar observação direta. Esses locais são essencialmente reuniões que discutem questões administrativas afeitas a concessões e contratos administrativos, como as PPP.

¹ Disponível em: <<http://www.ufsc.br/>>. Acesso em: set. 2020.

Quadro 4 – Reuniões para observação direta

Reunião	Periodicidade da Reunião	Participantes
Conselho Universitário	Mensal	Representantes da comunidade universitária
Gestores da Pró-Reitoria de Administração	Mensal	Diretores e Coordenadores vinculados à Pró-Reitoria de Administração

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

Com intuito de identificar se há dentre os gestores da UFSC disposição por parte da instituição para trabalhar de maneira colaborativa com agentes externos da Universidade, o pesquisador assistiu oito reuniões do Conselho Universitário (CUn), que ocorreram entre 20 de julho de 2020 e 8 de agosto de 2020, cujo conteúdo foi transmitido pela internet. Com a suspensão das atividades presenciais, devido à pandemia do novo coronavírus, as reuniões passaram a ser realizadas apenas de forma virtual e transmitidas ao vivo, sendo concedido o livre acesso para assisti-las.

O pesquisador também realizou a observação direta em reuniões da Pró-Reitoria de Administração, que ocorreram de forma presencial mensalmente no ano de 2019 e que, em 2020, tornaram-se mais esporádicas, por conta da pandemia. Recados e debates que em 2019 costumavam ocorrer nessas reuniões, passaram a ser comentados em um grupo do aplicativo de celular *WhatsApp*.

3.3 ANÁLISE DE DADOS

Após a etapa da coleta de dados, foi realizada a transcrição dos dados e, posteriormente, a análise do conteúdo. Inicialmente, foi feito o agrupamento dos dados, categorizando-os independentemente de sua origem. Com isso, buscou-se observar padrões de respostas, tendências e informações novas.

Bardin (1977) conceitua a análise de dados como o conjunto de técnicas de análise de comunicações, em que são utilizados procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever o conteúdo das mensagens, visando identificar informações relativas às condições de produção e recepção dessas mensagens, recorrendo a indicadores. A análise de dados em estudos de caso se caracteriza pela descrição detalhada do caso estudado e, sobretudo, de seu contexto, buscando estabelecer padrões e procurando correspondências entre duas ou mais categorias (CRESWELL, 2014).

Após reunir os dados, foram confrontados os padrões e adversidades nas respostas, permitindo associações e comparações, objetivando enriquecer a análise. O processo de categorização (passagem de dados brutos a dados organizados) seguiu os princípios da exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade, fidelidade e produtividade (BARDIN, 1977).

A análise do conteúdo das respostas foi associada com os conhecimentos obtidos na pesquisa bibliográfica e com os dados secundários e as observações, buscando-se neles o constructo teórico para melhor analisar as declarações dos entrevistados e a viabilidade de suas sugestões. Todo o trabalho de análise foi realizado sem o apoio de *softwares* específicos de análise de dados qualitativos, mas comparando as evidências relatadas nas transcrições e nos diários de campo.

O processo de análise de dados é um trabalho cuidadoso que exige criatividade e intuição do pesquisador, que deve ficar atento a pressupostos e significados ainda não estabelecidos (GODOY, 2006). Esse é um processo sistemático, abrangente, flexível, que requer disciplina, organização, perseverança, precisão e riqueza de detalhes, acrescenta a autora.

Ao associar as respostas dos gestores com as dos especialistas e com as informações coletadas nas pesquisas bibliográfica e documental, buscou-se subsidiar a hipótese de que as PPP podem contribuir para a gestão das IFES e identificar oportunidades relacionadas com esse tema. Assim, foram utilizadas as categorias de análise Parcerias Público-Privadas, Estratégias Organizacionais e Gestão Universitária, cujos principais subsídios teóricos e evidências empíricas foram listados no Quadro 5, que segue.

Quadro 5 – Categorias de análise

Categorias de Análise	Principais Subsídios Teóricos	Evidências Empíricas
Parcerias Público-Privadas	Akintoye e Kumaraswamy (2016); Bovaird (2004); Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011); Brito e Silveira (2005); Chou e Pramudawardhani (2015); De Melo e Secchi (2012); Ghobadian <i>et al.</i> (2004); Kettle (2016); Kivleniece e Quelin, (2012); Mrak (2006); Nakamura (2019); Pasin (2012); Peci e Sobral (2007); Périco e Rebelatto (2005); Reis e Cabral (2017); San'Anna (2018); Thamer e Lazzarini (2015); Yescombe (2007).	Dados Primários: entrevistas semiestruturadas. Dados Secundários: consulta a publicações, documentos oficiais e documentos veiculados na mídia..

(Continua...)

(Continuação Quadro 5)

Estratégias Organizacionais	Alday (2000); Meyer Junior e Murphy (2003); Mintzberg <i>et al.</i> (2008); Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010); Meyer Junior, Pascucci e Mangolin (2012).	Dados Primários: entrevistas semiestruturadas e observação do pesquisador. Dados Secundários: consulta a publicações, documentos oficiais e documentos veiculados na mídia.
Gestão Universitária	Motta e Vasconcelos (2011); Meyer e Meyer Junior (2013); Eberhart e Pascuci (2014); Meyer Junior e Lopes (2015); Turíbio e Santos (2017).	Dados Primários: entrevistas semiestruturadas e observação do pesquisador; Dados Secundários: consulta a publicações, documentos oficiais e documentos veiculados na mídia.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

Durante a etapa de análise dos dados, o entrevistador buscou associar as informações obtidas nas entrevistas com a pesquisa bibliográfica, realizada na etapa de referencial teórico. e com a pesquisa documental, como, por exemplo, relatórios e sítios eletrônicos da instituição estudada, e fontes externas, como jornais. Ao assistir reuniões dos gestores e sessões do Conselho Universitário, as que foram abertas ao público ou cujo conteúdo da gravação foi disponibilizado na internet, nelas não foi identificado algo que tivesse relação direta com o tema PPP, mas confirmou informações apresentadas pelos gestores

Outrossim, com as respostas dos gestores da UFSC, foi possível identificar os motivos potenciais para a implementação de PPP na Instituição, com base na abordagem de Bovaird (2004). Nesse sentido, por meio do Quadro 6, é apresentado o resumo dos procedimentos metodológicos que caracterizaram esta pesquisa.

Quadro 6 – Resumo da metodologia

Caracterização da Pesquisa	Qualitativa, Interpretativa e Descritiva
Método Investigativo	Estudo de Caso
Técnicas de Coleta de Dados	Observação, entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental
Quantidade de Entrevistados	18 (dezoito)
Classificação da Amostra	7 (sete) gestores universitários e 11 (onze) especialistas em PPP
Análise de Dados	Análise de Conteúdo (de forma qualitativa, sem considerar as frequências)
Ferramentas Empregadas	Questionários, Protocolo Observacional e Diário de Campo

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

No Quadro 7, estão dispostas as ferramentas utilizadas para alcançar cada um dos objetivos específicos propostos:

Quadro 7 – Instrumentos Utilizados para Atingir os Objetivos Específicos

Objetivos Específicos	Instrumentos de Coleta de Dados
Estudar as PPP no Brasil e sua evolução histórica.	Pesquisas bibliográfica e documental.
Analisar as oportunidades de implementação de PPP em Instituições Federais de Educação Superior (IFES).	Entrevistas semiestruturadas e pesquisas bibliográfica e documental, com o registro das anotações em Diário de Campo.
Contextualizar os aspectos positivos e negativos para a implantação das PPP na UFSC, de acordo com a abordagem de Bovaird (2004).	Entrevistas semiestruturadas e pesquisas bibliográfica e documental, com o registro das anotações em Diário de Campo.
Conhecer a percepção de gestores públicos acerca da implementação de PPP em IFES.	Entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas, aplicadas aos gestores universitários e aos especialistas em PPP (um modelo de questionário para cada uma destas classificações).
Propor estratégias de implementação de PPP nas IFES.	Entrevistas semiestruturadas e pesquisas bibliográfica e documental, com o registro das anotações em Diário de Campo.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

4. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS

Neste capítulo, será realizada a descrição do caso estudado e dos dados coletados. Com base nas respostas proferidas nas entrevistas e nas pesquisas bibliográfica e documental, serão apresentados os desafios da gestão universitária e os obstáculos, os motivos e as oportunidades para a implementação de Parcerias Público-Privadas (PPP) na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Os potenciais motivos e os resultados obtidos serão associados à abordagem de Bovaird (2004). As informações coletadas na pesquisa serão sintetizadas em dois quadros, nos quais serão listados os desafios que serão enfrentados pela gestão universitária e os motivos para implantar PPP na UFSC. Além disso, servirão como base para a elaboração das oportunidades de implementação de PPP na UFSC e quais ações estratégicas a Instituição deverá realizar para aumentar as chances de sucesso dessas parcerias.

4.1 DESCRIÇÃO DO CASO

A instituição escolhida para analisar a viabilidade da implantação de PPP foi a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), autarquia fundada em 1960, que possui cinco campi em funcionamento nas cidades de Florianópolis, Araranguá, Blumenau, Curitiba e Joinville, no estado de Santa Catarina. Em 2019, contabilizou 28.524 acadêmicos matriculados dentre seus 120 cursos de graduação; e 9.770 discentes em seus cursos de pós-graduação, sendo sete especializações, 67 mestrados, 20 mestrados profissionais, 58 doutorados e um doutorado profissional (UFSC, 2020a). A estrutura da UFSC é composta pela Reitoria, órgão executivo máximo da administração superior da Instituição, por sete Pró-Reitorias, 10 Secretarias e 15 Centros de Ensino (UFSC, 2020b).

Os órgãos deliberativos centrais que compõem a UFSC são o Conselho Universitário, Conselho de Curadores, Câmara de Graduação, Câmara de Pós-Graduação, Câmara de Pesquisa e Câmara de Extensão. A Universidade também contém como órgãos suplementares a Biblioteca Universitária, o Biotério Central, a Editora Universitária, o Restaurante Universitário, o Museu de Arqueologia e Etnologia Professor Oswaldo Rodrigues Cabral e o Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago (UFSC, 2020b).

Em 2019, o Hospital Universitário possuía 212 leitos em uso, onde foram realizados 113.497 atendimentos ambulatoriais, 52.796 atendimentos de emergência, 10.523 internações clínicas e 3.461 procedimentos cirúrgicos em centro cirúrgico. Em seus Restaurantes Universitários foram servidas no mesmo ano 2.761.424 refeições (UFSC, 2020a).

A UFSC possui em sua estrutura o Núcleo de Desenvolvimento Infantil, que ofereceu, no mesmo ano, Educação Infantil a 216 crianças; e o Colégio Aplicação, com turmas de Ensinos Fundamental e Médio, com 721 e 284 alunos, respectivamente (UFSC, 2020a).

Para atender a todos os 39.515 discentes nos seus campi, no Hospital Universitário e em outras unidades vinculadas à Instituição (como fazendas experimentais, laboratórios e outros espaços externos), em 2019, a UFSC contou com um quadro de 2.758 docentes, 3.071 técnicos administrativos, 4.378 bolsistas. No mesmo ano, possuía 373 Acordos de Cooperação Internacionais vigentes, 3.218 Projetos de Pesquisa e 22.153 Ações de Extensão (UFSC, 2020a).

A UFSC é reconhecida no cenário nacional e internacional em rankings de universidades, como, por exemplo: (a) quarta melhor universidade federal brasileira, de acordo com o Ranking Universitário Folha (RUF) de 2019 (RANKING..., 2020); (b) décima segunda posição no ranking de universidades da América Latina em 2019, apresentada pela revista britânica *Times Higher Education* (THE, 2020).

No decorrer da análise dos dados serão referenciados pelos entrevistados locais da UFSC, como: o Centro de Convivência e o Centro de Cultura e Eventos, situados no Campus de Florianópolis/SC; as duas fazendas experimentais vinculadas ao Centro de Ciências Agrárias (CCA), localizadas na mesma cidade e em Balneário Barra do Sul/SC; e laboratórios de pesquisa, como o Laboratório de Camarões Marinhos e o Laboratório de Moluscos Marinhos, ambos situados na capital do estado de Santa Catarina.

Em muitas de suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, veremos que a UFSC já desempenha ações com o apoio da iniciativa privada, por meio de contratos de prestação de serviços terceirizados, convênios, contratos fundacionais e de propriedade intelectual, dentre outras formas de vínculo. Entretanto, assim como nas demais IFES, nunca foi implementado o modelo de PPP na UFSC.

4.2 DESCRIÇÃO DOS DADOS

Após a realização de cada uma das entrevistas semiestruturadas com os gestores da UFSC e com profissionais que atuam na área de PPP ou lecionam sobre o tema, identificados neste trabalho como especialistas em PPP, as respostas obtidas foram transcritas e, posteriormente, agrupadas por assunto e opiniões proferidas.

4.3 DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA

São inúmeros os desafios que se apresentam aos gestores universitários em todo o mundo. E, nas universidades públicas brasileiras, essa realidade não é diferente. Dentre os inúmeros desafios que podem ser elencados, inicia-se pela falta de recursos financeiros, que foi apontado pela maior parte dos gestores entrevistados, os quais alegam que a dependência quase exclusiva do orçamento público se tornou inviável, sendo necessário estudar novas formas de captação de recursos para complementar e permitir novos investimentos.

Para ilustrar essa problemática, destaca-se que os recursos de capital, destinados à rubrica de obras e ampliação da estrutura física, são insuficientes, inclusive, para concluir as obras que já se encontram em andamento. Segundo o Entrevistado 01 (E01), seriam necessários, no mínimo, R\$60.000.000,00 para prosseguir com a construção de um Campus na cidade de Joinville/SC, por exemplo. Considerando o orçamento anual da UFSC para 2020, a instituição teria que utilizar todo o seu orçamento anual durante o período de, aproximadamente, cinco anos para conseguir concluir a obra (E01). Entretanto, mesmo com esse desafio, o mesmo entrevistado ainda afirmou que a UFSC é cobrada com frequência por órgãos de controle e por políticos sobre a continuidade e conclusão dessa obra.

Um segundo desafio se refere à falta de infraestrutura nos campi da UFSC que não possuem sedes próprias. Isso foi evidenciado pelo Entrevistado E10, ao afirmar que a ausência de sedes próprias dos campi situados nas cidades de Araranguá, Blumenau e Joinville e a necessidade de utilização de recursos de custeio para o pagamento dos aluguéis, tornam ainda mais difícil o direcionamento de recursos para a ampliação de sua infraestrutura física.

Portanto, é notório nos depoimentos de E01 e E10 que a relação contratual existente com a iniciativa privada nessas cidades, na condição de locatária, compromete,

consideravelmente, seu orçamento de custeio, o qual poderia ser utilizado em investimentos para incrementar a infraestrutura da instituição. Atualmente, o Campus de Joinville está sediado em um parque empresarial, próximo de indústrias, e a UFSC paga aluguel ao grupo empresarial proprietário do espaço, afirmou o E01. Por estar sediado em um centro industrial, o Pró-Reitor de Administração (E02) e o Diretor-Geral do Gabinete do Reitor (E03) mencionaram que isso aproximou a UFSC das entidades privadas da região e, conseqüentemente, a fez desenvolver projetos de pesquisa colaborativos, possibilitando combinar teoria e prática aos envolvidos.

Essa relação entre o Campus de Joinville e o parque industrial onde está instalado é classificado pelo E03 como uma relação de parceria que vai além da relação locador e locatário, tendo em vista que no local estão instaladas aproximadamente 170 empresas, dentre as quais uma indústria do ramo automobilístico, sendo considerado um dos maiores parques industriais da América Latina. Isso traz benefícios, não para captação de recursos, mas para a capacitação de alunos dos cursos de engenharia que estudam lá, pois muitos atuam como estagiários nessas empresas, complementa um dos entrevistados.

Dos sete gestores entrevistados, seis deles ressaltaram que os recursos financeiros disponíveis são insuficientes para iniciar novas obras de maior porte. Foi informado pelo E01 que uma obra em andamento, será concluída somente porque a UFSC recebeu um recurso adicional, caso não o tivesse recebido, o orçamento seria direcionado apenas para a manutenção das edificações já existentes e que, ainda assim, seria insuficiente para realizá-la. O entrevistado E10 ressaltou que *“Os orçamentos dos últimos três ou quatro anos são irrisórios diante da demanda de estrutura física”*. Já o E13, complementou que: *“Determinados serviços públicos, como o caso da educação, não podem ficar reféns do orçamento geral da União, e isso acontece com frequência”*.

O terceiro desafio apontado foi a falta de autonomia universitária para empregar recursos financeiros e tomar decisões sobre a contratação de pessoas, em decorrência da elevada dependência do Governo Federal. Os entrevistados E01 e E03 deram ênfase especial a esse problema. Este último, inclusive, enfatizou que os recursos humanos disponíveis atualmente são insuficientes para atender às demandas.

O quarto desafio descrito foi fazer com que os servidores trabalhem juntos, em prol de um objetivo comum e do desenvolvimento da Instituição, e mantê-los motivados, atribuindo essas dificuldades a problemas de comunicação e a carência de mecanismos de motivação e

comunicação eficientes. Sem o apoio dos servidores na implantação de melhorias, torna-se mais difícil colocá-las em prática, alegou o E01.

Outro aspecto que pode ser considerado desafiador, principalmente, para organizações que nunca implementaram PPP, é a modelagem adequada do projeto. Conforme apontado pelo E07, o projeto não pode ser conduzido apenas pela iniciativa privada, pois sem o acompanhamento da administração, o projeto servirá apenas o interesse privado: *“Esses projetos devem ser muito bem fiscalizados, muito bem regulado, para que sejam conduzidos da melhor forma possível”*, ressaltou o entrevistado. Para o E16, o desafio das PPP nas Instituições de Ensino Superior é torná-las mais colaborativas, dinâmicas e profundamente integradas com a comunidade que a circunda.

O E08 complementa que o investidor será atraído se houver um projeto consistente, que tenha viabilidade econômico-financeira e jurídica, que os riscos ambientais sejam mitigados, a governança esteja muito clara e os contratos sejam sólidos. O entrevistado entende que, para o desenvolvimento de um projeto de PPP, é necessário dispor de uma equipe técnica, da própria instituição ou contratada.

Em suma, dentre os cinco desafios apontados, o mais latente, na ótica dos gestores universitários, foi a insuficiência de recursos financeiro-orçamentários. De acordo com o E10, as PPP possibilitariam novas alternativas de captação e, por conseguinte, reduziriam a pressão existente sob os gestores, que são cobrados para fazer muito com poucos recursos.

A falta de recursos, inclusive, traz impacto para a atividade finalística da universidade. Alguns laboratórios conseguem sobreviver porque chegaram a certo nível tecnológico, mas há muitos novos docentes que não conseguem alavancar suas pesquisas por não ter acesso à bolsistas e aos recursos, afirmou o E14.

O Quadro 8 ilustra, de forma sintética, os cinco principais desafios da gestão universitária que foram apontados pelos entrevistados.

Quadro 8 – Desafios da Gestão Universitária

Resumo dos Desafios Apontados pelos Entrevistados
1) Insuficiência de recursos financeiro-orçamentários.
2) Falta de infraestrutura nos campi da UFSC que não possuem sedes próprias.
3) Carência de autonomia universitária para empregar recursos financeiros e tomar decisões sobre a contratação de pessoas, em decorrência da elevada dependência do Governo Federal.
4) Conseguir fazer com que os servidores trabalhem juntos em prol de um objetivo comum e do desenvolvimento da Instituição e mantê-los motivados.
5) Realizar a modelagem e fiscalização de um projeto de PPP que nunca foi implementado em IFES.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

4.4 OBSTÁCULOS PARA A ADOÇÃO DE PPP NAS IFES

A implementação de PPP em IFES, apesar de oferecer possibilidades de avanços em termos de gestão, também desencadeia alguns obstáculos. O fato de nunca ter sido celebrado uma PPP por uma IFES faz com que se tenha que enfrentar os problemas típicos que circundam qualquer inovação no setor público.

De acordo com todos os especialistas em PPP entrevistados, não há empecilhos na Lei nº 11.079/2004 para a aplicação de PPP nas IFES (BRASIL, 2004). Apesar de não haver impedimento legal para a adoção de estratégias de PPP pela gestão universitária, os gestores e especialistas entrevistados apresentam os obstáculos que auxiliam a compreender por que, até o momento, nenhum contrato de PPP foi firmado por uma universidade ou instituto federal.

Dos sete gestores entrevistados, seis classificaram que o viés político e ideológico é a principal barreira existente no ambiente universitário quando são debatidas as relações de mercado entre a UFSC e a iniciativa privada. Para o E04, torna-se negativo o fato de o viés político interferir na racionalidade da gestão e nos princípios da administração pública. As universidades públicas federais, antes de serem uma instituição de ensino, pesquisa e extensão, ela é uma instituição política, complementou o E01.

E01, inclusive, alegou já ter deixado de apresentar uma proposta de parceria com um ente privado a outros membros da Instituição por receio de ser erroneamente acusado de ter interesse em privatizar a Instituição e comercializar a educação, sem levar-se em consideração que continuaria sendo ofertado o ensino de forma gratuita e com qualidade.

A fala do E10 confirma como é delicado tratar sobre o tema PPP no âmbito universitário:

Eu acho que o principal obstáculo é político. Sempre que se fala nessas duas palavrinhas juntas, público e privado, tem gente que se arrepia, que já é contra de antemão, já tem um pré-conceito sobre isso. Confundem PPP com a venda ou privatização da Universidade, acham que vão ter que pagar para entrar. (E10).

Isso foi corroborado por E08: *“Pela minha experiência e percepção pessoal, percebo que existe um certo preconceito, regado por questões ideológicas, da participação privada dentro das universidades. E ocorrem muitas distorções neste sentido”*.

Apesar das desconfianças em relação às PPP, o entrevistado E12 expõe que as razões para tal temor devem ser limitadas visto que *“o conteúdo programático, as técnicas de*

apuração didáticas, a avaliação dos alunos, enfim, tudo isso continua nas mãos do poder público”.

Ainda que, aparentemente, nunca tenha sido realizada uma pesquisa formal de opinião com a comunidade universitária em relação ao tema PPP, um dos gestores entrevistados, que é Diretor de um Centro de Ensino, alegou: *“Dependendo do Centro de Ensino, terão questões ideológicas mais fortes”.*

Quatro de 18 entrevistados alegam que certamente a adoção de PPP na UFSC seria matéria a ser discutida no âmbito do Conselho Universitário e do Conselho de Curadores, e poderia enfrentar resistência política pela interpretação equivocada mencionada anteriormente. Fica claro, portanto, que cabe ao Conselho Universitário e à Reitoria, os então detentores do poder de tomada de decisão dentro das IFES, de uma maneira muito clara, transparente e explícita, demonstrar o interesse nesse tipo de parceria para dar certo, pois, caso contrário, o clima de incerteza afugentaria os investidores.

Visando dar maior transparência às ações, evitar problemas de interpretação e gerar o *feedback* à comunidade acadêmica, o E07, que atua na gestão do segundo contrato de PPP firmado em Santa Catarina, destaca que é importante a promoção de debates públicos sobre o tema, que possibilitam o envolvimento de toda a comunidade. E o E17, que leciona sobre o tema PPP, alega que *“uma agenda como essa, se não for muito bem discutida e analisada, poderá enfrentar uma resistência muito forte, havendo a necessidade de se discutir o que é uma PPP e como que ela funciona”.*

O E12, especialista que trabalha prestando assessoria jurídica na área de PPP, orienta que *“para combater a resistência das partes interessadas, o projeto precisa ser bem explicado, tem que saber ouvir e discutir e, principalmente, convencer por meio de audiência pública, de consulta pública, com os envolvidos, inclusive com associações de classes”*, sendo necessário argumentar, apresentando exemplos que deram certo e explicando que os cargos públicos e os aspectos pedagógicos seriam preservados.

Essa resistência comumente se origina em sindicatos e associações de classes. Para E07, se as PPP provocarem alguma demissão, os sindicatos serão totalmente contrários ao projeto, mesmo que se demitam 10 pessoas para beneficiar duzentas mil, eles irão se posicionar contra o projeto por essas pessoas.

Segundo três gestores entrevistados (E02, E03 e E09), a atual gestão da UFSC já manifestou interesse em construir um novo Centro de Convivência em parceria com a iniciativa privada. No entanto, pelas respostas obtidas, notou-se que parte dos gestores

confunde o conceito de PPP com concessão de espaço. Inclusive, o grupo gestor da UFSC já discutiu sobre a possibilidade de demolição da estrutura existente e construção de um edifício de aproximadamente 10 andares no local, dando o direito ao investidor privado explorar economicamente parte da edificação por determinado período, ficando isento de pagamento de contraprestações, ou seja, não pagaria aluguel para a Instituição, afirmou o E03.

Portanto, foi proposto por três gestores (E01, E03 e E10) que entes privados construam novas edificações e as utilizem por determinado período, sendo a isenção de pagamento de contraprestações a forma de contrapartida. Esse modelo já foi adotado pela UFSC, porém, foram formalizados termos de cessão, concessão e permissão de uso, modelos contratuais regulamentados pelas Leis n.ºs. 8.666/1993 e 8.987/1995, e não pela Lei n.º 11.079/2004 (UFSC, 2020c; BRASIL, 1993, 1995, 2004).

Outro ponto identificado, que merece destaque, foi a alegação de seis dos sete gestores entrevistados por desconhecer a Lei n.º 11.079/2004, conhecida como a Lei das PPP (BRASIL, 2004). O fato de apenas um dos gestores alegar ter alguma noção sobre o conteúdo dessa legislação (nenhum dos gestores alegou ter pleno conhecimento), infere-se que isso é um obstáculo para que a Instituição passe a adotar as PPP como estratégia de gestão. O desconhecimento e o despreparo de agentes públicos são os principais obstáculos para a adoção de PPP e concessões (OTTA, 2020).

Apesar de acreditar no potencial de PPP em instituições ou sistemas de educação, o E05, que é Coordenador Técnico da SC Parcerias, argumenta que *“as PPP não são uma solução milagrosa, não são uma bala de prata que resolve todos os males”*. Segundo ele, em alguns casos, fazer uma PPP pode ser uma saída interessante, mas há situações em que a própria gestão pública pode ser a melhor alternativa.

De acordo com o E07, as PPP têm potencial para resolução de qualquer problema público que envolva falta de recursos, mas na área de educação sua implantação pode ser um pouco mais difícil e inviável, pela forma como a educação no país atualmente é conduzida e como o sistema educacional é estruturado. O entrevistado observou que *“Na área de educação a gente ainda não tem bons exemplos para que eu possa dizer com toda a certeza que eu acho que seja uma boa estratégia”*, alegando, assim, nunca ter presenciado em congressos e treinamentos que participou a discussão sobre a abordagem de PPP no ensino.

Nas atividades-fim da universidade, principalmente de ensino, seria ainda mais difícil implantar PPP, pois se o corpo docente fosse contratado nesse formato, vinculado a contratos temporários, provavelmente afetaria a produção do conhecimento, que pode levar décadas de

estudos para ser construído. Além disso, envolveria outras questões ainda mais complexas, inclusive uma estratégia nacional que envolveria todo o sistema universitário brasileiro, e não somente a UFSC, salientou o E05.

Outro obstáculo apresentado pelo E05 é a criação do fundo garantidor nas IFES. Ao adotar a PPP para a construção de uma estrutura, um bloco de um centro acadêmico da universidade, por exemplo, e firmar contrato para uma empresa implantar e operar esse bloco por determinado período, será necessário criar garantias, um fundo garantidor, visando assegurar que os pagamentos do poder público ocorrerão da forma correta ao longo do período do contrato. Esse é um desafio, pois apesar de algumas áreas terem mais facilidade de estabelecer o fundo garantidor, no setor da educação, em que há repasse de verbas públicas, será mais difícil de estabelecer esse fundo, completou o entrevistado.

De acordo com o E17, pensando especificamente no setor da educação, o investimento central estatal continuaria em primeiro plano, apesar de haver uma grave restrição de investimentos, pela política de governança fiscal; e, em segundo plano, poderiam ser implementadas PPP na modalidade administrativa, por não haver pagamentos para esse serviço.

Uma limitação para a implantação de PPP é o valor mínimo de investimento nesse tipo de projeto, que, hoje em dia, é de 10 milhões de reais. Porém, para o E08, essa é uma regra que vale para todos os entes públicos, não somente para universidades. O fato de existirem PPP no setor da educação pelo país, como, por exemplo, no modelo adotado em Belo Horizonte/MG na construção e operação de creches, demonstra que é possível utilizar esse modelo contratual no âmbito educacional, explicou o E08. O E18 complementa que *“o que dificulta um pouco (a implantação de PPP nas IFES) é chegar no valor mínimo de 10 milhões que a Lei estabelece, mas somando as facilities, como limpeza, vigilância, manutenção, dentre outros, deve chegar nesse valor”*.

Além do mais, foi questionado aos especialistas sobre quais ações podem tornar as IFES atrativas para o investimento privado. De acordo com o E07, é crucial que seja verificada a taxa de retorno e o risco do investimento privado, dois pontos bem frisados pelos órgãos que fiscalizam as PPP. Segundo esse entrevistado, a taxa de retorno tem que estar dentro de uma lógica de mercado e o risco deve ser compartilhado de forma justa.

A dificuldade de estabelecer uma taxa de retorno ideal para o investidor, diante da ausência de índices comparativos, além do fato de existirem poucas PPP maduras e, conseqüentemente, conhecermos poucos resultados de longo prazo, certamente levarão os

investidores a agirem com maior cautela, afirmou o E07. O E11 julga ser necessário estabelecer um sistema de mensuração de desempenho, no qual o ente privado trabalhará para atingir os indicadores pré-estabelecidos, podendo afetar a sua remuneração, por meio do desconto na contraprestação, quando o investidor não atingir os índices esperados.

Para o E11, os projetos precisam ser bem estruturados, transparentes e desenvolvidos por pessoas especializadas para que possam ser colocados em prática com segurança jurídica e com um plano econômico-financeiro viável, de modo a ser mais atrativos para o setor privado: *“Uma das grandes vantagens das parcerias público-privadas é você poder jogar com os incentivos. [...] O diferencial está na estruturação do projeto, você ter equipes com pessoal que entenda as PPP de um modo geral para poder colocar estes incentivos, o que tornam os contratos um tanto mais complexos”*.

Outro obstáculo para a adoção de PPP em IFES, apontado pelo E07, é o fato de a legislação vigente que regulariza esses contratos não ter o enfoque educacional: *“Teria que amadurecer a nossa legislação de PPP, que passou por uma reforma que foi insignificante, e que deveria passar por outra reforma para que levasse ao caminho educacional, do ensino e da pesquisa”*.

Entretanto, o E08 acredita que já existem leis suficientes sobre o tema no Brasil, mas a criação de normas internas, seja por meio de portarias ou de resoluções, seria indispensável para regulamentar essa participação privada nas IFES e, de alguma forma, mitigar as resistências internas existentes dentro das universidades públicas.

No Quadro 9 consta um resumo dos obstáculos apontados durante as entrevistas.

Quadro 9 - Obstáculos da Gestão Universitária

Resumo dos Obstáculos Apontados pelos Entrevistados
1) Barreira do viés político e ideológico quando é debatido sobre relações de mercado entre a universidade e a iniciativa privada.
2) Desconhecimento de parte dos gestores sobre a legislação que regulamenta as PPP.
3) Dificuldade de implantação de PPP nas atividades-fim da universidade, principalmente de ensino, pois se o corpo docente fosse contratado nesse formato, vinculado a contratos temporários, poderia haver prejuízo a produção do conhecimento.
4) Necessidade de criação de garantias (fundo garantidor), visando assegurar os pagamentos a serem efetuados pelo poder público.
5) Dificuldade de estabelecer uma taxa de retorno ideal para o investidor, diante da ausência de índices comparativos e da existência de poucas PPP maduras.
6) Necessidade de criação de normas internas (portarias ou resoluções, por exemplo), que regulamentem essa forma de parceria nas IFES.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

4.5. POTENCIAIS MOTIVOS PARA IMPLEMENTAR PPP NA UFSC

A maior parte dos gestores e especialistas entrevistados acreditam que se tornou inviável aos órgãos públicos dependerem exclusivamente do orçamento público, sendo extremamente necessário encontrar novas formas de captação de recursos e aumento da capacidade financeira, demonstrando que o tema PPP nas IFES é de grande relevância. A falta de recursos orçamentários para realizar investimentos de capital é uma das principais motivações para a UFSC firmar contratos de PPP, afirmou o E02. É necessário estabelecer uma relação “ganha-ganha” entre as duas partes, e não somente como uma relação comercial, para que, de fato, obtenha-se êxito, complementou o E03.

Para o E16, apesar de o custo dos contratos de PPP geralmente ser maior do que se os serviços fossem prestados pela administração, o grande diferencial deste modelo de contratação é que a prestação do serviço se torna mais eficiente, eficaz, efetiva e sustentável. Para o E17, outra vantagem do modelo das PPP, no caso das concessões administrativas, é a possibilidade de parcelar os pagamentos aos entes privados.

Foi apontado pelo E04 que o conhecimento aumenta quando há interação social, pois fazer interações com empresas possibilita o acesso a um arcabouço de conhecimento que pode, ou não, ser adquirido dentro da universidade e vice-versa. E isso acelera a curva de descobertas de novas tecnologias, a curva do conhecimento, acrescentou. Neste sentido, o E17 afirma que este tipo de interação ocorre quando o setor privado se interessa *“pela ciência, o conhecimento mais básico, procurando a universidade para ter acesso a esse tipo de conhecimento; e a universidade olha para o setor privado com a possibilidade de usar o estoque de conhecimento que ela já dispõe para gerar algum tipo de aplicação orientada para o mercado, ou seja, a tecnologia em si”*.

Outros modelos de contratos e vínculos entre a UFSC e empresas privadas já existentes, citados por gestores, como contratos de prestação de serviços, de concessão de espaço, fundacionais e convênios, por exemplo, demonstram que a Instituição tem se aproximado e interagido, cada vez mais, com o mercado. Todos os gestores entrevistados acreditam que as PPP poderiam ser utilizadas principalmente para ampliação da infraestrutura, por meio da construção de novas edificações na universidade. De acordo com o E17, um dos especialistas entrevistados que leciona sobre o tema PPP, *“infraestrutura é um tema central e há diversas modalidades contratuais possíveis para se trabalhar”*.

A exploração conjunta de ativos é uma possibilidade sempre que se trata de PPP. O entrevistado E01 relatou que existe um terreno no Campus Trindade, em que poderia ser construído, com investimento privado, um prédio de aproximadamente cinco andares, em que parte da edificação seria destinada à UFSC, para instalação de laboratórios e salas de aula, e a outra parte à iniciativa privada para exploração comercial por, pelo menos, 30 anos. De acordo com E14, *“As áreas da universidade estão bem valorizadas”*. Essas possibilidades de geração de receitas acessórias serão esmiuçadas no próximo tópico.

A velocidade, abaixo do esperado, com que as obras foram executadas ao longo dos anos na UFSC, atrasadas devido à carência de recursos financeiros, à complexidade dos projetos e à inexecução contratual demonstram para a maioria dos gestores entrevistados o quão importante é estudar novos formatos contratuais, fazendo das PPP uma relevante alternativa a ser considerada. *“Nos últimos anos, nenhuma obra feita na Universidade foi concluída dentro do prazo”*, informou o Entrevistado 10.

Foram apresentados pelos entrevistados exemplos de obras executadas na UFSC cujo prazo de entrega e o gasto previsto extrapolaram o que havia sido planejado pela Instituição, demonstrando ser um fato recorrente o atraso na entrega de obras e a dificuldade em regularizar as edificações após a conclusão da etapa de construção. Foram citadas como possíveis causas: a estrutura administrativa atual da IFES, a necessidade de intensificar a fiscalização das obras e as amarras existentes na legislação que rege os contratos atuais.

O E08, especialista em PPP, exemplifica que em processos licitatórios regidos pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), pelo fato de a administração ser obrigada a contratar a empresa que se sujeitar a prestar o serviço pelo menor preço, conseqüentemente, é comum serem utilizados insumos e equipamentos de má qualidade, e os problemas que surgirão após a conclusão e entrega das obras, ficarão a cargo da própria administração. Para esse entrevistado, na modelagem prevista na Lei das PPP, é possível aglutinar dentro de um mesmo contrato a obra e a manutenção por um longo período, incentivando que o parceiro privado utilize materiais de boa qualidade.

“Além disso, uma das grandes vantagens das PPP é não precisar ficar fazendo aditivo de contratos de curto prazo, seguindo a Lei nº 8666/1993. Apenas fiscalizar o contrato da PPP, realizar os descontos/glosa quando o privado descumprir alguma cláusula do contrato”, elucidou o E18, que também destacou a importância de estabelecer indicadores de desempenho relevantes.

Apesar de haver riscos, as PPP permitem a flexibilização da administração pública e contribuiriam para a desburocratização de alguns procedimentos, como o exemplo apontado pelo E04, de que para mover um processo de contratação de serviços de baixo valor, foi necessário o envolvimento e esforço de vários servidores para atender todos os quesitos impostos pela legislação vigente, que, certamente, gerou um ônus para a Instituição maior que o próprio valor dos serviços.

Segundo o Entrevistado 11,

Outra questão é que você tem hoje vários contratos de prestação de um único serviço, o contrato de manutenção é feito com um setor, o de obras com outro setor, muitos servidores envolvidos na gestão e fiscalização de diversos contratos, gerando um custo maior para a gestão destes serviços. (E11).

Em relação à designação de servidores da área administrativa para resolverem questões de serviços operacionais, como jardinagem, manutenção hidráulica, vigilância, dentre outros, o E12 alega que “*tudo isso custa tempo e dinheiro, e poderia ter essa alocação de pessoas voltadas para a educação*”.

Parte dos entrevistados apontou que, caso esse serviço e inúmeros outros existentes fossem previstos em um único contrato de PPP, transferindo essa responsabilidade para o ente privado, possivelmente haveria uma economia de custos processuais e permitiria à gestão concentrar-se mais nas atividades fins da UFSC de ensino, pesquisa e extensão. O E12 complementa:

A partir do momento que uma parceria público-privada pode vir a prestar os serviços de facilities e da própria construção e reforma, isso desonera o capital intelectual do poder público, que pode ficar estritamente voltado, na maior parte de seu tempo, para aquilo que interessa, que é a formação do cidadão. (E12).

Porém, nenhum entrevistado defendeu a ideia de privatização e de transferência das atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão, ao setor privado. A maior parte dos especialistas em PPP defende que as atividades-meio, como áreas operacionais, de apoio e de infraestrutura podem ser delegadas a entes privados, possibilitando à universidade direcionar mais esforços para as atividades-fim:

Hoje a gestão universitária é tão envolvida em coisas que não são atividades-fim dentro da universidade, que, no final das contas, aquilo que realmente importa acaba sendo deixado de lado. (E08).

Por enquanto acho melhor não pensar em fazer PPP na universidade como um todo, acho que ainda não alcançamos este horizonte. Acho que seria possível utilizar PPP em projetos mais específicos, como nestes projetos que envolvem muitos recursos. Utilizar as PPP nos projetos de infraestrutura e manter os professores e pesquisadores no vínculo atual. Talvez esta seja uma boa maneira de se testar a viabilidade. (E17).

Nesse tocante, o entrevistado E08 faz uma afirmação forte:

Você fazer a parceria público-privada para a gestão do campus universitário, não teriam mais problemas de bacias sem tampa nos banheiros, por exemplo. A universidade iria fiscalizar aquilo que é obrigação da concessionária. Então eu vejo inúmeras vantagens que se resume na melhoria da prestação dos serviços públicos. (E08)

Já E11, complementa ao mencionar que “*A grande deficiência das universidades é a questão da manutenção dos espaços públicos; das obras muitas vezes inacabadas, ou que ultrapassam o orçamento e o prazo previsto*”.

O aspecto pragmático da implantação de PPP nas atividades-meio das universidades afetariam com maior intensidade os servidores técnicos administrativos, pois, conforme citado por E05,

[...] para um professor, tanto faz se um computador é comprado pela universidade ou se é entregue por um ente privado para ele trabalhar; se na sala em que ele está, a manutenção da lâmpada é feita por um servidor da universidade ou por uma empresa privada. Na verdade, para o trabalho dele, isso pouca diferença faz. (E05).

No tocante a realidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, o entrevistado E12 enfatizou:

Já ouvi relatos da própria Secretaria de Educação, da disputa de professores para serem professores de unidades que são PPP. Porque aí tem a eleição do diretor e do vice-diretor, que em uma escola comum, uma escola 8666, ele vai precisar abrir uma licitação ou para alguém consertar a iluminação, para reparos hidráulicos, para a compra de papel, de material escolar, olha só que loucura. E na PPP não. Você abre um chamado on-line, quiçá, por um 0800, e eles têm um prazo x para entregar aquilo que já foi padronizado para todas aquelas unidades. Isso é de um ganho pedagógico, porque o diretor e o vice-diretor deixam de se preocupar com isso e ficam focados na qualidade da educação no desafio pedagógico. (E12).

Para o E08, “*uma forma muito precisa, muito concreta, de se fazer uma PPP seria para a gestão do campus universitário*”. Ou seja, a transferência da gestão do seu ativo imobiliário permitiria às IFES se concentrarem mais nas atividades de ensino, pesquisa e

extensão, além de desenvolver suas áreas de convivência e oferecer mais serviços à comunidade universitária. Ele cita como exemplos academias, lanchonetes, restaurantes, salões de beleza e outras atividades comerciais e afirma que “[...] esse ativo imobiliário que as universidades têm são valiosos do ponto de vista econômico para comércios, áreas de entretenimento ou áreas de eventos, e áreas para feiras”.

O E08 ainda alega que:

[...] já existem PPP em creches e unidades de educação básica e, em Belo Horizonte/MG, teve até um projeto premiado de PPP em creches. Então, nesse sentido, a gente pode tentar traçar um paralelo e acho que a gente poderia ter uma PPP no suporte à atividade de ensino, seja para a manutenção predial ou para a organização dos estacionamentos, por exemplo. (E08).

Segundo o E12, as unidades educacionais dessa cidade levaram, cada uma, apenas sete meses para serem construídas.

De acordo com o E11:

A PPP administrativa é extremamente regulada e o poder público tem todas as ferramentas e incentivos na mão para atrair o privado. Então não é uma coisa que o privado vai naturalmente se interessar e assinar um contrato se não tiver os benefícios corretos e a segurança jurídica necessária. É o poder público que tornará o projeto atrativo. (E11)

O entrevistado E05 faz uma analogia com a área da saúde:

A tendência é que toda a atividade médica e de enfermagem, todo o contato com o paciente, seja feita por profissionais públicos; e, quanto à infraestrutura, será toda privada. Na área de saúde, quando a gente foi conversar com os médicos, que geralmente atuam tanto no público como no privado, [...] eles comparam a estrutura existente na área pública e com a disponível na área privada. (E05).

Quando profissionais de saúde ficam sabendo da possibilidade de que o hospital tenha uma estrutura privada de apoio, eles veem isso com bons olhos, diferente do ambiente universitário, que, por questões ideológicas, pode dividir opiniões, complementou o entrevistado.

O Especialista entrevistado 11 pontua que:

Quando a gente trabalha com PPP, temos várias formas de utilizar as parcerias público-privadas dentro de um sistema de ensino, temos várias possibilidades de utilização de PPP. Podemos traçar um paralelo com as instituições de saúde por serem PPP tradicionalmente administrativas, e uma coisa que eu acredito que não caberia em instituições de ensino

superior seriam PPP patrocinadas, pois não haveria a cobrança do usuário final. Educação e saúde, se olhar na Constituição, não são serviços exclusivos do Estado, são serviços que o Estado oferta em paralelo com o mercado. (E11).

O E01 alega que os projetos de pesquisa e extensão entre a UFSC e as empresas proporcionam, atualmente, uma captação considerável de recursos. Contudo, boa parte desses valores é voltada para as especificidades dos projetos e não para o atendimento das necessidades institucionais. As PPP, ao contrário, possibilitariam direcionar a maior parte do investimento privado para a universidade ampliar sua infraestrutura e desonerar os cofres públicos, complementa o entrevistado.

Segundo o E04, pelo fato de muitas pesquisas demandarem investimentos de alto custo, os recursos injetados direta e indiretamente pelo Governo Federal se tornam insuficientes para a construção de novos laboratórios e o impulsionamento de pesquisas, o que, além de destacar ainda mais a UFSC no ranking das universidades federais brasileiras, contribuiria para a evolução do conhecimento científico e da economia, consequentemente, beneficiaria a sociedade.

O Entrevistado 14 (E14), que exerce o cargo de Diretor do Centro de Ciências Agrárias, relatou na entrevista que este Centro trabalha junto com o apoio de empresas há mais de 30 anos e, na Fazenda Yakult, atuam empresas produtoras de pós-larvas de camarão, ração e insumos para a produção dos camarões marinhos. Segundo o gestor, as pesquisas desenvolvidas no local visam, inclusive, contribuir com o setor produtivo na resolução de problemas de produção.

A fazenda ganhou esse nome por ter sido doada à UFSC pelo grupo lácteo Yakult, sob a condição de que fosse um centro de desenvolvimento e treinamento de maricultura e aquicultura. Há aproximadamente 10 anos foi aberto um edital para atrair investidores que, em contrapartida, poderiam deduzir do Imposto de Renda parte dos investimentos, porém, nenhuma das empresas interessadas conseguiu cumprir com os requisitos necessários, apontou o E14.

Também é citado pelo E14 sobre a relação existente entre a UFSC e a empresa responsável pela construção do novo aeroporto localizado no sul da ilha de Florianópolis/SC, próximo de uma fazenda experimental, a Fazenda Ressacada. A empresa precisou utilizar parte dos acessos, estradas localizadas nas propriedades da UFSC para a construção do novo aeroporto. Em troca, a empresa faria obras para a UFSC na Fazenda Ressacada. Um

engenheiro dessa empresa está desenvolvendo os projetos de, pelo menos, seis obras com valor total aproximado de R\$150.000,00.

Outro ponto abordado pelos entrevistados, de modo geral, foi o possível aumento de eficiência e celeridade: *“Do ponto de vista da gestão, você a dinamiza e a torna mais ágil, mais rápida. Hoje uma universidade é muito trancada”*, assegura um dos gestores. Especialistas alegaram que também poderiam ser utilizadas PPP para a instalação e manutenção dos sistemas de iluminação da universidade. O E11 comentou que a Universidade de São Paulo (USP), inclusive, já está desenvolvendo um projeto nesse sentido.

O E07 trouxe o exemplo de PPP em iluminação pública e atua na gestão de um contrato com este objeto pela Prefeitura Municipal de Palhoça, situada na Grande Florianópolis. Há, portanto, uma ou mais empresas na região que se interessam por esse tipo de parceria. *“Na UFSC as PPP poderiam, por exemplo, ser utilizadas para melhorar a eficiência energética da universidade, não apenas a questão da iluminação, e sim, agregar toda a eficiência energética do parque”*, completou. Os casos mais frequentes e bem-sucedidos são na área de iluminação pública, como o que ocorreu em Belém/PA e Sapucaia do Sul/RS, em que as empresas vencedoras ofereceram deságios maiores que 50% sobre o preço estabelecido em edital (OTTA, 2020).

Para o E05, especialista da área, a adoção de estratégias de PPP nas atividades-meio traria um ganho de eficiência para as universidades, pois acredita que o setor privado conseguiria fazer a mesma coisa que já é feita pelo setor público, ou até mais, possivelmente, por um custo menor. Para este entrevistado, *“toda a parte de infraestrutura, inclusive TI (tecnologia da informação), cafezinho, toda essa parte de copa, até a infraestrutura de laboratórios, por exemplo, poderia ser transferido para o setor privado”*. O E18 identificou como uma possível PPP, inclusive, o fornecimento de insumos e reagentes pela iniciativa privada para atender aos diversos laboratórios da universidade: *“Certamente a indústria química teria interesse nisso”*.

Consoante, o E11 afirma que:

[...] as universidades já não fazem diretamente as obras, já não tem pedreiros em seus quadros de servidores, elas já terceirizam. Talvez um modelo ideal, inclusive visto como mais suave pela comunidade acadêmica, seria pegar os contratos que hoje já são terceirizados e começar a pensar neles como contratos de PPP. Hoje você tem um contrato para fazer a obra de um Centro, tem outro contrato para fazer a manutenção desta obra depois de pronta, tem outro contrato para fornecer material de expediente, tem outro de limpeza, se você coloca todos estes contratos em um contrato

único, você terá uma melhor prestação dos serviços e deixa a universidade mais focada em pesquisa e desenvolvimento do sistema de ensino. (E11).

O E07 acredita que um dos reflexos da pandemia será a redução da arrecadação em todas as esferas, que ocasionará um déficit considerável de recursos para o investimento em infraestrutura e as PPP poderão ser uma alternativa viável para que as universidades consigam aprimorar as estruturas de seus laboratórios.

Outro motivo muito comentado pelos entrevistados seria fazer uso das PPP para trazer empresas de tecnologia para dentro da UFSC. As empresas construiriam os prédios em áreas pertencentes à universidade, montaria suas instalações e cederia parte dos espaços ou realizaria melhorias em outras áreas da Instituição, como contrapartida, apresentou o E09. Para o Entrevistado 01, também há possibilidade de ganhos financeiros com as patentes dos produtos criados ou desenvolvidos em laboratórios compartilhados, dividindo os lucros entre os entes público e privado. Diferentemente dos contratos de registro de patentes já existentes, oriundos de contratos vinculados a projetos de pesquisa, essas PPP estabeleceriam relações de maior prazo e englobariam serviços de construção e manutenção de estruturas e equipamentos, complementou o E01.

De acordo com o E07, *“existe um diferencial em instituições de ensino e pesquisa, que é o retorno de propriedade intelectual. Em uma PPP que envolvesse uma instituição de ensino e fosse investir em uma estrutura de pesquisa, que parte dessa propriedade pudesse ser contabilizada como um retorno”*. É difícil fazer uma modelagem nesse sentido, por ser intangível, mas é possível, ponderou o entrevistado.

O E05 acrescenta que:

[...] a grande vantagem quando você faz PPP é que você não contrata só a obra. Você contrata a disponibilidade daquele serviço que está baseado naquela obra pelo período do contrato, quinze, vinte ou trinta anos, dependendo de como foi modelado. Muitas vezes o prédio até já existe, você já tem ele, só que você tem problemas para mantê-lo. Então você pode contratar uma empresa para fazer a reforma do prédio, deixar ele como novo, com melhorias tecnológicas e eficiência energética etc., e a empresa irá fazer a manutenção disso por décadas. Assim você estimula que o empreendedor privado aplique mais qualidade na implantação das obras porque ele vai ser responsável pela gestão dessas obras nos próximos anos. (E05).

Para o E11, poderia ser desenvolvido um projeto de PPP voltado para:

[...] um sistema de manutenção predial, considerando que tem muitas obras, inclusive na própria Universidade Federal, que são realizadas

com o orçamento da própria Universidade, e talvez o esforço seja mais benéfico no sentido de focar as universidades e demais unidades de ensino públicas mais na pesquisa, no desenvolvimento acadêmico e no ensino, e deixar de lado atividades de suporte administrativo, que muitas vezes acaba deslocando muito esforço administrativo das universidades. (E11).

A maioria dos gestores mencionou a viabilidade de realização de parcerias público-privadas no campo da pesquisa. De acordo com um dos gestores, as parcerias da UFSC com empresas de grande porte, que investem em pesquisa e desenvolvimento, possibilitariam a modernização de seus Campi, por meio da construção de laboratórios de excelência, com equipamentos de ponta utilizados pelo mercado, financiados por capital privado, para o uso compartilhado, por exemplo.

A importância da pesquisa no período de combate à COVID-19 que estamos vivenciando também foi destacada. Os entrevistados 4 e 8 declaram que são necessários muitos investimentos para que seja possível desenvolver pesquisas para enfrentar a pandemia, pois esses estudos requerem muitos doutores, pesquisadores, equipamentos, reagentes, insumos, condições, tornando insuficientes os recursos advindos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), atualmente vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Dentre as áreas de conhecimento com maior potencial para se desenvolverem parcerias entre a UFSC e a iniciativa privada, as mais citadas pelos entrevistados, são as ciências agrárias, de tecnologia e da saúde. Com base nas respostas obtidas nas entrevistas, nota-se a associação da maior possibilidade de desenvolver PPP nessas áreas pelo fato de ser mais expressivo o número de projetos de pesquisa desenvolvidos recentemente com participação de capital privado, por docentes vinculados a centros de ensino dessas áreas de conhecimento.

A universidade utilizaria esses laboratórios para atividades de ensino e pesquisa, enquanto as empresas usariam para capacitar seus funcionários. Essa ação possibilitaria, inclusive, a substituição de muitos equipamentos ultrapassados, que, por questões orçamentárias, acabam não sendo substituídos por equipamentos mais modernos, afirmou o E01. Para o E02, essas parcerias permitiriam o desenvolvimento de inovações e registro de patentes.

Poderia também haver o uso compartilhado de laboratórios, a possibilidade de, no período diurno, os funcionários da iniciativa privada serem capacitados por docentes da UFSC, e, no período noturno, a UFSC utilizar os laboratórios para as práticas de ensino e pesquisa com seus discentes. Essa foi a proposta do gestor E01, que alegou não visualizar o futuro de qualquer instituição pública sem a implantação de PPP, parcerias estas que não devem ser confundidas com uma suposta privatização das IFES ou com a entrega total da gestão às entidades privada, mas, sim, com o estabelecimento de relações comerciais que beneficiam as duas partes.

De acordo com outro gestor (E09), há laboratórios de pesquisa que, inclusive, comercializam o que é neles produzido, como, por exemplo, as ostras e os mariscos produzidos no Laboratório de Moluscos vinculado ao CCA e localizado no bairro Ribeirão da Ilha, em Florianópolis/SC. Porém, segundo o entrevistado, essas atividades demandam uma melhor organização em relação às atividades atreladas a projetos de extensão. O E14 ressalta que *“Hoje, se não existisse o Laboratório de Moluscos, não existiria uma cadeia de ostras no Brasil”*.

O CCA da UFSC possui em sua estrutura o Laboratório de Camarões Marinhos, instalado na Fazenda Yakult, localizada em Balneário Barra do Sul/SC. Trata-se de uma área de 365 hectares destinada à pesquisa do cultivo de camarão e que, visando vivenciar a realidade do setor produtivo, a fazenda produz camarões e comercializa o que é excedente de pesquisa (UFSC, 2020d).

Em relação aos cursos da área da saúde, o E08 exemplifica o Laboratório de Farmacologia, vinculado ao curso de Farmácia, que desenvolve protótipos de remédios e, certamente, poderia fazer parceria com grandes laboratórios de instituições privadas. O entrevistado entende que *“[...] recurso privado para pesquisa tem um monte, bilhões de dólares estão disponíveis no mundo para pesquisas, mas as universidades têm que estar abertas para receber estes investimentos”*.

Apesar de, equivocadamente, acreditarmos que as instituições manterão suas atividades apenas com recursos públicos, o sucesso de instituições educacionais, que já eram referência antes mesmo do descobrimento de nosso país, e o histórico de aproximação com o mercado evidenciam a necessidade de revermos o falso conceito que muitos brasileiros acreditam de que o capital privado é prejudicial a entes públicos, como completa o E01. De acordo com E05, *“Aquele sonho de que o Estado vai prover tudo, cada vez vai ser mais difícil de alcançar”*.

Foi mencionado por um dos Secretários da UFSC entrevistados que essas parcerias podem, inclusive, proporcionar mais canais de acesso às empresas, viabilizar mais visitas técnicas em indústrias, além de possibilitar aulas práticas nessas organizações, com a utilização de uso de dados reais e de equipamentos mais modernos, contribuindo com as atividades de ensino da Instituição.

O Diretor do CCA destacou a importância da relação da UFSC com a iniciativa privada para a formação acadêmica:

Acredito que quando trabalhamos juntos com o setor produtivo, conseguimos formar melhor os nossos acadêmicos de graduação, que vão ao mercado de trabalho, e também os de pós-graduação, para conviverem com a realidade fora da universidade. As nossas aulas não são só de livros. Junto com as empresas as aulas ficam mais bacanas, pois os ensinamentos se aproximam mais da realidade.

Ainda, foi informado pelo entrevistado que atua no Gabinete do Reitor que já foi discutido entre os gestores a possibilidade de se fazer uma PPP na modalidade concessão administrativa para a gestão da Editora da UFSC, na qual as decisões editoriais continuariam sob a gestão da UFSC, porém, seria concedida ao ente privado a operação do negócio.

Dentre as ações necessárias para tornar as IFES atrativas para o investimento privado, foram apontadas diferentes possibilidades. O entrevistado E05, por exemplo, descreveu que “[...] o caminho é modelar os projetos de uma forma consistente para atrair o setor privado, e desenvolver projetos que façam sentido tanto para o privado quanto para o público”.

Todos os especialistas em PPP entrevistados consideram o ambiente universitário promissor para a realização de atividades de natureza privada. Para o E05, “[...] se a universidade estiver aberta para o setor privado, ela estará mais aberta para a sociedade e consegue estar mais aderente às demandas da sociedade naquele momento; se ela se fechar para estas questões, a gente pode ter uma estagnação ao longo do tempo”.

Embora haja a necessidade de criação de normas internas nas IFES para viabilizar a implantação de PPP, conforme mencionado anteriormente, o Entrevistado 08 aborda sobre a Lei estadual de PPP nº 17156/2017 (SANTA CATARINA, 2017), em que em seu Art. 5º, §2º, Inciso IV, é previsto que podem ser objeto de parcerias público-privadas a ciência, a pesquisa e a tecnologia. Está explícito nessa Lei e, mesmo que não estivesse, poderia ser feito por não estar proibido. Além disso, ela também se aplica para as instituições federais que estão no território catarinense, embora o ativo seja da União, concluiu o entrevistado.

A metodologia e sistematização das PPP possibilita o aprimoramento de técnicas de avaliação por desempenho, a reorganização de um estudo de viabilidade e uma análise de custo-benefício, que é o *value for money*, que são fundamentais para o planejamento do setor público, informou o E13. Para o E15, as PPP proporcionam a melhoria da eficiência do serviço público através do fim da subjetividade da qualidade, pois nesse modelo contratual a avaliação dos serviços não é feita de forma subjetiva (como bom ou ruim), mas, sim, é realizada uma avaliação numérica, fazendo com que o concessionário seja penalizado caso não atinja a pontuação mínima.

O E07 apresenta uma atividade que ainda é pouco explorada economicamente e que poderia ser desenvolvida por meio de PPP: a coleta e reciclagem de resíduos sólidos. Além de reduzir o impacto ambiental e ter potencial de retorno financeiro, uma parceria nesse sentido poderia conectar as pesquisas sobre o tema desenvolvidas pela Academia, com as necessidades de mercado, afirmou o E07.

O Quadro 10, a seguir, resume os motivos para implementar PPP na UFSC que foram propostas pelos entrevistados.

Quadro 10 - Motivos para Implementar PPP na UFSC

Resumo dos Motivos para Implementar PPP na UFSC
1) Captar recursos orçamentários para realizar investimentos de capital.
2) Tornar a prestação do serviço mais eficiente, eficaz, efetiva e sustentável.
3) Possibilitar o parcelamento de pagamentos aos entes privados (em concessões administrativas).
4) Acelerar a curva do conhecimento, por meio da inteiração social com empresas.
5) Ampliar a infraestrutura, principalmente na construção de novas edificações.
6) Aumentar as chances de concluir obras dentro do prazo preestabelecido.
7) Aglutinar dentro de um mesmo contrato a obra e a manutenção por um longo período, incentivando que o parceiro privado utilize materiais de boa qualidade.
8) Substituir contratos de curto prazo, em que há necessidade de formalizar termos aditivos para prorrogá-los, por contratos de longo prazo.
9) Economizar com custos processuais e realocar mais pessoas para tarefas e funções voltadas para as atividades-fim da instituição.
10) Possibilitar a formalização de contratos de melhoria da eficiência energética fornecimento de insumos e reagentes para atender a todos os laboratórios de pesquisa; construção de laboratórios de excelência com equipamentos de ponta. Essa aproximação entre os entes pode contribuir com a formação acadêmica (viabilização de visitas técnicas em indústrias, por exemplo).
11) Aprimorar técnicas de avaliação por desempenho e de estudo de viabilidade, com a análise de <i>value for money</i> .

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados primários.

4.5.1 Fontes potenciais de receitas acessórias

Os contratos de PPP, muitas vezes, permitem a captação de receitas acessórias. Segundo o E01, nos espaços comerciais existentes atualmente no interior dos campi da UFSC, foram firmados termos de concessão de uso desses espaços para empresas privadas (como lanchonetes, por exemplo), em que há arrecadação de aluguel para a Instituição, onde poderiam ser firmadas PPP, que, em troca, arcariam com a manutenção das estruturas físicas, áreas comuns (inclusive estacionamentos que não estão em boas condições de uso) e iluminação das áreas comuns (que também tem apresentado problemas).

O E11 acredita no potencial de PPP para a exploração de receitas acessórias dos serviços ofertados para os estudantes, como reprografia e alimentação:

Em hospitais e penitenciárias, chamamos estes serviços de hotelaria, que são serviços acessórios para a execução dos serviços principais e que hoje, naturalmente, já são cobrados dos usuários e poderiam permanecer sendo cobrados pelo privado. Você pode estabelecer uma faixa teto de preços para evitar um monopólio dentro da universidade, como o valor da cópia nos serviços de reprografia. (E11).

Para o E08, uma PPP voltada para a gestão dos campi permitiria que um profissional com expertise na área de infraestrutura aprimorasse os locais de acesso, como estacionamentos, calçamentos e ciclovias, além de comércios, serviços que possam ser ofertados para melhorar a qualidade de vida, não só dos estudantes, mas também dos servidores: “*O ponto principal é a melhoria da infraestrutura dentro do campus universitário*”, observou.

De acordo com o E01, todo o valor arrecadado com esses aluguéis atualmente (aproximadamente R\$5.000.000,00, em 2019) é revertido em assistência estudantil, e é utilizado para pagar as despesas do Restaurante Universitário (RU) e bolsas a estudantes da graduação. Em 2019, o valor com bolsas ultrapassou R\$19.000.000,00 e o RU do campus Trindade teve um custo anual de aproximadamente R\$24.000.000,00 (fora os custos com os servidores envolvidos em sua gestão).

Esse mesmo entrevistado ainda relata que, para pagar as despesas com o RU, a UFSC precisa aportar anualmente da sua matriz orçamentária o valor R\$10.000.000,00, sendo que este poderia ser empregado em atividades de ensino, pesquisa e extensão, por exemplo. No mesmo ano, a arrecadação com a venda de passes do RU foi de apenas R\$3.500.000,00.

Portanto, seria interessante analisar um projeto de PPP para atender essa demanda, apesar de que, possivelmente, esse projeto enfrentaria certa resistência da comunidade universitária.

Um espaço que, segundo cinco dos sete gestores entrevistados, encontra-se em situação precária e poderia ser mais bem explorado pela iniciativa privada, é o Centro de Convivência, situado no campus Trindade. Trata-se de uma edificação de dois pavimentos, situada ao lado do RU, onde há elevada circulação de pessoas. Portanto, provavelmente, surgiriam entes privados interessados em abrir estabelecimentos comerciais nesse local. No Centro de Convivência, poderia operar um restaurante, sugeriu o E01.

O mesmo Campus dispõe de muitas áreas de estacionamento, todos gratuitos para os usuários. Há, por exemplo, um terreno em que presentemente é utilizado apenas como estacionamento, localizado entre o Hospital Universitário e o Centro de Ciências da Saúde, no qual foi sugerido que poderia ser construído uma edificação com vários pavimentos (podendo parte deles serem explorados comercialmente, como um estacionamento). Nesse caso, o pavimento térreo poderia continuar sendo utilizado como estacionamento gratuito, e os andares acima com exploração comercial. São apenas ideias, cujos projetos deveriam ser devidamente avaliados, complementou o E01.

Foi relatado pelo E09 que veículos têm sido danificados nos estacionamentos da UFSC e que, diante da impossibilidade de comprovação se estavam, de fato, nesses locais, ou que não houve falha da vigilância, por exemplo, a Instituição tem sido condenada a pagar indenizações. Portanto, além dos estacionamentos não gerarem renda, há um dispêndio financeiro com os serviços de vigilância e manutenção dessas áreas, além dos gastos com indenizações e custas processuais.

O E08 ressalta que a Universidade não deve ser síndica de estacionamentos e ser responsabilizada, por exemplo, pelos furtos de rádios dos automóveis que lá ocorrerem: *“Você desafogaria isso da gestão universitária, uma série de demandas que hoje só atrapalham”*, opinou. O E11 complementa que *“[...] os estacionamentos você pode até cobrar dos usuários e talvez fosse até salutar em termos de mobilidade urbana termos alguma restrição ao acesso universal, até porque este gera um custo enorme para as universidades”*.

As receitas que fossem obtidas com os estacionamentos poderiam ser destinadas à assistência estudantil, como já têm sido feito com os valores arrecadados em contratos de concessão de uso (proprietários de lanchonetes e outros estabelecimentos comerciais pagam uma espécie de aluguel, denominado contraprestação à UFSC pela utilização de seus espaços). Foi pontuado pelos E01 e E09 que, procedendo dessa forma com a destinação dos

recursos, além de investir na infraestrutura da Instituição, pode ser apoiado pela comunidade acadêmica, além de politicamente viável.

Para reduzir essa sobrecarga de demandas proveniente dos estacionamentos da UFSC, foi bem difundida entre os gestores e especialistas entrevistados a possibilidade de se firmar acordos com a iniciativa privada, por meio de PPP na modalidade patrocinada ou administrativa, ou contratos mais simples, como de concessão de uso, por exemplo. Certamente, haveria a necessidade da realização de um estudo específico econômico e de demanda para identificar qual seria o modelo mais viável de contratação, afirmam parte dos entrevistados.

De acordo com o E05, que já coordenou um trabalho que envolve o plano de mobilidade da região de Florianópolis, caso os espaços dos estacionamentos da universidade sejam concedidos à iniciativa privada, além de prover receita para a universidade, contribuirá para reduzir o problema de falta de disponibilidade de vagas de estacionamento e o de tráfego intenso de veículos nos arredores da universidade: *“Do ponto de vista urbanístico, isso reduz a atratividade dessas áreas de estacionamento para que mais pessoas usem outras formas de transporte para ir para a universidade”*, completou.

O E12 está atuando no projeto de PPP do mercado público de Belo Horizonte/MG, o Mercado do Cruzeiro, no qual o estacionamento será uma fonte de receita acessória. O projeto prevê a construção de um centro administrativo e comercial, com alguns restaurantes e lojas, preservando o patrimônio histórico e a cultura do local. Da mesma forma, a gestão universitária deverá ter o cuidado de modelar projetos em que as atividades comerciais não se desvirtuem das atividades-fim das IFES.

Outra oportunidade apresentada por parte dos gestores é o melhor aproveitamento da área onde está situada a já mencionada Fazenda Ressacada, vinculada ao CCA da Instituição, localizada próxima do novo Aeroporto Internacional de Florianópolis. Nesse espaço poderia ser construído e operacionalizado um Centro de Eventos ou um Hotel, exemplificaram o E01 e o E14.

O E10 expôs como potencial de fonte de arrecadação de receita acessória a operação de uma academia para a prática de atividades físicas no Centro de Desportos da UFSC, visando o melhor aproveitamento do espaço esportivo existente. Nesse sentido, E15, que é Gestor de Projetos de Estruturação de Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Ezute (São Paulo), enfatiza que a operação de uma academia para a prática desportiva, a qual poderia ser híbrida, ou seja, meio pública, meio privada, e ficaria a cargo do ente privado

realizar o controle de acesso, a limpeza e a manutenção dos equipamentos, é uma alternativa a ser estudada, pois não exigiria um investimento de alto custo e pode ser uma fonte de receita em potencial. O E15 complementa: “*Metro quadrado vazio é perda de receita*”.

Além disso, foi abordado pelos entrevistados sobre a possibilidade da adoção de PPP para a gestão do Centro de Cultura e Eventos da UFSC (atualmente, a gestão é realizada pela Secretaria de Cultura e Arte da instituição). Para o E07, que apresentou como exemplo o projeto de PPP do Centro de Eventos de Balneário Camboriú/SC, pode ser uma alternativa viável transferir à iniciativa privada a gestão e os custos com a manutenção do espaço, possibilitar a exploração comercial para assuntos privados e permitir que a administração utilize o espaço quando for necessário. Porém, o entrevistado ressaltou que desconhece se haveria impedimentos legais para a realização dessa ideia.

No âmbito do estado de Santa Catarina, além do projeto do Centro de Eventos de Balneário Camboriú, mencionado pelo E07, estão em andamento o projeto de PPP de um complexo hospitalar e de concessão do Terminal Rodoviário Rita Maria, ambos em Florianópolis, e de PPP de um complexo penal em Blumenau (SANTA CATARINA, 2020).

Nesse sentido, E13 destaca que “[...] *outra atividade que pode ser melhor explorada são os museus*”. E o entrevistado 15 sugere que

[...] estruturas de salas de aula podem ser usadas para concursos nos finais de semana ou datas específicas. Pode fazer locação desses espaços para treinamentos em finais de semana, para workshops, para coworking, pode ter um coworking dentro da universidade com toda a sinergia e compartilhamento de bibliotecas, de estudos. (E15).

Ainda de acordo com o E15:

[...] Se a UFSC dispõe de imóveis, uma oportunidade é construir moradias estudantis e alugar a um preço justo aos alunos. E junto pode ter todo um arcabouço em paralelo, como lavanderias, locação de bicicletas, mercado, farmácia, pode se criar uma linha de ônibus própria para levar de um lado a outro, ciclovias etc. (E15).

Nessa toada, o E16 apresenta o exemplo da Universidade da Califórnia, que está construindo mais de 10 mil unidades habitacionais para os discentes, um projeto que custará US\$ 1,3 bilhão, apoiará novos empregos, gerará crescimento econômico local e, por sua vez, acabará revitalizando diversas comunidades vizinhas.

Ao reunir centros de pesquisas, centro de convenções, hotéis, restaurantes, supermercados, incubadoras e startups, em novos espaços, dentro ou

próximo do campus da UFSC, a universidade acaba criando bairros autônomos que geram valor para alunos e não alunos. Cria-se, assim, um ecossistema hiperlocal que promove ideias de negócio e acadêmicas ao mercado. (E16).

Provavelmente, as ideias de fontes de receitas acessórias apresentadas precisariam ser devidamente analisadas, por meio da realização de um estudo aprofundado de mercado e da verificação sobre a viabilidade econômico-financeira.

O E07 defende a realização de PPP com a modelagem de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), no qual a iniciativa privada apresenta os projetos para a aprovação do ente público. Segundo o entrevistado, apesar das críticas de que nesse caso o mercado dita as regras, são as organizações privadas que detêm maior capacidade para elaborar um projeto que condiz com a realidade do mercado e que equilibra os riscos entre os parceiros.

O E08 corrobora ao dizer que *“Um erro muito grave que se comete às vezes nessas modelagens é você delimitar o que pode e o que não pode, e quando você fecha muito essa porta, você também acaba minimizando as possibilidades de inovação por parte dos investidores”*. Para ele, o ideal é apenas impor algumas restrições no Edital e no Termo de Referência, como a proibição da venda de bebidas alcoólicas, por exemplo.

4.6. ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DE IMPLANTAÇÃO DE PPP NA UFSC, DE ACORDO COM ABORDAGEM DE BOVAIRD

Buscou-se, aqui, associar o potencial de implantação de PPP na UFSC aos potenciais motivos para implantar PPP descritos por Bovaird (2004), em seu clássico artigo, um dos mais referenciados na literatura de PPP na administração Pública.

Um dos motivos exposto por pelo autor para implementar PPP é o desenho e planejamento de políticas. Isso indica que a estruturação da PPP leva a gestão a realizar planejamento a longo prazo e, muitas vezes, contando, inclusive, com a contribuição de consultores especializados. O primeiro passo nesse sentido internamente na UFSC seria fazer opção estratégica de usar a PPP como ferramenta de gestão. Nesse ponto, a Universidade precisaria aprimorar as atuais ações de planejamento. O fato de ainda não existir um modelo pré-definido de PPP em IFES a ser seguido como referência, por tratar-se de um tema novo e ainda pouco discutido, torna a implantação de PPP ainda mais desafiadora. Como aspectos

positivos dessas ações planejadas, destacam-se a possibilidade de redução da quantidade de processos licitatórios e a substituição de contratos de curto prazo, que precisam ser renovados a cada período, por contratos de longo prazo, gerando economia com os custos processuais.

Outro potencial motivo que Bovaird (2004) identifica é a coordenação de políticas, na qual a gestão estabelece prioridades e delega responsabilidades específicas para agências especializadas. Nessa perspectiva, seria necessário que a UFSC criasse uma unidade gestora de PPP ou mesmo que delegasse tal competência a uma subunidade administrativa existente.

Entretanto, é basilar ter cautela para que essa delegação não reduza o controle da execução contratual. Ao coordenar uma política pública voltada para a implantação de PPP, a UFSC poderá enfrentar resistência da comunidade universitária, devido a questões ideológicas, inclusive por receio das PPP desencadearem a privatização da instituição, além da comercialização e consequente cobrança da educação.

É possível que um ou mais projetos de PPP não sejam aprovados pelos Órgãos Deliberativos Centrais ou pelo Gabinete da Reitoria, ou, ainda, enfrentem resistência pela comunidade acadêmica com as suas associações de classes durante a suposta realização de um debate público. Porém, caberá à administração sensibilizar a comunidade acadêmica e demonstrar a possibilidade de ganho de eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade na prestação dos serviços com o emprego dessa forma de concessão.

Ainda, é identificado por Bovaird (2004) como potencial motivo para adotar PPP o monitoramento de políticas, a ser realizado pela unidade gestora de PPP. Nesse ponto, a gestão da UFSC teria que estar melhor capacitada sobre a Lei das PPP (BRASIL, 2004), pois foi verificado que a grande maioria dos gestores entrevistados desconhece essa legislação. Ademais, a legislação que regulamenta as PPP não tem enfoque educacional e inexistem normas e procedimentos internos na UFSC sobre essa modelagem contratual. Entretanto, não há impedimento legal para adotar PPP na UFSC, assim como nas demais IFES. Desse modo, seria importante estabelecer uma unidade gestora interna de PPP para monitorar as ações de implantação desse modelo estratégico.

Como potencial motivo para implementar PPP, Bovaird (2004) cita a avaliação e revisão de políticas a serem realizadas por um grupo gestor. As PPP possibilitariam avaliar, de modo objetivo, os serviços prestados e efetuar descontos nas contraprestações pagas pela UFSC aos entes privados que descumprissem os contratos ou não atingissem os índices de desempenho esperados (no caso de PPP na modalidade concessão administrativa). As parcerias ainda aumentariam as chances de conclusão das obras nos prazos estipulados.

Todavia, foi apontado nas entrevistas que os investidores provavelmente agirão com maior cautela diante da dificuldade de estabelecer uma taxa de retorno ideal para o investimento e da ausência de índices comparativos, pelo fato de haver poucas PPP maduras na área de educação e de nunca terem sido implementadas em IFES. Além disso, percebeu-se preocupação dos entrevistados com uma decisão mais radical, no sentido de implementar PPP nas atividades-fim da UFSC, pois poderia afetar negativamente a atividade finalística da universidade.

Outro motivo em potencial, citado por Bovaird (2004), é a implementação de políticas e a entrega de serviços, que pode ser de três maneiras: interna e com parceiros externos que atuam de modo consultivo; produção com parceiros externos; ou externalização. Ao intensificar as parcerias e concessões administrativas, permitiria à universidade incorporar novas técnicas de gestão de projetos e de concentrar seus esforços nas suas atividades finalísticas. Segundo os entrevistados, para implantar PPP na UFSC seria necessário realizar a capacitação dos servidores designados para atuar nas fases de projeto, de gestão e de fiscalização desse modelo de contrato, ou contratar uma equipe técnica especializada, diante da complexidade dos projetos com essa modelagem.

A implementação dessa estratégia possibilitaria aglutinar dentro de um mesmo contrato a obra e a manutenção por um longo período, incentivando que o parceiro privado utilize materiais e equipamentos de melhor qualidade. Assim como proporcionaria mais canais de acesso às empresas, viabilizaria mais visitas técnicas em indústrias, além de possibilitar aulas práticas nessas organizações, com a utilização de uso de dados reais e de equipamentos mais modernos, contribuindo com as atividades de ensino.

Para mais, outro potencial motivo é a mobilização de recursos, na qual a gestão angaria recursos por meio de patrocínios e outros meios de captação. Entretanto, foi relatado pelos entrevistados que falta de autonomia universitária para empregar recursos financeiros e tomar decisões sobre a contratação de pessoas, em decorrência da elevada dependência do Governo Federal. Além de que o cenário econômico atual das IFES, que já era instável, foi agravado pela pandemia do coronavírus, tornando-se menos atrativo para o investimento privado. Em vista disso, possivelmente será enfrentada dificuldade em estabelecer um fundo que assegure os pagamentos da UFSC à iniciativa privada. Por outro lado, o cenário de juros baixos e recursos disponíveis para empréstimos favorece potenciais investidores.

Contudo, é necessário encontrar novas formas de captação de recursos e de aumento da capacidade financeira das IFES. Outro aspecto financeiro positivo é a possibilidade de

parcelamento dos pagamentos ao ente privado, assim como o fato de as PPP alavancarem o acesso a novas tecnologias e acelerarem a curva do conhecimento, decorrente da inteiração entre a universidade e a iniciativa privada.

No que concerne à captação de receitas advindas de fontes acessórias, a UFSC poderia destinar os valores para ações de assistência estudantil, como vem sendo feito com as receitas oriundas dos contratos de concessão de espaços, e tantas outras finalidades importantes que julgar de interesse estratégico.

Por fim, o autor descreve como potencial motivo a gestão de recursos (instalações físicas e tecnologias de informação e comunicação, por exemplo). A transferência de responsabilidades à iniciativa privada possibilitaria, inclusive, a realocação de servidores, que, atualmente, trabalham nas atividades-meio, como áreas operacionais, de apoio e de infraestrutura, direcionando os esforços desse capital intelectual para as atividades-fim.

A abordagem de Bovaird (2004) revela conformidade com a realidade da UFSC, não havendo problemas maiores para o uso de PPP na instituição, desde que consideradas as particularidades do ambiente interno e externo da organização.

4.7. ANÁLISE DOS DADOS

A passagem do modelo burocrático para o modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2007; SECCHI, 2009; SANTOS, 2016), que no Brasil foi impulsionada pelo Programa Nacional de Desestatização (LIMA; COELHO, 2015) e pela reforma gerencial, que ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso, aumentou a participação do setor privado na prestação de serviços públicos e fomentou o surgimento das PPP (DE MELO; SECCHI, 2012).

Foi apresentado o processo de evolução histórica que desencadeou no surgimento das PPP (GHOBADIAN *et al.*, 2004; BRITO; SILVEIRA, 2005; PÉRICO; REBELATTO, 2005; PECI; SOBRAL, 2007; YESCOMBE, 2007), bem como a sua evolução histórica no âmbito internacional (BOVAIRD, 2004; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; MRAK, 2006; PASIN, 2012; CHOU; PRAMUDAWARDHANI, 2015; AKINTOYE; KUMARASWAMY, 2016) e nacional (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016; PEREIRA, 2016; REIS; CABRAL, 2017; FERNANDEZ *et al.*, 2019). O contexto histórico das PPP aponta sua aplicabilidade em diferentes áreas, inclusive na esfera educacional (PATRINOS; BARRERA-OSORIO;

GUÁQUETA, 2009; VERGER, 2012; CHATTOPADHAY; NOGUEIRA, 2014; RODRIGUES; ZUCCO, 2018).

No decorrer das entrevistas, gestores e especialistas destacaram diversas possibilidades de adoção das PPP para enfrentar os desafios da gestão universitária. A carência de recursos financeiro-orçamentários foi considerada pela maioria dos gestores entrevistados como o principal desafio, impedindo, inclusive, a Instituição de concluir as obras que estão em andamento. O cenário de restrição orçamentária impulsiona a administração pública a buscar novas alternativas para gerar receitas (BOVAIRD, 2004; CHAVES, 2009). Nesse contexto, a atuação da iniciativa privada como parceira da administração pública se torna ainda mais importante (DENHARDT; DENHARDT, 2000; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; HEIDEMANN, 2014).

Além do cenário de restrição orçamentária, as entrevistas revelaram que há, até mesmo, o direcionamento de boa parte de suas verbas de custeio para efetuar pagamentos de alugueis de três de seus campi, comprometendo ainda mais o orçamento de custeio da UFSC e, conseqüentemente, os investimentos em infraestrutura das suas sedes próprias. Além desses contratos de locação, muitos recursos são direcionados para honrar os contratos de prestação de serviços terceirizados e de obras. As PPP podem ser adotadas como alternativas, no sentido de driblar a falta de recursos e ampliar a infraestrutura (NAKAMURA, 2019).

A falta de autonomia universitária também foi apontada pelos gestores entrevistados como um desafio para a UFSC. Tal constatação se opõe ao disposto por Pires, Rosa e Silva (2010), quando afirmaram que as IFES têm autonomia financeira e administrativa. A perda da autonomia universitária e a dependência do Governo Federal são aspectos que apontam a necessidade de se buscar novas alternativas de captação de recursos, mas demonstram a complexidade para realizar mudanças nas práticas de gestão da instituição.

Apesar de não haver empecilhos na Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) para a aplicação de PPP nas IFES, até então nunca foi celebrado um contrato com a modelagem dessa legislação nessas instituições. Por conseguinte, dentre os obstáculos que a UFSC enfrentaria caso decidisse ser a pioneira nessa modelagem contratual, além da ausência de modelos pré-definidos de PPP para as IFES, seria desafiador romper a barreira política e ideológica existente que, equivocadamente, considera parcerias entre entes públicos e privados com a privatização das IFES e com o fim da gratuidade do ensino superior, diferente do conceito de PPP apontado na literatura (HODGE; GREVE, 2009).

A inclusão de Unidades Básicas de Saúde no PPI foi confundida com a privatização do Serviço Único de Saúde (SUS) e, por essa polêmica ter ocorrido no período pré-eleitoral, em 2020, a ideia foi descartada (OTTA, 2020).

A resistência às mudanças é comum em organizações burocráticas (DENHARDT, 2004), inclusive nas IFES, onde predominam disfunções burocráticas em seus procedimentos e ações de seus gestores, conforme ressaltado por Gomes *et al.* (2013). Esse excesso de formalismo nas IFES foi abordado anteriormente por Meyer e Meyer Junior (2013).

As arenas políticas existentes nas IFES (EBERHART; PASCUCI, 2014), mencionadas pelos entrevistados, demonstram que, de fato, os processos de tomada de decisão nas universidades são marcados por muitas negociações dos grupos de interesse. As decisões nessas instituições são tomadas em consenso, conforme descrito por Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011). Ademais, as universidades são sistemas complexos (MOTTA; VASCONCELOS, 2011) e o processo de mudança e implantação de novas estratégias costuma ser lento (MORITZ *et al.*, 2012).

Sindicatos podem se posicionar contrários ao projeto de PPP, caso ofereça risco de demissões, mesmo que o número de pessoas demitidas em relação ao número de pessoas beneficiadas seja ínfimo (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009). Para reduzir essa resistência, é interessante a realização de reuniões de sensibilização, audiências públicas e outros eventos participativos que possibilitem a discussão do tema com toda a comunidade universitária.

A importância da democratização das universidades e transparência de seus atos (TURÍBIO; SANTOS, 2017) foi destacada no decorrer das entrevistas, demonstrando que o tema PPP deve ser objeto de discussão em audiências públicas, e não somente nas reuniões dos órgãos deliberativos e colegiados das IFES. A relevância do processo conjunto na formulação de estratégias foi destacada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) e, no caso das organizações complexas, como no caso das IFES, exigirá dos gestores as habilidades citadas por Meyer Junior, Pascucci e Mangolin (2012).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) apontaram as vantagens da terceirização estratégica. No entanto, foi observado que, hoje em dia, o custo administrativo despendido pela UFSC para formalizar contratos terceirizados deve ser elevado, pois envolve diversos servidores públicos lotados em unidades distintas da instituição, que atuam nas fases de elaboração dos editais e seus anexos, principalmente, dos termos de referência, análise orçamentária, assessoramento jurídico, formalização dos contratos e seus aditivos e

apostilamentos, gestão e fiscalização dos serviços prestados. e processos mensais de empenho e pagamento.

Quanto ao valor mínimo de um contrato de PPP (10 milhões de reais), foi verificado que apenas o contrato de limpeza do Campus Florianópolis, o contrato terceirizado, com mão de obra exclusiva, de maior vulto financeiro da UFSC, que tem um custo anual que ultrapassa 13 milhões de reais, já excede esse valor. O contrato da vigilância desse campus, que tem custo anual de mais de 11 milhões, enquadra-se no valor mínimo necessário para uma PPP. Porém, estes são contratos apenas de prestação de serviços. Para enquadrar-se em um contrato de PPP, poderia ser elaborado um projeto que englobasse, além desses serviços, os contratos de manutenção predial, reformas e, inclusive, novas obras, conforme apontado pelo E18. Simachkova, Trotsenko e Slukin (2018) discorrem sobre essa possibilidade de combinação de diferentes tipos de contratos na esfera educacional.

Até em novembro de 2020, estavam vigentes 26 contratos relacionados à manutenção predial e 14 contratos de obras e reformas que atendem a todos os campi da instituição estudada (UFSC, 2020c). Nesses números não estão inclusos serviços e obras que não tem previsão de formalização de contrato. Dos contratos de manutenção predial, 16 deles têm vigência de 12 meses e não são passíveis de prorrogação. Isto é, para continuidade da prestação dos serviços, é necessário iniciar novos processos licitatórios.

A gestão universitária, descrita por Martens (2015) e Meyer Junior. e Lopes (2015), divide-se em gestão acadêmica e gestão administrativa (STRAUHS; ANDRADE; SERAFIM, 2005). Ao retirar parte do peso da gestão administrativa, torna-se possível reunir mais esforços e recursos para a gestão acadêmica das IFES. Esse projeto, inclusive foi um dos importantes resultados alcançados com a PPP da Educação Municipal de Belo Horizonte (RODRIGUES; ZUCCO, 2018). Portanto, a designação de diversos servidores para atuarem na gestão e fiscalização de contratos terceirizados, como serviços de manutenção predial, jardinagem, limpeza e vigilância, por exemplo, além de demandar um custo de tempo e dinheiro para a UFSC, o atendimento dessas demandas redireciona recursos que poderiam ser mais bem empregados nas atividades finalísticas da instituição.

Ao pesquisar a relação de fiscais de contratos terceirizados da UFSC, verificou-se que, no atual momento, aproximadamente 430 servidores estão atuando como fiscais ou gestores de, pelo menos, um desses contratos terceirizados (UFSC, 2020e). Cabe ressaltar que, além desses servidores, há também aqueles que atuam nos departamentos responsáveis pelas

licitações, contratações, análises jurídicas e atividades orçamentárias e financeiras e que analisam e tramitam os processos relacionados a essas contratações.

Um único projeto de PPP de, por exemplo, 30 anos, para a manutenção de todas as edificações dos campi da UFSC, poderia vir a substituir todos esses processos licitatórios, gerando uma economia considerável de recursos. Entretanto, pelo fato de nenhuma universidade federal ter substituído seus contratos regidos pela Lei de Licitações por contratos de PPP, fazendo com que ainda não existam estudos comparativos entre esses modelos de contratação, essa mudança requer a realização de estudos mais aprofundados antes de efetivamente substituir o modelo atual adotado.

É interessante que os gestores da UFSC e a equipe responsável pela elaboração do projeto de PPP tenham conhecimento da média mensal de custos de manutenção e conservação das edificações do formato de contratação hodierna, para auxiliar na definição do valor da contraprestação de um contrato de PPP. Igualmente, deve ser observado pelos gestores o limite de gastos anuais, conforme observado por Meyer Junior e Murphy (2003).

A opinião dos entrevistados de que a adoção de PPP apenas em atividades-meio das IFES e não nas atividades-fim leva a crer que os servidores técnicos administrativos seriam mais afetados que os docentes, conforme citado pelo E05. O interessante relato feito pelo E12 demonstra que haveria, inclusive, uma preferência dos professores pelo modelo de PPP, devido à facilidade para resolver problemas estruturais e de falta de materiais. Entretanto, as PPP não devem ser encaradas como uma ameaça à carreira dos servidores técnicos administrativos, mas, sim, como uma estratégia de gestão universitária que possibilita a realocação de um número maior de servidores para o apoio pedagógico e, conseqüentemente, dar maior enfoque às atividades-fim da UFSC.

Seguramente haveria a necessidade de designar servidores para atuarem nas etapas de planejamento, licitação, análise jurídica, gestão, fiscalização e pagamentos dos contratos de PPP. Porém, por serem menos contratos em termos de quantidade, apesar de ter maior complexidade, possivelmente acarretaria na redução de servidores envolvidos e no direcionamento dessas pessoas para as atividades principais da instituição, mais relacionadas com a formação acadêmica.

Entretanto, em relação à implantação de PPP nas atividades-fim da UFSC, foram exemplificados diversos obstáculos, pois uma alteração com essa dimensão afetaria todo o sistema universitário brasileiro. Pelo fato de a educação superior ser ofertada de forma

gratuita, não seria possível adotar PPP na modalidade patrocinada, apenas na modalidade administrativa.

Considerando que seis dos sete gestores alegaram que desconhecem a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), somado ao fato de que, nas respostas dos gestores, não tenha sido cogitado o pagamento de contraprestação da administração, apenas a isenção da cobrança de aluguel ao ente privado como forma de contrapartida, comum em contratos de concessão regidos pelas Leis nºs. 8.666/1993 e 8.987/1995 (BRASIL, 1993,1995), infere-se que a modalidade de PPP “concessão administrativa”, recomendada por boa parte dos especialistas entrevistados, precisa ser mais bem difundida pela gestão universitária para se tornar uma realidade.

A possibilidade de parcelamento dos pagamentos aos entes privados em PPP de concessões administrativas foi apontada pelo E17 como uma vantagem desse modelo de contratação, mas requer um planejamento financeiro de longo prazo. O cenário atual de instabilidade política e econômica torna a etapa de planejamento ainda mais desafiadora.

A modelagem adequada aos interesses institucionais é um aspecto de fundamental importância para o sucesso das PPP, principalmente, pelo fato de, conforme já mencionado, tal modelo de contratação nunca tenha sido implantado nas IFES. A importância da modelagem dos projetos, enfatizada por Thamer e Lazzarini (2015), foi destacada nas respostas de especialistas da área. Assim, deve ser realizada uma análise aprofundada de *value for money* antes de aderir a esse modelo contratual, com uma abordagem orientada para o mercado (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014).

Sobre contraprestação da administração, o parceiro privado será remunerado com base no Quadro de Indicadores de Desempenho, conforme detalhado por Pereira (2016). Diante da possibilidade de descontar da contraprestação quando o ente privado não atingir os índices esperados, é necessário ter cautela e bom senso durante a formulação desses indicadores, de modo a evitar a criação de metas e prazos inatingíveis.

A criação de um fundo garantidor nas IFES, visando assegurar os pagamentos da administração, foi apontado por um dos entrevistados como desafiador. Esse fundo é de suma importância para reduzir os riscos do financiamento (MESQUITA; MARTINS, 2006). No tocante ao fundo, Thamer e Lazzarini (2015) lembram que deve ser confiável e consistente. Para cria-lo, é necessário que a gestão universitária realize um estudo orçamentário detalhado, com intuito de estabelecer qual o provisionamento de valores que irão compô-lo e que verifique como regularizá-lo.

Diante da ausência de legislação específica de PPP para o enfoque educacional, do ensino e da pesquisa, apontados pelo E07 como um obstáculo para a adoção desse modelo de contratação nas IFES, tal lacuna poderia ser preenchida por meio da criação de normas internas, conforme apontado pelo E08. Do mesmo modo, seria interessante estabelecer em regulamento interno sobre como administrar o fundo garantidor corretamente, ou instituir um fundo com companhia seguradora ou empresa estatal criada para essa finalidade, conforme previsto na Lei das PPP (COSTIN, 2010; SILVEIRA; REIS, 2019).

Além disso, segundo os relatos dos gestores entrevistados, pouco se discutiu sobre a implementação de PPP na UFSC até então. Com base nas respostas apresentadas, apenas foi discutido sobre a implementação deste modelo contratual para a construção de um novo Centro de Convivência e para a gestão da Editora da instituição. Não foram encontrados registros sobre o tema nos Relatórios de Gestão da UFSC pesquisados, tampouco foi debatido sobre essa pauta nas seções do CUn e nas reuniões dos gestores em que o pesquisador teve a oportunidade de assistir.

Entretanto, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024 da UFSC prevê como iniciativas estratégicas, que reforçam que há diversas oportunidades de projetos de PPP: ampliar o espaço físico da universidade; estabelecer parcerias para a instalação de novas áreas físicas nos seus campi; melhorar a infraestrutura da instituição para atividades artísticas, culturais e desportivas; ampliar a segurança dos campi com a instalação de postos de observação e informação que funcionem 24 horas; refazer o cercamento e implementar o controle de acesso do Campus Trindade; implantar novo sistema de alarmes, agregando alarmes de incêndio em todos os setores; implantar infraestrutura para circulação de bicicletas e construir novos bicicletários (UFSC, 2020f)..

O PDI 2020-2024 estabelece como estratégia para ampliar a captação de recursos financeiros orçamentários regulamentar a venda dos excedentes de ensino, pesquisa e extensão e a venda de livros pela Editora e do recebimento de doações à UFSC, como fundos patrimoniais, os *endowments* (UFSC, 2020f).

Para implementar PPP na UFSC, considerando que ainda não existem parâmetros e modelos pré-definidos de projetos de PPP em IFES, é fundamental que a instituição capacite seus servidores para a elaboração dos projetos ou contrate empresa de consultoria especializada nesse tipo de modelagem contratual. Caso a UFSC decida não contratar consultoria privada, uma opção a ser estudada seria a designação de comissão composta por

servidores capacitados ou a atribuição da responsabilidade de elaborar os projetos de PPP a uma unidade administrativa que tenha maior relação com esse tipo de contrato.

Diante disso, a existência de uma unidade gestora de PPP seria essencial no trabalho de implantação de uma política de fomento às parcerias público-privadas na UFSC. A centralidade da unidade gestora é uma prática comumente adotada em PPP que obtiveram êxito (THAMER; LAZZARINI, 2015).

O acompanhamento da Auditoria Interna da UFSC e da Procuradoria Federal, para estabelecer uma ponte com os órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, inclusive nas etapas iniciais do processo, pode ser relevante para o sucesso do projeto. As PPP, arranjos contratuais híbridos, costumam envolver diversos *stakeholders* (MENEZES; HOFFMANN; ZANQUETTO FILHO, 2019), os quais deverão trabalhar em conjunto para evitar o descumprimento da legislação vigente e atender a todos os critérios dos órgãos de controle externo.

Os entrevistados destacaram a importância da inteiração da universidade com o governo e as empresas para a promoção do desenvolvimento econômico e social (EBERHART; PASCUCI, 2014). Com base nas respostas obtidas e na observação direta, percebe-se que UFSC tem interagido cada vez mais com a iniciativa privada em suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão. Conforme citado pelo E04, essas experiências e inteirações da academia com as empresas, aceleram a curva do conhecimento e possibilitam a criação de novas tecnologias (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Kozlov *et al.* (2008) lembram que as PPP podem gerar oportunidades para o campo dos estágios aos acadêmicos das instituições de Educação Superior. A proximidade do Campus de Joinville da UFSC com empresas instaladas no mesmo parque industrial onde está localizado oportuniza os seus acadêmicos de atuarem como estagiários nessas empresas, demonstrando que a vantagem resultante dessas inteirações vai além do aspecto econômico-financeiro. Essa inteiração entre a UFSC e a iniciativa privada se estende aos demais campi. De acordo com o Relatório de Gestão 2019 da UFSC, foram registrados naquele ano 5.158 estágios obrigatórios, 4.619 estágios não obrigatórios, além de terem sido formalizados mais de 1.200 convênios com concedentes e agentes de integração (UFSC, 2020g). O aumento de registros de estágios, ano após ano, indica uma relação de troca de sinergia entre a UFSC e o mercado, não somente após a formação dos profissionais, mas também durante as atividades acadêmicas.

Em concordância com o relato de Drejer e Jørgensen (2005), outra possibilidade apresentada por entrevistados foi a utilização de PPP para impulsionar pesquisas, com a atuação de entes privados no aprimoramento da infraestrutura dos laboratórios, que englobariam desde a construção de novos laboratórios, até sua manutenção e fornecimento de equipamentos e insumos, sendo formalizados em contratos de longo prazo. Dessa maneira, o E07 idealizou uma nova modelagem de PPP em que pesquisas fossem alavancadas pela iniciativa privada e parte do direito de propriedade intelectual também fosse contabilizado como uma forma de contraprestação da universidade aos investidores.

Conforme mencionado por um dos gestores, esse tipo de PPP possibilitaria a modernização de laboratórios e provê-los com equipamentos de ponta utilizados pelo mercado. De acordo com dois entrevistados, apenas os recursos advindos do CNPQ são insuficientes para desenvolver pesquisas que exigem investimentos de maior vulto financeiro. Essas parcerias viabilizariam o uso compartilhado de laboratórios, oportunizando a capacitação dos funcionários vinculados ao ente privado por docentes da UFSC em um período e a utilização dos laboratórios pelos discentes em outro, por exemplo.

Ainda, foi apresentada como sugestão por um dos entrevistados a utilização de PPP para melhorar a eficiência energética da UFSC. Outrossim, verificou-se que a instituição gasta anualmente cerca de 18 milhões de reais com energia elétrica, pois consome o equivalente a uma cidade de aproximadamente 40 mil habitantes (UFSC, 2020h). O estudo de novas alternativas, como a energia fotovoltaica, por exemplo, pode contribuir para que a Instituição não direcione boa parte de seus recursos para cobrir essa despesa. A UFSC, inclusive, possui um grupo de estudos sobre essa forma sustentável de captação de energia. O Laboratório de Fotovoltaica do Centro Tecnológico da UFSC desenvolve estudos nas diversas áreas de aplicação da energia solar no Brasil, com foco principal em sistemas fotovoltaicos integrados ao entorno construído e interligados à rede elétrica pública, os chamados edifícios solares fotovoltaicos (UFSC, 2020i).

Com esse viés, foi emitido pelo Governo Federal o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020 (BRASIL, 2020a), que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, em que é proposto como um dos desafios “[...] introduzir a dimensão da inovação, em conjunto com a iniciativa privada e com parceiros internacionais, em toda a atuação governamental, como desafio fundamental para o futuro do País”. Como desafio para “[...] melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações do governo”, o Decreto referenciado propõe “aperfeiçoar os

instrumentos legais de repasse de recursos, de contratação e seleção pública”(BRASIL, 2020). Os benefícios das PPP para a introdução de tecnologia avançada e eficiência na gestão já foram evidenciados por Yin e Zhang (2019).

Como desafio para ampliar os investimentos em infraestrutura, o Decreto nº 10.531/2020 sugere “aprimorar a legislação, os modelos de concessão e a regulação da prestação de serviços públicos na área de infraestrutura” e “ampliar as oportunidades e dar maior segurança jurídica para a participação do investimento privado, nacional e estrangeiro, reduzindo as necessidades de comprometimento de recursos fiscais” (BRASIL, 2020a). No intuito de melhorar a infraestrutura urbana e rural, o documento orienta:

[...] incrementar a capacidade dos entes federativos no planejamento e na estruturação de projetos de infraestrutura e na regulação dos serviços públicos, de modo a melhorar a qualidade da prestação pública dos serviços e dar maior segurança para a ampliação da participação da iniciativa privada. (BRASIL, 2020).

O Decreto referenciado sugere como estratégia “estimular a criação de modelos de regulação para concessões e parcerias público-privadas - PPPs de saneamento e de resíduos sólidos” (BRASIL, 2020). Nesse viés, o E07 sugere a implantação de uma PPP voltada para a coleta e reciclagem de resíduos sólidos, pois além de contribuir para a redução do impacto ambiental e conectar pesquisas sobre o tema desenvolvidas na academia com as necessidades de mercado, o seu tratamento tem potencial de retorno financeiro.

Outra possibilidade seria a implantação de PPP em fontes de receitas acessórias, em serviços ofertados aos estudantes, como de reprografia e alimentação, por exemplo. Atualmente, são formalizados na UFSC contratos de concessão de espaço, em que os concessionários pagam uma espécie de aluguel, denominado contraprestação, à UFSC. Em troca, podem utilizar os espaços licitados para a operação de atividades comerciais previstas nos editais de pregões eletrônicos. Essas informações são conhecidas pelo autor desta Dissertação, que atua no setor responsável por analisar esses processos licitatórios e formalizar os termos de concessão de uso.

Ao passar o modelo de projeto de concessão de espaço para a modelagem das PPP, seria possível prever, por exemplo, a construção de uma nova edificação para que, posteriormente, o concessionário possa nela abrir o seu estabelecimento comercial. Do mesmo modo, possibilitaria um contrato com prazo, em que além da construção prévia, poderia ser previsto o pagamento de contraprestação e a manutenção do espaço e das áreas comuns no seu arredor, por exemplo. Para definir as formas de contrapartida e o tipo de atividade comercial,

seria necessária a realização de um estudo prévio de mercado para análise da demanda e da viabilidade econômico-financeira, para que o acordo seja atrativo tanto para a concedente, a UFSC, quanto para a concessionária.

As contraprestações pagas pelos concessionários poderiam continuar sendo revertidas em assistência estudantil, porém, haveria o ganho com a melhoria da infraestrutura da UFSC. No Centro de Convivência, conforme mencionado anteriormente, poderiam operar estabelecimentos comerciais, em que os concessionários realizariam a reforma ou construção de um novo prédio como forma de contrapartida, por exemplo.

No que concerne aos documentos mencionados no Quadro 3, não há informações referentes a parcerias público-privadas ou a possibilidade de se firmar contratos com essa modelagem. Entretanto, nos Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna da UFSC de 2013, 2015 e 2018, chama atenção a quantidade de problemas relacionados à regularização dos espaços da UFSC. Apesar de boa parte dessas pendências ter sido sanada, ainda existem demandas, como a necessidade de formalização de contratos com terceiros que estão utilizando espaços da UFSC sem vínculo contratual.

O fato de a gestão não ter regularizado esses espaços, mesmo depois de, pelo menos, três cobranças da Auditoria Interna, demonstra que é necessário rever a forma como eles estão sendo geridos, a finalidade e a modelagem contratual que se pretende adotar para regularizá-los.

Nesse aspecto, foi observado que o Campus Trindade da UFSC possui, de fato, muitas áreas de estacionamento. Apesar de não ter encontrado registros de quanto a UFSC gasta na manutenção desses espaços, ao analisarmos os contratos de vigilância, limpeza, iluminação e pavimentação, deduz-se que o custo deve ser elevado. Ademais, a UFSC ainda arca com o ônus por prejuízos causados por terceiros, como danos provocados a veículos, que, pela falta de controle, a instituição acaba sendo condenada a pagar indenizações (não há catracas ou guaritas nos acessos aos estacionamentos abertos ao público em geral, apenas em alguns estacionamentos que são utilizados exclusivamente por servidores).

Foram apresentadas pelos entrevistados outras fontes de receitas acessórias como, por exemplo a construção e operação de: edifícios-garagem; academias para a prática desportiva; restaurantes; museus; farmácias; mercados; lavanderias; locação de bicicletas; inclusive, locação de salas de aula para treinamentos. Portanto, há diversas novas possibilidades de fontes acessórias de arrecadação.

4.8. OPORTUNIDADES E AÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A UFSC IMPLANTAR PPP

Com base na pesquisa bibliográfica e documental e nas respostas dos entrevistados, foram elencadas, no Apêndice C, 11 oportunidades de implantação de PPP na UFSC. Cabe destacar que cada uma das oportunidades elencadas deve ser devidamente analisada pelos órgãos superiores da instituição antes de ser efetivada e, somente depois de um estudo aprofundado de viabilidade econômico-financeira e dos riscos envolvidos, será possível confirmar se é viável sua implantação.

Como oportunidades, foram listadas sugestões de projetos de PPP que vão além de daqueles ligados à infraestrutura, como, por exemplo, eficiência energética, coleta e reciclagem de resíduos sólidos, fornecimentos de insumos para laboratórios, prestação de serviços acessórios e gestão de estacionamentos.

No Apêndice D, foram listadas 13 ações estratégicas que, possivelmente, contribuirão para viabilizar a implantação de PPP na UFSC. Dentre as ações sugeridas, destacam-se: a formação de uma equipe, com a capacitação de servidores; consulta aos órgãos de fiscalização; definição de normas e procedimentos internos; a promoção de debates sobre o tema, tanto entre os órgãos superiores da UFSC como em debates públicos.

Salienta-se que as PPP não são simples, seus estudos podem ser custosos e não oferecem garantias de sucesso. Entretanto, sua adequada preparação e gerenciamento podem trazer resultados positivos para a administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato de as PPP, sobretudo, nas instituições de Educação Superior, ainda serem um tema pouco explorado, desencadeou diferentes propostas de PPP como estratégia de apoio às atividades-meio da universidade e como modelagem contratual, englobando a construção de novas edificações e a manutenção dessas estruturas por um período mais longo do que o tradicional modelo de contrato de prestação de serviços.

Foi observado que o cenário atual de restrição orçamentária das IFES, agravado pela pandemia de COVID-19, e a crescente necessidade de captação de recursos para a ampliação da infraestrutura física destas instituições, reforça a necessidade da busca de novas alternativas, destacando a importância da participação da iniciativa privada e fazendo das PPP uma estratégia em potencial. Além disso, o excesso de contratos terceirizados e de servidores envolvidos nas etapas de planejamento, gestão e fiscalização dos contratos demanda recursos humanos, financeiros e materiais que poderiam ser destinados ao desenvolvimento das atividades principais da instituição.

Os resultados encontrados nesta pesquisa revelaram inúmeras potencialidades e oportunidades para o uso de PPP na UFSC. Dentre os principais motivos para fazer PPP identificados, destacam-se: a) experiências e inteirações da academia com as empresas aceleram a curva do conhecimento e possibilitam a criação de novas tecnologias; b) alavancagem de pesquisas, com a atuação de entes privados no aprimoramento da infraestrutura, inclusive dos laboratórios, que englobariam desde a sua construção até sua manutenção e fornecimento de equipamentos e insumos, que seriam formalizados em contratos de longo prazo; c) criação de novas oportunidades no campo dos estágios; d) possibilidade de remuneração do ente privado com base na avaliação de seu desempenho.

No tocante ao pagamento da contraprestação da administração à iniciativa privada, além da vantajosidade da avaliação de desempenho e da possibilidade de parcelamento dos pagamentos, foi sugerida uma nova forma de modelagem de PPP, em que pesquisas fossem alavancadas pela iniciativa privada e parte do direito de propriedade intelectual também fosse contabilizada como uma forma de contraprestação da universidade aos investidores.

Para a definição da forma de contrapartida mais indicada, torna-se imprescindível a realização de estudo prévio de mercado para análise da demanda e da viabilidade econômico-financeira, para que o acordo seja atrativo tanto para a UFSC quanto para a concessionária. Outrossim, pelo fato de já terem sido implementadas PPP em escolas de educação básica, em

hospitais e em complexos penais, por exemplo, mas ainda não terem sido adotadas em IFES e, conseqüentemente, não existirem modelos pré-definidos para a Educação Superior, requer a realização de maiores estudos e debates sobre esse tema.

Certamente, a gestão universitária da UFSC e das demais IFES enfrentarão desafios quando decidirem pela implementação de PPP, dado o excesso de formalismo e a resistência às mudanças, comuns em organizações burocráticas, além de conflitos político-ideológicos de suas comunidades acadêmicas, por, equivocadamente, relacionarem as PPP às privatizações e por receio de as PPP afetarem, de alguma forma, os cargos públicos.

Apesar de já existirem discussões sobre o tema PPP entre gestores e de o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024 prever iniciativas estratégicas que poderiam ser concretizadas com a adoção de PPP, ainda não há projetos e negociações em andamento. Portanto, percebe-se que existe a necessidade de maiores esclarecimentos, discussões e estudos sobre o tema para efetivar sua implementação.

Destaca-se a falta de conhecimento e preparação por parte dos gestores universitários acerca do tema. Assim como, percebeu-se que para lograr êxito na implantação de PPP na UFSC haverá que se realizar trabalho interno de sensibilização e capacitação acerca do tema e remover dúvidas acerca da interpretação da legislação e sua aplicação na educação superior pública.

Ressalta-se a importância de as IFES criarem unidades gestoras de PPP para: liderarem o processo e capacitarem seus servidores para que consigam desenvolver projetos com essa modelagem contratual; realizarem debates e audiências públicas para discutir sobre a temática; envolver todos os *stakeholders*, inclusive os órgãos de controle; criarem fundos garantidores próprios nestas instituições; estabelecerem normas e regulamentos internos, complementando a legislação e contemplando as particularidades da gestão universitária. Recomenda-se, inclusive, a criação de uma norma específica sobre como administrar o fundo garantidor.

Foi identificado nas entrevistas com especialistas a vantagem do uso de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), no intuito de capturar novas ideias que contribuíssem para a elaboração de projetos que condizem com a realidade de mercado e equilibrando os riscos entre os parceiros.

Sendo assim, este trabalho relacionou o tema PPP com gestão universitária, trazendo à tona uma série de possibilidades e apontando os desafios da implantação desse modelo na UFSC. Diante da limitação de ainda não existir um caso prático dessa modelagem contratual

em IFES, sugere-se que sejam realizados novos estudos de implantação dessa estratégia em outras universidades e institutos federais, associando essa modelagem contratual com outras teorias, visando melhor compreender sobre seus riscos e potencialidades.

A principal contribuição teórica desta pesquisa foi detalhar a complexidade envolvida na adoção de PPP em uma instituição de Educação Superior Federal, sua potencial vantajosidade e apontar caminhos para a superação dos obstáculos para sua adoção. Este trabalho traz importante contribuição para conhecimento na área de gestão de PPP e de administração universitária, por promover o estudo de uma estratégia governamental que apresenta potencialidades em um contexto no qual ainda não foi utilizado e foi pouco estudado (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; REIS; CABRAL, 2017). Além de ganhos de eficiência, as PPP podem ser capazes de permitir outros importantes resultados em termos de inovação e aprendizagem na UFSC.

Esta investigação traz também relevante contribuição para os praticantes da gestão universitária, em especial, da UFSC, por propor 11 formas de implantação de PPP na UFSC e ainda um roteiro para sua adoção na universidade. Esses aportes têm como objetivo apoiar os gestores da instituição na adoção dessa estratégia.

Sugere-se que estudos futuros possam investigar a implantação de PPP em outras instituições de Educação Superior públicas brasileiras, não somente instituições federais, como também estaduais e municipais, para se ampliar o conhecimento na área, bem como compreender suas limitações e potencialidades em diferentes contextos. Esse conhecimento será importante também para conhecer melhor a capacidade contributiva das PPP para o aprimoramento da gestão e da qualidade prestação de serviços públicos no país.

REFERÊNCIAS

AGU. Advocacia-Geral da União. Núcleo de Licitações e Contratos. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/640403>. Acesso em: 26 abr. 2020,

AKINTOYE, Akintola; KUMARASWAMY, Mohan. Public Private Partnerships: Research Roadmap - Report for Consultation. Delft: **CIB Publication 406**, 2016.

ALDAY, Herman E. C. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 3, n. 2, 2000.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; SILVESTRE, Hugo Consciência. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 571-593, 2014.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Monotrilho de Salvador. **Portal Governo do Estado da Bahia**, Salvador, 2019. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=44>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BIERNACKI, Patrick; WALDORF, Dan. Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological methods & research**, v. 10, n. 2, p. 141-163, 1981.

BOVAIRD, Tony. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. **International review of administrative sciences**, v. 70, n. 2, p. 199-215, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 575, de 7 de agosto de 2012. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago. 2012a.

BRASIL. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2012b.

BRASIL. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 dez. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13529.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC lança programa para aumentar a autonomia financeira de universidades e institutos. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 2019.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=78211:mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos&catid=212&Itemid=86>. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2020a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495>>. Acesso em: 31 out. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 2-19, 2007.

BRINKERHOFF, Derick W.; BRINKERHOFF, Jennifer M. Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. **Public administration and development**, v. 31, n. 1, p. 2-14, 2011.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 1, 2005.

CABRAL, Sandro; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo; RIBEIRO, Daniel Barroso de Carvalho. Os papéis dos stakeholders na implementação das parcerias público-privadas no Estado da Bahia. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, n. 2, p. 325-339, 2016.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio G.; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v. 7, n. 1, p. 6-25, 2013.

CARVALHO, Pedro. Na pandemia, universidades públicas recorrem a doação de empresas privadas. **Veja**, São Paulo, 10 jul. 2020. Disponível em:

<<https://vejasp.abril.com.br/cidades/universidades-de-sao-paulo-recorreram-a-doacoes-de-empresas-privadas/>>. Acesso em 12 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, v. 201, 2013.

CHATTOPADHAY, Tamo; NOGUEIRA, Olavo. Public-private partnership in education: a promising model from Brazil. **Journal of International Development**, v. 26, n. 6, p. 875-886, 2014.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Parceria público-privada na gestão da universidade pública brasileira. **Cadernos de Educação**, Pelotas, RS, n. 33, p. 311-324, maio/ ago. 2009.

CHOU, Jui-Sheng; PRAMUDAWARDHANI, Dinar. Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public-private partnership projects. **International Journal of Project Management**, v. 33, n. 5, p. 1136-1150, 2015.

COSCARELLI, Bruno Vidigal. R\$26 bilhões em investimento estimado, em 2019, por meio dos contratos de concessão. **Radar PPP**, Belo Horizonte, 22 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/blog/26-bilhoes-em-investimento-estimado/>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. São Paulo: Elsevier Brasil, 2010.

CRESWELL, John W. *et al.* Qualitative research designs: selection and implementation. **The counseling psychologist**, v. 35, n. 2, p. 236-264, 2007.

CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Campinas, SP: Penso, 2014.

CUNHA, Luciana Lott de Almeida. Órgãos Gestores de PPPs e suas Competências. In: SADDY, André; MORAES, Salus; MEYER, Bernardo. **Tratado de Parcerias Público-Privadas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. Tomo VI. p. 71-82.

DE MELO, Maurício Euclides; SECCHI, Leonardo. Parcerias Público-Privadas como instrumento de reforma administrativa: uma proposta de tipologia. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. 3, n. 1, 2012.

DENHARDT, Robert B. **Theories of public organization**. 4. ed. Stamford: Wadsworth Group; Thomson Learning, 2004.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: Serving rather than steering. **Public administration review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DREJER, Ina; JØRGENSEN, Birte Holst. The dynamic creation of knowledge: analysing public-private collaborations. **Technovation**, v. 25, n. 2, p. 83-94, 2005.

EBERHART, Mara Elizete; PASCUCI, Lucilaine. O processo decisório e suas implicações na cooperação universidade, empresa e governo: um estudo de caso. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 7, n. 2, p. 221-242, maio 2014.

FARQUHARSON, Edward; TORRES DE MÄSTLE, Clemencia; YESCOMBE, Edward Raymond. **How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets**. The World Bank, 2011.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre *et al.* Parcerias Público-Privadas: uma alternativa para a educação brasileira. **Revista PPP: Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 52, jan-jun. 2019.

FLICK, Uwe. Triangulation in qualitative research. **A companion to qualitative research**, v. 3, p. 178-183, 2004.

FRANCO, Mário José Batista. Tipologia de processos de cooperação empresarial: uma investigação empírica sobre o caso português. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, PR, v. 11, n. 3, p. 149-176, 2007.

GHOBIAN, Abby *et al.* PPP: the instrument for transforming the public services. **Public Private Partnerships: policy and experience**, p. 1-12, 2004.

GODOI, Christiane Kleinübing; BALSINI, Cristina Pereira Vecchio. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89-112.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 116-146

GOMES, Osmilda da Fonseca *et al.* Sentidos e implicações da gestão universitária para os gestores universitários. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 234-255, 2013.

GOMES, Válder *et al.* A Estratégia como prática nas Instituições de Ensino Superior. **Revista Evidência**, Gravatáí, RS, v. 11, n. 11, 2015.

GOODMAN, Leo A. Snowball sampling. **The annals of mathematical statistics**, p. 148-170, 1961.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelo de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. PPPs: the passage of time permits a sober reflection. **Economic Affairs**, v. 29, n. 1, p. 33-39, 2009.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**, v. 2, p. 254-94, 2008.

JICK, Todd D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quartely**, v. 24, n. 4, p. 602-611, 1979.

KETTL, Donald F. **Escaping Jurassic Government: how to recover America's lost commitment to competence**. Washington, DC: Brookings, 2016.

KISSSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KIVLENIECE, Ilze; QUELIN, Bertrand V. Creating and capturing value in public-private ties: A private actor's perspective. **Academy of Management Review**, v. 37, n. 2, p. 272-299, 2012.

KOZLOV, Anatoly *et al.* Mechanisms of public-private partnership between educational institutions and oil and gas industry enterprises. **Journal of Entrepreneurship Education**, 2018.

LANGLEY, Ann; ABDALLAH, Chahrazad. Templates and turns in qualitative studies of strategy and management. **Research methodology in strategy and management**, v. 6, n. 2011, p. 201-235, 2011.

LIMA, Carlos Marcio Campos; COELHO, Antonio Carlos. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 267-291, 2015.

MARTENS, Ana Elizabeth. Os caminhos da gestão universitária. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 15., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, SC: UFSC, 2015.

MELO, Maurício Euclides de; SECCHI, Leonardo. Parcerias Público-Privadas como instrumento de reforma administrativa: uma proposta de tipologia. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. 3, n. 1, 2012.

MENEZES, David Curtinaz; HOFFMANN, Valmir Emil; ZANQUETTO FILHO, Helio. Stakeholders and critical factors in the brazilian government' s public private partnerships. **Revista do Serviço Público**, Brasília, SC, v. 70, n. 3, p. 371-401, 2019.

MENG, Jinglei; XIU, Guoyi; QIAN, Fan. Public-Private Partnership project risk management in education industry. **Educational Sciences: theory & practice**, v. 18, n. 6, 2018.

MESQUITA, Arlan Mendes; MARTINS, Ricardo S. Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)? **Revista de Administração Pública**. 2006.

MEYER, Bernardo; MEYER JUNIOR, Victor. “Managerialism” na Gestão Universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 3, 2013.

MEYER, Bernardo; SADDY, A.; MORAES, S. Estabelecendo a Estrutura das PPPs. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2019. (Tratado de PPPs: teoria e prática, v. 6.).

MEYER JUNIOR, Victor; LOPES, Maria Cecilia Barbosa. Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan./mar. 2015.

MEYER JUNIOR, Victor; MURPHY, Patrick. **Dinossauros, gazelas e tigres**: novas abordagens da administração universitária, um diálogo Brasil-EUA. Florianópolis, SC: Insular, 2003.

MEYER JUNIOR, Victor; PASCUCCI, Lucilaine; MANGOLIN, Lúcia. Gestão estratégica: um exame de práticas em universidades privadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 49-70, 2012.

MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Porto Alegre: Bookman, 2008.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORITZ, Mariana Oliveira *et al.* A implantação do planejamento estratégico em organizações complexas: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, SC, v. 5, n. 1, p. 228-249, 2012.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MRAK, Mojmir. Institutionalization of public-private partnership: global experiences and the basic outlines of a proposal for Slovenia. **Central European Public Administration Review**, v. 4, n. 1, 2006.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 131-147, 2019.

NAVES, Guilherme de Ávila. Complexo Datacenter (União). **Radar PPP**, Belo Horizonte, 27 jul. 2012. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/complexo-datacenter-uniao/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

NAVES, Guilherme de Ávila. Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica – UMEI (Belo Horizonte). **Radar PPP**, Belo Horizonte, 27 jul. 2012. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/unidades-de-ensino-da-rede-municipal-de-educacao-basica-umei-belo-horizonte/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

OLIVEIRA, Elida. Corte de quase R\$ 1 bi para universidades federais é mantido mesmo com alteração no orçamento do MEC para 2021, dizem reitores. **G1**, São Paulo, 10 set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/09/10/corte-de-quase-r-1-bi-para-universidades-federais-e-mantido-mesmo-com-alteracao-no-orcamento-do-mec-para-2021-dizem-reitores.ghtml>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

OTTA, Lu Aiko. Desconhecimento ainda mantém cidades longe das PPPs: Setor espera crescimento com novo marco regulatório do saneamento. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 nov. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/16/desconhecimento-ainda-mantem-cidades-longe-das-ppps.ghtml>>. Acesso em 23 nov. 2020.

PASIN, Jorge Antônio Bozoti. Caminhos e desafios das PPPs patrocinadas no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 38, 2012.

PATRINOS, Harry Anhtony; BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington, D.C: The World Bank, 2009.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, 2007.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, São Paulo, v. 23, 2016.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Redefinições no papel do Estado: Terceira Via, Novo Desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. **Revista da FAEBA: Educação e Contemporaneidade**, Brasília, DF, v. 21, n. 38, 2012.

PIRES, José Santo Dal Bem; DA ROSA, Paulo Moreira; DA SILVA, Almir Teles. Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para universidades públicas. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 3, n. 2, p. 239-270, 2010.

PPP BRASIL. Goiás celebra concessão para implantação de distrito industrial. **PPP Brasil**, São Paulo, 23 jan. 2018a. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/goias-celebra-concessao-para-implantacao-de-distrito-industrial?page=1>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

PPP BRASIL. Universidade municipal inicia consulta pública de PPP. **PPP Brasil**, São Paulo, 28 mar. 2018b. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/universidade-municipal-inicia-consulta-publica-de-ppp>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PPP da Corsan prevê tratamento de 87% do esgoto de municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Jornal do Comércio**, 18 ago. 2019. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2019/08/698652-ppp-da-corsan-preve-tratamento-de-87-do-esgoto-de-municipios-da-regiao-metropolitana-de-porto-alegre.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.

RANKING Universitário Folha (RUF) 2019. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

REGO, Arménio; CUNHA, Miguel Pina; MEYER JUNIOR, Victor. Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 43-57, 2018.

REIS, Cláudio José Oliveira dos; CABRAL, Sandro. Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. **Revista de Administração Pública**, Brasília, DF, v. 51, n. 4, p. 551-579, 2017.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. A natureza da gestão universitária: influência de aspectos político-institucionais, econômicos e culturais. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 3, n. 2, p. 357-378, 2017.

RODRIGUES, Bruno; ZUCCO, Cesar. Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 52, n. 6, p. 1237-1257, 2018.

SAMPAIO, Rosely Moraes; LANIADO, Ruthy Nadia. Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. **Revista de Administração Pública**, Brasília, DF, v. 43, n. 1, p. 151-174, 2009.

SANT'ANNA, Lucas de Moraes Cassiano. **Aspectos Orçamentários das Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Almedina, 2018.

SANTA CATARINA. Lei nº 17.156, de 5 de junho de 2017. Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privadas no âmbito do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, 5 jun. 2017. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2017/17156_2017_Lei.html>. Acesso em: 11 out. 2020.

SANTA CATARINA. Governo do Estado dá encaminhamento a projetos de parceria público-privada em SC. **Governo do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 9 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.sc.gov.br/noticias/temas/desenvolvimento-economico/governo-do-estado-da-encaminhamento-a-projetos-de-parceria-publico-privada-em-sc>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas. **Exitus**, Santarém, v. 2, n. 1, p. 95-114, 2016.

SÃO PAULO (cidade). Estado firma convênio para viabilizar recursos da PPP municipal da habitação. **Portal da cidade de São Paulo**, São Paulo, 18 maio 2019. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/estado-firma-convenio-para-viabilizar-recursos-da-ppp-municipal-da-habitacao/>>. Acesso em 25 ago. 2019.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVEIRA, José Júnior Alves da; REIS, Mariana Vidal. As Garantias nos Contratos de PPP Prestadas pelo Parceiro Público. In: SADDY, André; MORAES, Salus; MEYER, Bernardo. **Tratado de Parcerias Público-Privadas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. Tomo VI. p. 103-140.

SIMACHKOVA, Natalia; TROTSSENKO, Oksana; SLUKIN, Sergey. The main trends in the development of public-private partnership in the field of education in historical retrospective. **SHS Web of Conferences**, p. 03015, 2018.

SNOW, Charles C.; THOMAS, James B. Field research methods in strategic management: contributions to theory building and testing. **Journal of management studies**, v. 31, n. 4, p. 457-480, 1994.

STAKE, Robert E. Pesquisa qualitativa/naturalista: problemas epistemológicos. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 7, p. 19-27, 2013.

STRAUHS, Faimara do Rocio; ANDRADE, Murilo Martins de; SERAFIM, Andréa Bier. Perfil dos gestores das instituições de ensino superior privadas de Curitiba e região metropolitana. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, 5., 2005, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, SC: UFSC, 2005.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Brasília, DF, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

THE. Times Higher Education. **Ranking das Universidades da América Latina 2019**. Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/latin-america-university-rankings#!/page/0/length/25/locations/BR/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/undefined>. Acesso em: 24 abr. 2020.

TOMA, J. Douglas. Institutional Strategy: positioning for prestige. In: BASTEDO, Michael N. **The Organization of Higher Education**: managing colleges for a new era. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2012. p. 118-159.

TURÍBIO, Eliana Vieira; SANTOS, Eloisa Helena. A reforma do estado e a gestão democrática na universidade pública brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 9, n. 3, p. 194-204, 2017.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Folder UFSC em números**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020a. Disponível em: <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/ufsc-em-numeros/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Estrutura UFSC**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020b. Disponível em: <<https://estrutura.ufsc.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Transparência CCT/DPC: Contratos e ARP vigentes**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020c. Disponível em: <<http://dpc.proad.ufsc.br/transparencia-atas-contratos/>>. Acesso em: 28 out. 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Histórico Fazenda UFSC/Yakult**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020d. Disponível em: <<http://www.lcm.ufsc.br/fazenda-ufscyakult/>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Planilha de Gestores e Fiscais de Contratos Terceirizados**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020e. Disponível em: <<http://dpc.proad.ufsc.br/planilha-de-gestores-e-fiscais-de-contratos-terceirizados/>>. Acesso em: 30 out. 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **PDI 2020-2024**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020f. Disponível em: <<https://pdi.ufsc.br/pdi-2020-2024/>>. Acesso em: 2 maio 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2019**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020g. Disponível em: <<http://dpqi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Notícias da UFSC**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020h. Disponível em: <<https://noticias.ufsc.br/2019/01/neste-verao-reduza-o-seu-consumo-de-energia-eletrica/>>. Acesso em: 5 mai. 2020.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Fotovoltaica UFSC**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020i. Disponível em: <<http://fotovoltaica.ufsc.br/sistemas/fotov/>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

UNGER, Roberto Mangabeira. **The knowledge economy**. London; Nwe York: Verso Books, 2019.

VERGER, Antoni. Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. **Journal of Education Policy**, v. 27, n. 1, p. 109-130, 2012.

WANG, Huanming *et al.* Public-private partnership in public administration discipline: A literature review. **Public management review**, v. 20, n. 2, p. 293-316, 2018.

YESCOMBE, Edward R. **Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance**. Amsterdam: Elsevier, 2007.

YIN, Mei-Lin; ZHANG, Kai-Yan. Application of PPP Mode for Higher Education in China. **DEStech Transactions on Social Science, Education and Human Science**, 2019.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ANEXO A – LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004 (LEI DAS PPP)

LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004.

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015)

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017)

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. (Regulamento)

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas. (Regulamento)

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e

pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3º Continuam regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Capítulo II

DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

- I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;
- II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;
- III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;
- IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;
- V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;
- VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;
- VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;
- VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ;
- IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;
- X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.
- XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de

recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I - os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 5º-A. Para fins do inciso I do § 2º do art. 5º, considera-se: (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

I - o controle da sociedade de propósito específico a propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do art. 116 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

II - A administração temporária da sociedade de propósito específico, pelos financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes: (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

a) indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976; ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

b) indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

c) exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no **caput** deste artigo; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

d) outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no **caput** deste artigo; (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 1º A administração temporária autorizada pelo poder concedente não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados. (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 2º O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária. (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada

poderá ser feita por:

- I – ordem bancária;
- II – cessão de créditos não tributários;
- III – outorga de direitos em face da Administração Pública;
- IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
- V – outros meios admitidos em lei.

§ 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 3º O valor do aporte de recursos realizado nos termos do § 2º poderá ser excluído da determinação: (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

I - do lucro líquido para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; e (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

II - da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

III - da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB devida pelas empresas referidas nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a partir de 1º de janeiro de 2015. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 4º Até 31 de dezembro de 2013, para os optantes conforme o art. 75 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, e até 31 de dezembro de 2014, para os não optantes, a parcela excluída nos termos do § 3º deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, na proporção em que o custo para a realização de obras e aquisição de bens a que se refere o § 2º deste artigo for realizado, inclusive mediante depreciação ou extinção da concessão, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 5º Por ocasião da extinção do contrato, o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, quando tais investimentos houverem sido realizados com valores provenientes do aporte de recursos de que trata o § 2º. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 6º A partir de 1º de janeiro de 2014, para os optantes conforme o art. 75 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, e de 1º de janeiro de 2015, para os não optantes, a parcela excluída nos termos do § 3º deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins em cada período de apuração durante o prazo restante do contrato, considerado a partir do início da prestação dos serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 7º No caso do § 6º, o valor a ser adicionado em cada período de apuração deve ser o

valor da parcela excluída dividida pela quantidade de períodos de apuração contidos no prazo restante do contrato. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 8º Para os contratos de concessão em que a concessionária já tenha iniciado a prestação dos serviços públicos nas datas referidas no § 6º, as adições subsequentes serão realizadas em cada período de apuração durante o prazo restante do contrato, considerando o saldo remanescente ainda não adicionado. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 9º A parcela excluída nos termos do inciso III do § 3º deverá ser computada na determinação da base de cálculo da contribuição previdenciária de que trata o inciso III do § 3º em cada período de apuração durante o prazo restante previsto no contrato para construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 10. No caso do § 9º, o valor a ser adicionado em cada período de apuração deve ser o valor da parcela excluída dividida pela quantidade de períodos de apuração contidos no prazo restante previsto no contrato para construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 11. Ocorrendo a extinção da concessão antes do advento do termo contratual, o saldo da parcela excluída nos termos do § 3º, ainda não adicionado, deverá ser computado na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e da contribuição previdenciária de que trata o inciso III do § 3º no período de apuração da extinção. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 12. Aplicam-se às receitas auferidas pelo parceiro privado nos termos do § 6º o regime de apuração e as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins aplicáveis às suas receitas decorrentes da prestação dos serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§ 1º É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço objeto do contrato de parceria público-privada. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 2º O aporte de recursos de que trata o § 2º do art. 6º, quando realizado durante a fase dos investimentos a cargo do parceiro privado, deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Capítulo III DAS GARANTIAS

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante: (Vide Lei nº 13.043, de 2014)
Vigência

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal ;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam

controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Parágrafo único. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

Capítulo IV

DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Capítulo V

DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração

Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

§ 4º Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Art. 11. O instrumento convocatório conterà minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ;

II – (VETADO)

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao

procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Capítulo VI **DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO**

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: (Vide Decreto nº 5.385, de 2005)

I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1º O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II – Ministério da Fazenda;

III – Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3º Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4º Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no caput deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5º O órgão de que trata o caput deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5º deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 14-A. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio de atos das respectivas Mesas, poderão dispor sobre a matéria de que trata o art. 14 no caso de parcerias público-privadas por eles realizadas, mantida a competência do Ministério da Fazenda descrita no inciso II do § 3º do referido artigo. (Incluído pela Lei nº 13.137, de 2015)

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o caput do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5º O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6º A integralização com bens a que se refere o § 4º deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7º O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

§ 8º A capitalização do FGP, quando realizada por meio de recursos orçamentários, dar-se-á por ação orçamentária específica para esta finalidade, no âmbito de Encargos Financeiros da União. (Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 9º (VETADO). (Incluído e vetado pela Lei nº 12.766, de 2012)

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1º O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2º A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 3º Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Art. 18. O estatuto e o regulamento do FGP devem deliberar sobre a política de concessão de garantias, inclusive no que se refere à relação entre ativos e passivos do Fundo. (Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 1º A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade

ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§ 2º O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas.

§ 3º A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4º O FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado, inclusive para complementação das modalidades previstas no § 1º. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 5º O parceiro privado poderá acionar o FGP nos casos de: (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

I - crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias contados da data de vencimento; e (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

II - débitos constantes de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público após 45 (quarenta e cinco) dias contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 6º A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§ 7º Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

§ 8º O FGP poderá usar parcela da cota da União para prestar garantia aos seus fundos especiais, às suas autarquias, às suas fundações públicas e às suas empresas estatais dependentes. (Incluído pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 9º O FGP é obrigado a honrar faturas aceitas e não pagas pelo parceiro público. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 10. O FGP é proibido de pagar faturas rejeitadas expressamente por ato motivado. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 11. O parceiro público deverá informar o FGP sobre qualquer fatura rejeitada e sobre os motivos da rejeição no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 12. A ausência de aceite ou rejeição expressa de fatura por parte do parceiro público no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento implicará aceitação tácita. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 13. O agente público que contribuir por ação ou omissão para a aceitação tácita de que trata o § 12 ou que rejeitar fatura sem motivação será responsabilizado pelos danos que causar, em conformidade com a legislação civil, administrativa e penal em vigor. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Art. 19 O FGP não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda

não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 20. A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os cotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

Art. 21. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Capítulo VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

Art. 24. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

Art. 26. O inciso I do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 56

§ 1º

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

....." (NR)

Art. 27. As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, sendo que para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, essa participação não poderá exceder a 80% (oitenta por cento).

§ 1º Não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico ou 90% (noventa por cento) nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I – entidades fechadas de previdência complementar;

II – empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, entende-se por fonte de recursos financeiros as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes. (Redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009)

§ 3º (VETADO)

Art. 29. Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 - Lei dos Crimes Fiscais, no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Bernard Appy

Nelson Machado

APÊNDICE A – ROTEIRO DA PESQUISA COM GESTORES DA UFSC

Público alvo: gestores da UFSC.

Método de aplicação: Entrevistas preferencialmente presenciais, podendo ocorrer por meio eletrônico.

Apresentação: Meu nome é Guilherme Fortkamp da Silveira e estou participando do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária na Universidade Federal de Santa Catarina. Estou realizando uma pesquisa para analisar as percepções dos gestores da UFSC sobre como as parcerias público-privadas podem contribuir para a gestão da Instituição e as respostas dos gestores serão associadas com as respostas de especialistas em PPP. Gostaria de pedir autorização para gravar esta entrevista.

Questionamentos:

1. Informações Pessoais:

- 1.1. Cargo que ocupa?
- 1.2. Formação acadêmica?
- 1.3. Idade?
- 1.4. Experiência com PPP?

2. Perguntas sobre PPP:

- 2.1. Como gestor de uma Instituição Federal de Educação Superior, qual o(a) senhor(a) considera o principal desafio da gestão universitária? Por que?
- 2.2. Você acredita que PPP podem ser úteis à administração de universidades públicas federais? Por que?
- 2.3. Na opinião do(a) senhor(a) diante da necessidade de ampliação de sua infraestrutura, a UFSC dispõe de recursos financeiros, materiais e humanos suficientes para conseguir ampliar sua estrutura física?
- 2.4. Com relação à Lei nº 11.079/2004, conhecida como a Lei das PPP, o(a) senhor(a) alega ter pleno conhecimento ou alguma noção sobre o conteúdo desta legislação?
- 2.5. O que o(a) senhor(a) acredita ser a principal motivação para adotar PPP em IFES?
- 2.6. Quais seriam os principais obstáculos para se adotar PPP na UFSC?

2.7. Na percepção do(a) senhor(a), o ambiente universitário pode ser considerado promissor para a realização de atividades em parceria com atores privados?

2.8. Quais atividades econômicas poderiam beneficiar tanto a universidade quanto às empresas privadas? Onde poderiam ser usadas PPP na UFSC?

APÊNDICE B – ROTEIRO DA PESQUISA COM ESPECIALISTAS EM PPP

Público alvo: profissionais da área de PPP ou estudiosos sobre este tema.

Método de aplicação: Entrevistas preferencialmente presenciais, podendo ocorrer por meio eletrônico.

Apresentação: Meu nome é Guilherme Fortkamp da Silveira e estou participando do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária na Universidade Federal de Santa Catarina. Estou realizando uma pesquisa para analisar as percepções dos gestores da UFSC sobre como as parcerias público-privadas podem contribuir para a gestão da Instituição e as respostas dos gestores serão associadas com as respostas de especialistas em PPP. Gostaria de pedir autorização para gravar esta entrevista.

Questionamentos:

1. Informações Pessoais:

- 1.1. Cargo que ocupa?
- 1.2. Formação acadêmica?
- 1.3. Idade?
- 1.4. Experiência com PPP?

2. Perguntas sobre PPP:

- 2.1. O(a) senhor(a) acredita na potencialidade de PPP em instituições ou sistemas de educação?
- 2.2. O que o(a) senhor(a) acredita ser a principal motivação para adotar PPP em IFES?
- 2.3. Quais ações podem tornar as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) atrativas para o investimento privado?
- 2.4. Na percepção do(a) senhor(a), o ambiente universitário pode ser considerado promissor para a realização de atividades de natureza privada?
- 2.5. Quais atividades econômicas poderiam beneficiar tanto a universidade quanto às empresas privadas?
- 2.6. Onde estão as potencialidades para PPP na UFSC?
- 2.7. Na Lei nº 11.079/2004 há algum empecilho para a aplicação de PPP nas IFES?
- 2.8. Quais os aspectos positivos, previstos na Lei nº 11.079/2004, que torna vantajosa a aplicação de PPP nas IFES?

APÊNDICE C – OPORTUNIDADES DE IMPLANTAÇÃO DE PPP NA UFSC

- I)** Licitar novas obras na modelagem contratual de PPP, de modo a prever a manutenção da infraestrutura, após a conclusão da obra, por determinado período
- II)** Unificar contratos de prestação de serviços terceirizados de manutenção predial, atualmente regidos pela Lei nº 8.666/1993, e elaborar um projeto com a modelagem contratual de PPP;
- III)** Modelar projeto de PPP para melhorar a eficiência energética dos campi da UFSC;
- IV)** Desenvolver projeto de PPP para a coleta e reciclagem de resíduos sólidos produzidos pela comunidade acadêmica;
- V)** Desenvolver projeto de PPP com indústrias químicas, visando o fornecimento de reagentes e insumos aos diversos laboratórios da UFSC;
- VI)** Desenvolver projetos de PPP em serviços acessórios, como lanchonetes e reprografias, atualmente licitados como contratos de concessão de espaços públicos (a modelagem como PPP permitiria a inclusão de obrigações como a manutenção das áreas comuns, e não somente o ganho com a arrecadação das contraprestações pagas pelos concessionários, como é feito atualmente);
- VII)** Substituir o modelo atual de operação dos Restaurantes Universitários de todos os Campi, por um contrato na modelagem de PPP a ser gerido e fiscalizado pela atual gestão do RU;
- VIII)** Reformar e revitalizar o Centro de Convivência, por meio de contrato de PPP, possibilitando a sua exploração comercial de parte de seus espaços pelo parceiro privado;
- IX)** Transferir a entes privados a gestão dos estacionamentos da UFSC, com repasse de parte da receita aferida (concessão patrocinada) e no intuito de reduzir os custos com manutenção, vigilância e indenizações por furtos, atualmente abarcados pela UFSC;
- X)** Realizar projeto de PPP para a construção de edifícios-garagem, visando suprir a carência de estacionamentos e somar como fontes de receitas acessórias;
- XI)** Firmar PPP em que haja ganhos financeiros com as patentes dos produtos criados ou desenvolvidos em laboratórios compartilhados, dividindo os lucros entre os entes público e privado.

APÊNDICE D – AÇÕES ESTRATÉGICAS NECESSÁRIAS PARA A UFSC IMPLEMENTAR PPP

- I) Promover evento de sensibilização da importância das PPP nas IFES, em que se lançaria a comunidade a iniciativa de ação de política de PPP na UFSC;
- II) Designar uma unidade gestora de PPP da UFSC, além de uma comissão para o estudo do uso de PPP na Instituição, composta por servidores das áreas de administração, engenharia e direito;
- III) Incluir em sua estrutura um setor para atuar em projetos e formalização de contratos de PPP, ou atribuir esta função a um ou mais departamentos já existentes;
- IV) Capacitar os servidores que atuarão nas fases de projeto e gestão dos contratos de PPP;
- V) Consultar a Advocacia Geral da União e o Tribunal de Contas da União acerca da viabilidade jurídica e a indicação de formatos que apresentem segurança jurídica para implementar as PPP na UFSC;
- VI) Estabelecer normas internas, como portarias e resoluções, para definir procedimentos e viabilizar a implantação de PPP na Instituição, de modo a complementar a legislação vigente sobre a matéria e dar maior enfoque ao contexto educacional;
- VII) Incluir o tema PPP como pauta de debate no Conselho Universitário e submeter à análise do Conselho de Curadores as normas internas que serão elaboradas para regulamentar estas parcerias no âmbito da UFSC;
- VIII) Realizar debates públicos, possibilitando a participação de todos, inclusive dos sindicatos e associações de classe;
- IX) Iniciar com projetos de PPP voltados para a prestação de serviços que já são terceirizados, substituindo o modelo da Lei das Licitações pelo da Lei das PPP, unificando contratos de prestação de serviços que, atualmente, são regidos por vários contratos (desta forma, possivelmente, a UFSC não enfrentará, ou enfrentará pouca resistência da sua comunidade acadêmica);
- X) Visando melhor compreender os procedimentos de projeção e gestão de PPP, recomenda-se que a UFSC inicie com a implementação de PPP de menor vulto financeiro e complexidade, como a construção de uma edificação para a exploração comercial do espaço, ou a reforma de laboratórios de apenas um centro de ensino com a manutenção de seus equipamentos inclusa, por exemplo;

- XI) Elaborar projeto de PPP com a modelagem baseada em Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), no qual a iniciativa privada apresenta os projetos para a aprovação do ente público;
- XII) Realizar chamamento de PMI com o intuito de receber propostas, projetos e ideias da iniciativa privada para serem aplicados na UFSC, visando ampliar o estoque institucional de projetos;
- XIII) Dar transparência a todos os atos relacionados à(s) PPP que pretende implementar, desde a fase de projeto até a consolidação da parceria.