



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

Itamar Andrade Ferreira

Parcerias Público-Privadas na Educação Superior: um estudo de caso no Estádio Universitário
Pedro Pedrossian da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

Florianópolis

2023

Itamar Andrade Ferreira

Parcerias Público-Privadas na Educação Superior: um estudo de caso no Estádio Universitário
Pedro Pedrossian da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

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

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Meyer

Florianópolis

2023

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

Ferreira, IA

Parcerias Público-Privadas na Educação Superior: um estudo de caso no Estádio Universitário Pedro Pedrossian da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. / IA Ferreira ; orientador, B Meyer, 2023.
121 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Parceria Público Privada. 3. PPPs. 4. Gestão Universitária. 5. Administração Pública. I. Meyer, B. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

Itamar Andrade Ferreira

Parcerias Público-Privadas na Educação Superior: um estudo de caso no Estádio Universitário Pedro Pedrossian da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 30 de março de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Bernardo Meyer, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa Lucilaine Maria Pascuci, Dra.
Universidade Federal do Espírito Santo

Profa. Marcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo, Dra.
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Bernardo Meyer, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2023

Este trabalho é dedicado à minha esposa Rose, às
minhas filhas Ana Victória e Gabriela e aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder oportunidade e capacitação para a realização e conclusão deste trabalho.

Agradeço a minha esposa Rose pelo incentivo e motivação nos momentos difíceis, pela paciência e compreensão pela minha ausência durante todo o trabalho, e por sempre acreditar.

Agradeço às minhas filhas Ana Victória e Gabriela pela paciência e compreensão durante minha ausência durante a realização deste trabalho.

Agradeço ao meu genro Marco Antônio pela enorme “força” e apoio.

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Bernardo Meyer pelo entusiasmo, dedicação de seu tempo e incentivo.

Agradeço à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul por conceder a oportunidade de realizar esta dissertação de mestrado na UFSC.

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo propósito debaixo do céu.”

Eclesiastes 3:1

RESUMO

As Parcerias Público-Privada (PPPs) tem se tornado cada vez mais presente nas instituições do setor público brasileiro na busca por eficiência e melhores resultados. Nas instituições de educação básica as PPPs já são realidade podendo vir a se tornarem também nas instituições de educação superior. O principal objetivo deste estudo foi analisar a potencialidade do uso de PPPs para o Estádio Universitário Pedro Pedrossian "Moreirão", de propriedade da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), o qual se constitui um caso concreto de potencial uso de PPPs em IFES. Trata-se de um estudo de caso qualitativo e descritivo. Os dados foram coletados por meio de entrevistas, documentos e observação não participante, e analisados com o uso de técnicas de análise documental e de conteúdo. Os resultados da pesquisa evidenciaram que o uso de PPPs para a gestão do Estádio Moreirão é aderente à percepção dos gestores da universidade demonstrando suas potencialidades, estratégias e seis principais achados relativos à implantação de PPPs na UFMS. Constatou-se que os principais desafios dos gestores são a adequação das normas institucionais às crescentes dinâmicas do mercado e sociedade e ser pioneiro na implantação de PPPs em IFES. A pesquisa apresentou um roteiro de implantação de PPPs no Moreirão.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada; PPPs; Gestão Universitária; Administração Pública.

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) have become increasingly present in Brazilian public sector institutions in the search for efficiency and better results. In basic education institutions, PPPs are already a reality and may become a reality in higher education institutions as well. The main objective of this study was to analyze the potential use of PPPs for the University Stadium Pedro Pedrossian "Morenão", owned by the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), which constitutes a concrete case of potential use of PPPs at IFES. This is a qualitative and descriptive case study. Data were collected through interviews, documents and non-participant observation, and analyzed using document and content analysis techniques. The research results showed that the use of PPPs for the management of Estádio Morenão is adherent to the perception of university managers, demonstrating its potential, strategies and six main findings related to the implementation of PPPs at UFMS. It was found that the main challenges of managers are the adaptation of institutional norms to the growing dynamics of the market and society and being a pioneer in the implementation of PPPs in IFES. The research presented a roadmap for the implementation of PPPs in Morenão.

Keywords: Public-Private Partnership; PPPs; University Management; Public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Receitas Operacionais Alternativas	47
Figura 02: Mapa do Campus	59
Figura 03: Inauguração do estádio Pedro Pedrossian em 1971	60
Figura 04: Recolhimento Morenã	61
Figura 06: Linha do tempo Morenã	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Ciclo de Organização das PPPs	40
Quadro 02: Tipologia de formas de governança público-privada	41
Quadro 03: Resumo da classificação do projeto	50
Quadro 04: Documentos analisados	53
Quadro 05: Relação entrevistados	56
Quadro 06: Resumo dos Principais Desafios	79
Quadro 07: Resumo das vantagens das PPP	90
Quadro 08: Resumo das principais potencialidades	94
Quadro 09: Principais Resultados	97

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. QUESTÃO DE PESQUISA	15
1.2. OBJETIVOS	15
1.2.1. Objetivo geral	15
1.2.2. Objetivos específicos	15
1.3. JUSTIFICATIVA	15
1.4. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	18
2. REVISÃO DA LITERATURA	18
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.1.1. Patrimonialismo	19
2.1.2. Burocracia	21
2.1.3. Administração Pública Gerencial	23
2.1.4. Gestão Universitária	25
2.2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	28
2.2.1. Parcerias Público-Privada na Educação	42
2.2.2. PPPs em Arenas esportivas	44
3. METODOLOGIA	47
3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	47
3.2. UNIDADE DE ANÁLISE	50
3.3. COLETA DE DADOS	51
3.4. ANÁLISE DOS DADOS	56
4. ANÁLISE E DESCRIÇÃO DOS DADOS	58
4.1. HISTÓRICO DO ESTÁDIO MORENÃO	58
4.2. PPP e ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	64
4.3. DESAFIOS DE IMPLANTAÇÃO	67
Quadro 06: Resumo dos Principais Desafios	79
4.4. PPP NO AMBIENTE UNIVERSITÁRIO	79
4.5. VANTAGENS DAS PPP	82
Quadro 07: Resumo das vantagens das PPP	89
4.6. POTENCIALIDADES	90
5. PRINCIPAIS RESULTADOS	94
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
6.1. SUGESTÃO PARA ESTUDOS FUTUROS	104
REFERÊNCIAS	104
APÊNDICE A – ROTEIRO DA PESQUISA COM GESTORES DA UFMS	115
APÊNDICE B – ROTEIRO DA PESQUISA COM ESPECIALISTAS EM PPP	116
APÊNDICE C – ROTEIRO DE IMPLANTAÇÃO DE PPP PARA O ESTÁDIO MORENÃO	117
APÊNDICE D – CARTA DE APRESENTAÇÃO DO ROTEIRO DE IMPLANTAÇÃO DE PPP PARA O ESTÁDIO MORENÃO AO GABINETE DA REITORIA DA UFMS	119
APÊNDICE E - PROTOCOLO DE ENVIO DA CARTA DE APRESENTAÇÃO DO ROTEIRO DE IMPLANTAÇÃO DE PPP PARA O ESTÁDIO MORENÃO AO GABINETE DA REITORIA DA	

1. INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro vem passando por um momento de intensas transformações. Na educação superior pública essa realidade não é diferente, a qual tem sido duramente impactada pela escassez de recursos motivada pelas restrições orçamentárias impostas pelo governo (VENTURINI, 2022). Tais restrições foram agravadas com a pandemia causada pelo vírus respiratório Covid-19 ao reduzir a atividade econômica e consequentemente a arrecadação e as transferências governamentais. Como consequência dessa situação, observa-se a redução do orçamento para a educação superior no ano de 2021 (OLIVEIRA, 2021).

Uma das alternativas estratégicas que organizações públicas vêm empregando em diferentes partes do mundo para auxiliá-las a superar os seus desafios tem sido a adoção de práticas colaborativas com organizações privadas. A crença que a colaboração público-privada pode gerar benefícios para os parceiros tem sido o *leitmotiv* dessa estratégia (MEYER 2021).

Nas organizações públicas de educação superior, percebe-se a importância de estudos que desenvolvam práticas colaborativas entre instituições públicas e privadas de maneira a oportunizar benefícios para ambas as partes, contribuindo para o modelo gerencial da Administração Pública e a gestão universitária (SILVEIRA, 2019), a qual têm buscado alternativas inovadoras para atingir seus objetivos e garantir maior qualidade e eficiência na prestação dos seus serviços à sociedade. Com esse objetivo em mente, inúmeras possibilidades gerenciais apresentam-se aos gestores (SILVEIRA; MEYER, 2021).

Diante do cenário desafiador na busca por melhores resultados aliado à escassez de recursos, as Parcerias Público Privadas (PPPs) surgem para a administração pública como uma estratégia para aumentar seu desempenho, melhorar sua eficiência sem, contudo, aumentar seus custos operacionais (MEYER, 2021). Contudo, apesar dos benefícios apresentados, destaca-se que nas instituições Federais de Educação Superior (IFES), há visões contrárias que antagonizam com a colaboração da universidade pública com organizações privadas. Em especial na área acadêmica da instituição é comum encontrar visões que repudiam a colaboração da universidade com empresas por acreditarem que isso pode colocar em risco a autonomia universitária e subordina-la aos interesses econômicos privados (VALDO; MELIM; TEIXEIRA, 2021).

Apesar da preocupação de não se colocar em risco a autonomia dos profissionais que atuam na linha de frente da educação superior, cabe lembrar que as Instituições Federais de Educação Superior – IFES, mantêm estruturas organizacionais complexas que necessitam de

ferramentas de gestão adequadas para que consiga atingir seus objetivos, e que portanto, merecem ser estudadas. Pois, a utilização dessas ferramentas adequadamente permitiria o gerenciamento apropriado das IFES, possibilitando a obtenção de maior eficiência em seus resultados, além da canalização de recursos para investir em suas atividades finalísticas (MAESTRI; SOUZA, 2019).

Deve-se lembrar ainda que as universidades públicas não devem isolar-se de seu ambiente externo, uma vez que as estratégias colaborativas e as parcerias com empreendedores privados surgem como alternativas para gerar e buscar complementaridades e sinergias além do seu ambiente interno, como também para melhora da sua gestão e entrega de resultados à sociedade. Essa colaboração revela-se especialmente importante para a geração de inovação e criatividade (ETZKOWITZ, 2008; BUSCHMANN, MEYER, SCHEWE, 2016).

Muito embora alguns trabalhos recentes tenham abordado a questão das Parcerias Público-Privadas em Universidades Públicas Federais, ainda não existem este tipo de parceria efetivamente consolidados no Brasil (SILVEIRA; MEYER, 2021), oportunizando a espaço para o crescimento das PPPs no país (REIS; CABRAL, 2017).

Debates sobre a utilização de PPPs em ativos de infraestrutura relacionados a serviços de utilidades públicas tais como energia, saneamento e transportes, têm sido transferidos para setores menos ortodoxos, como, por exemplo, estádios de futebol (CABRAL; SILVA JR., 2009), o que denota a multiplicidade de aplicações de PPPs na administração pública. Deste modo, as Parcerias Público-Privadas têm sido utilizadas para entregar projetos de infraestrutura em todo o mundo, dentre eles, promovendo o desenvolvimento e o gerenciamento de infraestrutura de instalações esportivas (CUI; LIU; HOPE; WANG, 2018).

Neste sentido, o presente estudo objetiva analisar a potencialidade do uso de PPPs para gestão e manutenção do Estádio Universitário Pedro Pedrossian, popularmente conhecido como Moreirão, o qual integra a infraestrutura da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, localizado na cidade universitária em Campo Grande/MS.

Para atingir os objetivos propostos por este trabalho, foi utilizado a abordagem qualitativa mediante entrevistas em profundidade, com o propósito de analisar a potencialidade do uso de PPPs para o Estádio Universitário Pedro Pedrossian, "Moreirão". Para tanto, o estudo utiliza-se de abordagem teórica baseada nas contribuições de autores do campo da administração pública, administração universitária e de PPPs.

Deste modo, face à necessidade de investimentos a serem realizados no Estádio

Universitário Pedro Pedrossian e sua readequação aos padrões contemporâneos, analisando o contexto em que se insere a Universidade Federal de de Mato Grosso do Sul, que encontra-se em posse de um ativo esportivo com estruturas antigas e desgastadas pelo tempo, necessitando de adequações às normas de segurança, ambientais e acessibilidade, para que então possa ser disponibilizado à sociedade, diante do agravante quadro de restrição orçamentária governamental, será tratado no próximo tópico a questão de pesquisa.

1.1. QUESTÃO DE PESQUISA

Como as PPPs podem auxiliar a UFMS a melhor gerir o Estádio Universitário Pedro Pedrossian?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo geral

Analisar a potencialidade do uso de PPPs para o Estádio Universitário Pedro Pedrossian "Morenãõ".

1.2.2. Objetivos específicos

- a) Conhecer a percepção dos gestores da UFMS acerca do uso de PPPs na universidade;
- b) Revelar os desafios e oportunidades de se implantar uma PPP no Estádio Morenãõ;
- c) Propor um roteiro de implementação de PPP no Estádio Morenãõ.

1.3. JUSTIFICATIVA

A importância deste estudo concentra-se na relevância das PPPs no sentido de contribuir para o desenvolvimento da gestão universitária, da eficiência na prestação de serviços públicos à sociedade, e na busca por subsídios que possibilitem proporcionar maior compreensão das práticas colaborativas que envolvem as universidades públicas e empresas privadas, os quais, poderão sustentar futuras pesquisas sobre implantação de PPP em IFES.

O projeto se mostra aderente à gestão universitária, uma vez que propõe debates inovativos e importantes ao ambiente acadêmico e ao desenvolvimento de ações que resultem

em maiores investimentos em infraestrutura para realização de pesquisas e eficiência na prestação de serviços.

As PPPs vêm sendo adotadas por governos em face da restrição da sua capacidade de investimento. Em diversos países o processo de contenção de gastos resultou em limitação da capacidade de financiamento público do investimento (BRITO; SILVEIRA, 2005).

No Brasil, os governantes têm enfrentado constantes problemas para promover a educação de qualidade e com infraestruturas adequadas devido às limitações de gestão dos seus recursos e às crescentes restrições financeiras. Deste modo, a administração pública tem buscado alternativas para melhorar a execução dos seus serviços (FERNANDEZ, 2019).

O fenômeno das Parcerias Público-Privadas têm chamado a atenção entre os setores público e privado nos últimos quarenta anos, tornando-se uma abordagem popular para o fornecimento de infraestrutura e serviços públicos em todo o mundo. Neste mesmo sentido, tem atraído a atenção do meio acadêmico causando considerável crescimento na literatura sobre o tema (WANG *et al.*, 2018).

Mesmo as PPPs tornando-se uma abordagem popular na prestação de serviços públicos, e com uma extensa aplicação prática, existe pouca pesquisa sistematizada sobre os determinantes e as interdependências dos laços público-privados (MAHONEY; PITELIS, 2009; BROWN; WARNER, 2014; REIS; CABRAL, 2017).

A grande variedade de tipos de contratos e arranjos possíveis de PPP, aliado às evidências com base em estimativas de casos de negócios, tornam a avaliação do grau em que as promessas de PPP são cumpridas uma tarefa complexa. Muitas avaliações têm apontado para resultados contraditórios acerca da eficiência das PPP, tornando necessário ainda que novos estudos sejam realizados para melhorar a confiabilidade desses resultados (HODGE; GREVE, 2009).

Para que se obtenha resultados mais consistentes no avanço da ciência e do conhecimento da administração pública, é necessário também, que estudos sobre parcerias público-privadas sejam analisados sob diferentes prismas (MEYER, 2021).

Para Thamer e Lazzarini (2015), o melhor entendimento sobre parcerias público-privadas tem um extenso caminho a ser percorrido nos campos teórico e prático. Para os autores, deve haver uma melhor compreensão das interações entre público-privada no sentido de contribuir para melhoria na prestação dos serviços à sociedade.

Fatores que dificultam uma maior integração entre universidade, governo e empresa

devem ser examinados, tendo-se como objetivo desatar nós burocráticos, estruturais ou comportamentais que têm limitado as ações integradoras entre as agências envolvidas (EBERHART; PASCUCI, 2014).

Quanto a aplicabilidade, destaca-se que a pesquisa está aderente ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024 da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, o qual reconhece em suas políticas, a necessidade de realização de parcerias público-privada para desenvolvimento de pesquisas e realização de novos experimentos e inovações, ressaltando ainda a fundamental importância das PPP como fonte de financiamento aos projetos de pesquisa em decorrência da insuficiente disponibilidade de financiamento governamental. Ainda que o PDI (2020-2024) da UFMS não trate especificamente sobre a necessidade de PPP aplicada a melhoria da sua infraestrutura, tal fato reveste-se de considerável importância para a realização deste estudo, visto o reconhecimento pela gestão da UFMS da necessidade de se utilizar estratégias que visem aprimorar sua eficiência e seus resultados.

A pesquisa vai ao encontro da Resolução No 309-CD/UFMS, de 23 de Setembro de 2022, a qual dispõe sobre as normas para outorgas de espaços físicos no âmbito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e estabelece que o Estádio Pedro Pedrossian poderá ser objeto de parcerias público-privadas, evidenciando assim a clara intenção da administração da universidade em utilizar essa estratégia na gestão do Moreirão.

A originalidade da pesquisa é evidenciada tendo em consideração a carência de estudos que abordem o tema sobre implantação de PPP no âmbito das IFES, sobretudo no que diz respeito a implantação de PPP em um Estádio Universitário de propriedade de uma Universidade Pública Federal. Há poucos estudos sobre esse tema, em que se destaca a pesquisa desenvolvida por Silveira (2021) que investigou o potencial de implantação de PPP na Universidade Federal de Santa Catarina. Diante da inexistência de modelos de PPP nas Universidades e Institutos Federais, este mesmo autor sugere a realização de maiores estudos e debates acerca da implantação desta importante estratégia colaborativa.

Corroborando com as justificativas deste estudo, a necessidade de melhor compreensão sobre os riscos e potencialidades na implantação de PPP em instituições de educação superior, como também, a falta de conhecimentos dos seus gestores sobre o tema, sugerindo-se a realização de maiores estudos e debates acerca da implantação desta importante estratégia colaborativa nas IFES (SILVEIRA; MEYER, 2021).

Assim, percebe-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre implantação de PPPs

nas universidades públicas. As implicações maiores que esta pesquisa abrangerá se relacionam à academia, bem como à sociedade, provocando discussões acerca da influência do setor privado no ambiente da UFMS.

Quanto à oportunidade, espera-se contribuir com a prática da gestão universitária da UFMS ao propor estratégias de implementação das PPPs na universidade, de modo a superar as potenciais dificuldades que poderão surgir durante o processo. Espera-se contudo, que o estudo possa contribuir com as teorias e práticas da administração de universidades, sobretudo, para o planejamento e desenvolvimento das infraestruturas da UFMS e do aprimoramento da gestão e manutenção de seus ativos, em especial, o Estádio Universitário Pedro Pedrossian.

Neste contexto, considerando as desafios de gestão patrimonial de um equipamento público de elevado valor como o Estádio Universitário Pedro Pedrossian, buscar-se-á neste trabalho analisar a potencialidade de se adotar parceria público-privada no Morenã, com o intuito de aprimorar a qualidade da operação e infraestrutura desse ativo de propriedade da UFMS.

Este trabalho justifica-se ainda por discutir um caso real de potencial uso de PPPs na gestão de universidades públicas brasileiras (SILVEIRA; MEYER, 2021), assim como na promoção e discussão em torno do uso de PPPs na construção e operação de arenas esportivas públicas (REIS; CABRAL, 2017) no cenário pós-Copa do Mundo.

1.4. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A unidade de análise é organizacional e este estudo será realizado no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul com o intuito de analisar os impactos que podem ser proporcionados a partir da implantação de PPPs na UFMS.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública vem passando por um processo de intensas transformações nos últimos anos. Para que se possa compreender a universidade pública e o seu funcionamento, é necessário que se entenda um pouco do ambiente do sistema público a qual está inserida

(MARTENS, 2015). A administração pública vem passando por um processo de mudança desde o início do surgimento do Estado Moderno. O entendimento de como devem se conduzir assuntos de Estado mudou consideravelmente no período compreendido entre o seu surgimento e os dias de hoje.

Neste sentido é importante revisitar os conceitos clássicos de administração pública dos autores Wilson (1887) e Waldo (1955). De acordo com Wilson (1887) “a Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo, operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, é tão antigo quanto o próprio Governo”. Para Waldo (1955), a administração pública é a organização e gestão dos homens e materiais para alcançar os objetivos do governo, é a arte e a ciência da gestão aplicada aos assuntos de Estado.

Observa-se nos conceitos de Wilson (1887) e Waldo (1955), que os referidos autores restringem o conceito de administração pública ao governo ou ao estado e não consideram o ser humano atuante na esfera pública como o provedor de serviços públicos e as organizações sociais como instituições capazes de produzir o bem público para o cidadão e para a sociedade (SALM; MENEGASSO, 2009).

Desta forma, Salm e Menegasso (2009, p.103) reconceituam a administração pública como sendo “*um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente*”.

Já na ótica de Costin (2010) a Administração Pública é o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos poderes que integram o Estado para a realização de suas funções e papéis impostos pela sociedade.

Após essa conceituação inicial, a seguir destacar-se-á as principais contribuições teóricas na área da administração pública, no intuito de compreender a evolução de sua prática e interpretação.

2.1.1. Patrimonialismo

O primeiro paradigma administrativo que se apresenta na administração estatal é o patrimonialismo. Este modelo é orientado por uma racionalidade material regida por valores éticos, religiosos, sobretudo os valores políticos e que exige a presença de uma instância superior que regulamente e ordene a sociedade e a economia (FAORO, 1993).

A Administração patrimonialista tem seu início na era das monarquias, onde, nesta época, não havia distinção entre a administração de bens públicos e de bens privados. O Estado era considerado propriedade do rei, que podia utilizar livremente os bens sem ter que prestar contas à sociedade numa confusa relação entre público ou privado (COSTIN, 2010).

Neste modelo de administração, o direito da sucessão hereditária estende-se a transmissão do poder político e de funções estatais, os recursos administrativos e econômicos são dependentes do poder público e se materializam por meio de concessões, subsídios e autorizações a setores inicialmente públicos que se tornam autônomos, todavia, mantém sua dependência fiscal, financeira e econômica atrelada à administração (FAORO, 1993).

No patrimonialismo, de forma desorganizada, marcado fortemente por corrupção e nepotismo, não existiam carreiras organizadas no serviço público e nem se estabelecia divisão do trabalho, havia concessões de cargos em troca de lealdade política, amizade, ou interesses partilhados. Não se pensava em prestar serviços à população, os benefícios oriundos do Estado eram destinados ao soberano (COSTIN, 2010).

No Estado brasileiro o patrimonialista é marcado entre 1821 à 1930, caracterizado por uma pequena elite de senhores de terra e de políticos patrimonialistas que dominavam amplamente o país de forma autoritária e oligárquica, os critérios administrativos eram pessoais, e não havia preocupação com a eficiência da máquina estatal. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população era imensa e o saber jurídico formal da elite patrimonialista imperial é transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O patrimonialismo que assombrava as organizações pré-burocráticas ainda se encontra presente na administração pública por meio das evidências de nepotismo, corrupção e sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política (SECCHI, 2009), permanecendo vivo em certas circunstâncias sob uma ordem nominal racional-burocrática que encobre um tipo patrimonial numa função pedagógica que institui um novo tipo racionalidade ao tempo que dissolve o quadro antigo (FAORO, 1993).

Neste contexto, a evolução do capitalismo industrial tende a tornar obsoleto e insustentável essa forma de administração e a buscar a constituição de outra forma de administração pública que partisse de uma separação entre o espaço público e o privado e o domínio do político e do técnico. Surge então a administração burocrática, a qual encontra-se enraizada nas formas de administração do Estado até os dias atuais (COSTIN, 2010).

2.1.2. Burocracia

O modelo de administração burocrático idealizada pelo sociólogo Max Weber tinha uma conotação positiva e denominava um método de organização racional e eficiente, que em sua época propiciou às atividades do governo a mesma lógica que a linha de montagem trouxe ao processo industrial (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Segundo Secchi (2009), Max Weber analisou e sintetizou as principais características do modelo burocrático, o qual disseminou-se notavelmente nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. O modelo inspirou as reformas introduzidas nos Estados Unidos durante os séculos XIX e XX. No entanto, já era difundido em vários tipos de organizações desde o século XVI, especialmente na Europa, e no início do século XX culmina com sua adoção em organizações públicas, privadas e do terceiro setor.

Desta forma, a burocracia está presente não só na administração pública, mas também em empresas de negócios, associações voluntárias, e até em instituições religiosas, aparentemente organizando-se em torno dos mesmos princípios que evidenciam o exercício da autoridade, por meio de estruturas hierárquicas (DENHARDT, 2012), inclusive nas universidades (MINTZBERG, 1995; SCAGLIONE; GOLDCHLEGER, 2016).

Weber considerou a burocracia como um tipo de poder ou de dominação (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1980), nesta ótica, o Estado moderno detém o monopólio da coerção alicerçado em uma dominação legítima (COSTIN, 2010), onde o poder emana das normas e das instituições formais (SECCHI, 2009).

No modelo burocrático, as organizações são consideradas sistemas sociais racionais e distinguem-se das demais organizações sociais pelo seu caráter racional, caracterizando-se como organizações sociais, formais, impessoais e dirigidas por administradores profissionais (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1980). A formalidade diz respeito às normas, rotinas, procedimentos padronizados, comunicação escrita, divisão do trabalho, hierarquia de autoridades. A impessoalidade diz respeito à relação entre os membros e ambiente externo baseado em funções e linhas de autoridade claras. Implícito a impessoalidade está a desconfiança geral com a relação humana. O profissionalismo prescreve a meritocracia, onde as funções são atribuídas às pessoas por meio do mérito como critério de seleção. Este princípio ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo patrimonialista (SECCHI,

2009).

A burocracia, baseada nestes princípios, concebe a distinção entre a política e a administração pública, na qual a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas (SECCHI, 2009). Para Denhardt (2012) esse relacionamento entre política e administração, é concebido em termos de fins e meios, onde a burocracia pública é o meio para se chegar às metas públicas e políticas implementadas pela administração.

Existia grande preocupação com a eficiência organizacional, econômica e administrativa nas organizações, valorização com a equidade entre os empregados que desempenhavam tarefas iguais, e também a provisão de produtos e serviços iguais aos destinatários de suas atividades (SECCHI, 2009).

Enquanto o Estado desempenhava um papel restrito, o modelo burocrático de administração pública demonstrava ser suficiente. Porém, com o aumento do tamanho e da complexidade das novas tarefas atribuídas ao poder público no Estado Social, tornou indispensável a busca por maior eficiência na máquina pública, a qual, deve levar em conta seus custos, ter uma administração menos hierárquica e ser mais flexível e, sobretudo, buscar a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão (COSTIN, 2010).

O modelo burocrático foi idealizado por Max Weber como um método de organização racional e eficiente para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. Durante muito tempo este modelo funcionou bem, não porque fosse eficiente, e sim pelo fato de que solucionava os problemas que necessitavam ser resolvidos em sua época. Este modelo se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje; o ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis, porém, em certas circunstâncias, as instituições burocráticas ainda funcionam. Contudo, a maioria das instituições governamentais é obrigada a executar tarefas cada vez mais complexas, em ambientes que mudam rapidamente (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Muitas críticas foram feitas ao modelo burocrático da administração, atribuindo efeitos negativos sobre as organizações que foram chamados de disfunções burocráticas, que seriam o impacto de prescrição estrita de tarefas sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, formalismo exagerado, apego excessivo às regras e regulamentos internos e desconsideração a pessoa do servidor e ao cidadão (SECCHI, 2009).

Osborne e Gaebler (1992) ressaltam que esse tipo de modelo deixou de funcionar bem.

Na época em que se desenvolveram, durante a era industrial, foram capazes de fazer grandes realizações, mas não funcionam bem em cenários altamente mutáveis, rico em informações e conhecimento.

Esse modelo de administração proporcionou consistência para as políticas públicas, no entanto, era rígido e não oferecia condições para as iniciativas individuais (MINTZBERG, 1996). O mesmo autor ressalta ainda que, bem ou mal, este modelo ainda predomina no setor público.

2.1.3. Administração Pública Gerencial

Em meio a esse contexto, surge a administração gerencial, conhecida também como Nova Gestão Pública. Este modelo traz como característica o fortalecimento do gerenciamento público, de instituições de controle e imputação de resultados e estruturas mais flexíveis em que o cidadão pode se perceber e ter voz, como usuário de serviços públicos e contribuinte.

Segundo Costin (2010), o modelo de gestão originou-se em 1979 na Inglaterra, sob a administração de Margaret Thatcher, com a firme determinação de reforma do Estado, um forte discurso de defesa do Estado mínimo com privatizações e redução de programas sociais, aliado à ideias como a de mensurar resultados, autonomia gerencial aos dirigentes, responsabilizá-los pelo desempenho de suas unidades, reestruturação de departamentos, descentralização de orçamento, treinamento dos funcionários e parcerias com entidades da sociedade civil.

A partir dessas experiências, a reforma se estendeu para diversos países avançados, porém não foi implantada integralmente da mesma maneira em todos eles, enfrentando obstáculos deixados pelos efeitos da administração burocrática. Contudo, a reforma da gestão, na maioria dos países, teve uma lógica de preservação de traços importantes da administração burocrática, tais como: carreiras estruturadas, concursos públicos, exigência de procedimentos estruturados e estruturas de controle interno e externo (COSTIN, 2010).

No mesmo período, nos Estados Unidos da América sob profunda recessão, disseminou-se uma revolta tributária alimentada pelo duplo incêndio da inflação e do desagrado com os serviços oferecidos pelo governo. Sob intensa pressão fiscal, Ronald Reagan, juntamente com os líderes estaduais e municipais não tinham outra opção senão a de mudar a forma como operavam. Prefeitos e governadores adotaram parcerias do setor público com privado e desenvolveram formas alternativas de prestar serviço ao público. Os administradores

governamentais começaram a falar em gerência de empreendimentos, organizações de aprendizagem e cidades autoconfiantes (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

A administração pública vem passando por um processo de intensas transformações nos últimos anos. Desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram reformas administrativas nas políticas de gestão pública que consolidam novos discursos e práticas oriundas do setor privado que são utilizados nas organizações públicas em todas as esferas do governo (SECCHI, 2009).

Segundo Silveira e Meyer (2019), a reforma gerencial da Administração Pública impulsionou a cooperação entre entes privados e órgãos públicos, incluindo as instituições de educação superior, e ressaltam ainda, a importância e contribuição direta e indireta da iniciativa privada para as ações de educação, pesquisa, extensão e gestão nas IFES.

A administração pública gerencial foi uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80, que em consequência acarretou também a crise ao modelo burocrático do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996). Assim, a Administração Pública passou por um processo de reforma administrativa, fazendo o modelo de administração burocrática modificar-se para o modelo de administração gerencial, voltado para a busca da eficiência e de resultados (SILVEIRA; MEYER, 2019).

Com a crise fiscal nas décadas de 1970 e 1980, aliada à crise do Estado de bem-estar social, o pensamento neoliberal, alicerçado na defesa da sociedade de livre mercado, tornou-se referência para a redefinição do papel do Estado, por meio de reformas estruturais e econômicas que visavam, particularmente, enxugar o tamanho e a ação do Estado e, ao mesmo tempo, ampliar as ações de iniciativa privada, tendo em vista a estruturação de um mercado global competitivo (OLIVEIRA *et al.*, 2005).

Os anos 80 marcaram o início de profundas modificações na ação econômica estatal por vários países, tendo na vanguarda as administrações de Reagan nos Estados Unidos da América e Thatcher no Reino Unido. Com variada intensidade, estes movimentos estenderam-se a praticamente todos os países do globo, refletindo-se no padrão das **relações entre os setores público e privado**. As instituições públicas sofreram interferências de maneira decisiva da desestatização provocada pela reorganização patrimonial do setor público como reflexo das modificações e tendências globais. Em boa parte do mundo, isso se traduziu na transferência, por venda ou concessão, de empresas estatais à iniciativa privada (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A provisão de serviços de infraestrutura foi diretamente afetada por essas tendências.

Traduzida geralmente em projetos de grande porte e de longo período de maturação, de um lado, com a importância estratégica pelas externalidades e ganhos de eficiência associados, de outro, as reestruturações patrimoniais e as restrições fiscais impactaram fortemente nas formas de financiamento das ações nesse campo (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Incapacitados de dar continuidade a uma tradição histórica de financiamento fiscal dos grandes investimentos públicos, governos de diversos países identificaram, na parceria com o setor privado, uma alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e de provisão de serviços públicos (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A restrição na capacidade de investimento do governo, em diversos países, iniciou-se um processo de contenção de gastos, que resultou em limitação da capacidade de financiamento público do investimento (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Uma das práticas que as organizações públicas vêm empregando em diferentes partes do mundo tem sido a adoção de práticas colaborativas com organizações privadas (MEYER, 2021). Nas organizações públicas de educação superior, percebe-se a importância do desenvolvimento de estudos de ações conjuntas entre instituições públicas e privadas de maneira a oportunizar benefícios para ambas as partes (SILVEIRA; MEYER, 2019).

Neste contexto, destacam-se as Parcerias Público-Privadas, ou PPPs, que surgem como alternativa dentre várias estratégias e ferramentas gerenciais. No Brasil ainda são uma prática recente, mas em muitos outros países, já é algo consolidado e com resultados concretos (SILVEIRA; MEYER, 2019).

2.1.4. Gestão Universitária

A gestão universitária é uma área específica da administração que vem recebendo contribuições de teorias cumulativas ao longo dos anos. Essas abordagens têm buscando explicar o funcionamento dessa importante organização no contexto social.

Segundo Baldrige (1971) a universidade é uma organização complexa constituída por uma comunidade fragmentada em vários grupos de interesse e com diferentes objetivos, estilos de vida, valores e níveis de interesse na política universitária. Deste modo, a complexidade organizacional causada pela inter-relação desses elementos constitui-se em barreiras à operacionalização de práticas gerenciais tradicionais (MEYER; MEYER JUNIOR, 2013, MEYER JUNIOR; LOPES, 2015).

Diante da relevância da universidade na formação da sociedade, na produção do conhecimento e desenvolvimento de um país, é necessário que se tenha uma gestão universitária eficiente que contribua efetivamente para o amadurecimento deste processo que possa oferecer o retorno que a sociedade espera (FREITAS *et al.*, 2014). As universidades assumem ainda uma função adicional na ascensão do desenvolvimento socioeconômico do Estado no cumprimento dos seus papéis de organização, instituição e agência de desenvolvimento (BALDERSTON, 1995).

A gestão universitária em todo o mundo vem sendo desafiada ao longo do tempo por inúmeras transformações. Neste sentido, vários estudos têm buscado compreender as características e particularidades das instituições universitárias, as quais têm sido delineadas como burocracias profissionais (MINTZBERG, 1994), sistema político (BALDRIDGE, 1971), anarquia organizada (COHEN; MARCH, 1974) e sistema frouxamente articulado (WEICK, 1976).

No cenário brasileiro, muitas críticas têm sido tecidas às instituições de educação superior acerca da sua rígida estrutura burocrática e de sua ineficiência no uso de recursos escassos. Sendo os seus gestores responsabilizados por grande parte do desempenho destas organizações (MEYER JR.; MURPHY, 2000).

Grande parte das abordagens gerenciais propagadas nas universidades tiveram sua origem no contexto empresarial e podem ser atribuídas ao isomorfismo decorrente de tais influências. Neste sentido, as universidades têm sido comparadas às empresas na medida em que ferramentas gerenciais são introduzidas na sua gestão, propondo homogeneidade entre as organizações (MEYER JUNIOR; LOPES, 2015).

Com a implantação da filosofia da gestão pública gerencial no setor público brasileiro muitas mudanças ocorreram na atuação das universidades públicas a partir da década de 1990. A lógica empresarial tem adentrado no âmbito da gestão pública, implicando mudanças na forma de atuação de seus gestores (ÉSTHER, 2011).

Meyer Junior e Murphy (2000) ao examinarem a administração universitária e sua prática, apresentam três abordagens a respeito desta atividade. A primeira abordagem, assume uma ciência da administração constituída por teorias aplicáveis à distintas realidades, até mesmo a universitária, tornando a função de administrativa comum a qualquer tipo de organização, onde qualquer pessoa dotada de habilidades específicas pode exercê-la. A segunda abordagem, reconhece a universidade como uma organização atípica, com características

singulares que requer uma teoria própria e administração específica. A terceira abordagem apresentada pelos autores, unem ambas as abordagens anteriores, reconhecendo que as universidades possuem características comuns a qualquer outra organização, aplicando-se a elas os princípios gerais da administração. Contudo, segundo esta abordagem, as instituições universitárias possuem características específicas que requerem de seus gestores uma especial dedicação.

As características simplificadas dos modelos gerenciais têm se mostrado inadequadas à gestão das universidades, pois desprezam a complexidade organizacional das IES, em especial as públicas, limitando a consecução de resultados relevantes como também diminuindo sua eficácia (PASCUCI *et al.*, 2016).

Para que haja um aprimoramento e eficácia das atividades desenvolvidas pela universidade é imprescindível a adequação dos modelos de administração ao gerenciamento universitário, a fim de moldar-se às suas especificidades, desenvolvendo suas próprias práticas de gestão (MARTENS, 2010). Porém, ainda que as metodologias mercadológicas possam passar imagem de modernidade na gestão universitária, desempenharão um papel muito mais simbólico do que contributivo (PASCUCI *et al.*, 2016).

Meyer e Meyer Junior (2013) explicam que o uso de “*managerialisms*” por gestores universitários se dá pela inexistência de modelos próprios de gestão universitária, os quais deveriam ser criados. Segundo os autores, a falta de técnicas próprias de gestão, levam seus gestores a fazerem ajustes e experimentações dos modelos empresariais.

A busca por melhores resultados é um imperativo organizacional e em função disso busca-se novas ações e técnicas gerenciais capazes de aumentar a eficiência e eficácia. Essa realidade não é diferente na administração de universidades, sobretudo nas públicas, que vem passando por um processo de restrições orçamentárias nos últimos anos. Diante deste fato imposto pelo Governo Federal, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras precisam encontrar alternativas para não comprometerem suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão (SILVEIRA; MEYER, 2019).

Pascuci *et al.*, (2016), ressalta que o entendimento de eficiência deve ter uma abordagem diferenciada quando se trata da administração pública. Segundo Denhardt (2012), as abordagens que buscam organizações mais eficientes não deixam de ser importantes, contudo, destaca que tópicos de liberdade e justiça, igualdade e participação têm frequentemente ficado em segundo plano, dando lugar aos tópicos de eficiência, técnica e controle.

Neste último século, a sociedade tem sido impactada por mudanças profundas, alterando sua forma de organização aliado a introdução de novos paradigmas. Por consequência, mudanças significativas também têm ocorrido na educação superior brasileira as quais, destaca-se, muitas delas têm sido provocadas por fatores externos às próprias instituições independentemente de sua produção ou estratégias de seus gestores, deixando-as à margem das grandes discussões e transformações da sociedade neste século (MEYER JR.; MURPHY, 2000).

Recentemente, a pandemia provocada pelo Covid-19 forçou as instituições de educação superior a promoverem mudanças abruptas tanto nas suas atividades-meio como nas atividades finalísticas (ARAÚJO et al., 2020, GARCIA; GARCIA, 2020). Na administração de universidades públicas brasileiras essa realidade não foi diferente.

De acordo com Silveira e Meyer (2019), em meio ao atual cenário apresentado pelo sistema educacional brasileiro, com escassez de recursos e restrições orçamentárias impostas pelo governo às IFES, a gestão universitária encontra-se diante da necessidade de buscar alternativas inovadoras para atingir seus objetivos e garantir a qualidade e eficiência na prestação dos seus serviços à sociedade. Diante desse desafio, inúmeras alternativas se apresentam aos gestores de IFES.

Neste contexto, torna-se relevante na administração pública a mudança da lógica de controle das atividades meio para o foco nos resultados. Neste sentido, as PPPs oferecem importante contribuição. Meyer (2021) destaca como um dos benefícios proporcionados na implantação de parcerias público privadas, seria um maior controle das atividades e processos, justamente por permitir um monitoramento mais detalhado dos serviços públicos entregues à sociedade.

Diante de mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e no mundo, as instituições de educação superior precisam conduzir o caminho do aprendizado. A educação superior deve reconsiderar sua missão, buscando fomentar a capacitação humana através de parcerias que possam servir ao pluralismo da sociedade (MEYER JR.; MURPHY, 2000). Ademais, as parcerias e colaborações da universidade com o seu ambiente interno são fundamentais para o desenvolvimento criativo e inovador nas diversas esferas da sociedade (ETZKOWITZ, 2008; BUSCHMANN, MEYER, SCHEWE, 2016).

2.2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Antes de se adentrar ao conceito de Parcerias Público-Privadas, é de grande importância voltar às suas origens, no contexto em que foi idealizada, para melhor compreensão do seu conceito atual. Assim, é importante conhecer o potencial de contribuição do setor privado ao setor público.

As crescentes demandas sociais têm se tornado maiores do que a capacidade do Estado em resolvê-las. Deste modo, os empresários foram transformados em atores da política pública pela crescente conscientização em torno da função social do capital econômico, principalmente por força de sua responsabilidade social. Assim, a importância da participação da iniciativa privada na administração pública é ressaltada pelos recursos e sistemas produtivos que a classe empresarial controla e administra (HEIDEMANN; SALM, 2014).

Na medida em que as organizações não governamentais se envolvem com a formulação de políticas e na prestação de serviços públicos, diminuem as fronteiras entre organizações públicas e privadas, desse modo, levantando o questionamento sobre o papel das organizações privadas no processo político (DENHARDT, 2012).

Muitos governos em todo mundo estão se tornando cada vez mais dependentes de atores privados para a implementação de suas políticas públicas (WANG *et al.*, 2018), de forma que as parcerias público-privadas podem ser consideradas como uma instituição cooperativa entre os dois setores (HODGE; GREVE, 2009), de modo que as capacidades possuídas pelos seus atores possam ser reivindicadas na implementação de atividades com alto impacto social (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Segundo Heidemann e Salm (2014), a sociedade não pode mais depender apenas do modelo tradicional de governo para suprir as demandas dos serviços públicos de que necessita; empresas privadas e organizações não governamentais devem tomar iniciativas no sentido de resolver problemas de natureza comum, assumindo assim, funções de governança pública.

A abordagem da nova administração pública, ou administração pública gerencial, legitimou e abriu espaço para a cooperação entre os setores público e privado (OSBORNE; GAEBLER, 1992; COSTIN, 2010).

No entanto, cabe ao Estado, identificar as demandas necessárias para melhoria de vida da sociedade, assim como, estabelecer condições que contribuam para a estruturação de iniciativas, como por exemplo as parcerias público-privadas, liderando o desenvolvimento na

direção dos seus objetivos estratégicos (MEYER, 2021).

Os determinantes dos limites entre a atividade econômica pública e privada como também os encadeamentos desses limites em questões de valor social e econômico tem sido cada vez mais pesquisados pelas ciências organizacional e econômica à medida que se observa uma distinção cada vez mais difusa entre a organização de tais atividades (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

Crises financeiras e a necessidade de recursos para realizar investimentos tem ocasionado maior interdependência entre os interesses públicos e privados, e tem chamado a atenção de estudiosos da ciência organizacional com o objetivo de melhor compreender como as ações públicas podem afetar diferentemente os interesses privados e, ainda, como as ações privadas podem afetar diferentemente as capacidades públicas, pois tais interesses não podem ser totalmente compreendidos se forem concebidos separadamente. (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009)

Embora as parcerias público-privadas sejam consideradas um termo relativamente novo, o uso do capital privado para fornecer instalações é muito antigo (YESCOMBE, 2007). A influência do setor privado no setor governamental deve ser observada com cuidado. Mintzberg (1996) enfatiza que o governo deve ter cuidado com o alto índice de influências e pressões oriundas do setor privado em seus assuntos, no entanto, não demoniza o mundo de negócios, mas enfatiza a necessidade de haver um equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade. Para esse mesmo autor, o governo pode aprender com os negócios da mesma forma que as empresas podem aprender com o governo. Em outras palavras, o governo pode precisar de gerenciamento, mas o gerenciamento também pode usar um pouco de governo. O referido autor, portanto, contesta os defensores do gerencialismo que apoiam a ideia de que o governo deve se tornar mais como um negócio. Para ele, se quisermos administrar o governo adequadamente, devemos aprender a governar o gerenciamento e a buscar o equilíbrio.

Segundo Kivleniece e Quelin (2012), nos laços público-privado há uma complexa relação triangular, entre o órgão público como delegador do serviço público, o setor privado como um prestador de serviço público, e constituintes sociais externos como usuários finalísticos, eleitores e contribuintes simultaneamente. Como consequência desta complexa relação triangular surge uma heterogeneidade de objetivos e interesses próprios que por sua vez, podem provocar consideráveis tensões entre os interesses públicos, privados e sociais subjacentes. Deste modo, segundo os autores, é necessário um equilíbrio para que se possa

manter as políticas públicas e objetivos sociais, ao mesmo tempo em que se admite os interesses do setor privado.

Neste tocante, às divergências entre as lógicas pública e privada, cujos objetivos organizacionais são heterogêneos, podem dificultar a implantação dos arranjos híbridos, onde o setor privado prioriza o lucro, e o setor público o interesse público, podendo vir a ocorrer desequilíbrios de relações de poder entre os setores (MATOS; GONÇALVES, 2020). Desta forma, para alguns, a orientação para o lucro pode gerar conflito com os objetivos sociais esperados na prestação de serviços públicos complexos (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

As parcerias público-privadas originaram-se na Europa na década de 1990. Em 1992, no auge da recessão do Governo Britânico, após a bolha de especulação imobiliária da década de 1980, no governo conservador de John Major, sucessor de Margaret Thatcher, surge o Project Finance Initiatives (PFIs), o precursor da PPP (WANG *et al.*, 2018). Após terem sucesso, as PFI recebem um *upgrade* e adquirem um novo formato quando passam a chamar-se PPP. O seu sucesso faz com que se popularizarem não somente na Inglaterra como também em diversos outros países (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Em 1997, já no governo do trabalhista do primeiro-ministro Tony Blair, que PFI foi aprofundado com o objetivo de mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Com isso se consolida uma nova forma de colaboração público-privada e surge então um novo arranjo de participação privada nos serviços públicos, denominado parceria público-privada. Este programa concedia incentivos para que o setor privado fizesse investimentos em infraestrutura, dando algumas garantias para estimular o investimento no setor público pelo operador privado (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Vários motivos causaram o crescimento acentuado da cooperação público-privada no mundo, no entanto, dois fatores se destacam na maioria dos países. Na Europa, por exemplo, dois foram os motivos que permitiram a expansão das PPPs. Primeiro, a importância do financiamento privado na resolução de problemas fiscais dos estados, e segundo, o acesso à expertise das empresas privadas na área de tecnologia da informação disponibilizado ao setor público (BOVAIRD, 2004).

Com a popularização do programa, vários países e governos, inclusive organizações internacionais apoiaram o uso de PPP para provimento de infraestrutura necessária desenvolver a economia local, fornecer serviços públicos e renovar áreas urbanas (WANG *et al.*, 2018).

O conceito das PPPs, desenvolvido no início dos anos 1990, marca uma mudança estrutural na forma de financiamento e provisão de serviços de infraestrutura (PECI; SOBRAL, 2007), pois se baseia em relações contratuais colaborativas e de longo prazo, onde o poder público se apóia nos recursos e competências de parceiros privados para a provisão direta de bens ou serviços públicos (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

As PPPs caracterizam-se como uma estratégia ideologicamente neutra, pois compreendem a chamada terceira via, estabelecendo-se em forma de cooperação entre os setores público e privado, distanciando simultaneamente da visão liberal da considerada provisão estatal (PECI; SOBRAL, 2007), como também, desprendendo-se do clássico conflito entre as ideologias de esquerda e de direita (MEYER, 2021).

Diferentes abordagens são atribuídas às parcerias público-privadas em diversos países, não havendo uma definição universalmente aceita em relação às PPPs (MEYER, 2021). Seu conceito é difuso e varia conforme a legislação de cada país (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Podem ser observadas várias definições de PPP possíveis, abrangendo diferentes arranjos público-privado estabelecidos em um continuum de opções com ênfase entre público a privada (HODGE; GREVE, 2009). Em alguns países o conceito das PPPs é estabelecido de forma ampla, abrangendo qualquer forma de colaboração público-privada. Já em outros países, como é o caso do Brasil, seu conceito é restrito a uma forma específica de contrato entre os setores público e privado (MEYER, 2021).

Os projetos de PPPs convencionam a construção e a manutenção de uma infraestrutura com a operação de algum serviço público que lida com essa mesma infraestrutura. São projetos, geralmente de longa duração que contrata um operador privado que fica responsável por um conjunto de atividades, desde o financiamento até a prestação do serviço, incluindo a construção e a manutenção da infraestrutura (BERRONE *et al.*, 2018)

Van Ham e Koppenjan (2001), definem parcerias público-privadas como a cooperação de alguma durabilidade entre atores públicos e privados onde são desenvolvidos produtos e serviços de forma agregada, compartilhando riscos, custos e recursos relacionados a esses produtos ou serviços. Já para Bovaird (2004), as parcerias público-privadas são arranjos de trabalho baseados em um compromisso mútuo, que vão além das implicações contratuais, entre

uma organização pública com qualquer organização externa do setor público.

Segundo Berrone *et al.* (2018) as parcerias público-privadas são definidas pela legislação de cada país, desta forma, é importante que se tenha um marco regulatório que estabeleça seu conceito. Na ótica de Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011) os elementos financiamento, construção, operação e manutenção de infraestrutura constituem o fio condutor dominante na definição das PPPs.

No Brasil, o marco regulatório das PPPs ocorreu em 2004 com a promulgação da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual estabelece as normas gerais para a contratação de PPPs no âmbito da administração pública e que as define como: “*contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa*” (MEYER, 2021).

Embora a legislação brasileira enquadre a PPP como uma forma de concessão, as fontes de remuneração do parceiro privado as diferenciam das concessões tradicionais. Nas concessões tradicionais o investimento do parceiro privado é remunerado pela cobrança de tarifas. Nas PPPs, para que o empreendimento se torne viável, é permitida a complementação de receitas pelo setor público (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Wang *et al.* (2018), identificaram quatro características-chave nas PPP: (1) deve ser uma cooperação durável, de longo prazo, com uma relação contratual entre 25 a 30 anos que engloba várias fases do projeto e que permita a ambos os parceiros se beneficiarem da cooperação; (2) enfoca o compartilhamento de riscos, benefícios, recursos e responsabilidades; (3) em consequência em de sua natureza de longo prazo e à cooperação multifásica, é muitas vezes um processo complexo, tornando os objetivos dos parceiros e o ambiente políticos dinâmicos e o processo de tomada de decisão extremamente complexo (4) tem objetivos mútuos impulsionando os setores público e privado a construir uma parceria e a trabalharem juntos

As PPPs diferem de outras formas de aquisição de serviços públicos por sua natureza cooperativa e de divisão de riscos (THAMER; LAZZARINI, 2015). Neste contexto, vale ressaltar que, conforme os autores Brito e Silveira (2005) e Meyer (2021), as parcerias não devem ser confundidas com as privatizações. Embora resultantes de um mesmo processo de reforma e modernização do Estado, as privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado, enquanto nas PPP ocorre o inverso: ao término do contrato, a infraestrutura implementada é transferida ao setor público.

Nesta mesma perspectiva, Meyer (2021) reforça que as PPPs não são sinônimo de privatização, podendo sim ser destacado que se constituem em uma estratégia de desestatização,

já que parceiros privados participam da gestão de ativos governamentais. As PPPs promovem a cooperação entre os setores público e privado (PECI; SOBRAL, 2007), enquanto na privatização, não há nada intrínseco que exija parcerias (WANG *et al.*, 2018).

Em muitos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, a descentralização e externalização de serviços públicos foram colocados em prática impulsionados, também, pela pressão em reduzir o endividamento público (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Desta forma, nos contratos de PPPs, os investimentos realizados em infraestrutura permitem que o orçamento público seja menos afetado, possibilitando que o desembolso do governo seja realizado a longo prazo. Deste modo, o setor público consegue realizar seus investimentos em infraestrutura sem comprometer seu orçamento e também, sem aumentar seu endividamento, pois os pagamentos realizados ao parceiro privado serão considerados como obrigações contratuais em vez de encargos financeiros (MEYER, 2021).

Outro aspecto relevante permitido nos contratos de PPPs é a possibilidade de se obter economia de escala. Pois, esta forma de contrato permite ao setor público que um projeto seja contratado em sua totalidade, em todos os seus aspectos. Desta forma, um projeto que no modelo tradicional seria contratado com vários fornecedores, nas PPP pode ser contratado com uma única empresa, assim, diminuindo a burocracia e acelerando e dando agilidade ao processo (YESCOMBE; 2007).

Os contratos de parcerias público-privadas, ainda que muito utilizados em vários setores, tais como transportes, saúde, habitação, educação e tecnologia da informação, não substituem a contratação tradicional. Pois, em certos empreendimentos há um prêmio elevado pela transferência de risco ao parceiro privado, e ainda, setores como defesa e segurança pública, e mesmo áreas como educação e saúde, podem envolver questões políticas e estratégicas as quais precisam ser de cuidados na utilização de PPPs (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Em vários países, governos têm inserido empreendedores privados na realização de atividades vistas como de impacto social. Esta tendência tem sido criticada, pois alguns temem que os objetivos dos empreendedores privados, motivados pela redução de custos e obtenção de lucro, entrem em conflito com os objetivos sociais na prestação de serviços públicos complexos à sociedade. Ou seja, resultaria em redução dos custos em detrimento da qualidade. No entanto, evidências demonstram que o envolvimento privado nos serviços públicos de forma supervisionada pelo parceiro público, em forma de gestão híbrida, não compromete a

qualidade dos serviços prestados (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Embora as PPPs se apresentem como uma nova estratégia de restabelecimento da capacidade de investimento público (PECI; SOBRAL, 2007), as razões para implementação de PPP devem ser motivadas pela busca de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento (BRITO; SILVEIRA, 2005). Portanto, deve-se ter em mente, de maneira objetiva, qual a real justificativa para implementação de um contrato de PPP, se a escassez de recursos e impossibilidade de endividamento do Estado ou a busca pela melhora na capacidade de gerenciamento público introduzido pela iniciativa privada (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Os benefícios das PPPs podem revelar-se de forma financeira ou ainda de modo intangível, como o desenvolvimento do conhecimento e a imagem. No entanto, o essencial nas parcerias, é a possibilidade de gerar valor agregado por meio da sinergia, ou seja, de desenvolver um produto com características que não teriam sido disponíveis sem PPP (KLIJN; TEISMAN, 2003).

O ganho de eficiência introduzido na administração pública pela iniciativa privada em suas operações conjuntas é considerado uma das principais vantagens das PPP. Pois, o setor privado, desprovido das amarras normativo-burocráticas características do setor público, sob as pressões exercidas das forças de mercado e o seu foco nos resultados em busca pela sobrevivência, consegue muitas vezes ser mais eficiente que o setor público (MEYER, 2021).

Capacidades complementares podem ser desenvolvidas e beneficiadas com a existência de interações de interdependência entre atores público e privado, as quais poderiam estar indisponíveis se tratadas isoladamente. Deste modo, os recursos heterogêneos de cada um dos atores podem ser fortalecidos com as interações público-privadas vindo a criar novas soluções no desenvolvimento e nas prestações de serviços públicos complexos de formas adequadas (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

A combinação das habilidades gerenciais do setor privado em conjunto com os ativos do setor público proporcionado pelas colaborações público-privada, propiciam a ambos uma aprendizagem exploratória resultando em acumulação de conhecimento, inovação e eficiência na provisão de bem público (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

Neste sentido, as parcerias público-privadas têm o potencial de gerar complementaridade às capacidades e recursos da administração pública como também de oxigenar a burocracia estatal com a aprendizagem de novos conhecimentos, técnicas e

habilidades (MEYER, 2021), além de impulsionar o capital e *expertise* do parceiro privado para a construção e a prestação de serviços à sociedade (CARNEIRO; GIOSA; LEMOS, 2021, p. 360).

As PPPs possibilitam maior integração de atividades ao setor privado, ficando o parceiro privado responsável pelas fases de construção e operação do serviço público, potencializando assim a eficiência produtiva do arranjo colaborativo (REIS; CABRAL, 2017).

Deste modo, a estratégia do *bundling* nas PPPs, a qual integra da cadeia produtiva em um único parceiro, permite a redução dos custos administrativos de contratação e gestão de fornecedores (MEYER, 2021), e sobretudo, contribui para melhora na qualidade da prestação dos serviços sem comprometer as estratégias de planejamento da política pública (BRITO; SILVIERIA 2005). Assim, nas PPPs, os atores públicos, além de serem parceiros diretos dos atores privados, atuam como reguladores e legisladores, possibilitando assim, alterar incentivos e renegociar contratos com a faculdade de alterar as “regras do jogo” (QUELIN *et al.*, 2018).

Carneiro, Giosa e Lemos (2021, p. 360), descrevem algumas das vantagens proporcionadas pelos arranjos contratuais de parcerias públicos-privadas:

- 1) Oferta de qualidade do serviço: a conjugação da construção e operação de um ativo por um mesmo parceiro privado e com foco na manutenção de longo prazo tende a coibir incentivos perversos para a construção de baixa qualidade;
- 2) Contrato modulado por indicadores de desempenho: permite prover incentivos contratuais à oferta de serviços de qualidade, uma vez que se a performance do privado ficar aquém do estipulado pelo gestor acarretará desconto na remuneração do parceiro privado;
- 3) Aglutinação de escopos: permite a aglutinação de todos os elementos e atividades, desde o planejamento até a entrega do serviço, em um único contrato, proporcionando assim uma enorme economia de esforço dos seus gestores.
- 4) Prazo do investimento: O longo prazo nos contratos de PPPs, de até trinta e cinco anos, permite a realização de grandes investimentos, os quais podem ser amortizados ao longo da duração do contrato.
- 5) Financiamento privado do investimento: Os esforços para financiar o investimento inicial do ativo ficam a cargo do parceiro privado, não comprometendo a capacidade de financiamento do ente público e, não se sujeitando aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As parcerias público-privadas têm como uma de suas principais características a alocação de riscos, a qual, a diferencia dos projetos de aquisição tradicionais, onde a maior parte dos riscos ficam sob responsabilidade da administração pública. A vista disso, o compartilhamento dos riscos entre os atores público e privado tem como objetivo incentivar os parceiros a trabalharem juntos podendo inclusive ser revertido em benefício econômico para ambos os lados (WANG *et al.*, 2018).

A adequada alocação dos riscos constitui aspecto fundamental para a consecução dos ganhos de eficiência nas PPPs (BRITO; SILVIERIA 2005) como também um fator crítico de sucesso em decorrência do seu potencial impacto causado nos resultados neste tipo de parceria (SILVEIRA; MEYER, 2021). Contudo, os riscos contratuais presentes nas relações de parcerias público-privadas, podem ser amenizados com o acúmulo de experiência adquirida pelo parceiro, reduzindo assim a incerteza que poderiam afetar as transações futuras. (QUELIN, *et al.*, 2018).

Estudos demonstram que a aprendizagem conjunta melhora as relações contratuais entre os parceiros. Portanto, a elaboração de PPP eficazes constitui não só aspectos contratuais na mitigação dos riscos, mas também, esferas que permitam que empresas privadas e agentes públicos possam aprender em conjunto, atuando de forma interdependente como empreendedores de interesse público (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Os riscos pertinentes ao projeto de PPP devem ser identificados pelo parceiro público, como também, deve ser especificado os problemas de maior relevância em cada etapa, as probabilidades de acontecimentos e as emitentes consequências financeiras para cada evento de risco (REIS; CABRAL, 2017). Com isso, há um incremento no controle e monitoramento realizado pelo ente público possibilitando assim que se tenha ferramentas mais acuradas para acompanhar a execução do contrato e tomar as medidas cabíveis sempre que se fizerem necessárias (MEYER, 2021). Contudo, esta ação deve ser implementada com cautela, pois a busca pelo controle excessivo na mitigação dos riscos pelos burocratas do Estado, tendem a tornar os contratos mais complexos (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Nos contratos de PPPs, não há a necessidade de apresentação do projeto básico de engenharia pela concessionária. Com isso, a responsabilidade pelos riscos de execução e operação do projeto fica a cargo do parceiro privado (MEYER, 2021).

Embora as PPPs apresentem um considerável potencial de melhoria e eficiência na prestação dos serviços públicos a sociedade, não podem ser vistas como uma solução milagrosa

capaz de resolver todos os problemas da administração pública (HODGE; GREVE, 2009), nem para a falta de financiamento no país (PECI; SOBRAL, 2007).

Segundo Cabral e Ménard (2019) as vantagens dos arranjos híbridos estão condicionadas às capacidades intrínsecas de (1) reconciliarem interesses concorrentes objetivando a coesão socioeconômica, (2) conjugar capacidades dispersas entre os parceiros beneficiando-se de externalidades positivas e (3) satisfazer as preocupações de legitimidades governamentais.

Experimentos internacionais com parcerias público-privadas têm demonstrado que estas estratégias colaborativas podem refletir alternativas singulares para oportunizar empreendimentos de forma eficiente e eficaz, desde que bem implementadas (BRITO; SILVEIRA, 2005). Deste modo, as potencialidades apresentadas pelas parcerias público-privadas somente podem ser materializadas se forem devidamente estruturadas e administradas paralelamente a uma efetiva gestão de contrato. Portanto, a capacidade de gestão fará com que as PPPs se revelem de forma estratégica, e assim possa fornecer resultados satisfatórios para todos os envolvidos no processo (MEYER, 2021).

Com o advento da nova administração pública, aliado ao cenário de escassez de recursos e crescentes demandas sociais dos governos alavancaram o surgimento de novos formatos de contratação de serviços públicos com maior delegação de responsabilidade ao setor privado. Diante disso, em decorrência de novos modelos de parcerias entre o público e o privado surgiu a necessidade de novos formatos de governança como também, a reavaliação dos modos já existentes (THAMER; LAZZARINI, 2015)

As formas organizacionais de PPPs podem variar entre um espectro de acordos contratuais a acordos informais (WANG *et al.*, 2018), os quais, distinguem-se como uma forma híbrida intermediária entre as burocracias públicas e privadas, e que alçam temas essenciais acerca dos seus modelos, estruturas e atributos de governança (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

Visto que interesses divergentes em questões de preferência contratuais e de governança podem surgir nas interações entre atores não-mercantis com empresas com fins lucrativos, as capacidades públicas são essencialmente críticas na colaboração público-privada (QUELIN *et al.*, 2018).

Neste sentido, as PPPs, ao oferecer serviços públicos ou construção de infraestrutura, necessitam de uma estrutura de governança compatível com meios que assegurem o

alinhamento de interesses entre os setores público e privado, instituindo recursos, responsabilidades e reorganização definidos para manutenção do interesse público. Desta maneira, torna-se fundamental ao setor público, o desenvolvimento da capacidade de gerenciar contratos de PPPs (MATOS; GONÇALVES, 2020).

O processo de estruturação das PPPs revela a dimensão da sua complexidade na implementação deste tipo de arranjo colaborativo. Conforme apresentado por Meyer (2021), este processo é constituído por cinco fases, sendo elas: Estruturação, legitimação política, promoção do projeto, contratação e Gestão. Estas fases compõem o denominado “Ciclo de Organização das PPPs”, as quais vão se desenvolvendo de forma distintas e interdependentes. As características e os principais elementos de cada uma das fases trazidas pelo autor podem ser observadas no quadro 1, abaixo:

Quadro 01: Ciclo de Organização das PPPs

Fase	Descrição da Fase	Principais Elementos Presentes
Fase 1	Estruturação	Estudos técnicos Documentação Sensibilização Normatização Modelagem financeira Critérios de desempenho e avaliação Modelo de gestão Proposta de manifestação de interesse (PMI) Informações precisas <i>Valeu for Money</i> (VfM) Plano de negócio
Fase 2	Legitimação Política	Apoio político Sensibilização Conhecimento do ambiente político Capacidade de articulação, diálogo e convencimento Consulta pública
Fase 3	Promoção do Projeto	Venda do projeto Atrair investidores Disponibilizar informações Não prometer mais do que consegue entregar Credibilidade governamental
Fase 4	Contratação	Assessoria jurídica Licitação Avaliação das propostas técnicas Exame de documentação Transparência

Fase 5	Gestão	Fase mais longa e desafiadora Depende do sucesso das etapas anteriores Acompanhamento Fiscalização Unidades gestoras Retroalimentação
--------	--------	--

Fonte: Adaptado de Meyer (2021)

Kivleniece e Quelin (2012), propõe dois modelos de governança, o autônomo e integrativo, os quais representam tipos “ideais” de formas de governança em colaboração público-privada, cujo modelos reconhecem a governança como o mecanismo chave que permite a criação e distribuição de valor. No modelo autônomo, as estruturas são construídas em torno de um conjunto de operações independentes entre os atores, apresentando-se em áreas onde o desenvolvimento do setor público é tradicionalmente fraco e com limitações de recursos públicos, que é o caso de serviços do tipo utilitários, como por exemplo as concessões de transporte. Já o modelo integrativo, caracteriza-se por estruturas com alto grau de interdependência, recursos mutuamente complementares, serviços socialmente perigosos e com forte desempenho do setor público, como é o caso de áreas como defesa, saúde e energia.

Quadro 02: Tipologia de formas de governança público-privada

Autônomo		Integrativo
<ul style="list-style-type: none"> • Tarefas operacionais delegadas a parceiro particulares • Baixa necessidade de coordenação entre o público e o privado homólogos • Autoridade pública assume monitoramento e supervisão papéis 	<i>Modelo operacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tarefas operacionais compartilhadas com o parceiro público • Alta necessidade de coordenação entre o público e o privado homólogos • Importante papel dos recursos de parceiros públicos e capacidades
<ul style="list-style-type: none"> • O ator privado obtém receita dos usuários finais 	<i>Modelo de receita</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ator privado obtém receita de parceiro público
<ul style="list-style-type: none"> • Forte autoridade de ator privado • Direitos de propriedade predominantemente privada • Regime de Incentivo de alta potência 	<i>Recursos de governança</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca autoridade do ator privado • Direitos de propriedade compartilhada com parceiro público • Regime de incentivos de baixa potência

Fonte: Kivleniece e Quelin (2012)

Embora a lei discipline as questões de maior relevância aos projetos de PPPs, as características da modelagem do arranjo colaborativo de PPP são estabelecidos em contratos, tais como a alocação de riscos, os mecanismos de incentivo, as metas e os padrões de

desempenho (BRITO; SILVEIRA, 2005), mecanismos de pagamento, regime de desempenho e os níveis de entrega dos serviços (PECI; SOBRAL, 2007).

Como forma de gerenciar as interações público-privadas, Thamer e Lazzarini (2015) ressaltam a importância da criação de agências especializadas em PPPs, podendo auxiliar na redução dos custos de transação como também agilizar a execução contratual do projeto.

Deste modo, baseados na concepção de que as organizações, públicas ou privadas, podem desenvolver suas capacidades em PPPs, e nas experiências e aprendizados adquiridos em parcerias anteriores, as unidades especializadas em PPPs revelam uma importante estratégia na concepção, implementação e monitoramento de PPPs, além de contribuir para o aprendizado das organizações e entrega de melhores serviços à sociedade (QUELIN *et al.*, 2018).

Outra importante ferramenta estratégica a ser utilizada na concepção e modelagem de arranjos colaborativos de PPP é o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Previsto inicialmente para subsidiar a administração pública na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos desenvolvidos pela iniciativa privada, o PMI passou a atuar como um eficiente mecanismo nas contratações públicas (AVELAR; BRAGAGNOLI, 2022).

As PMI são importantes no processo de construção e modelagem de contratos de PPP por pelo menos três motivos: 1) facilitem o engajamento dos parceiros privados nas fases iniciais de modelagem do projeto de PPP (THAMER; LAZZARINI, 2015); 2) contribuem para a elaboração de projetos que retratam a realidade do mercado (SILVEIRA; MEYER, 2021); 3) constituam novas oportunidades de investimento e desenvolvimento para o setor privado e a possibilidade de aumentar a lucratividade social para o setor público e integra a administração e a sociedade eliminando a centralização de políticas públicas apenas sob iniciativa do Estado (AVELAR; BRAGAGNOLI, 2022).

Deste modo, os estudos de viabilidade, ferramenta essencial na estruturação e modelagem das PPP, podem ser realizados diretamente pelo corpo técnico do órgão público através das unidades especializadas em PPPs, por contratação de empresas de assessorias especializadas na área, e por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), no qual as empresas disponibilizam estudos técnicos para subsidiar a tomada de decisão da administração pública. (FERNANDEZ *et al.*, 2019)

Meyer (2021) destaca cinco fatores que favorecem o desenvolvimento das parcerias público-privadas e que constituem-se em uma janela de oportunidade ao uso de estratégias colaborativas como alternativa para a promoção de melhorias no setor público: 1) crise fiscal,

a qual prejudica a capacidade de investimento e de custeio do governo; 2) A busca pela inovação e ideias criativas; 3) Intolerância a má qualidade dos serviços prestados; 4) Falta de confiança na capacidade do governo de resolver os problemas públicos; e 5) A polarização política em ambientes com diferentes democracias e políticas ideológicas.

Alguns fatores podem dificultar o sucesso das parcerias público-privada, como por exemplo, o desalinhamento entre transferência de direitos de decisões substanciais para um parceiro privado, a aceitabilidade social, e os comportamentos desviantes, captura de valor e arranjos ilícitos. Para que a legitimidade das PPPs não seja comprometida, é necessário uma estrutura de prestação de contas que possibilite um ambiente de contratação de trabalho com transparência e responsabilidade e que os formuladores de políticas, antes da efetivação das colaborações público-privadas, estejam cientes destes aspectos (CABRAL; MÉNARD, 2019).

Outro ponto bastante relevante a ser considerado, é o ambiente institucional ao qual está inserido o arranjo colaborativo. A estabilidade econômica, política e social, como também a presença de um robusto marco regulatório, são essenciais para garantir a segurança entre público e privado, e sobretudo, a supremacia do interesse público (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

2.2.1. Parcerias Público-Privada na Educação

As PPP têm sido largamente utilizadas em diversos setores da sociedade nas áreas de infraestrutura e serviços públicos, como transporte, água e esgoto, energia, proteção ao meio ambiente, saúde pública, entre outros, para superar as desvantagens das compras públicas tradicionais (WANG *et al.*, 2018) e na educação não tem sido diferente. Em diversas regiões do mundo, inclusive no Brasil, as PPPs têm sido empregadas na área da educação.

O Reino Unido foi um dos países pioneiro na utilização de contratos de parcerias público-privadas para fornecimento de infraestrutura na educação para a construção e gestão dos espaços escolares por meio dos programas *Building Schools for the Future* (BSF) e o *Priority School Building Programme* (PSBP). Nestes contratos, a prestação dos serviços pedagógicos se mantém na responsabilidade do governo, ficando o agente privado encarregado de executar os projetos de arquitetura e engenharia, a construção e a manutenção das escolas (FERNANDEZ, 2019).

Os contratos de parcerias público-privadas para fornecimento de infraestrutura na

construção e gestão de espaços escolares favorecem a melhora da qualidade educacional, pois os diretores e professores podem dedicar-se tão somente na parte pedagógica (PATRINOS; BARRERA-OSIRIO; GUÁQUETA, 2009), e conseqüentemente, gerando uma considerável economia de esforço aos dirigentes escolares (CARNEIRO; GIOSA; LEMOS, 2021, p.361).

Silveira e Meyer (2021) relatam em sua pesquisa que a maior parte dos gestores universitários acreditam que a dependência exclusiva do orçamento público para realização dos seus objetivos institucionais tornou-se impraticável, demonstrando assim, a importância das PPPs como alternativa na captação de recursos e aumento da capacidade financeira.

No Brasil, a experiência bem-sucedida do município de Belo Horizonte no uso de PPPs na educação básica oferece alento para aqueles que acreditam no potencial dessa estratégia. Rodrigues e Zucco (2018), em estudo detalhado realizado no município de Belo Horizonte entre 2009 e 2015, compararam os modelos de construção e operação de infraestrutura escolar por meio de Parcerias Público-Privadas com o modelo tradicional de contratação. Dentre os vários benefícios encontrados com o uso de PPPs, os autores destacam que os diretores das escolas submetidas ao modelo de contratação por PPPs, tinham maior disponibilidade de tempo para se dedicarem às suas atividades pedagógicas como também, houve redução no tempo de construção da escola, comparado ao modelo de contratação tradicional. Isso revela clara e importante racionalização do tempo dos profissionais da educação justamente nas atividades finalísticas da escola.

Belo Horizonte foi, durante muito tempo, o primeiro município brasileiro a utilizar contratos de PPPs na educação municipal. O contrato inicial envolveu um prazo de 20 anos e previsão de construção de 20 escolas municipais. Com os excelentes resultados obtidos a partir desta experiência, a administração municipal realizou um aditivo contratual expandindo a construção para um total de 51 escolas (MEYER, 2021).

Os projetos de PPPs, tem como princípio básico a gestão por resultados como maneira de incentivar o setor privado a encontrar soluções inovadoras para atingir os níveis de desempenhos especificados pelo setor público (PECI; SOBRAL, 2007).

Nesta ótica, a mudança da lógica de controle da atividade meio para a lógica com foco nos resultados, permite a administração pública um monitoramento mais refinado dos serviços entregues à sociedade (MEYER, 2021). Assim, o governo delega aspectos mercantis ao parceiro privado preservando suas atribuições de planejamento, monitoramento e regulamentação (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Os recursos humanos, financeiros e materiais utilizados para realização das atividades de planejamento, gestão e fiscalização de contratos tradicionais poderiam ser melhor aproveitados no desenvolvimento das atividades principais das IFES (SILVEIRA; MEYER, 2021).

Na educação superior as PPPs ainda não foram testadas, como afirma Silveira (2021). Na ótica desse autor, como ainda não existe esse tipo de modelagem contratual nas IFES, não há modelos pré-definidos para a Educação Superior. O mesmo autor destaca ainda a importância de se realizarem novos estudos para melhor compreensão dos seus riscos e como também suas potencialidades.

O processo de implementação de PPP nas universidades, não se trata de substituição do ente público pelo privado, tampouco a mercantilização da educação, mas sim, na perspectiva de como ações conjuntas podem vir a beneficiar ambas as partes, desenvolver o modelo gerencial da Administração Pública e contribuir para a gestão universitária (SILVEIRA; MEYER, 2019).

Silveira e Meyer (2019) chamam a atenção para o fato de que se torna um desafio às instituições de educação superior estabelecer parcerias com organizações privadas, de modo a não prejudicar sua autonomia no desenvolvimento de suas atividades de educação, pesquisa e extensão.

Apesar de não haver nenhum caso de PPP na educação superior pública brasileira, percebe-se que há benefícios de seu uso potencial. Entretanto, isso dependerá de necessária adequação das IFES, conforme já exposto.

2.2.2. PPPs em Arenas esportivas

A década de 1950 foi o *boom* da construção de estádios esportivos nos EUA, e até então, a maioria dos jogos esportivos eram realizados em prédios de propriedade privada. Essa realidade mudou na década de 1990, onde mais de 80% do financiamento para construção de estádios esportivos foi fornecido pelos governos estaduais e locais (JOHNSON; WHITEHEAD, 2000).

A construção de novos equipamentos de infraestrutura assim como a devida manutenção dos ativos existentes dão suporte para a sustentabilidade de ciclos de crescimento econômico. Para tanto, face às restrições orçamentárias que limitam as ações diretas, os governos têm

recorrido a modelos híbridos de gestão para provisão de serviços de utilidade pública em equipamentos esportivos (CABRAL; SILVA JR; 2009).

Diante da necessidade de grandes investimentos para construção de equipamentos esportivos, torna-se necessário o envolvimento de instituições do setor público e do setor privado para que esforços sejam combinados juntamente nesta direção (REAIS; CABRAL, 2017).

Neste diapasão, as PPPs também têm sido utilizadas para apoiar a administração pública na construção, reforma e operação de arenas esportivas. Destaca-se a experiência dos projetos de PPP utilizados para construir estádios no torneio EURO 2016 na França e também na Copa do Mundo 2018 na Rússia (SIMA; RUDA, 2021). Reis e Cabral (2017) apresentam interessante estudo que mostra o resultado positivo alcançado no uso de PPPs para a construção e reforma dos Estádios para a Copa do Mundo do Brasil de 2014. Neste trabalho, os referidos autores mostram a superioridade da PPP em relação ao método tradicional de contratação público.

Vários benefícios podem ser proporcionados na implantação de projetos de PPP em construção e reforma de estádios, de maneira a contribuir na geração de maior *value for money* para a administração pública (GRIMSEY; LEWIS, 2005). Assim, as provisões de arenas esportivas por meio de parceria público-privada geram um melhor “*value for money*” quando comparada com as provisões públicas tradicionais em função das estruturas de incentivos proporcionados pelos contratos de PPP (REIS; CABRAL, 2017), proporcionando racionalidade econômica ao arranjo quando comparado com a forma de provisão pública tradicional (MENEZES; VIEIRA, 2021).

Segundo Reis e Cabral (2017), as vantagens econômicas proporcionadas pela modalidade de PPP ao final da análise de *value for money* são: (1) custos reduzidos; (2) menor prazo de implantação; (3) melhor qualidade; (4) melhor alocação de riscos; e (5) geração de novas receitas diversificadas.

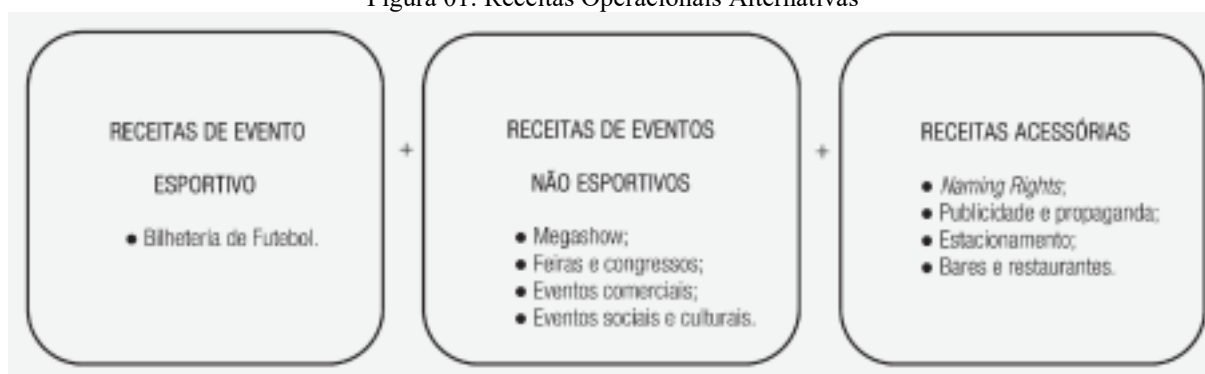
Embora seja difícil de ser mensurado, a construção de arenas esportivas tem gerado valiosos bens públicos e externalidades positivas para a economia local. Benefícios indiretos podem surgir se as atividades relacionadas ao estádio causarem um aumento na renda agregada de uma área, como também, benefícios diretos, em forma de bens públicos, podem ser produzidos com a presença de equipes esportivas (JOHNSON; WHITEHEAD, 2000).

Além das receitas com eventos esportivos como a bilheteria de jogos futebol, as arenas esportivas sob a gestão de PPP apresentam um grande potencial para geração de receitas

operacionais alternativas (Figura 03) com a realização de eventos não esportivos, tais como megashows, feiras e congressos, eventos comerciais, sociais e culturais, e também na geração de receitas acessórias com *Naming Rights*, publicidade e propaganda, estacionamento, bares e restaurantes. Enquanto que as arenas esportivas sob a gestão de contratos tradicionais submetidos aos limites impostos pela Lei Federal nº-8.666/1993, não podem cobrar outras receitas adicionais na exploração comercial do ativo público (REIS; CABRAL, 2017).

Os *Naming Rights*, integram o recente modelo de negócio de arenas esportivas para os estádios de futebol que incorporam a venda do direito de uso do nome do estádio a exemplo do Clube Atlético Paranaense, de forma pioneira no Brasil (CABRAL; SILVA JR., 2009).

Figura 01: Receitas Operacionais Alternativas



Fonte: Reis e Cabral (2017)

O conceito de arena multiuso tem sido uma tendência ao redor do mundo que começou a se popularizar no Brasil com o advento da Copa do Mundo 2014, o qual constitui-se em um novo modelo de negócio conceituado nos modelos de estádios americanos e europeus que possibilita aos investidores a geração de receitas para além dos jogos de futebol. As arenas Allianz Parque, Arena Corinthians, Arena do Grêmio, Mineirão e Arena Pernambuco, dentre outras, são exemplos de arenas multiuso no Brasil. Estas arenas proporcionam aos seus usuários um leque de serviços adicionais que vão desde áreas vips, bares e restaurantes, espaços para eventos corporativos, uma variedade de possibilidades para contratos de publicidades, e em alguns casos possuem até espaço para realização de cerimônias de casamentos, tornando-se possível a geração de receitas adicionais proporcionadas pelo aproveitamento de espaços que de outra forma ficariam ociosos em grande parte do tempo (SUTTO/INFOMONEY, 2019).

Investimentos em estádios de futebol apresentam características peculiares que demandam especial atenção tanto dos investidores privados quanto dos públicos, em razão das

incertezas associadas à atividade, as quais podem ser reduzidas com empreendimentos no entorno do estádio (CABRAL; SILVA JR., 2009). Desse modo, as parcerias público-privadas contribuem para que os atores privados possam reduzir as incertezas associadas às receitas operacionais oriundas da bilheteria de futebol (CABRAL; SILVA JR., 2013).

Cabral e Silva Jr. (2009) destacam os principais riscos associados à construção de estádios de futebol, a saber: riscos preliminares, risco de concepção e construção, risco de exploração e os riscos financeiros. Segundo os autores, os riscos associados à exploração do equipamento esportivo, como o desempenho esportivo do clube que detém os direitos de explorar o estádio e os riscos inerentes a estimativas incorretas das despesas de operação e manutenção e da obsolescência tecnológica, são os fatores que mais requerem atenção dos gestores públicos e dos investidores interessados na construção de estádios sob o regime de PPPs.

Embora tenha sido demonstrada a vantajosidade das arenas esportivas sob a gestão de PPP, Reis e Cabral (2017), apontam cinco impactos negativos que podem surgir para a administração pública caso as PPP em estádios esportivos não sejam planejadas e elaboradas com base no exame da experiência dos estádios de futebol. São eles: (1) alteração da estrutura ótima de financiamentos em função da criticidade do cronograma de prazo na implantação dos projetos; (2) maior assunção de riscos do projeto por parte do poder concedente em função do rígido calendário; (3) maior endividamento público em função do baixo aporte de recursos financeiros privados em relação ao custo total das PPP; (4) aumento dos custos iniciais dos projetos em função da baixa concorrência nos processos licitatórios; e (5) necessidade de construir competências no setor público para monitorar o comportamento e avaliar o desempenho efetivo das PPP.

3. METODOLOGIA

A metodologia é uma preocupação instrumental que cuida dos caminhos, procedimentos e ferramentas para se chegar à ciência (DEMO, 1985). Assim, permite ao cientista alcançar conhecimentos válidos e verdadeiros de forma sistemática e racional (MARCONI; LAKATOS, 2003). O método científico em si é apenas o meio para se chegar à ciência, sendo necessária a inteligência e a reflexão para a descoberta do que realmente representam os fatos e os fenômenos. Deve ser aplicado de modo positivo para que se possa apreciar os méritos de uma

pesquisa (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007). Demo (1985) ressalta que é essencial a compreensão da sua importância para a formação do cientista, no entanto, não se deve cuidar mais dela do que de fazer ciência

3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, interpretativa e descritiva. A pesquisa qualitativa neste estudo, justifica-se pela análise dos fenômenos impactantes que podem ser proporcionados a partir do contexto de implantação de PPP especificamente na UFMS. Esse tipo de pesquisa inclui um conjunto de técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir e compreender o significado de certos fenômenos que ocorrem na sociedade (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Em concordância com Denzin e Lincoln (2006) trata-se de uma pesquisa interpretativa, posto que busca compreender e interpretar a percepção dos gestores da UFMS acerca do uso de PPP nesta instituição. Pois consoante aos referidos autores, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa dos significados dos fenômenos percebidos pelas pessoas.

A abordagem qualitativa deve ser baseada na imersão do pesquisador no fenômeno a ser estudado, reunindo dados que fornecem uma descrição detalhada de fatos, situações e interações entre pessoas e coisas, fornecendo profundidade e detalhe (COOPER; SCHINDLER, 2003). Deste modo, esta pesquisa possui um caráter descritivo, uma vez que reúne elementos que possibilitam a descrição das oportunidades e desafios de se implementar uma PPP em uma IFES.

A pesquisa qualitativa tem em seu objetivo estudar e entender a relação de um fenômeno articuladamente ao seu contexto (REGO; CUNHA; MEYER JR, 2018), e assim, a compreensão de como os participantes de uma investigação percebem os eventos (SAMPIERI; CALLADO; LUCIO, 2014). Neste sentido, pretende-se buscar o entendimento da relação entre o fenômeno das Parcerias Público-Privadas (WANG *et al.*, 2018) e sua potencialidade de implantação no contexto na UFMS, e assim, a melhor compreensão sobre (REGO; CUNHA; MEYER JR, 2018) como as PPPs podem auxiliar a UFMS a melhor gerir o Estádio Universitário Pedro Pedrossian.

A complexidade e dinamismo entre as organizações e seus fatores estratégicos podem ser revelados ao pesquisador pela adoção de métodos qualitativos, no entanto, tais métodos carecem da objetividade proporcionada pelos métodos quantitativos, que por sua vez ignoram

aspectos organizacionais importantes e complexos (SNOW; THOMAS, 1994).

Segundo Rego, Cunha e Meyer Jr. (2018), há ainda um preconceito em alguns domínios com relação aos métodos qualitativos de que se a amostra é pequena, o estudo não é considerado científico. Este argumento, conforme os autores, de certa forma, demonstra uma necessidade de generalização, em que um estudo só será válido se for generalizável ou universal e denota uma presunção equivocada de superioridade da investigação dedutiva sobre a indutiva.

Na visão de Rego, Cunha e Meyer Jr. (2018) a investigação qualitativa contribui igualmente para o avanço do conhecimento científico, sendo o mais relevante, seja ela quantitativa ou qualitativa, é que seja “fiável, rigorosa e válida”.

A classificação desta pesquisa está alinhada às diferentes dimensões estabelecidas segundo Cooper e Schindler (2003). Quanto ao grau de Grau de Cristalização da questão de pesquisa, trata-se de um estudo formal, pois tem como objetivo responder às questões de pesquisa colocadas. Quanto ao método de coleta de dados, trata-se de um estudo de comunicação, pois se pretende coletar os dados da pesquisa por meio de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários. Quanto à dimensão de tempo, classifica-se como transversal, pois o objeto de estudo será acompanhado por um determinado período de tempo. Quanto ao escopo do tópico, trata-se de um estudo de caso, e busca compreender em detalhes as inter-relações evidenciadas na coleta de dados. Quanto ao ambiente da pesquisa, enquadra-se em condições de campo, uma vez que os estudos serão realizados em ambientes reais.

Quadro 03: Resumo da classificação do projeto

Categoria	Classificação
Grau de Cristalização da questão de pesquisa	Formal
Método de coleta de dados	Estudo de comunicação
Objeto do estudo	Descritivo
Dimensão de tempo	Transversal
Escopo do tópico	Estudo de caso
Ambiente da Pesquisa	Ambiente de campo

Elaborado com base em Cooper e Schindler, 2003.

A proposição deste estudo está centrada na viabilidade de implantação de parcerias público-privada na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Acredita-se que a adoção de

estratégias colaborativas entre público e privado poderia contribuir para os objetivos organizacionais da UFMS. Este estudo fundamenta-se em teorias da administração pública, referencial específico baseado em autores que tratam sobre PPP e teorias da Gestão Universitária.

O método de pesquisa adotado nesta investigação foi o estudo de caso. A necessidade de se adotar esta estratégia de pesquisa surgiu do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos (YIN, 2001). O foco do estudo de caso é fazer uma análise contextual em quantidades menores de eventos ou condições e suas inter-relações. Deve-se dar ênfase aos detalhes para que se tenha uma visão valiosa na resolução de problemas, avaliação e estratégia. (COOPER; SCHINDLER, 2003).

O estudo de caso é recomendado para realização de estudos em que sua ênfase esteja na profundidade ao invés de amplitude (COOPER; SCHINDLER, 2003; FLYVBJERG, 2006) e são usados principalmente para obtenção das descrições e interpretações de outras pessoas acerca de uma situação e suas variáveis (EISENHARDT, 1989), destacando-se como um método suficiente e necessário em importantes situações nas ciências sociais (FLYVBJERG, 2006).

Este método caracteriza-se por uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo que acontece dentro de seu contexto da vida real. Desta forma, contribui para a compreensão do pesquisador em relação aos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, permitindo-se preservar as características holísticas e significativas dos eventos, dentre eles os processos organizacionais e administrativos (YIN, 2001)

3.2. UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise deste estudo é organizacional. Trata-se da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, sediada na cidade de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul. A UFMS é uma entidade de educação superior, de natureza multicampi, vinculada ao Ministério da Educação, adota o regime administrativo descentralizado, coordenado pela Administração Central, localizada no município de Campo Grande. (RESOLUÇÃO N° 93-COUN/UFMS, DE 28 DE MAIO DE 2021).

A Universidade oferece cursos de graduação, presencial e a distância, e de pós-graduação lato e stricto sensu. Para atender a toda essa demanda, a Instituição reúne mais de

3,5 mil servidores, entre docentes e técnico-administrativos. Os campi estão localizados em Campo Grande (Cidade Universitária) e nas cidades de Aquidauana, Chapadão do Sul, Corumbá, Coxim, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã e Três Lagoas (CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO - UFMS, 2021)

Conforme Estatuto da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, aprovado pela RESOLUÇÃO N° 93-COUN/UFMS, DE 28 DE MAIO DE 2021, a instituição tem os seguintes objetivos institucionais:

Art. 4º A UFMS terá como finalidades e objetivos gerais:

I – gerar, difundir, socializar e aplicar conhecimentos que contribuam para a melhoria da qualidade de vida do ser humano, utilizando as potencialidades da região, mediante processos integrados de ensino, pesquisa, extensão, com princípios de responsabilidade, de respeito à ética, ao meio ambiente e às diversidades, garantindo a todos o acesso ao conhecimento produzido e acumulado;

II – formar e qualificar profissionais nas diferentes áreas do conhecimento, com vistas ao seu ingresso no desenvolvimento das sociedades sul-mato-grossense e brasileira em geral, de forma participativa e continuada;

III – contribuir para o desenvolvimento científico, técnico e tecnológico, artístico e cultural por meio de pesquisas e de atividades que promovam a descoberta, a invenção e a inovação, considerando o pluralismo de ideias;

IV – educar para o empreendedorismo, a inovação e o desenvolvimento sustentável;

V – assegurar permanentemente a qualidade das atividades desenvolvidas;

VI – participar da formulação das políticas nacionais;

VII – assegurar a gratuidade do ensino de graduação e pós-graduação stricto sensu; e

VIII – assegurar a igualdade de condições para o acesso e a permanência na Instituição.

Quando a escolha da UFMS como unidade de análise deste estudo, deve-se à sua relevância no desenvolvimento econômico e social sul-mato-grossense, como também ao fato de que o pesquisador faz parte do quadro efetivo de servidores desta instituição. Logo, acredita-se que esta condição contribui para o desenvolvimento da pesquisa documental no tocante a obtenção de permissões e acessos ao sistema de informações da UFMS.

3.3. COLETA DE DADOS

Na fase de coleta de dados deste estudo foram utilizados os seguintes métodos de pesquisa como fontes de obtenção de evidências: pesquisa documental, observação e entrevistas semiestruturadas. Um importante aspecto a ser observado no processo de coleta de dados em estudo de caso, é a possibilidade que tem o pesquisador de basear-se em fontes distintas e complementares de evidências e assim proporcionar um considerável aumento na qualidade da

pesquisa (YIN, 2001).

Destarte, na abordagem multimétodo, conforme evidencia Snow e Thomas (1994) a fragilidade de um determinado método é compensada pelo ponto forte de outro, num sistema de contrabalanceamento de forças entre os métodos de coleta de dados empregados em uma pesquisa.

Desta forma, justifica-se a adoção das fontes de evidências citadas visto que as mesmas são extremamente complementares (YIN, 2001) em métodos investigativos que abordam o estudo de caso, pois favorecem a construção de modelos mais precisos como também permitem fortalecer e validar os dados obtidos (SNOW; THOMAS, 1994).

Na análise de dados secundários, além do referencial bibliográfico específico de autores que tratam sobre o tema, foi utilizado a pesquisa documental na avaliação de registros contemporâneos, relatórios e documentos governamentais, jornais eletrônicos, sítios eletrônicos, dentre outros (COOPER; SCHINDLER, 2003). Nesse sentido, o quadro 4 evidencia os documentos pesquisados que serviram de subsídios às análises desta pesquisa.

Quadro 04: Documentos analisados

DOCUMENTO	ANO
Plano de Desenvolvimento Institucional 2010/2014	2010
Plano de Desenvolvimento Institucional 2015/2019	2015
Acordo de Cooperação 138/2016 -UFMS	2016
RESOLUÇÃO Nº 134, DE 25 DE JULHO DE 2017	2017
Acordo de Cooperação 02/2018 -UFMS	2018
Acordo de Cooperação 05/2019 -UFMS	2019
Contrato administrativo 25/2019 (Reforma e ampliação do Ginásio de Esporte Eric Tinoco Marques – Moreninho – UFMS – Campo Grande – MS)	2019
Contrato administrativo 59/2019 (Restaurante Universitário)	2019
INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 01 DE JULHO DE 2019.	2019
Acordo de Cooperação 04/2020 -UFMS	2020
Plano de Desenvolvimento Institucional 2020/2024	2020
RESOLUÇÃO Nº 3, DE 7 DE JANEIRO DE 2020.	2020
Manual de competências 2021	2021

RESOLUÇÃO Nº 93-COUN/UFMS, DE 28 DE MAIO DE 2021	2021
CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO - UFMS, 2021	2021
RESOLUÇÃO Nº 53-COEX/UFMS, DE 21 DE SETEMBRO DE 2021	2021
Termo de Fomento 31036/2021	2021
Acordo de Cooperação 89/2021 -UFMS	2021
Acordo de Cooperação 14/2022 -UFMS	2022
RESOLUÇÃO Nº 309-CD/UFMS, DE 23 DE SETEMBRO DE 2022	2022

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

As informações documentais são relevantes em todos os tópicos do estudo de caso, pois podem assumir várias formas, dentre eles, correspondências, relatórios, documentos administrativos, recortes de jornais e outros artigos publicados na mídia (YIN, 2001).

Outra fonte de dados utilizada nesta pesquisa foi a observação. Segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007), toda investigação nasce a partir de um fenômeno observado ou sentido. Nesta ótica, a observação dos fenômenos constitui o núcleo de todo procedimento científico e constitui critério fundamental do conhecimento nas ciências sociais. Segundo Snow e Thomas (1994) esta é uma abordagem de pesquisa interpretativa que tem como objetivo final descobrir e explicar as formas como as pessoas compreendem e agem em uma situação.

A observação direta, enquanto procedimento de pesquisa qualitativa ocorre quando o pesquisador observa diretamente, e sem intervenção, situações ou comportamentos pelos quais se interessa com a finalidade de descrevê-los e compreendê-los (JACCOUD; MAYER, 2008). Na modalidade de observação participante o pesquisador pode assumir uma variedade de funções dentro do estudo de caso, e efetivamente participar dos eventos que estão sendo estudados podendo vir a desempenhar atividades funcionais na organização (YIN, 2001), como também no fenômeno de interesse (SNOW; THOMAS, 1994).

Neste estudo de caso, o pesquisador é integrante do quadro efetivo de servidores da UFMS, unidade de análise deste estudo, o que favoreceu o uso do método de observação direta. Segundo Yin (2001) quando o pesquisador é integrante efetivo da instituição objeto da pesquisa, surgem oportunidades incomuns em comparação a outros métodos de pesquisa, qual seja, a maior probabilidade de conseguir permissões de acessos a informações que de outro modo não estariam acessíveis ao estudo.

Por meio da observação foi possível ter acesso a informações e comentários sobre o objeto do estudo, em reuniões e mesmo em conversas informais, os quais foram sistematizados

em relato de campo.

Os métodos de entrevistas e observação geralmente são usados conjuntamente em pesquisas que abordam o estudo de caso como estratégia de investigação (EISENHARDT 1989). Muito do que não pode ser observado pelo pesquisador pode ser observado por outras pessoas e ainda por diferentes perspectivas, a vista disso, fazer perguntas àqueles que têm informação sobre o fenômeno do estudo, torna-se umas das premissas da entrevista (SNOW; THOMAS, 1994).

Neste sentido, a entrevista é o principal caminho para se alcançar as múltiplas realidades em uma pesquisa. Deste modo, é considerada uma ferramenta essencial na fase de coleta de dados e uma das mais importantes fontes para obtenção de evidências em um estudo de caso (YIN, 2001).

Este estudo fez uso de técnicas de entrevistas semiestruturadas aplicadas individualmente a cada um dos participantes. Cooper e Schindler (2003), evidencia que a entrevista individual é a interação entre um único participante e o entrevistado, com duração estimada entre 20 minutos, no caso de entrevistas por telefone, a duas horas, em entrevistas presenciais, a depender do desenvolvimento do tema no decorrer da entrevista.

Para maior fluidez no procedimento da entrevista, foi previamente elaborado pelo pesquisador um roteiro com os tópicos a serem abordados, todavia, durante a realização e de acordo com o seu desenvolvimento, foi acrescentado pelo entrevistador novos tópicos a entrevista, como também, a sequências dos assuntos (SAMPIERI; CALLADO; LUCIO, 2014). O roteiro de entrevistas utilizado neste trabalho foi adaptado a partir da pesquisa desenvolvida por Silveira (2020). A utilização deste modelo de roteiro deu-se pelo fato de já ter sido testado na pesquisa realizada sobre PPPs desenvolvida na Universidade Federal de Santa Catarina.

As entrevistas desta pesquisa foram realizadas durante os meses de outubro e novembro de 2022 de forma presencial para os entrevistados residentes na cidade de Campo Grande MS, e de forma online para os entrevistados residentes em outras localidades do Brasil, por videochamadas realizadas por meio da ferramenta Google Meet.

As entrevistas foram registradas pelo pesquisador, mediante prévia autorização dos entrevistados, por intermédio de equipamento eletrônico de gravação digital dos áudios produzidos durante as entrevistas nos casos das entrevistas presenciais e gravação das imagens e áudios produzidos durante as videochamadas online foi realizada pelo Google Meet.

Segundo Yin (2001) o procedimento de gravação dos áudios das entrevistas propicia

uma expressão mais precisa do que qualquer outro método. No entanto, deve o pesquisador estar atento aos seguintes cuidados: escutar sistematicamente as gravações, dispor de um bom planejamento para a transcrição dos áudios e ouvir atentamente o entrevistado durante a entrevista.

Embora não existam fórmulas exatas que possam ser empregadas na pesquisa qualitativa para determinar a priori o número mínimo ou máximo e os tipos de unidades de amostragem necessárias, existem fatores que podem contribuir nesta decisão, notadamente o objetivo, o tipo da amostragem e o método de pesquisa utilizado (SANDELOWSKI, 1995).

Nesta mesma lógica, Malterud, Siersma e Guassora (2016), propõem que o poder da informação norteia o adequado dimensionamento populacional da amostra em estudos qualitativos. Ou seja, quanto mais as informações da amostra se fizerem relevantes para o estudo real, menos participantes serão necessários para a pesquisa, e vice-versa.

Cabe destacar que não existe um “número mágico” que determine a dimensão da amostra em estudos, seja quantitativo ou qualitativo, isso será condicionado pelas características específicas da investigação. O aumento da dimensão da amostra, em si, não constitui um benefício, podendo em alguns casos, ser irrelevante, ou até mesmo negativo. O importante é que seja o suficiente para responder aos objetivos do estudo (REGO; CUNHA; MEYER JR, 2018).

Infere-se, portanto, a existência de um grau de relatividade associado ao tamanho da amostra em um estudo de caso com abordagem qualitativa. Cooper e Schndler (2003) evidenciam que nas pesquisas qualitativas os tamanhos das amostras são geralmente pequenos. Para Sandelowski (1995), uma amostra com 10 participantes pode ser adequada para amostragens homogêneas, pequena para um fenômeno complexo ou grande para análises narrativas. Já para Rego, Cunha e Meyer Jr. (2018) um grupo de informantes relativamente homogêneos provavelmente alcançaria a saturação com 12 participantes. Deste modo, o número total de participantes entrevistados nesta pesquisa foi de 10 pessoas distribuídas em duas categorias de entrevistados. Sendo entrevistados 5 gestores da UFMS (participantes internos) e 5 especialistas em PPP (participantes externos).

Quadro 05: Relação dos entrevistados

E01	Coordenador de Negócios da SC Participações e Parcerias - SCPar	Especialista
E02	Pró-Reitor de Administração e de Infraestrutura (PROADI/RTR)	Gestor

E03	Pró-reitor de Extensão, Cultura e Esporte (PROECE/RTR)	Gestor
E04	Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN/RTR)	Gestor
E05	Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Junto à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PROJUR/RTR)	Gestor
E06	Vice-Reitora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Gestor
E07	Gerente de Parcerias e Concessões da Diretoria de Desestatização e Parcerias do Governo do Estado de Santa Catarina	Especialista
E08	Secretária Especial de Parcerias Estratégicas do Estado de Mato Grosso do Sul	Especialista
E09	Consultora especialista na área de modelagem de PPP	Especialista
E10	Chefe do Departamento de Estruturação de Projetos de Infraestrutura Socioambiental do BNDES	Especialista

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

Buscou-se entrevistar gestores internos da UFMS para conhecer a realidade interna da organização, assim como seus desafios. Já por meio das entrevistas com especialistas externos à UFMS foi possível conhecer melhor as potencialidades e limitações do uso de PPP no caso concreto em estudo.

Para os autores Rego, Cunha e Meyer Jr. (2018) a amostragem numa pesquisa pode ser proposital, ou seja, pode o pesquisador defini-las de acordo com o tema estudado. Partindo-se dessa premissa, a primeira categoria de amostra foi extraída da população interna da UFMS, especificamente de seus gestores ocupantes de cargos ou funções estratégicas que mantêm proximidades em áreas com possíveis demandas de PPP e a segunda, da população externa a UFMS composta por especialistas com experiências comprovadas ou notório conhecimento em parcerias público-privado.

A escolha dos entrevistados, tanto do ambiente interno quanto externo, se deu de forma intencional, mas levando em consideração o conhecimento sobre o PPP e sobre a gestão do Estádio Morenã. Foi utilizada também na pesquisa a técnica de amostragem *snowball* (bola de neve), onde foi solicitado a cada entrevistado a indicação de outras pessoas do seu convívio ou que tenham conhecimento que compartilhem das mesmas experiências em relação às PPP, as quais poderiam contribuir com informações relevantes para o estudo (GOODMAN, 1960; COOPER; SCHINDLER, 2003). Apesar de a técnica *snowball* ter sido aplicada a todos os entrevistados, apenas o E1 fez sugestões de pessoas a serem entrevistadas, o que resultou nas entrevistas concedidas pelos especialistas E7 e E10.

3.4. ANÁLISE DOS DADOS

Os dados coletados nesta pesquisa foram analisados mediante a aplicação do método de análise de conteúdo consoante aos ensinamentos apresentados por Bardin (1977). Segundo a autora referenciado, a análise de conteúdo consiste em um “*conjunto de técnicas de análise das comunicações*”, o qual contém uma grande diversidade de formas e flexibilidade a um extenso campo de aplicação.

A análise de conteúdo foi usada para analisar conjuntamente os áudios e transcrições provenientes das entrevistas com os participantes, as observações realizadas pelo pesquisador durante a trajetória da pesquisa, como também os dados obtidos a partir da pesquisa documental. Inclui-se neste processo, a análise de jornais, revistas e sítios eletrônicos dentre outras fontes secundárias de evidências. Os dados e informações reunidos foram agrupados e triangulados em torno das categorias do trabalho, administração pública, administração universitária e parcerias público-privadas.

Este método não deve ser confundido com a simples contagem objetiva e sistemática de aspectos óbvios da mensagem. Deve-se também ser considerado durante o processo de análise o conteúdo semântico e o significado simbólico das mensagens (COOPER; SCHINDLER, 2003). É recomendado quando se pretende compreender as comunicações além dos seus significados imediatos. Trata-se de um método empírico o qual não existe fórmulas prontas para sua implementação, a cada momento deve ser reinventado, exigindo do analista um considerável esforço na elaboração de novas técnicas para adequação aos domínios e objetivos intencionados. Contudo, alguns modelos podem ser utilizados como inspiração (BARDIN, 1977).

Com base na análise dos dados, foi elaborado o roteiro de implantação de PPP no Estádio Morenã, o qual foi realizado com base no Ciclo de Organização das PPP, descrito por Meyer (2021).

4. ANÁLISE E DESCRIÇÃO DOS DADOS

4.1. HISTÓRICO DO ESTÁDIO MORENÃO

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, possui um espaço territorial de 7,2 milhões de m² e uma área construída de 280 mil m², localizados nas cidades de Campo Grande, Aquidauana, Bonito, Chapadão do Sul, Corumbá, Coxim, Miranda, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã, Três Lagoas e Terenos (UFMS, PDI 2020/2024).

Sua infraestrutura acadêmica é composta por salas de aula, mais de 700 laboratórios, oficinas e espaços que atendem de formas variadas, as atividades de ensino, pesquisa e extensão. A Instituição conta também com uma infraestrutura de apoio para as atividades acadêmicas constituídas de hospitais, clínicas, museus, bases de pesquisa e demais unidades para ensino, pesquisa e extensão, além de espaços de comunicação, cultura, arte e esporte (UFMS, PDI 2020/2024).

Figura 02: Mapa do Campus



Fonte: UFMS

Compondo a infraestrutura de apoio da UFMS, está o Estádio Universitário Pedro Pedrossian, popularmente conhecido como Moreirão. O espaço esportivo, composto por campo de futebol, pista de atletismo e arquibancada, é o maior estádio universitário do Brasil, contando com cerca de 50 mil metros quadrados e capacidade para 30 mil pessoas, é considerado patrimônio cultural e esportivo da sociedade sul-mato-grossense (CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO - UFMS, 2021).

Inaugurado em 1971, o Estádio Moreirão completou cinquenta anos de existência no ano de 2021. Portanto, embora já tenha passado por algumas reformas ao longo de sua existência, é visivelmente perceptível em suas estruturas desgastadas com o tempo, a necessidade de adequações em todo o complexo do estádio, sobretudo, às normas de seguranças vigentes na legislação.

Figura 03: Inauguração do estádio Pedro Pedrossian em 1971

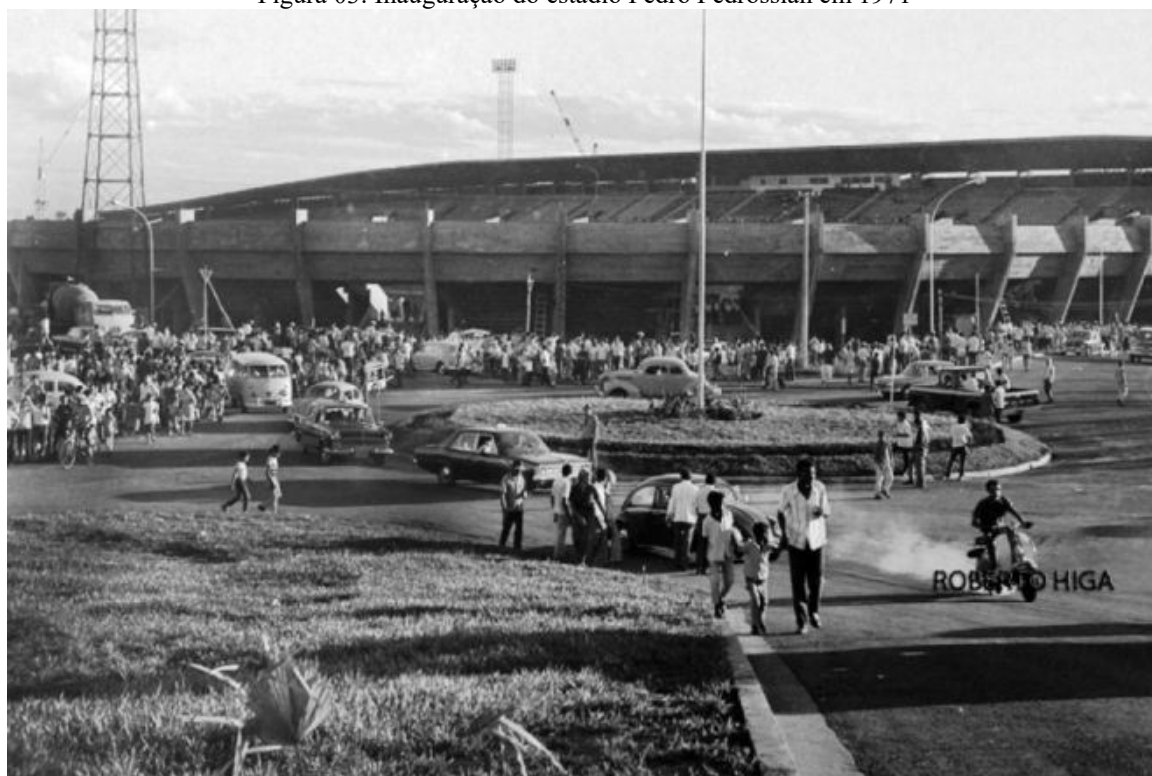


Foto: Roberto Higa

Dentre os objetivos institucionais de utilização dos espaços esportivos da UFMS, destaca-se para fins deste trabalho, a promoção a prática de atividades esportivas como forma de lazer dos servidores e estudantes da UFMS, bem como da comunidade externa. Os espaços

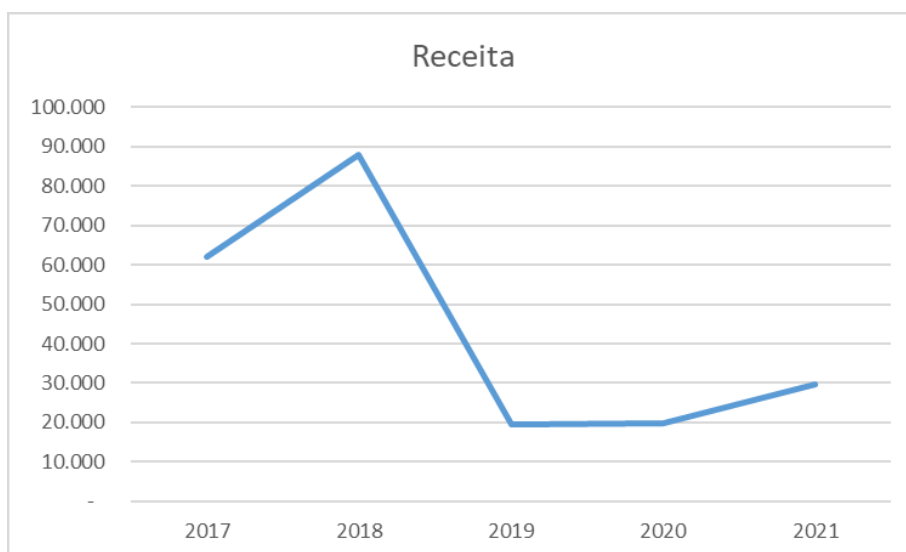
são usados para aulas do Curso de Educação Física, uso permanente por meio de projetos, devidamente cadastrados e aprovados, eventos e demais atividades de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo e inovação de interesse institucional (RESOLUÇÃO Nº 53-COEX/UFMS, DE 21 DE SETEMBRO DE 2021.)

Além do uso institucional destinado a comunidade interna, os espaços são disponibilizados também para uso à comunidade externa, às entidades de direito público ou privado não vinculadas à UFMS, por meio da cobrança de preço público estabelecidos pela RESOLUÇÃO Nº 134, DE 25 DE JULHO DE 2017 e RESOLUÇÃO Nº 3, DE 7 DE JANEIRO DE 2020. No entanto, a atual receita gerada pelo estádio não é suficiente para suas despesas de manutenção e muito menos para investimentos de melhoria, inclusive aqueles necessários para adequações às normas de segurança vigentes.

Outro fato relevante, identificado em relatos obtidos em conversas informais com servidores da UFMS que conhecem em maior profundidade a realidade do estádio, é que com as instalações e estruturas antigas do estádio já desgastadas pelo tempo, não há no Morenã medidores de consumo de água e energia elétrica individualizados, de forma que possa se obter o custo de manutenção relativo a estas despesas. Dificultando assim que se tenha o valor do custo de manutenção deste equipamento esportivo como um todo.

Em um levantamento realizado pelo autor desta pesquisa, com a finalidade de se identificar qual a média de arrecadação mensal obtida com as locações do estádio Morenã entre os anos de 2017 a 2021, baseado em relatórios de recolhimento disponibilizados pela Diretoria de Gestão Orçamentária DIGOR/PROPLAN, identificou-se que o valor total arrecadado durante o intervalo de cinco anos foi de R\$ 219.038,00 chegando-se a um valor médio de arrecadação mensal de R\$ 3.651,00. Valor correspondente ao salário médio de um servidor federal, conforme Estrutura do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativo em Educação com Padrões de Vencimento a partir de 01/01/2017 LEI Nº 13.325, DE 29 DE JULHO DE 2016 ANEXO X (Anexo I-C N à Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005).

Figura 04: Recolhimento Morenã



Fonte: Relatório de recolhimento/Estádio Morenã/UFMS

Com o corte no orçamento da UFMS realizado pelo governo Federal em 2019 muitos serviços básicos da universidade foram impactados, obrigando a UFMS a instituir por meio da INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 01 DE JULHO DE 2019, várias recomendações para economia e redução da utilização dos recursos no âmbito da UFMS, dentre as medidas, está o fechamento do Morenã no período noturno (JARA/CAMPO GRANDE NEWS, 2019).

Em outubro de 2014 o Morenã foi interditado pela 25ª Promotoria de Justiça do Estado por motivos de problemas estruturais em consequência da falta de orçamento destinado pelo Governo Federal à UFMS (CAPITAL NEWS, 2014). Diante deste fato, em novembro de 2016 as entidades ligadas ao futebol Sul-Mato-Grossense reuniram-se para viabilizar a revitalização do Morenã do por meio de um Acordo de Cooperação 138/2016 entre a UFMS e a Federação de Futebol de Mato Grosso do Sul (FFMS), instrumento jurídico que tinha o objetivo de adequar o Morenã para atender os requisitos do Ministério dos Esportes e as exigências do 1º Grupamento do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul (CBM/MS), e assim, propiciar a liberação do estádio. Deste modo, evidenciando a necessidade de parceiras para que o Morenã possa voltar a receber jogos profissionais (UFMS, 2016).

Em janeiro de 2017, após quase três anos sem jogos, o Estádio Pedro Pedrossian foi parcialmente reaberto para realização de atividades esportivas. Conforme declaração do Reitor da UFMS, professor Marcelo Turine, transcrita a seguir, sem a parceria realizada não teria sido possível a reabertura do estádio, e complementa que ainda continua em busca de novos parceiros públicos e privados para que se consiga concluir a revitalização do Estádio Morenã

(UFMS, 2017).

“Esse trabalho só foi possível graças ao envolvimento da equipe de gestão da UFMS e de dois grandes parceiros, o Governo do Estado e a Federação de Futebol de Mato Grosso do Sul. Essa é a primeira fase do grande projeto estratégico do Morenã, que libera parcialmente o estádio. O nosso foco é buscar novos parceiros, públicos e privados, para que a gente consiga avançar, para a outra parte, a revitalização do Morenã, e aí sim, trazer aqui para o nosso Estádio, outros jogos, como o Campeonato Brasileiro, a Copa do Brasil e se possível a Seleção Brasileira” (UFMS, 2017).

Para que fosse possível a realização dos Campeonatos Sul-Mato-Grossense de Futebol Profissional Estadual - Série A nos anos seguintes no estádio Morenã, foram necessários a implementação de mais três Acordos de Cooperação entre a UFMS e a FFMS (02/2018, 05/2019 e 04/2020) com o objetivo de atender os requisitos do Ministério dos Esportes e as exigências do CBM/MS, além de sucessivas liberações pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) específicas para a realização do Campeonatos Estaduais no Morenã (LEITE/MPMS; 2018; LEITE/MPMS; 2019, SICON/UFMS).

Em outubro de 2021, foi assinado entre a UFMS e o governo do Estado de Mato Grosso do Sul um Termo de Fomento 31036/2021 para revitalização do estádio Morenã nas partes elétrica, hidráulica e acessibilidade, no valor de R\$9,5 milhões. A parceria tem como objetivo transformar o Morenã em uma arena de esporte, mas também em um espaço de cultura e para eventos (UFMS, 2021).

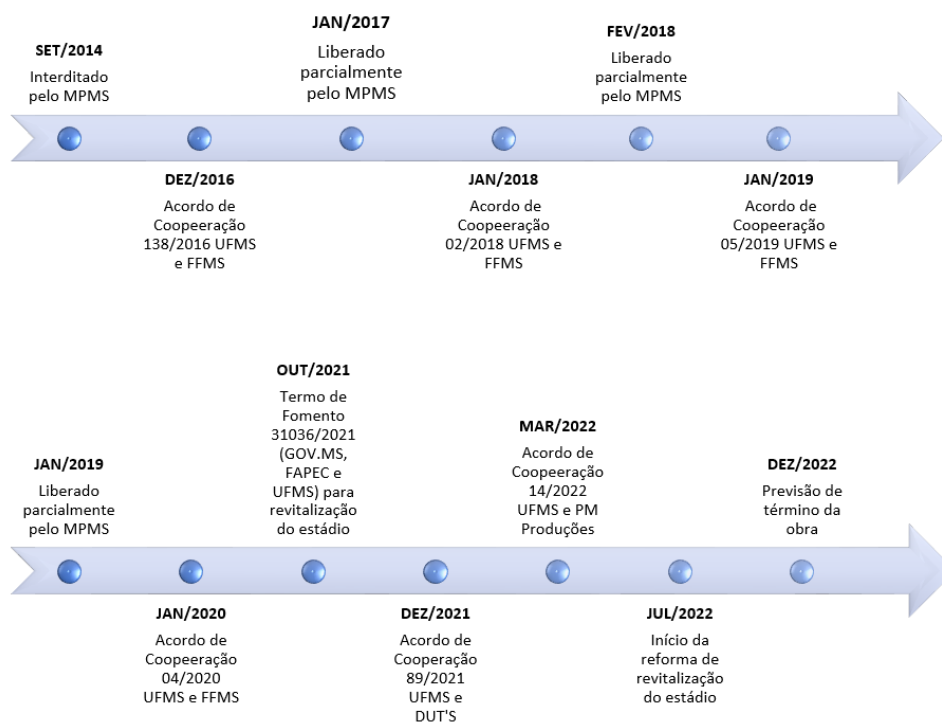
A primeira fase deve contemplar a execução das rampas, tamponamento fosso, acesso de viaturas, nova reservação de água, guarda-corpos e corrimãos, adequação dos portões de entrada, sistema de alarmes e hidrantes, iluminação e sinalização de emergência. Também está prevista a construção de nova subestação elétrica, instalação de grupo gerador, novas instalações elétricas em toda área de uso para o estádio do Morenã, além da recuperação de todos os pilares que apresentam problemas e a impermeabilização com manta aluminizada. Para a segunda fase estão previstas a reforma e adequações elétricas, hidrossanitárias e acessibilidade dos banheiros e vestiários para PCDs e a recuperação estrutural da marquise (UFMS, 2021).

Outras ações nesta mesma direção foram implementadas pela UFMS em colaboração com empresas privadas do setor de eventos. Em dezembro de 2021, foi firmado Acordo de Cooperação 89/2021 entre UFMS e Dut's Empreendimentos Artísticos com objetivo de implementar melhorias na estrutura física do Morenã para obtenção do Alvará de Funcionamento provisório junto ao Corpo de Bombeiros para a realização de eventos culturais

e esportivos. Em março de 2022, foi assinado um Acordo de Cooperação n. 14/2022 com a empresa PM Produções da área de eventos com objetivo de melhorias e regulamentação do Morenã para realização de shows e eventos (MIDIAMAX, 2022; SICON/UFMS).

Empecilhos na licitação atrasaram o início das obras de revitalização do Morenã. Após nove meses da assinatura do Termo de Fomento, em julho de 2022, as obras foram iniciadas com previsão de terminar em dezembro de 2022. No entanto, as obras não foram entregues no prazo previsto, o que impossibilitou o recebimento de jogos de futebol, deixando o estádio de fora do circuito do Campeonato Estadual 2023 (OLIVEIRA/MIDIAMAX, 2023, MARINHO/CORREIO DO ESTADO, 2023).

Figura 05: Linha do tempo Morenã



Fonte: Criado pelo autor

A gestão da UFMS, desde 2016, vem enfrentado o desafio institucional de manter o Morenã aberto para a comunidade, e nesse sentido, continua buscando parcerias estratégicas público-privadas para reforma do estádio, pois assim a universidade poderá desenvolver projeto de fortalecimento da educação, esporte e cultura (UFMS, 2021).

4.2. PPP e ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As PPP se apresentam como uma potencial ferramenta no sentido de poder contribuir para que as instituições de educação possam superar os seus desafios e atingir seus objetivos (SILVEIRA; MEYER, 2019). O entrevistado especialista E07, demonstrou acreditar no potencial de implantação das PPPs nas instituições de educação, e completou afirmando que essa realidade já se faz presente no ensino fundamental, tema este, abordado por Rodrigues e Zucco (2018) em um estudo detalhado realizado no município de Belo Horizonte entre 2009 e 2015, onde compararam os modelos de construção e operação de infraestrutura escolar por meio de Parcerias Público-Privadas com o modelo tradicional de contratação.

Deste modo, experiências e aprendizados adquiridos anteriormente em PPP pelos entes públicos e privados podem subsidiar essa importante estratégia na sua concepção, implementação e monitoramento, e assim contribuir para o aprendizado destas organizações (QUELIN *et al.*, 2018). Nesta toada, o E09, comentou que o Brasil precisa de mais projetos de PPP na área educacional, e acredita inclusive que as experiências com PPP já adquiridas no ensino básico precisam ser ampliadas para as instituições de ensino superior, já que ainda não existem contratos de PPPs em IFES (SILVEIRA, 2021).

De maneira geral, os especialistas entrevistados reconheceram o potencial de implantação das PPPs nas instituições de educação, sobretudo na modelagem para construção, manutenção de suas infraestruturas e nos serviços de apoio à operação finalística das instituições. Afinal, neste tipo de modelagem, os professores poderiam dedicar-se especificamente a parte pedagógica (PATRINOS; BARRERA-OSIRIO; GUÁQUETA, 2009), fato que segundo o E01 seria favorável a implantação de PPP em universidades públicas podendo inclusive diminuir possíveis resistências na sua implantação:

“Então, tudo aquilo que for não diretamente ligado ao ensino público federal, no caso das universidades, do ensino superior, poderia haver uma utilização através do setor privado. Seja para estacionamento, refeição, centro de eventos. Eu acho plenamente viável de se avançar e ter uma parceria produtiva e até com menos resistência”. (E01).

Aliado a este fato, as universidades públicas, em geral, possuem uma grande infraestrutura constituída por vários prédios e espaços públicos diversos que muitas vezes estão distribuídas em vários campus, o que é o caso da UFMS. De acordo com o E10, a gestão de todos esses espaços universitários são muitas vezes realizadas por servidores, inclusive por

professores, tornando assim, de certa forma, dificultoso para as universidades fazer uma gestão eficiente de toda essa infraestrutura, ao passo que estes mesmos servidores poderiam estar focados no desenvolvimento das atividades finalísticas das universidades e ressaltou também que o privado tem mais aptidão para fazer este tipo de serviço do que o setor público, pois existem empresas especializadas na gestão e manutenção de infraestruturas.

Segundo Maestri e Souza (2019) o adequado gerenciamento das universidades federais permitiria ganho de eficiência nas suas entregas o que possibilitaria maiores investimentos em suas atividades finalísticas, conforme exposto por um dos entrevistados:

“Eu acho que talvez faça sentido sim. As universidades públicas têm muitos prédios, são gigantescas, e muitas vezes em mais de um lugar. E essa gestão de facilities e utilities, ela é feita por servidores, professores muitas vezes. E você consegue de alguma maneira terceirizar essa instituição, nas atividades meio, afinal de contas, para o setor privado. Acho que é possível”.(E10).

Na ótica do E07, o setor privado conseguiria fazer a manutenção desses espaços com muito mais eficácia do que o setor público, conforme comentou: *“é privado com privado, e a gente sabe que essa relação é mais fácil do que ter que fazer licitação, enfim, todo esse processo que é bem burocrático no setor público”*. Observa-se na fala do E07, que o modelo burocrático de administração bem ou mal, ainda predomina no setor público (MINTZBERG, 1996). Este modelo de administração idealizado por Max Weber, embora tenha sido capaz de fazer grandes realizações em sua época, durante a era industrial, suas disfunções tem ocasionado dificuldades para que as organizações públicas respondessem aos desafios dos dias de hoje, os quais caracterizam-se por ser ricos em informações, conhecimento e altamente mutáveis (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Deste modo, percebe-se que os princípios da administração burocrática, que na sua época foram considerados sistemas sociais racionais (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1980) ainda estão presentes na administração pública, como também em empresas de negócios, associações voluntárias, instituições religiosas (DENHARDT, 2012), inclusive nas universidades (MINTZBERG, 1995; SCAGLIONE; GOLDCHLEGER, 2016).

Assim, de acordo com o E08, o setor público teria mais condições de focar suas entregas nos serviços que são essenciais para a conclusão dos seus objetivos, resultando em mais eficiência nos seus resultados, pois segundo o E08, o privado entende mais de gestão de negócios do que o setor público e desta forma conseguiria reduzir seus custos com mais

eficiência.

“Eu acho que aonde você consegue entregar para o privado o que de fato o privado entrega melhor, não faz sentido ficar na mão do Estado. Isso desonera o Estado, para que o Estado consiga focar e atuar, dirigir e investir mais nos setores que tem que ficar na mão dele mesmo, e amplie cada vez mais a sua função de fiscalizar e regular”.(E08).

Percebeu-se claramente entre diferentes entrevistados uma crença que o setor privado consegue gerir com maior eficiência diferentes serviços e ativos públicos. Isso revela que existe um potencial de ganho de eficiência em acordos de colaboração público-privada em instituições de educação superior federais brasileiras.

A utilização de serviços pedagógicos por meio de PPP é um tema polêmico que causa muitas divergências nas PPP educacionais. Segundo o E10, é tecnicamente possível utilizar serviços pedagógicos dentro de uma PPP, no entanto, julga não ser necessário. Pois, segundo mencionou, na sua ótica, o Estado consegue endereçar o provimento dos professores e o material pedagógico até melhor do que o privado e que portanto, substituir o professor não trás nenhuma vantagem expressa na PPP.

“Hoje, quando a gente pega um projeto aqui, a gente recomenda que não tenha. A gente trata só de facilities e utilities. Isso também, deixa mais fácil de discutir isso socialmente. Porque, isso tira completamente qualquer argumento de que a gente está privatizando a educação, que não é o caso, em nenhuma das situações. Mas é um negócio que também deixa muito caro o projeto. O custo pedagógico é o mais alto de longe dentro de um projeto de educação. E ele é na nossa visão um risco mais fácil, de gerir os professores, gerir a situação dos professores, sindicatos, ele é um risco muito mais fácil para o público gerenciar do que o privado”.(E10).

Desta forma, a prestação dos serviços pedagógicos ficariam sob a responsabilidade do governo, ficando o setor privado incumbido de executar a construção e a manutenção das infraestruturas (FERNANDEZ, 2019) o que proporciona melhora da qualidade educacional. (PATRINOS; BARRERA-OSIRIO; GUÁQUETA, 2009). Neste sentido, segundo o E09, se as atividades meio se manterem sob a responsabilidade do setor privado por meio da ferramenta de parcerias público-privadas, poderia haver um ganho no sistema de educação no que diz respeito ao processo de ensino e aprendizagem do aluno, conforme comentou:

“Eu acredito realmente que a gente levando para a iniciativa privada,

essa ferramenta das PPPs, talvez a gente consiga de fato elevar, principalmente no que diz respeito a potencializar o processo de ensino e aprendizagem do aluno, principalmente em relação às colocações posteriores”. (E09).

A implementação de uma PPP não é uma tarefa simples, pois exige a construção de uma modelagem complexa. Segundo o E10, *“a PPP é uma ferramenta, e como toda ferramenta tem que ser usada nas situações adequadas. Então, não é panaceia para tudo, qualquer coisa”*. Deste modo, as PPP não podem ser consideradas como uma poção milagrosa na resolução dos problemas da administração pública, ainda que apresentem considerável potencial de melhoria e eficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade (HODGE; GREVE, 2009).

Segundo este especialista (E10), existem três situações a serem consideradas para que as PPP possam ser utilizadas com eficiência:

(1) A necessidade de construções de obras rápidas, pois esta ferramenta gera uma capacidade de redução do tempo de obras de infraestruturas, pois, *“é uma característica desta ferramenta da PPP. E ela é muito rápida quando a gente compara com obra pública tradicional”* (E10);

(2) A necessidade de manutenção das suas infraestruturas, pois o setor público tem dificuldade de manter seus espaços em boas condições de uso, por conta de diversas limitações, tais como orçamentárias e rigidez nas licitações;

(3) A terceira condição para essa ferramenta ser utilizada, é que o órgão que está contratando deve ser dotado de institucionalidade para gerir a complexidade do projeto, e o mais importante, para poder gerir a manutenção de um contrato complexo por um longo prazo.

4.3. DESAFIOS DE IMPLANTAÇÃO

Nos últimos anos as IFES têm enfrentado grandes dificuldades em obterem recursos para que consigam realizar seus objetivos institucionais, principalmente na área de investimento. Diferentes gestores universitários entrevistados destacaram esse aspecto. Segundo o entrevistado E05, *“vivemos num momento em que o orçamento para investimento é quase zerado, mal a administração consegue cumprir com o seu custeio, e não sobra nada para investimento”*.

Isso demonstra que mudanças profundas têm alterado a organização da sociedade, e por consequência o sistema de educação superior têm sido provocado por fatores externos às

próprias instituições independentemente de sua produção ou estratégias de seus gestores (MEYER JR.; MURPHY, 2000).

A falta de orçamento nas universidades se apresenta como um fator característico ao ambiente externo (CAPITAL NEWS, 2014), o qual não pode ser controlado pelas IFES. No entanto, impacta consideravelmente no desenvolvimento das atividades fim das universidades, ressaltou o entrevistado E06. O entrevistado E05 enfatizou que a estratégia para conseguir suprir a falta de recursos financeiros seria mesmo conseguir obter parceiros públicos e, principalmente, privados.

Embora seja considerado como um grande desafio ao gestor universitário (MEYER, 2021), a maioria dos entrevistados não relacionou a falta de recursos financeiros como sendo o principal desafio da gestão universitária, mas os normativos. O entrevistado E02, por exemplo, enfatizou que “*o grande desafio da gestão universitária são as normas*”. Segundo esse mesmo gestor, as regras propiciam e proporcionam uma caminhada harmônica na direção daquilo que se quer. Para ele a falta de recursos e restrição orçamentária representam dificuldades, no entanto, é necessário ter regramento para que algumas coisas possam acontecer de forma equilibrada.

Para o entrevistado E04, considerando que o orçamento de 2022 é igual ao de cinco ou seis anos atrás e o aumento substancial das despesas de custeio das IFES, muitas pessoas responderiam que o orçamento seria o principal desafio da gestão universitária. Sem dúvida, o orçamento é um grande desafio que se tem pela frente, contudo, na visão do E04, “*o maior desafio para uma universidade não é esse, é adaptar os normativos vigentes ao interesse da comunidade/mercado versus o profissional que nós temos aqui e ao profissional que colocamos no mercado*”.

Semelhantemente, para o gestor entrevistado E03 “*o desafio da gestão, real, é manter a instituição relevante para a sociedade que virá, e para essa geração*”. Neste sentido, complementou o E03, é reconhecer os limites da gestão financeira e orçamentária, da legislação e da cultura interna do país, e assim, conseguir enxergar as demandas da sociedade deste tempo e tomar decisões na gestão universitária que sejam relevantes para a próxima geração.

Outro desafio evidenciado nas entrevistas diz respeito à rigidez burocrática presente nas estruturas das instituições universitárias como também sua ineficiência no uso de seus recursos (MEYER JR.; MURPHY, 2000). Segundo o entrevistado E04, “*os normativos que a gente tem aqui são, muitas vezes ultrapassados, muitas vezes você depende de que seja mudado pelo*

congresso, e às vezes demora. E esses normativos não atendem a rapidez que o mercado quer”.

O formalismo exagerado, a resistência às mudanças, o apego excessivo às regras e regulamentos internos, dentre outros, são considerados efeitos negativos do modelo burocrático da administração, ainda presente nas organizações até os dias atuais, conhecido como as disfunções burocráticas (SECCHI, 2009).

“As federais vivem sobre esse risco. Elas são grandes, tem orçamento, estão fortemente amparadas pelo Estado brasileiro, estamos na constituição, estamos no orçamento, somos autarquias com autonomias, mas, uma vez tidas todas essas conquistas, nós corremos o risco de nos tornarmos obsoletos, em uma ou duas décadas. É um risco muito grande. Porque o mercado de trabalho vive numa outra lógica, a vida cultural parece que se encaminha para uma outra lógica, e nós somos lentos, somos poucos sensíveis a essas demandas que vem de fora da sociedade”.
(E03).

No ambiente contemporâneo em que vivemos as instituições governamentais precisam ser profundamente flexíveis e adaptáveis às demandas da sociedade e deste modo, são pressionadas a executar tarefas cada vez mais complexas, em ambientes que mudam constantemente (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

A universidade é uma organização constituída por uma comunidade fragmentada em vários grupos de interesses e objetivos, caracterizada por um ambiente complexo (BALDRIDGE, 1971) que pode constituir-se em barreiras à operacionalização de práticas gerenciais tradicionais (MEYER; MEYER JUNIOR, 2013, MEYER JUNIOR; LOPES, 2015). Na visão do entrevistado E03, *“o ambiente acadêmico tende a caminhar de forma dissociada da sociedade com suas próprias regras e suas próprias perguntas. Isso faz parte da autonomia universitária”.*

Para o E06, o principal desafio da gestão universitária vem a ser a formação de profissionais conectados para o trabalho, na produção de ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento do país. Pois a universidade precisa estar atenta às demandas da sociedade e do mercado de trabalho, conforme exemplifica o E04, *“eu posso estar formando professores de geografias ou de história, e ele pode não estar atuando na área em que se formou, e aí, o mercado está precisando de webdesigner”.*

Deste modo, verificou-se que a universidade precisa ter flexibilidade em mudar o perfil do profissional, colocando profissionais alinhados às necessidades do mercado, no entanto, conforme ressalta o E04, *“o normativo, ele é tão estanque, que ele não permite que eu veja o*

mercado”.

Outro fato relevante apresentado foi que a pandemia causada pelo Covid-19 impôs um grande desafio às IFES obrigando as instituições de educação superior a promoverem grandes mudanças, tanto nas suas atividades-meio como nas atividades finalísticas (ARAÚJO et al., 2020, GARCIA; GARCIA, 2020). Este fato foi evidenciado pelo entrevistado E04 quando ressaltou que durante a pandemia, as IFES tiveram que se adaptarem bruscamente a uma nova realidade e modalidade de ensino, e desta forma, o ensino a distância e o ensino híbrido, passou a ter um grande diferencial nas IFES.

É importante que cada país tenha seu marco regulatório estabelecido em relação às parcerias público-privado (BERRONE *et al.* 2018). No Brasil, as PPPs tiveram seu marco regulatório no ano de 2004 com a promulgação da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual estabelece as normas gerais para a contratação de PPPs no âmbito da administração pública (MEYER, 2021).

Questionados sobre seu conhecimento com relação ao conteúdo da Lei nº 11.079/2004, conhecida como a Lei das PPP, todos os gestores entrevistados da UFMS responderam que tem conhecimento dessa lei. Destes, oitenta por cento já leram pelo menos uma vez. Um apenas respondeu que ainda não leu.

Segundo os especialistas entrevistados, a Lei das PPP, não traz em seu conteúdo nenhuma vedação para implantação de PPP em IFES. Conforme ressaltou o E10, não há nenhuma limitação legal, e mencionou que *“Só tem uma dificuldade, não tem hoje nenhuma PPP em universidade federal funcionando. Fora o desafio de ser pioneiro, não tem nenhuma limitação legal não, salvo melhor juízo”.*

Em pesquisa empírica conduzida na Universidade Federal de Santa Catarina, Silveira e Meyer (2021) constataram que, diante da inexistência de PPP nas Universidades Federais, como também, a falta de conhecimento dos seus gestores sobre PPP, faz-se necessária realização de estudos e debates acerca da implantação de estratégias colaborativas nas IFES (SILVEIRA; MEYER, 2021).

O Estádio Universitário Pedro Pedrossian, o Morenã, apesar de compor o complexo de infraestrutura da UFMS, não recebe recursos financeiros destinados pelo Governo Federal para manutenção do estádio, conforme relatou o E02: *“O governo não destina recursos para a gente dar manutenção no morenã, não existe! Pessoal para manutenção do morenã, temos o mínimo de pessoas para molhar e aparar a grama e colocar veneno no formigueiro”*, o que na

ótica do E05, acaba transformado o Morenã em um grande passivo para a universidade.

Os gestores entrevistados que atuam na UFMS, de maneira geral, disseram que a universidade não dispõe de recursos financeiros nem de pessoal suficientes para dar as devidas manutenções no estádio e assim, proporcionar as condições ideais de uso pela sociedade. O que se busca, segundo o E04, é manter o funcionamento básico de suas instalações, havendo a necessidade de parcerias para que seja mantido de forma adequada.

Já para o E03, a disponibilidade de recursos destinados ao Morenã, é uma decisão discricionária da gestão, pois entende ser obrigação da universidade deixar o estádio funcionando, e não deixá-lo degradar a ponto de ser um espaço inativo, não utilizado pela sociedade.

“Então, você vê que entre eu dizer que não tem condições de manter, e dizer que eu tenho condições de manter, existe uma zona enorme que é discricionário da gestão. E é onde a gente sobrevive. Então, se eu disser que eu não consigo manter o estádio, eu estou errado. Mas consigo manter em excelente condições? É evidente que não, pois teria que abrir mão de outras prioridades institucionais e não seria correto”. (E03).

A responsabilidade atribuída ao gestor com relação a adequada destinação dos recursos nas atividades fim da universidade, foi outro ponto relevante mencionado pelos entrevistados. O gestor E06 ressaltou a necessidade de se focar as energias no que é realmente área fim da universidade, e complementou dizendo: *“Então, a gente precisa do Morenã, o Morenã é nosso, mas se a gente tiver como usar e ter esse investimento vindo de fora, para nós seria a melhor coisa. Não nos preocuparíamos com a manutenção”.*

“Então, imagina o Morenã, que não faz parte especificamente da função fim da universidade, que é a questão da educação, embora, é óbvio, está tudo relacionado a importância gigantesca, é o maior estádio aqui do Estado. Existe os campeonatos estaduais, existe o uso, mas ele não gera receita suficiente. Então é complicado o gestor aportar, tirar da educação que já tem pouco para colocar lá. Então, pelo conhecimento que eu tenho, inclusive na atuação aqui na UFMS, não temos, a gente mal tem dinheiro para pagar a água lá. Tanto que estamos buscando outros projetos aí” (E05).

Neste mesmo sentido, comentou o E06, *“a gente concentra o nosso orçamento na atividade fim”.* Deste modo, a utilização de PPP para investimento nas atividades meio proporcionaria maior celeridade para que se consiga atender a comunidade universitária.

Conforme acrescentou o E06, “*a empresa privada tem uma velocidade de aquisição e administrativa maior do que a pública*”. Desde modo, os recursos humanos e financeiros utilizados na realização das atividades meio poderiam ser melhor aproveitados no desenvolvimento das atividades fim da UFMS (SILVEIRA; MEYER, 2021).

Para o gestor E05, do ponto de vista jurídico, o direito administrativo está se afastando da legalidade estrita, o que tem permitido, segundo ele, “*escapar de certas amarras, pequenos impedimentos legais, com base em princípios constitucionais, com base numa série de regras*”. Neste sentido, segundo o E02, algumas estratégias colaborativas têm sido realizadas pela UFMS em parcerias com empresas privadas e com entidades públicas mediante acordo de cooperação, o que, para esse gestor, demonstra viabilidade em adotar o modelo de PPP no Morenã, e acrescenta ainda que “*talvez seja o único caminho diante do contexto do Morenã*”. Segundo Meyer (2021), as estratégias colaborativas têm se apresentado como uma das alternativas para se alavancar as capacidades internas de produção por meio do trabalho cooperado entre os parceiros.

“Hoje, temos um contexto em que a PPP me dá condições de poder dar a manutenção daquela edificação, me dá condições de poder proporcionar para a comunidade aquela edificação para o entretenimento, e para a academia os laboratórios que aquilo possa significar. Porque é algo que é retroalimentado. O empresário tem interesse naquilo porque é rentável, eu preciso de algo imediato para poder dar a manutenção daquele prédio, e na atualidade, a única coisa que me dá condições de sustentação nesta perspectiva de leitura, é a PPP”. (E02).

A UFMS, em parceria com o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e a FAPEC - Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura, coordena o projeto de desenvolvimento institucional de reforma e revitalização do Morenã. O projeto foi financiado pelo Governo do Estado que disponibilizou R\$ 9.404.942,70 para revitalização do estádio com responsabilidade de execução pela FAPEC (Termo de Fomento nº 31036/2021 - FAPEC, 2022). Além do acordo de cooperação firmado com o Estado, foi firmado também outras parcerias por meio de termo de cooperação com a Federação de Futebol de Mato Grosso do Sul nos anos de 2018 e 2019 e em 2021 e 2022 e com mais duas empresas privadas do setor de eventos, onde os parceiros ofereceram como contrapartida a UFMS algumas melhorias no estádio em troca do uso do espaço. As organizações públicas, inclusive as de educação, têm empregado práticas colaborativas com organizações privadas de maneira a oportunizar benefícios para ambas as partes (SILVEIRA; MEYER, 2019).

Segundo o E10, as universidades muitas vezes são donas de um grande patrimônio constituído por uma variedade de espaços que muitas vezes não são utilizados em sua totalidade, constituindo assim, em algumas situações, uma oportunidade de se poder fazer uma troca com entidades externas, onde a UFMS concederia a utilização destes espaços em troca de serviços de melhorias nestes mesmos espaços.

Ações como estas, além de oportunizar a utilização dos espaços públicos para a sociedade em geral, proporcionam um ganho para a UFMS na medida em que viabilizam a manutenção dos seus ativos sem custo adicional para a universidade. E muitas vezes, “*o ente privado não tem o dinheiro para aportar na instituição, mas ele tem o material, o serviço que a gente precisa, que a gente contrataria, e ele vai te oferecer sem gasta ou gasto mínimo para a UFMS*”, ressaltou o E03.

“A Federação de Futebol fez um acordo de cooperação com a agente, e ela manteve o gramado por bastante tempo. Se hoje temos um gramado funcionando, em parte é pela ajuda deles. Mas eles usaram muito o estádio. Eles precisam do estádio para fazer os jogos do campeonato estadual. Havendo interesse convergente, não é difícil você estabelecer um acordo por um tempo determinado” (E03).

Para o E06, com a implantação de uma PPP no Morenã, seria possível retirar os servidores da universidade das atividades operacionais, o que possibilitaria aos mesmos estarem focados nas atividades fim da UFMS, além da possibilidade de poder qualificar sua força de trabalho e torná-lo mais agradável. “*Então aí, o servidor público, ele vai fiscalizar, por exemplo, o que foi avençado de acordo com a lei, e passado por todos os trâmites, ele vai fiscalizar o contrato, a gestão. E não fazer essa parte operacional*” (E06).

Para a maioria dos gestores entrevistados o principal obstáculo para a adoção de uma PPP no Estádio Morenã seria encontrar empresas que se interessem na parceria. Conforme comentou o E06, “*o principal desafio é encontrar empresas que tenham interesse. Hoje temos alguns empresários, mas não numa parceria contínua, aí a gente consegue fazer algumas melhorias, mas não algo com longevidade*”. Na percepção do E02, o principal obstáculo seria manter o equilíbrio entre a heterogeneidade de objetivos (MATOS; GONÇALVES, 2020) presentes na lógica pública e privada, conforme menciona:

“Eu imagino que seja de fato uma parceira que mantenha essas características aí, de um espaço público, um espaço que permita a UFMS realizar eventos de natureza acadêmica e que permita ao privado explorar

o espaço de forma a ter lucro ou chegar aos objetivos dele. Por isso, não conseguimos desenvolver uma PPP. A gente autoriza o uso mediante uma contrapartida considerando esse interesse comum na manutenção do estádio”. (E02).

O entrevistado E03 destacou o desafio de se encontrar um ente privado que tenha interesse a longo prazo e que mantenha as características de uso público do estádio para atividades de extensão e atividades esportivas.

“O desafio é buscar esse parceiro aí. E os parceiros privados também, quando tem que fazer um aporte maior, eles vão se sentir obviamente um pouco donos do espaço. E uma PPP não pode nunca ensejar essa sensação de privatização de espaço. Pois é uma parceira para uso e manutenção do espaço. Não conseguimos esse parceiro, mas estamos em busca dele” (E03).

Uma das principais características das PPP é o compartilhamento dos riscos, o qual tem como objetivo incentivar os parceiros a trabalharem juntos podendo inclusive ser revertido em benefício econômico para ambos os lados (WANG *et al.*, 2018). Deste modo, a adequada alocação dos riscos e responsabilidades entre os parceiros constitui importância fundamental para o sucesso de uma PPP (SILVEIRA; MEYER, 2021). Aspecto este abordado pelo E04 quando mencionou que gostaria muito que houvesse interessados, no entanto, ressaltou que o principal obstáculo para a adoção de uma PPP no Morenã seria encontrar o parceiro privado que tenha interesse em assumir as responsabilidades em administrar o ônus e o bônus da parceria.

As incertezas associadas às receitas operacionais oriundas da bilheteria de futebol são fatores que requerem atenção dos formuladores de políticas públicas e dos investidores privados interessados em estádios sob o regime de PPPs (Cabral e Silva Jr., 2009), aspecto que foi ressaltado pelo E05, pois segundo ele o Estado de Mato Grosso do Sul não tem um futebol forte, o que pode causar a falta de interesse do setor privado na gestão do Morenã em razão das incertezas advindas do negócio. No entanto, as parcerias público-privadas contribuem para a redução das incertezas associadas às receitas operacionais oriundas da bilheteria de futebol (Cabral; Silva Jr., 2013).

“Um obstáculo mais fático seria de mercado, de haver empresas que estariam interessadas. Embora a gente tenha as empresas que promovem shows, eventos, mas a grande dificuldade é que a gente não tem um futebol forte aqui no estado” (E05).

De acordo com os especialistas E04 e E08, considerando a realidade esportiva do Estado de Mato Grosso do Sul, não haveria demanda de atividades esportivas suficientes para investimento privado no Morenã, uma vez que o Estado não tem cultura forte de futebol. Esta demanda segundo o E7, teria que ser construída por meio de um esforço conjunto entre os parceiros, pois não tem nenhuma demanda já cativa para o estádio. Teria que ser algo a ser desenvolvido ainda. *“A primeira coisa a ser feito para estruturar o projeto é entender a demanda, entender o público”*, comentou o E08.

Para o E01, não seria viável implantar uma PPP no Morenã se o Estado não tem tradição no futebol, conforme comentou: *“sem ter uma tradição de esporte, principalmente na área de futebol, daria para afirmar, quase que com certeza, que não é viável”*. Já o E09, acredita que qualquer estádio, em qualquer Estado, conseguiria potencializar uma demanda sustentável para um estádio de futebol, considerando inclusive a possibilidade de promover eventos internacionais.

“A gente hoje pra fazer um estudo lá, de cara a gente já não conseguiria identificar demanda. Porque, para o que ele é originalmente, a gente já não tem, que a gente não tem essa cultura de futebol e tal, mas ele para além de futebol, tem várias possibilidades, campeonatos, a parte de atletismo, e tudo que está relacionado ao esporte. Para além disso, shows e essa coisa toda”. (E08)

Esse tipo de projeto, segundo o E10, não sobrevive apenas de atividade esportiva, havendo a necessidade de um olhar para *“os dois lados”*, para o esporte naturalmente, e talvez de forma mais intensa, para os eventos em geral. Desta forma, com a presença do privado na parceria deixa-se de ter uma captura de demanda passiva praticada pelo agente público e passa-se a ter uma captura ativa a ser exercida com mais eficiência pelo privado.

“E acho que tem uma outra coisa, que é importante, que quando se coloca o privado neste tipo de coisa, você deixa de ter uma captura passiva desse tipo de evento para uma coisa ativa. Ele vai atrás de construir os eventos, chamar as pessoas. E do lado público, a gente fica esperando chegar, acho que é natural. Então, acho que pensando assim a gente olharia para os dois lados, a parte do esporte e a parte dos eventos em geral. Se não tivesse esse olhar de eventos, acho que nem valeria a pena” (E10).

Outro ponto destacado como obstáculo pelo E05, além da pouca capacidade do estádio de gerar receitas, foi a necessidade de se fazer um alto investimento inicial por conta de ser um

prédio antigo que demanda um grande aporte de recursos, para que então se torne um investimento atrativo para o setor privado.

“[...] é um estádio que certamente foi construído logo no início da construção da universidade, quarenta anos ou mais, então é uma estrutura antiga que demanda não só um grande investimento como a manutenção. Hoje a gente pra construir um estádio, a gente fala em um ou dois bilhões. Então, quantos milhões não serão necessários para deixar ele no jeito. Ficaria incompatível com o interesse de uma empresa em gerenciar, além da questão da manutenção. Então a gente precisaria ter um esporte um pouco mais forte aqui”.(E05).

Na visão dos gestores E02 e E05, seria necessário a realização de um investimento inicial com recursos públicos para revitalização do Morenão como forma de atrair o interesse da iniciativa privada na gestão e manutenção do ativo esportivo por meio de PPP, embora possa parecer uma contradição, conforme comentou o E05: *“Parece uma contradição, mas o estado, o poder público, ele tem que investir no seu patrimônio para aí sim poder atrair aquela iniciativa privada, porque se não ela não tem interesse. (E05).* Compartilhando da mesma visão o E02 comentou:

“Eu tenho que revitalizar, despertar o interesse dos empresários, que já começa a existir. E a gente vai adequando na questão de norma. Eu penso que já melhorou muito a sustentação legal para a questão de utilização do espaço público, e também no sentido de contrapartida na utilização, no investimento disso ou daquilo”. (E02).

No mesmo sentido, comentou o E05:

“Então, pelo nível que eu entendo de receitas que deve gerar o Morenão, eu acho que tranquilo se essa pessoa chegar lá com isso, ela consegue manter ele, embora com dificuldade. Agora pegar ele neste estado, eu acho complicado, não é muito atrativo. Então, a gente precisaria de uma vez por todas para resolver isso, talvez, com um grande investimento”. E05.

Um instrumento recomendado para atrair o investidor seria fazer uma sondagem de mercado, que segundo o E01 constitui um eficiente instrumento de diálogo utilizado para colher de forma mais livre e menos burocrática a opinião do setor privado em relação a ativos públicos, que serviria inclusive para justificar e subsidiar a decisão de levar adiante um processo de contratação de estudo, mesmo que seja através de uma Proposta de Manifestação de Interesse

(PMI), no qual o Estado não tem num primeiro momento um desembolso.

“Então, acho que num primeiro momento, a atitude recomendada seria abrir uma sondagem de mercado, e aí você abrir a intenção de que há possibilidade de parceria entre o setor público e o setor privado para gestão daquele ativo, e questionar de maneira bastante aberta, qual a visão que o setor privado tem, até para dar umas premissas para você poder lançar um PMI no futuro para colher estudos”. (E01).

Um dos aspectos que impactam no interesse da iniciativa privada na gestão de ativos públicos diz respeito às adequações nos normativos dos órgãos governamentais. Por ser uma edificação pública, algumas ações da gestão são tolhidas por questões de regras e normas inerentes ao setor público, podendo tornar-se um obstáculo na visão do E02. Mas que, no entanto, não considera como impedimentos que possam inviabilizar a parceria. *“Eu penso que os obstáculos seriam arestas que iriam sendo aparadas e ajustadas à medida que se vai exercitando, como algo que deveria ser lapidado.(E02).*

Segundo o E06, a UFMS tem caminhado nesse sentido ao efetuar as devidas adequações em seus normativos, e acredita que um dos próximos passos seria fazer um plano de oportunidades e apresentá-lo aos possíveis parceiros para então despertar o interesse da iniciativa privada. De acordo com Meyer (2021), a realização de apresentações ao maior número de potenciais investidores do projeto constitui uma importante ferramenta para dar publicidade e atrair investimentos.

Como iniciativas às adequações em seus normativos, a UFMS reconheceu em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024 a necessidade de se estabelecer políticas para realização de parcerias público-privada, ressaltando a importância das PPP como fonte de financiamento aos projetos de pesquisa em decorrência da insuficiente disponibilidade de financiamento governamental.

Caminhando neste sentido, a Resolução No 309-CD/UFMS, de 23 de Setembro de 2022 estabelece as normas para outorgas de espaços físicos no âmbito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. De acordo com esta resolução, o Estádio Pedro Pedrossian “Moreirão” poderá ser objeto de parcerias público-privadas - PPP por até dez anos, nos casos de contratos sem investimento, e de até trinta e cinco anos, nos casos de contratos com investimento. Esse fato já revela uma clara disposição da administração universitária em optar por essa estratégia.

Uma das maneiras de tornar a gestão do Moreirão por meio de PPP mais atrativa para o

investimento privado, segundo o E07, seria a possibilidade de implementar receitas acessórias ao negócio, disponibilizando o espaço para shows e eventos diversos. Como por exemplo é realizado no Allianz Park em São Paulo, caracterizando-se como uma forma de receita acessória que pode ser benéfica, comentou o E07. Para o E09, poderia *“potencializar a área de marketing e as parceiras que ele consegue estabelecer”*. Na percepção do E07, *“muitas das vezes uma gestão pública fica mais limitada ao arcabouço legislativo e a iniciativa privada tem mais liberdade para fazer esse tipo de atração”*.

Na visão do E01, é preciso conseguir dialogar com o privado de uma forma apropriada para poder extrair a viabilidade do empreendimento, para poder tocar e conceder o serviço público de uma maneira adequada. É preciso sentir o mercado e ao mesmo tempo deve-se dar certa liberdade para que o setor privado possa usar sua expertise para poder viabilizar o negócio, pois o setor privado entende melhor que o setor público em como fazer negócio.

“Vale a pena daqui a pouco você vê a área, daqui a pouco você tem que ter um shopping junto, você tem que trazer outros equipamentos para poder rentabilizar. Então, isso são os contornos que a gente tem que sentir no mercado até para poder abrir um instrumento de PMI, e dar uma certa liberdade para que a gente possa deixar o setor privado usar a expertise dele para poder viabilizar o negócio”. (E01).

Os dados coletados mostram a necessidade de se modelar a concessão do Morenã de modo a contemplar outros negócios e ativos ao Estádio, de modo a aumentar a geração de receita, a atratividade do certame e a potencialização do *bundling*. Por óbvio, esses negócios acessórios devem guardar relação com o Morenã para aumentar o potencial de geração de sinergias.

Aumentar a atratividade, segundo o E10, está diretamente relacionado a uma eficiente estruturação e modelagem da PPP, tanto econômico-financeira quanto à regulação contratual, ter uma visão de longo prazo bem equilibrada, um processo transparente com audiências e consultas públicas, ter boa governança e regras de responsabilidades e riscos bem definidos, para então o setor privado tenha confiança em entrar num projeto. O especialista E08, comentou: *“Eu acredito absolutamente nesse mecanismo de PPP, eu acredito muito nas parcerias, e desde que elas venham realmente cercadas de todo processo de boa governança e boas práticas. Acho que isso é meio pano de fundo, não precisa nem discorrer sobre isso”*.

Neste sentido, para Cabral e Ménard (2019) para que se tenha legitimidade nas PPP, é necessário uma estrutura de prestação de contas que proporcione um ambiente de trabalho com transparência, responsabilidade e que os formuladores de políticas estejam cientes destes

aspectos, antes da efetivação das colaborações público-privadas.

Quadro 06: Resumo dos Principais Desafios

Itens	Referências
Adaptação dos normativos institucionais das UFMS aos interesses da sociedade;	Entrevistas
Ausência de recursos orçamentários destinados ao Morenã pelo Governo Federal. Pois a receita gerada pelo estádio não cobre seus custos operacionais; Ser pioneiro na implantação de PPP em uma universidade pública federal;	Entrevistas
Manutenção do equilíbrio entre a lógica pública e privada que permita manter as características de uso público do estádio aliado aos interesses do investidor privado na explorar o espaço de forma a obter o retorno financeiro do seu investimento;	Entrevistas
Aceitabilidade social do projeto, influenciadas por questões ideológicas que confundem PPP educacional com a privatização da educação;	Entrevistas
Risco da demanda causa pelas Incertezas associadas às receitas de bilheteria por conta do estado de MS não ter tradição no futebol;	Entrevistas
Dificuldade em encontrar um parceiro privado que esteja disposto a realizar grandes investimentos a longo prazo, na reforma, gestão e manutenção do Morenã.	Entrevistas

4.4. PPP NO AMBIENTE UNIVERSITÁRIO

Outro aspecto levantado na pesquisa foi se o ambiente universitário pode ser considerado promissor na realização de atividades em parceria com atores privados. Em geral, a maioria dos

gestores acredita na possibilidade de implantação de uma PPP num ambiente universitário. No entanto, há de se considerar que a universidade é uma organização complexa constituída por uma comunidade fragmentada em vários grupos de interesses (BALDRIDGE, 1971), e como consequência desta complexa relação surge uma heterogeneidade de objetivos e interesses próprios podendo provocar consideráveis tensões entre os interesses públicos, privados e sociais subjacentes, nos quais podem surgir correntes de pensamentos divergentes em relação a implantação de uma PPP neste ambiente (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

A capacidade do Estado de resolver as crescentes demandas sociais tem se tornado cada vez menor, assim, dando espaço cada vez mais ao setor privado para que se tornem atores participantes de políticas públicas (HEIDEMANN; SALM, 2014), tornando-se imprescindível a concepção da eficiência da máquina pública (COSTIN, 2010). Segundo o E03, existe uma corrente de pensamento que defende um Estado do bem-estar social (OLIVEIRA *et al.*, 2005), o qual fornece a maioria das necessidades básicas para a sociedade, e essa sociedade com essa vertente de pensamento, confunde a PPP com privatização, e tende a ter aversão às colaborações público-privadas, o que na sua visão, tornaria trabalhosa a implantação de uma PPP em espaços públicos, sobretudo em ambiente universitário.

Nas universidades públicas é comum encontrar julgamentos contrários às colaborações público-privadas entre empresas e universidades, pois acreditam que a autonomia das universidades estaria em risco e subordinadas aos interesses econômicos privados (VALDO; MELIM; TEIXEIRA, 2021).

“Quando você pensa em uma PPP para uso comum ou manutenção desses espaços, você vai encontrar pessoas que deduzem que a parceira possa ensejar privatização do espaço. Esse tipo de pensamento aplicado a PPP pode gerar desconforto dentro das universidades. Aí depende de quanto isso é forte e de quanto essas pessoas vão realmente enxergar a PPP como uma privatização. Então eu acho que numa universidade pública, a PPP pode ser mais trabalhosa”. (E03).

As PPP não devem ser confundidas com as privatizações. Pois, nas privatizações os ativos públicos são vendidos ao investidor privado. Ao passo que nas PPP ao término do contrato, a infraestrutura implementada é transferida ao setor público (BRITO; SILVEIRA, 2005) Nesta questão, para o E06, é importante que se tenha bem definido nas IFES o que é área fim e área meio, conforme comenta: *“em alguns momentos a gente tem um grande medo, porque entende uma PPP como se fosse privatizar a universidade. Mas não é isso. Então, essa*

divisão do que é área fim e o que é meio é muito importante para a gente poder dar essa segurança”. Segundo o E05, uma PPP no Morenão não acarretaria nenhum tipo de perda a UFMS, ao contrário, só trariam benefícios, conforme comenta:

“Não é que a UFMS vai ser separada do Morenão, a manutenção das atividades ali dentro não vai privatizar o Morenão, e ainda que fosse, como ele está aqui dentro, o Morenão sempre vai ser ligado a UFMS. A gente continuaria tendo ele como um grande palco de eventos ou de realização de atividades. Então, não vejo nenhum prejuízo, só ganhos”. (E05).

Um dos fatores que podem dificultar a implantação das parcerias público-privada, é a aceitabilidade social do projeto (CABRAL; MÉNARD, 2019). Segundo o E10, o processo de concessão é um processo complexo que envolve diversas competências e áreas de conhecimento e também questões ideológicas as quais requerem muita disposição ao diálogo, para que se explique e esclareça a importância do que está sendo feito, conforme comentou a seguir: *“Em regra, as pessoas que lidam com o dia a dia desses processos, elas não conhecem tudo isso. E surgem muito medo, insegurança e tal. Então essa coisa de explicar é importantíssimo”.*

As PPPs compreendem uma forma de cooperação entre os setores público e privado estabelecendo-se como uma estratégia ideologicamente neutra como também, despreendendo-se do clássico conflito entre as ideologias de esquerda e de direita (PECI; SOBRAL, 2007; MEYER, 2021).

“Esses processo são muito complexos, envolve muita gente, envolve questões ideológicas. Duvido que se fizer um projeto desse aí, não vai aparecer alguém aí no dia a dia universitário e falar assim, você está privatizando! e vai querer abraçar o estádio. Aí você tem que ir lá explicar para essa pessoa, que não é bem assim. O que está acontecendo, é isso, continua sendo público, tem uma série de obrigações aqui do lado público e do privado”. (E10).

Segundo o E06, na atual gestão da UFMS, muitos benefícios têm sido realizados na universidade por consequência de investimentos externos e não vinculados ao orçamento, o que na sua ótica, tem deixado as pessoas com menos aversão a parceria com atores privados e acredita que as pessoas não têm mais tanto medo.

“Então assim, nesse tempo agora da gestão, acho que as pessoas não têm

tanto medo. Porque hoje, a gente tem muitas coisas acontecendo na universidade por investimento externo e não vinculado ao orçamento. Acho que hoje a gente tem um ambiente mais tranquilo. Isso não é privatizar, acho que isso ficou bem claro para todos, isso é otimizar e conseguir mais recursos para a área que não é atividade fim. Hoje temos um ambiente melhor, eu penso que nós amadurecemos”. (E06).

Para o E02, não se trata de entregar o Morenã para a iniciativa privada, mas mantê-lo como sala de aula, como laboratório de ensino, pesquisa e extensão da UFMS, e ressalta, “*mas com aporte, com sustentação e com manutenção da iniciativa privada, que certamente pode pedir uma contrapartida em função deste investimento. Mas não dar o título de propriedade, mas sim, vivificar o Morenã*”.

4.5. VANTAGENS DAS PPP

Todos os gestores entrevistados foram unânimes ao serem questionados se as parcerias público-privada podem ser úteis para a administração de universidades públicas federais. Todos foram incisivos em suas respostas, como por exemplo, pode-se citar o gestor E02 ao dizer “*eu não tenho a menor dúvida*”, E03 “*com toda certeza, eu não tenho a menor dúvida*”, E04 “*eu creio que sim*”, E05 “*com certeza*” e E06 “*totalmente*”.

Deste modo, percebeu-se que as PPP mostram-se potencialmente úteis às universidades públicas federais em importantes aspectos, como por exemplo na complementaridade de capacidades e recursos entre os setores público e privado (MEYER, 2021). A combinação das habilidades gerenciais do setor privado aliado aos ativos do setor público proporcionam um campo fértil para a aprendizagem de novas técnicas e habilidades resultando em acumulação de conhecimento, inovação e eficiência na provisão do bem público (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

Segundo o E10, quando se consegue compartilhar competências com o setor privado, há um ganho na eficiência de gestão para a Administração Pública. Na visão do entrevistado E02, “*não seria entregar o bem público para a iniciativa privada, mas trabalhar com a iniciativa privada exatamente nessa mescla das características públicas e das características privadas num objetivo comum*”. Portanto, uma das principais vantagens das PPP são os ganhos de eficiência introduzidos pelo setor privado na administração pública em suas operações conjuntas (MEYER, 2021).

Desde modo, os contratos de parcerias público-privadas mostraram-se importantes

ferramentas para aproximar as interações entre o público e o privado, estreitando assim seus laços, além de potencializar o financiamento e a disponibilidade de recursos para provimento do bem público. (THAMER; LAZZARINI, 2015)

Evidenciou-se também nas entrevistas a possibilidade de os gestores das IFES, diante de um contrato de PPP, obterem maior disponibilidade de tempo para se dedicarem às atividades fins das universidades, fato já constatado em estudos realizados por Rodrigues e Zucco (2018), e comentário pelo E10.

“Eu acho que quando eu tiro um gestor público, um diretor, um chefe de uma repartição qualquer, diretor de um departamento, e deixa o cara focado na atividade fim e ele pode se preocupar menos com a atividade meio, isso é um ganho para a gestão”. (E10).

Neste mesmo sentido, para o E03, as PPP tendem a caminhar quando existe um interesse convergente entre público e privado, *“trabalhando de forma que a universidade possa minimizar os seus esforços e seus investimentos, e nesse sentido você atende melhor a sociedade em parceria com o setor privado”*.

Os contratos de PPP têm a possibilidade de proporcionar ações integradoras entre universidades e empresas de modo a desatar os nós burocráticos existentes nos modelos de contratações tradicionais (EBERHART; PASCUCI, 2014). Segundo o entrevistado E05 *“as universidades têm um gigantesco mercado de empresas privadas com interesse em desenvolver pesquisa na universidade, principalmente, com interesse em vincular o seu nome à credibilidade do seu produto a uma universidade pública”*. Neste sentido, de acordo com Klijn e Teisman (2003), além dos benefícios financeiros proporcionados aos parceiros nos contratos de PPPs, benefícios intangíveis como o desenvolvimento do conhecimento e a imagem podem ser oportunizados.

De acordo com o E10, a gestão de um contrato de PPP tende a ser complexa na medida que abrange a contratação de uma variedade de serviços que muitas vezes já são terceirizados em vários outros contratos individuais, como vigilância, manutenção, jardinagem, limpeza, dentre outros, e que numa PPP são reunidos em um único contrato.

Essa é uma grande vantagem dos contratos de PPP que veio a ser denominada na literatura como *bundling* (MEYER, 2021). A centralização de várias fornecedoras prestadoras de serviços em um único contrato de PPP possibilitaria um ganho de economia de escala para o setor público além de diminuir a burocracia e dar agilidade aos processos internos

(YESCOMBE; 2007).

“Então, eu junto isso tudo num pacote só e faço um contrato de longo prazo. Ai, até quando a gente olha por esse aspecto, fica aquela coisa mais ideológica de privatização da educação, que meio que cai por terra, por que de fato não é isso. Eu continuo fornecendo serviço público, não cobro de ninguém, e a responsabilidade ainda é do Estado. Só que eu pego um monte de contratatinho pequenininho e faço um contratão por trinta anos. Só que esse contratão de trinta anos é super complexo. Ele é bem mais complexo de gerenciar do que um contratinho de limpeza. Que também já é complexo, mas esse é muito mais complexo” (E10).

Na percepção do E02, a implantação de uma PPP para fazer a reforma, manutenção e gestão do Morenã, resultaria em benefícios para a UFMS, como por exemplo, traria uma otimização no tempo de realização destas atividades no estádio, pois, segundo o E02, o setor privado demonstra mais agilidade e eficiência na realização de suas tarefas, ao contrário do que se percebe no setor público. Deste modo, ressaltou ainda o E02 que as PPP *“atendem às necessidades institucionais que o regramento do serviço público nos tolhe ou nos desacelera. No entanto, tem que ser praticado, tem que exercitar, tem que fazer”*.

Para o E06, a implantação de uma PPP possibilitaria a UFMS que o Morenã estivesse sendo permanentemente cuidado, renovado de acordo com as normas de segurança e de acessibilidade vigentes, ajudaria na questão da insuficiência de recursos orçamentários causada pela falta de repasses governamentais, além de estar pronto para atender às necessidades esportivas de toda a comunidade acadêmica, conforme comentou abaixo:

“Penso que teríamos muitas vantagens num processo extremamente bem feito, correto, dentro do parâmetro legal, acho que a gente só teria a ganhar. Porque o nosso orçamento não é suficiente. Mas mesmo se fosse, se a gente fizesse isso, a gente poderia fomentar muito mais”. (E06).

Neste ponto, destaca-se uma vantagem considerável a favor dos contratos de PPP, pois segundo Reis e Cabral (2017), nas arenas esportivas sob a gestão de contratos tradicionais, devido aos limites impostos pela Lei Federal nº8.666, não é permitido a cobrança de outras receitas adicionais na exploração comercial do equipamento público.

Na ótica do E03, seria difícil que uma empresa possa investir a longo prazo em uma reforma no Morenã, conforme comentou: *“Eu acho muito difícil uma PPP que encare um investimento de 20 milhões. Pois é um investimento de muito longo prazo, mas não sou descredulo, a ponto de descartar”*. No entanto, com relação à gestão e manutenção do Morenã,

o E03 acredita que seja possível, porém, ressaltou a necessidade de se encontrar um parceiro que respeite as demandas institucionais e sociais que o Estado tem que atender”.

“A parceira tem que atender, por exemplo, ao esporte universitário, aos interesses da UFMS. Se eu quiser fazer um campeonato, eu tenho que poder fazer, e eu tenho que ter liberdade institucional para ter uma atividade cultural ou esportiva de relevância estadual. Por exemplo, o campeonato estadual. Eu enxergo a PPP como uma excelente ferramenta, desde que tenha um bom parceiro”. (E03).

Na visão do E08, essa é uma questão que merece uma atenção especial, pois na sua ótica, quando se entrega um ativo na mão do privado, o público sai do negócio. Pois acredita que as operações por parte do privado e por parte do público são quase que incompatíveis. *“Eu não posso entregar para o privado operar um ativo, ah não, mas 50% aqui desse ativo eu uso aqui para a universidade federal e eu preciso manter. Então, ele já perdeu parte da área dele, do que ele poderia explorar. Eu acho que isso seria um dificultador”* (E08).

Já para o E05, no caso de implantação de um PPP no Morenã, haveria possibilidade de uso institucional pela UFMS. Teria de se pensar num modelo de PPP em que se continuaria atendendo as demandas sociais da UFMS, inclusive com cláusulas contratuais que possam dar prioridade, ou que garantam que a universidade continue usando o ativo, o que resultaria inclusive em uma segurança para o próprio parceiro privado. Para Kivleniece e Quelin (2012), nos laços público-privado, é necessário que se tenha um equilíbrio entre os atores para poder manter as políticas públicas e objetivos sociais, ao mesmo tempo em que se admite os interesses do setor privado.

Na ótica do E04, a implantação de uma PPP no Morenã seria vantajoso para a universidade na medida em que a parceria resolva o problema da manutenção e gestão do espaço físico, mantendo o estádio bem conservado e organizado. Outro aspecto apontado pelo E04, foi a necessidade contingencial de reforma e manutenção do estádio, visto que com o passar do tempo a situação pode ser agravada, conforme complementa: *“até porque, daqui a pouco eu vou ter um estádio daquele tamanho caindo, com alguma infiltração, com problema, e depois para eu arrumar fica ainda pior”*.

“A universidade tem feito tudo que pode para manter o funcionamento daquele espaço, mas ainda assim tem muita dificuldade, tanto que nós estamos buscando parcerias, no sentido de criar espaços, principalmente em criar espaços ao redor do Morenã, espaço de museu de cultura e de

ciência. Eu vejo que seria bastante interessante sim” (E04).

Compartilhando desse mesmo entendimento, o E05, ressaltou que certamente uma PPP no Morenã traria vantagens para a universidade em desonerar a UFMS, não só de investimentos e manutenção que são necessários de tempo em tempo, mas principalmente do custeio. Nos contratos de PPP, os investimentos em infraestrutura são realizados pelo parceiro privado permitindo que o orçamento público seja menos impactado, uma vez que o desembolso do ente público acontece a longo prazo (MEYER, 2021).

Embora as PPP demonstrem proporcionar vantagens na sua implantação é preciso que se tenha cautela na sua utilização e que sejam motivadas pela busca de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos (BRITO; SILVEIRA, 2005). Para o E07, o primeiro passo na implantação de uma PPP, seria *“fazer um estudo de value for money para ver se de fato é mais vantajoso operar pelo privado”*. Neste mesmo sentido, o E08 ressaltou a importância de se *“entender se é mais viável você manter na mão do Estado ou se é realmente viável você colocar na mão do privado”*.

Na mesma linha, o entrevistado E07 enfatizou a importância dos estudos prévios para a tomada de decisão sobre contratar uma PPP:

“Os estudos que vão demonstrar. E não são estudos rápidos, são estudos complexos. Através dos estudos, você vai olhar esses números, quanto custaria operar pelo público, quanto custaria operar pelo privado, e além das variáveis quanti, tem as variáveis qualitativas. E a partir daí, tu vai chegar num denominador comum do que é melhor fazer”. (E07).

As implantações de projetos de PPP contribuem na geração de maior *value for money* para o setor público na construção e reforma de estádios (GRIMSEY; LEWIS, 2005) quando equiparado com contratos públicas tradicionais (REIS; CABRAL, 2017)

Nesta mesma toada, para o E08, o primeiro passo na construção da modelagem de uma PPP é fazer uma análise da atual realidade da organização no sentido de entender se os processos existentes têm sido suficientes para fazer as melhores entregas. E cita como exemplo: *“se está bom do jeito que está, onde pode ser melhorado, a dificuldade está na logística, na estrutura, o que falta para melhorar a qualidade do ensino?”*.

Foi destacado ainda pelo E08, que os custos de se fazer uma PPP muitas vezes, num primeiro momento são altos, no entanto, os benefícios são maiores. Deste modo, é importante que se tenha uma estratégia com objetivos bem definidos para que se tenha sucesso na

implantação de uma PPP.

“Porque às vezes a gente se engana. Às vezes a gente acha que é melhor, e aí você vai fazer a conta e chega lá no final, não é. E não é só do ponto de vista financeiro. Porque às vezes fazer uma PPP é até mais caro, num primeiro momento. Mas, você tem tantos benefícios agregados ali, sociais, ambientais, econômicos, tem tantos resultados positivos, que vale a pena você investir”. (E08).

Para o E01, a principal motivação para se adotar uma PPP em uma IFES seria a eficiência do gasto público com a geração de economia através da redução de gastos com manutenção, como também o melhor provimento e aproveitamento dos equipamentos e assim, poder disponibilizá-lo para a sociedade de uma forma mais efetiva.

“Por exemplo, num estádio de futebol, vocês poderiam melhorar o lazer e a cultura. Prover um serviço mais efetivo para o cidadão, para a comunidade, não só para os usuários da universidade. Eu acho que se melhora a utilização do bem público, já é uma motivação grande para PPP. Esse é um fator que vale a pena levar em consideração”. (E01).

Para Carneiro, Giosa e Lemos (2021), a concentração da construção e operação de um ativo em um único parceiro privado aliado à manutenção com foco no longo prazo contribui para o aumento da qualidade dos serviços entregues ao setor público pelo privado. De acordo com o E08, em um contrato de PPP de longo prazo, o privado vai olhar o ciclo de vida do ativo, vai fazer uma relação de custo benefício e então investir na gestão e manutenção daquele ativo de forma a ter bons resultados. Neste sentido, conforme comentou o E08, o contratante não tem que se preocupar com o custo de manutenção do ativo e sim com o resultado entregue pelo privado, e complementou: *“Esse é o sentido de fazer uma parceria. Eu quero um bom resultado, eu quero uma boa entrega”*.

No entanto, a participação de atores privados nas atividades consideradas como de impacto social têm sido criticada, pois alguns pressupõem que a motivação do privado pelo lucro acarretaria a redução dos custos do empreendimento em detrimento da qualidade dos serviços prestados à sociedade. Todavia, evidências demonstram que a gestão híbrida, não compromete a qualidade dos serviços prestados pelo privado, uma vez que os serviços são supervisionados pela administração pública. (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

“São muitos os benefícios. O Estado não dá conta de fazer isso. O privado

dá, de fazer bem. E a vantagem é que numa PPP, eu remunero normalmente 70% fixo, e os outros 30%, é de acordo com o seu nível de entrega. Se você não cumprir os indicadores que estão estabelecidos você vai ser penalizado. Então, é um incentivo correto para o privado entregar bem, cumprir com os indicadores”. (E08).

Na óptica do E09, o fato de se poder ter ferramentas e elementos reais em que se pode fiscalizar um termo contratual e realizar medições de desempenho, e desta forma, poder conseguir medir o desempenho do parceiro privado é a principal pérola de uma PPP. Pois segundo o especialista E09, caso o parceiro privado não entregue os resultados com a eficiência esperada ele será penalizado economicamente, o que, segundo Carneiro, Giosa e Lemos (2021), permite prover incentivos contratuais à oferta de serviços de qualidade pelo parceiro privado.

Ferramentas como a medição de desempenho e atribuição de responsabilidade pelos resultados, dentre outras, são ferramentas oriundas das empresas privadas e introduzidas no setor público pela administração pública gerencial (COSTIN, 2010). Deste modo, percebe-se na fala do E09, a presença da filosofia da abordagem gerencial, a qual foi implantada no setor público na década de 1990, e que se faz presente também nas universidades públicas brasileiras (ÉSTHER, 2011). Grande parte dessa abordagem, disseminada nas universidades, teve sua origem no contexto empresarial, e na medida que estas ferramentas são introduzidas na sua gestão, as universidades têm sido comparadas às empresas propondo homogeneidade entre as organizações (MEYER JUNIOR; LOPES, 2015).

“Então, quando você utiliza esse tipo de ferramenta para conseguir com que esses ganhos de eficiência da iniciativa privada sejam compartilhados com a administração pública, eu acredito que pode trazer bons ganhos e benefícios com certeza. Para mim, o principal elemento de benefícios é justamente essa questão da fiscalização da medição do desempenho”. (E09).

De acordo com o E10, deve-se racionalizar a gestão, na tentativa de direcionar as atividades dos servidores em geral para as atividades fim. Pois segundo ele, existe uma enorme dificuldade de recurso e de pessoal nas instituições públicas em qualquer esfera, e desta forma, deve ser analisado se a equipe de trabalho está sendo utilizada da melhor forma, o que segundo Carneiro, Giosa e Lemos (2021) proporcionaria uma enorme economia de esforço aos servidores acarretando benefícios para a instituição.

“Você tem que gerenciar limpeza, segurança, administrar os prédios,

manutenção. Esse é um negócio gigantesco. E tem gente que é especializada nisso, tem empresa que é especializada nisso, em fazer isso, que só faz isso. E a gente vai lá e faz um monte de contratinho. Faço um de vigilância, um de limpeza, aí os contratos descasam, aí vence os contratos, aí eu tenho um problema para licitar. Então, eu acho que a gente consegue tornar isso mais eficiente fazendo um contrato de longo prazo juntando tudo isso numa coisa só, e centralizando a gestão disso dentro da instituição pública. Esses são os primeiros diagnósticos. (E10).

Outro ponto destacado pelo E10, foi que, segundo este especialista, “em alguma medida todas as universidades devem ter algum tipo de ativo que possa ser melhor explorado numa parceria com o setor privado”, fato que motivaria a contratação de uma PPP, comentou.

“Para fazer uma PPP, uma concessão, não demora menos de dois anos. E vai envolver muita gente aí do órgão para poder pensar, discutir. Demora, é um negócio trabalhoso mesmo. Envolve dezenas de pessoas do nosso lado, do lado do órgão público, do lado dos consultores que a gente contrata para fazer isso. Tem que ter muita vontade de fazer, porque, eu traduziria em patrocínios institucionais. Porque o negócio demora dois anos. Qualquer solução aqui para tudo e você perde dois anos de trabalho. Esse negócio do patrocínio, é importante. Tem que ter a alta gestão da instituição alinhada para esse negócio”. (E10).

No entanto, complementou o E10 que num processo de implantação de PPP é fundamental que seja pautado pela relevância econômica e patrocínio institucional da alta gestão, pois a construção da modelagem de um contrato de PPP é um processo trabalhoso, com duração de no mínimo dois anos, e que envolve dezenas de pessoas, empresas e órgãos, e por este motivo deve ser bem estruturada para que o trabalho não seja em vão.

Quadro 07: Resumo das vantagens das PPP

Itens	Referências
Ganho de eficiência introduzidos pela combinação de habilidades gerenciais entre o setor público e privado;	Kivleniece e Quelin (2012) e Entrevistas
Maior disponibilidade de tempo para os gestores se dedicarem às atividades fins da universidade;	Rodrigues e Zucco (2018) e Entrevistas
Reunião de vários serviços relacionados a	Carneiro, Giosa e Lemos (2021), Meyer

atividades meio em um único contrato (<i>bundling</i>);	(2021) e Entrevistas
Otimização no tempo de realização das atividades de manutenção e reforma do estádio;	Entrevistas
Possibilidade do estádio estar permanentemente cuidado e renovado de acordo com as normas de segurança e de acessibilidade vigentes e pronto para atender às necessidades esportivas de toda a comunidade acadêmica;	Entrevistas
Suprimento da insuficiência de recursos orçamentários causada pela falta de repasses governamentais;	Entrevistas
Desoneração de investimentos, manutenção e custeio da infraestrutura da UFMS;	Entrevistas
Redução do impacto financeiro no orçamento da universidade, uma vez que o desembolso do ente público acontece a longo prazo;	Meyer (2021) e Entrevistas
Concentração da construção, operação e manutenção de um ativo em um único parceiro privado com foco no longo prazo contribui para o aumento da qualidade dos serviços entregues ao setor público pelo privado;	Carneiro, Giosa e Lemos (2021) e Entrevistas
Proporciona ferramentas e elementos reais para fiscalizar um termo contratual e realizar medições de desempenho do parceiro privado.	Entrevistas

4.6. POTENCIALIDADES

Com relação às potencialidades para PPP no Estádio Morenã, a mais óbvia, de acordo com o E01 e E07, seria a parte de cultura, lazer e esporte nas locações para eventos esportivos, shows e grandes eventos. “Então, *uma arena multiuso para shows e eventos seria bastante*

interessante, e a exploração de receitas acessórias com empreendimentos comerciais associados, pedágio, escritório, lojas”, complementou o E01.

Uma outra possibilidade para potencializar a utilização do Morenã, conforme mencionou o E08, seria o parceiro privado promover uma articulação entre o governo, prefeituras, Estado, para que se tenha um mapeamento dos potenciais eventos a serem realizados no estádio, e complementou: *“Dá pra agregar muita coisa aí, pois o privado é muito criativo para isso”*. (E08).

O E09, acredita que o empreendedor privado consiga trazer uma agenda intensa de eventos além de poder conseguir atrair públicos diversificados, não só futebol. *“Ele pode trazer eventos religiosos, ele pode trazer música, trazer outros tipos de eventos de congregações e etc. Ele consegue de fato potencializar”*. (E09).

A principal potencialidade de uma PPP no Morenã, segundo o E10 seria a possibilidade de gerar receitas: *“Quando a gente olha um ativo esportivo, ele tem uma potencial vantagem muito grande a qualquer outra PPP. Ele tem potencial de gerar receita. Muitas PPPs, talvez a maioria, principalmente de educação, você não tem potencial de receita”*.

Isso demonstra uma potencialidade dos contratos de PPP que é a incorporação do *know how* do operador privado do ativo. Com isso, existe a real possibilidade de atingir melhores resultados com a exploração do ativo, do que aquele exercido pelo setor público. No caso em tela, o Estádio Morenã poderia ter seu uso potencializado por meio de diferentes usos que poderiam ser dados a ele, contribuindo inclusive para a geração de renda na região.

No entanto, as potencialidades evidenciadas pelos contratos de PPP podem ser concretizadas tão somente se devidamente estruturadas e administradas paralelamente a uma efetiva gestão de contrato (MEYER, 2021). Neste sentido, de acordo com o E09, no momento da composição de um projeto de PPP é de extrema importância reforçar a qualificação dos servidores envolvidos no processo, principalmente dos gestores públicos. Pois o gestor público, segundo o E09, *“ele realmente tem que ser bem qualificado e tem que entender os limites da atuação dele não só até onde ele deve ir”*.

Neste aspecto, segundo o E10, a UFMS, como uma Instituição de Educação Superior, é um órgão federal dotada de grande institucionalidade que por sua vez, possui no seu quadro de pessoal servidores qualificados, tanto da área acadêmica como administrativa, o que se torna um ponto favorável para uma eficiente gestão de contrato. Destacou também, que na sua visão, *“em âmbito federal já tem toda uma legislação posta, você não tem dúvida para onde seguir,*

o caminho já está dado.”

“Então, gerir um contrato de concessão, que é complexo, não seria algo nada complicado para o time que já está aí. Pensa numa cidadezinha no interior do Brasil, como seriam as dificuldades. Então, uma universidade federal vai ter gente aí disponível para gerir um contrato desse, com treinamento adequado obviamente. Tranquilamente tem capacitação para isso”. (E10).

A construção de arenas esportivas por meio de PPP tem o potencial de geração de bens públicos e externalidades positivas para a economia local, tais como o aumento na renda agregada da área ao entorno da arena, como também, podem contribuir para o fortalecimento e surgimento de novas equipes esportivas na região (JOHNSON; WHITEHEAD, 2000).

Neste mesmo entendimento, o E08 e o E09 acreditam que benefícios econômicos poderiam ser proporcionados à sociedade por meio de uma PPP no Morenã. Para o E08, a gestão do Morenã por uma PPP traria benefícios para sociedade podendo gerar economia para o Estado por meio da redução dos custos de manutenção do ativo, e também, benefícios para comunidade local, conforme ressaltou: *“se você vai fazer um show lá, você tem uma rede enorme de pessoas trabalhando, de empresas prestando serviços, de pessoas ali atuando, então assim, a própria valorização do entorno”*. Para o E09, no momento em que se faz uma obra de adequação para operação de um equipamento do porte do Morenã, naturalmente surgem impactos econômicos positivos para a comunidade que vive no entorno do estádio, além de outros benefícios como revitalização das áreas verdes, fomento do comércio no entorno, estacionamento, tráfego local e acessibilidade. Para Cabral e Silva Jr. (2013) tais investimentos auxiliares próximos aos estádios são essenciais para mitigar riscos.

“Ele pode, inclusive, captar positivamente, até em relação às linhas de ônibus, o transporte que abastece esse estádio. Então, eu acredito que ele fazendo ampliação do seu raio de impacto, ele consegue trazer benefícios sim para a população. Fomento de comércios no entorno, estacionamento. Ele consegue fazer um impacto positivo no entorno, sim”. (E09).

Outro entrevistado fez uma ponderação importante, para o E01, *“não existe uma máxima de que qualquer equipamento submetido ao regime de PPP, seja melhor do que o equipamento gerido pelo setor público”*. Pois, segundo o E01, o sucesso de uma implantação e manutenção de uma PPP no Morenã, dependeria em grande parte, da estruturação do projeto, da capacidade da UFMS coordenar esse projeto, e servidores suficientemente capazes de

elaborar um bom projeto, que consiga garantir um valor pelo dinheiro através de um processo de PPP mais vantajoso. E mais ainda, é preciso que se tenha também uma gestão eficiente para manter essa vantajosidade ao longo dos anos para que o projeto possa ser gerido por uma equipe tão capaz quanto a que se estruturou. Portanto, de acordo com o E01, esse é um estudo essencial por pelo menos dois motivos. Primeiro, *“na lei 11079/2024, a gente tem a obrigação de mostrar essa vantajosidade do modelo de PPP”*. Em segundo, comentou: *“o despreparo da equipe vai minando a gestão do contrato, ao ponto que essa vantajosidade prevista no momento da estruturação se perca na gestão do contrato”*.

Segundo Wang *et al.* (2018), uma das características-chave das PPP é ser uma cooperação durável, de longo prazo, que engloba várias fases de um projeto o que muitas vezes acarreta em um processo complexo, tornando os objetivos dos parceiros e o ambiente político dinâmicos e o processo de tomada de decisão extremamente complexo

Neste sentido, o E10, mencionou que em um projeto de PPP é importante que se tenha um olhar de longo prazo para a gestão de políticas públicas, pois são projetos que envolvem grandes investimentos. É preciso que a gestão olhe não só para a construção de uma infraestrutura, mas também para a estimativa do quanto custa para manter essa infraestrutura. Pois, de acordo com esse entrevistado, alguns gestores só pensam na construção da infraestrutura, e complementou: *“ai, ele vai lá e constrói e depois não consegue manter, ou presta serviço público de baixíssima qualidade e até piora a situação das pessoas em vez de melhorar”*.

Para o E09, as ferramentas contratuais de gestão precisam ser descritas de forma objetiva e na forma da lei, de modo que qualquer alteração na curva de execução do contrato possa ser resgatadas com base em cláusulas contratuais que abarque legalmente, tecnicamente, e do ponto de vista da regularidade do processo. Pois de acordo com o E09 *“os órgãos de controle e o sistema judiciário de uma forma geral, não tem entendimento de PPP”*. Por isso, segundo o E09, *“as cláusulas do contrato, tem que ser explícita em relação a essas regras para que o juiz que receber uma liminar, ele possa ler e entender sem interpretar”*. O mesmo entrevistado finalizou destacando, *“Eu sempre falei que a gestão de contrato tem que ter um tripé, legalidade, técnica e regularidade do processo”*.

No intuito de contribuir com essa solução, este estudo proporá roteiro de implantação de uma concessão do tipo PPP patrocinada na universidade. A opção por esse tipo de PPP reside no fato de permitir ao concessionário a obtenção de receitas próprias para complementar as

transferências governamentais.

Quadro 08: Resumo das principais potencialidades

Itens	Referência
Ganho e eficiência introduzido pelo parceiro privado e por empresas que detenham <i>know how</i> no setor de gestão de arenas esportivas;	Entrevistas
Geração de receitas operacionais próprias de suas atividades esportivas. Pois, muitas PPP não possuem esse potencial que tem o morenã;	Entrevistas
Transformar o espaço em uma arena multiuso podendo ser utilizada para diversos tipos eventos com possibilidade de geração de receitas acessórias para além do futebol;	Entrevistas
Geração externalidades positivas: <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Fortalecimento e surgimento de novas equipes de futebol na região;</i> ● <i>Fomento da economia local ao redor do estádio;</i> ● <i>Revitalização de áreas verdes;</i> ● <i>Melhorias no tráfego local e acessibilidade;</i> ● <i>Valorização imobiliária das áreas no entorno do estádio.</i> 	Johnson e Whitehead (2000) Entrevistas

5. PRINCIPAIS RESULTADOS

A pesquisa realizada permitiu destacar alguns importantes achados. Neste sentido destaca-se seis deles de forma objetiva.

O primeiro diz respeito à potencialidade de uso de PPP em universidades federais brasileiras. Entretanto, o fato de não haver nenhum caso concreto faz com que se tenha as dificuldades típicas do ineditismo. Contudo, experiências bem sucedidas de PPP na área educacional já foram realizadas para construção de escolas públicas (RODRIGUES; ZUCCO, 2018) e que podem ser utilizadas para subsidiar a implantação em IFES, e assim, amenizar o desafio de ser pioneiro.

Em segundo, percebeu-se entre diferentes entrevistados a crença de que o setor privado

consegue gerir a manutenção dos espaços públicos com maior eficiência diferentes serviços e ativos públicos em virtude das disfunções da burocracia ainda presente nas estruturas da administração pública. Ainda que possa não ser verdadeira, percebe-se que acredita-se que o setor privado pode contribuir positivamente com o setor público ao combinarem seus recursos e capacidades. Não se deve negligenciar a capacidade de aporte de *know how* específico na operação do Estádio que o parceiro privado pode contribuir.

Em terceiro, as restrições orçamentárias impostas às IFES tem sido uma realidade presente nas universidades federais brasileiras (VENTURINI, 2022), fato que poderia levar muitas pessoas a pensarem que o principal desafio dos seus gestores seria a falta de recursos orçamentários. Não restam dúvidas que isso é um problema presente, mas esse foi considerado um grande desafio mencionado pelos gestores entrevistados da UFMS. Contudo, o principal desafio apontado por esses gestores foi a adaptação dos seus normativos às demandas da sociedade, visto que muitas vezes as normas vigentes são estanques, carregadas de rigidez burocrática impedindo que suas alterações aconteçam na mesma rapidez, velocidade e dinamismo que o mercado requer para que então possa haver um equilíbrio entre as adequações normativas e os interesses do mercado mantendo assim a instituição relevante para a sociedade. Portanto, reconhece-se as dificuldades inerentes à implementação de PPPs em ativos de universidades públicas. Entretanto, isso também pode ser considerado um fator de estímulo à implantação de PPPs nas universidades, justamente por dotar a administração pública de uma administração mais dinâmica e focada em resultados. Isso pode justificar a adoção de estratégias gerencialistas para a gestão das IFES (OSBORNE; GAEBLER, 1992; COSTIN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2015).

Em quarto, embora a maioria dos gestores entrevistados considerarem o ambiente universitário promissor para a realização de atividades em parceria com atores privados, ressaltaram que a universidade é uma organização complexa constituída por uma comunidade fragmentada em vários grupos de interesses, e por consequência, podem surgir correntes de pensamentos divergentes em relação a implantação de uma PPP neste ambiente. Essa parcela da comunidade com essa vertente de pensamento confunde PPP educacionais com privatização da educação, e tende a ter aversão às colaborações público-privadas acreditando que a autonomia das universidades estaria em risco e subordinadas aos interesses econômicos privados, o que tornaria trabalhosa a implantação de uma PPP em um ambiente universitário.

Em quinto, a UFMS já tem caminhado no sentido de adequar suas normas internas para

realização de estratégias colaborativas, como também, na realização de parcerias com entidades públicas e empresas privadas. A universidade reconheceu em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024, a necessidade de estabelecer políticas para realização de parcerias público-privadas. A RESOLUÇÃO No 309-CD/UFMS, DE 23 DE SETEMBRO DE 2022 estabelece que o Estádio Pedro Pedrossian “Moreirão” poderá ser objeto de parcerias público-privadas - PPP, deixando claro sua pretensão de implantar uma PPP no Moreirão. Isso demonstra uma intencionalidade por parte do poder público. Como exemplo de ações colaborativas realizadas, destaca-se o Termo de Fomento no 31036/2021 entre a UFMS e Governo de Mato Grosso do Sul com objetivo de revitalização do estádio, termo de cooperação com a Federação de Futebol de Mato Grosso do Sul com mais duas empresas privadas do setor de eventos, onde os parceiros ofereceram como contrapartida a UFMS melhorias no estádio em troca do uso do espaço.

Por fim, em sexto, ressalta-se a dificuldade manifestada pelos gestores em encontrar um parceiro privado que tenha interesse na implantação de uma PPP para gestão e manutenção do Moreirão por um período de longo prazo, que respeite as demandas institucionais internas aliada aos interesses do parceiro privado, que tenha interesse em modernizar o equipamento, assim como assumir as responsabilidades em administrar o ônus e o bônus da parceria.

Cabe ainda destacar que a implantação de uma PPP não será algo que se conseguirá fazer com muita celeridade. Isso decorre do fato de uma PPP concebida com todos os cuidados ser um esforço *time consuming*, por demandar várias etapas e estudos (MEYER, 2021).

Pode-se perceber que existem vários desafios a serem enfrentados pela gestão da UFMS na estruturação e implantação de uma PPP no Moreirão. Contudo, diante das potencialidades e benefícios demonstrados na pesquisa com a implantação de PPP; a crença dos gestores em relação ao ganho de eficiência introduzido pela combinação de recursos e capacidades na gestão do ativo por meio de PPP; e das ações já implementadas pelos gestores no sentido de iniciarem as adequações de suas normas a legislação das PPP, os desafios existentes tendem a serem mitigadas podendo contribuir exponencialmente para a tomada de decisão dos gestores em relação a implantação de uma PPP no Moreirão.

Por último, destaca-se que na hipótese de adoção de PPP para o Estádio Moreirão, faz-se necessária um efetivo trabalho de fiscalização de contrato, visto que PPPs somente apresentam resultados efetivos quando devidamente fiscalizados.

O quadro 09, a seguir, mostra resumidamente os principais resultados destacados nesta

pesquisa.

Quadro 09: Principais Resultados

- Potencialidade de utilização de PPP em IFES. Entretanto, o fato de não haver nenhum caso concreto faz com que se tenha as dificuldades típicas do ineditismo.
- Crença de que o setor privado, dotado de capacidade de recursos e *know how*, consegue implementar a gestão de diferentes espaços públicos com maior eficiência que o setor público;
- Necessidade de adaptação dos normativos das IFES às demandas da sociedade, visto que muitas vezes suas normas são estanques e carregadas de rigidez burocrática impedindo que suas alterações aconteçam na mesma velocidade e dinamismo que o mercado requer;
- Embora o ambiente universitário tenha sido considerado promissor para a implantação de PPP, as universidades são organizações complexas e fragmentadas por diferentes grupos de interesses, podendo ocorrer correntes de pensamentos divergentes a implantação de PPP;
- Ações estratégicas já realizadas pela UFMS no sentido de adequar suas normas internas para realização de estratégias colaborativas e parcerias com entidades públicas e empresas privadas.
- Dificuldade de encontrar um parceiro privado que tenha interesse na implantação de PPP para gestão e manutenção do Morenã por um período de longo prazo e que respeite as demandas institucionais internas aliadas aos interesses do parceiro privado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a potencialidade do uso de PPPs para o Estádio Universitário Pedro Pedrossian, além de conhecer a percepção dos gestores da UFMS acerca do uso de PPPs na universidade, revelar os desafios e oportunidades de se implantar uma PPP no Estádio Morenã e propor roteiro de implementação de PPP para o Estádio Morenã.

Com base na pesquisa pode-se inferir que os gestores da UFMS acreditam na potencialidade das PPP em IFES para gestão e manutenção de suas infraestruturas, em especial no Morenã, como alternativa para obtenção de recursos necessários para poder atingir seus objetivos institucionais e assim garantir maior qualidade e eficiência na prestação dos seus serviços à sociedade. Foram apontadas na pesquisa oportunidades de implantação de PPP no Morenã como também vários desafios a serem enfrentados pela gestão da UFMS.

Muitos problemas vinculados à manutenção e ao uso dos espaços físicos da UFMS extrapolam os objetos dos contratos tradicionais de manutenção vigentes, os quais necessitam de adequações contingenciais. Neste contexto, as PPP constituem uma ferramenta ágil e capaz de solucionar problemas que podem acabar por comprometer as atividades finalísticas da UFMS e conseqüentemente refletir na qualidade dos serviços entregues à sociedade.

As Parcerias Público Privadas (PPPs) mostraram-se na pesquisa realizada como uma potencial ferramenta estratégica à disposição da UFMS na busca por maior eficiência na entrega dos seus resultados à sociedade, podendo auxiliar na gestão do Estádio Universitário Pedro Pedrossian (Morenã) em vários aspectos. As PPP ao proporcionar ações integradoras entre universidades e empresas podem eliminar as disfunções da burocracia ainda existentes nos modelos de contratações tradicionais das IFES dando assim maior agilidade aos processos de gestão e manutenção dos seus ativos, além de poder proporcionar complementaridade de recursos, capacidades e habilidades gerenciais entre os parceiros de modo a minimizar os esforços de força de trabalho e realização de investimentos pela universidade, e também, proporcionar um melhor provimento e aproveitamento dos seus espaços e assim, poder disponibilizá-los para a sociedade de forma efetiva.

As IFES em geral possuem grandes infraestruturas constituídas por vários prédios e uma variedade de espaços físicos, os quais muitas vezes localizam-se em diversos campus o que

torna dificultoso para a instituição a gestão de todos esses ativos. Além do que, os servidores alocados na gestão e manutenção destes espaços poderiam estar sendo melhor aproveitados na realização das nas atividades finalísticas das IFES. Assim, a implementação de PPP nas atividades meio, possibilitaria às IFES focar seus recursos disponíveis nas suas atividades finalísticas que lhe são essenciais para a conclusão dos seus objetivos, podendo assim, proporcionar um ganho de eficiência nas entregas dos seus serviços à sociedade, uma vez que, no setor privado existem empresas especializadas na gestão e manutenção de infraestruturas as quais entendem mais de gestão de negócios do que o setor público, o qual é tradicionalmente generalista.

Os resultados encontrados na pesquisa destacam a importância de racionalizar a gestão de recursos da universidade na tentativa de direcionar a força de trabalho dos seus servidores em geral para as atividades finalísticas da UFMS visando assim a otimização e melhor aproveitamento da equipe de trabalho. Neste sentido, foram apontadas pelos entrevistados a possibilidade de implementação de PPP para auxiliar a gestão universitária na realização das atividades meio dando suporte às operações finalísticas da instituição. Com a otimização da força de trabalho focada nas atividades fim, poderia haver um aumento na disponibilidade de tempo desses servidores, os quais poderiam estar empenhados na fiscalização e medição do desempenho do parceiro privado, em especial dos docentes para maior dedicação nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Com isso, seria possível que a UFMS aprimorasse a qualidade dos seus serviços prestados à comunidade acadêmica, possibilitando ainda maior agilidade e eficiência na realização das atividades meio, na gestão e manutenção do Morenã, as quais seriam proporcionadas pelas experiências e expertise trazidas pelo parceiro privado.

Conforme relatado pelos gestores entrevistados, a UFMS não recebe recursos financeiros destinados pelo Governo Federal para manutenção do Morenã, e também, o estádio não gera receita própria suficientes para realização dos seus investimentos e custeios necessários, assim transformando-o num passivo financeiro para a universidade. Desde modo os recursos da UFMS aportados no Morenã são realizados pela gestão de forma discricionária, podendo, em alguns casos, vir a ocorrer em detrimento da destinação para suas atividades essenciais. Portanto, ressaltou-se que a implantação de uma PPP no Morenã traria eficiência no gasto público da UFMS ao proporcionar a geração de economia por meio da redução de gastos com manutenção diante da insuficiência de recursos orçamentários causada pela falta de repasses governamentais. Assim, haveria vantagem para a universidade ao desonerá-la dos

investimentos, manutenções e custeios necessários para manter o ativo esportivo em condições de funcionamento. Tudo isso permitiria menor impacto orçamentário a UFMS, uma vez que os investimentos ficariam por conta do ente privado e os desembolsos do ente público seriam diluídos a longo prazo, evitando a falta de recursos para manter o estádio como também o endividamento da instituição (MEYER, 2021).

Com a implantação de uma PPP para gestão e manutenção do Morenã, destacou-se a possibilidade de vivificar o estádio, tornando possível a UFMS dispor de um espaço em condições permanente de conservação e renovado de acordo com as normas de segurança e acessibilidade vigentes, podendo mantê-lo como sala de aula, laboratório de ensino, pesquisa e extensão da universidade, como também haveria um ganho na disponibilização do estádio à sociedade em geral na realização de eventos diversos.

Dentre as potencialidades do uso de PPPs para o Morenã, destacam-se: 1) o ganho de eficiência introduzido pelo parceiro privado na gestão e manutenção do espaço; 2) o ativo tem potencial de receitas, diferentemente de muitas PPP, que não possuem esse potencial de geração de receitas; 3) geração de receitas acessórias para além do futebol, transformando o espaço em uma arena multiuso possibilitando a sua utilização para shows musicais, grandes eventos corporativos e culturais, empreendimentos comerciais, locação de espaços alternativos para eventos diversos, lojas, bares, restaurantes e estacionamento, dentre outras possibilidades que podem ser vislumbradas pela criatividade e empreendedorismo das empresas privadas; e 4) a geração de externalidades positivas tais como o fortalecimento e surgimento de novas equipes de futebol na região, fomento da economia local ao redor do estádio, revitalização das áreas verdes, tráfego local e acessibilidade e valorização imobiliária das áreas no entorno do estádio.

A estruturação e implantação de uma PPP constitui-se um processo trabalhoso e complexo composto por cinco fases: Estruturação, legitimação política, promoção do projeto, contratação e gestão, as quais integram o “Ciclo de Organização das PPPs” (MEYER, 2021). O desenvolvimento e manutenção deste tipo de contrato de longo prazo envolve dezenas de pessoas, tornando-se muitas vezes em um processo extremamente complexo e desafiador para os parceiros o qual necessita ter patrocínios institucionais de modo a estar estreitamente alinhado aos interesses da alta gestão.

Vários desafios foram apontados pelos entrevistados para a implantação de PPP no Morenã, dentre eles destacam-se: 1) adaptação dos normativos institucionais das UFMS aos interesses da sociedade, pois a rigidez burocrática as impedem de acompanharem a mudanças

na mesma velocidade e rapidez do mercado; 2) a ausência de recursos orçamentários destinados ao Morenã pelo Governo Federal; 3) o desafio de ser pioneiro na implantação de PPP em uma universidade federal; 4) estabelecer uma modelagem que permita a manutenção de equilíbrio entre a heterogeneidade de objetivos presentes na lógica pública e privada de modo que a UFMS possa manter as características de uso público do estádio em suas atividades acadêmicas mas que também seja possível ao privado explorar o espaço de forma a obter o retorno financeiro do seu investimento; 5) as incertezas associadas às receitas operacionais oriundas da bilheteria por conta do estado não ter tradição no futebol; 6) a necessidade de se fazer um alto investimento inicial nas estruturas do estádio, visto que é um prédio antigo construído na década de setenta que necessita de grandes investimentos para reforma e adequações às normas de segurança e acessibilidade; 7) encontrar um parceiro privado que esteja disposto a realizar grandes investimentos a longo prazo na reforma, gestão e manutenção do Morenã; 8) obtenção de um real comprometimento com utilização de PPP no Estádio Morenã pela alta administração da universidade. 9) um grande desafio demonstrado na pesquisa que tende dificultar a implantação das PPP nas IFES é a aceitabilidade social do projeto influenciadas por questões ideológicas que confundem PPP educacional com a privatização da educação.

As universidades federais, a exemplo da UFMS, são proprietárias de extensas infraestruturas constituídas por uma variedade de ativos tais como prédios, laboratórios, espaços esportivos e culturais, dentre outros, que muitas vezes não são utilizados em sua totalidade, como é o caso do Morenã. Situações como estas podem ser consideradas como uma janela de oportunidade para implantação de PPP em universidades federais, possibilitando que seus espaços, muitas vezes sem uso, sejam melhor explorados pelo ente privado e disponibilizado para uso da comunidade em geral.

As evidências da pesquisa demonstraram que as atividades meio da UFMS tais como, por exemplo, vigilância, jardinagem, limpeza incluindo a construção, gestão e manutenção de suas infraestruturas, sobretudo o estádio Morenã, são excelentes oportunidades para utilização de contratos de PPP, ficando essas atividades sob a responsabilidade do setor privado. Deste modo poderia proporcionar maior celeridade e eficiência na entrega de seus serviços a comunidade em geral, o que possibilitaria canalizar seus recursos para investir nas atividades finalísticas. Outras duas oportunidades foram identificadas nos resultados da pesquisa, são elas: a crise fiscal que vem a prejudicar a capacidade de investimento e de custeio do governo e a necessidade contingencial de reforma e manutenção do estádio Morenã considerando que a

situação de sua infraestrutura já desgastadas podem ser agravadas com o passar do tempo.

A pesquisa revelou algumas ações estratégicas mencionadas pelos entrevistados que podem ser utilizadas na fase de estruturação de uma PPP no Morenã: 1) realizar uma análise interna da atual realidade do estádio no sentido de entender se os processos existentes têm sido suficientes para fazer as melhores entregas; 2) levantar os desafios e as oportunidades de implantação e os aspectos que podem ser melhorados; 3) fazer um estudo de *value for money* para verificar se de fato é mais vantajoso operar o ativo pelo privado; 4) verificar a real necessidade de se implantar uma PPP no estádio; 5) realizar uma sondagem de mercado com o objetivo de conhecer e entender o público potencial e suas demandas e também para justificar e subsidiar a decisão de contratação de um estudo e o lançamento de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para o Morenã. A sondagem de mercado constitui uma eficiente ferramenta de diálogo recomendada para atrair o investidor que pode ser utilizada para colher a opinião e expertise do setor privado em relação a implantação de uma PPP no Morenã, de forma a extrair a viabilidade do empreendimento e abrir ao público a possibilidade de uma PPP entre a UFMS e o setor privado para gestão do estádio; 6) modelagem contratual que garanta a continuidade do uso do Morenã para atendimento das demandas institucionais da UFMS a qual proporcione o uso compartilhado do estádio de maneira que atenda as políticas públicas e objetivos sociais da universidade associado aos interesses do setor privado.

Os resultados quanto ao processo de estruturação e modelagem do contrato de PPP revelaram-se complexo e trabalhoso, o qual necessita de um grupo de pessoas de várias áreas do conhecimento por um período de no mínimo dois anos. Para que se tenha legitimidade neste processo, é necessário uma visão de longo prazo, um processo de trabalho transparente com audiências e consultas públicas, boa governança e regras de responsabilidades e riscos bem definidos, que proporcionem confiança e se torne atrativo ao ente privado, e que a alta gestão estejam cientes destes aspectos, antes da efetivação do contrato. Portanto, mostrou-se de fundamental importância que este processo seja norteado pela relevância econômica e patrocínio institucional.

Como estratégias para se otimizar o uso do Morenã, considerando as amarras burocráticas ainda presente no setor público, a pesquisa evidenciou a possibilidade de explorar a criatividade e expertise do parceiro privado no sentido de potencializar sua área de marketing para conquista de novos públicos; promover uma articulação entre o governo, prefeituras, Estado, clubes de futebol, e empresários do setor de eventos em geral com o objetivo de elaborar

um mapeamento dos potenciais eventos a serem realizados no estádio e a criação e disponibilização de espaços alternativos no interior do estádio para realização de eventos dos mais diversos tipos.

Deste modo, por meio de esforço conjunto entre os parceiros público e privado, focados na implementação de estratégias para criação de demanda e otimização do uso do estádio com a finalidade de construir uma agenda intensa destinada a realização de eventos esportivos, culturais, sociais, corporativos, shows musicais, dentre outros, cria-se a possibilidade de geração de receitas acessórias ao negócio, além do futebol, o que pode ser uma estratégia para despertar o interesse do empreendedor privado na realização de uma PPP no Morenã.

Outra estratégia, neste sentido, que pode potencializar o uso do estádio Morenã, a qual já vem sendo implementada pela UFMS, é a criação de espaços culturais e de centros de convívio ao redor do estádio Morenã, como é o caso do projeto do Museu da Ciência e Tecnologia que tem previsão de ocupar uma área aproximada de mais de mil metros quadrados, localizada embaixo das arquibancadas do Morenã (ROCHA/UFMS, 2022) e o Centro de Convivência e Empreendedorismo Estudantil da UFMS, localizado na área do Autocine, espaço de propriedade da universidade situado ao lado do estádio Morenã (FRIAS/CAMPO GRANDE NEWS, 2020), o Parque da Ciência, localização da Esplanada no Morenã (CAMPOS/MIDIA MAX, 2022), e a própria Esplanada do Morenã, espaço destinado convivência e lazer, o qual tem potencial para realização de eventos diversos.

Para que as potencialidades do contrato de PPP possam ser concretizadas ressalta-se a importância de uma efetiva gestão de contrato, concebida com ferramentas fundamentadas no tripé legalidade, técnica e regularidade do processo, as quais possam proporcionar segurança jurídica aos parceiros. Deste modo, mostrou-se de extrema importância: 1) reforçar a qualificação dos servidores envolvidos no processo, principalmente dos gestores públicos, pois o despreparo da equipe pode vir a prejudicar a gestão do contrato ao ponto de a vantajosidade prevista no momento da estruturação se perca na gestão do contrato; 2) a necessidade de criação de uma comissão ou grupo técnico de trabalho para o desenvolvimento do projeto; 3) a participação da Procuradoria Federal Junto à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no desenvolvimento do processo de estruturação e modelagem; 4) a contratação de empresas de consultorias externas com especialização na área.

A principal contribuição teórica deste estudo foi discutir um caso concreto de potencial uso de PPP no âmbito de uma universidade federal brasileira, investigada à luz das teorias de

administração pública e da gestão universitária. A pesquisa desenvolvida permitiu que se chegasse a seis principais achados e que demonstram que a estratégia de uso de PPP para a gestão do Estádio Morenã é aderente à percepção dos gestores da UFMS entrevistados, qual seja, o ganho de eficiência a ser introduzidos pela combinação de recursos e capacidades entre os parceiros que poderiam ser proporcionados pela PPP. Contudo, a pesquisa demonstrou que há vários desafios que devem ser superados pela gestão da UFMS nesta empreitada.

Por último, mas não menos importante, este trabalho apresenta ainda um roteiro de implantação da PPP no Estádio Morenã, composto por doze passos interligados, que permitirá orientar os esforços dos gestores na sua implementação.

6.1. SUGESTÃO PARA ESTUDOS FUTUROS

Como sugestão para estudos futuros, a pesquisa aponta para o desenvolvimento de estudos de viabilidade para implantação de PPP na contratação dos serviços relacionados às atividades meio da UFMS, para além do Morenã, reunindo em um único contrato os serviços de segurança, limpeza, manutenção e reforma da infraestrutura da UFMS, inclusive, com possibilidade de gestão dos demais espaços esportivos, culturais, laboratórios e centros de convivências da Cidade Universitária e dos Campus. Esses mesmos estudos podem ser extrapolados para outras instituições de educação superior pública do Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, *at al.* COVID-19, Mudanças em Práticas Educacionais e a Percepção de Estresse por Docentes do Ensino Superior no Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação – RBIE**. Disponível em: <http://br-ie.org/pub/index.php/rbie>.

Assinado Acordo de Cooperação para revitalização do Morenã. UFMS, 2016. Disponível em: <<https://www.ufms.br/assinado-acordo-de-cooperacao-para-revitalizacao-do-morenao/>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

AVELAR, M. M.; BRAGAGNOLI, R. L. O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) no Brasil: Uma visão holística. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 40, 2022.

BALDERSTON, F. E. **Managing today's university**: strategies for viability, change, and excellence. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

BALDRIDGE, J.V. **Power and conflict in the university**. New York: John Willey & Sons, 1971.

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

BEL, G.; BROWN, T.; WARNER, M.. Editorial overview: symposium on mixed and hybrid models of public service delivery. **International Public Management Journal**, v. 17, n. 3, p. 297-307, 2014.

BERRONE *et al.*, **Parceria Público-Privada na América Latina**. Guia para Governos Regionais e Locais. CAF Banco de Desarrollo da América Latina. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 22 de setembro de 2020. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. [S. l.], [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Sachs, J. I., Wilhelm, P. S. P. (Org.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, v. 1, p. 222-259.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**. 2005.

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

BUSCHMANN, A.; MEYER, B.; SCHEWE, G. Factor State in Innovative Ecosystems: A Comparison Between Brazil and Germany. **International Journal of Innovation**, 4 (2), p. 198-207, 2016.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, P. F. **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.

CABRAL, S.; MÉNARD, C. Managing critical services through hybrid arrangements, **RAUSP Management Journal** , vol. 54 No. 3, pp. 337-356. <https://doi.org/10.1108/RAUSP-03-2019-0037>. 2019.

CABRAL, S.; SILVA JR, Antonio Francisco A. PPPs e decisões de investimento na construção de estádios de futebol. **Organizações & Sociedade**, v. 16, n. 48, p. 39-58, 2009.

CABRAL, S.; SILVA JÚNIOR, Antonio F. A. An approach for evaluating the risk management role of governments in Public-Private Partnerships for me ga-event. **European Sports Management Quarterly**, v. 13, n. 4, p. 472-490, 2013.

CAMPOS, K. UFMS abre agendamento para visitação guiada no Parque da Ciência. **UFMS**, Campo Grande MS, 2022. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2022/ufms-abre-agendamento-para-visitacao-guiada-no-parque-da-ciencia/>>. Acesso em: 25 fevereiro 2023.

CARNEIRO, J. M. B.; GIOISA, L. A.; LEMOS, M. L. (org). **Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAVES, V. L. J. Parceria público-privada na gestão da universidade pública brasileira. **Cadernos de Educação | FaE/PPGE/UFPel | Pelotas** [33]: 311 - 324, maio/agosto 2009.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G. **Leadership and ambiguity**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1974.

Consulta Pública de Documentos Registrados na UFMS. UFMS, 2022. Disponível em: https://sicon.ufms.br/consulta-publica?search%5Bdocumentotipo%5D=&search%5Bnumero_documento%5D=&search%5Bprocesso_documento%5D=&search%5Bdatainicio_documento%5D=&search%5Bdatatermino_documento%5D=&search%5Btipo_documento%5D=&search%5Bsituacao_documento_id%5D=&search%5Bmodalidadelicitacao_documento%5D=&search%5Bpessoa_documento%5D=&search%5Bobjeto_documento%5D=&search%5Bunidade%5D=&search%5Bgestor_documento%5D=>. Acesso em: 4 ago. 2022.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. Trad. Luciana de Oliveira Rocha. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DA SILVEIRA, G. F.; MEYER, B. O Potencial de Contribuição das Parcerias Público-Privadas (PPP) para a Gestão Universitária: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista de Negócios**, [SI], v. 26, n. 2, pág. 57-79, set. 2021. ISSN 1980-4431. Disponível em: <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/9739>>. Data de acesso: 02 ago. 2022. doi: <http://dx.doi.org/10.7867/1980-4431.2021v26n2p57-79>.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DE FREITAS, A. F. *et al.* Perfil metodológico da produção científica no Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 7, n. 1, p. 18-41, 2014.

EBERHART, M. E.; PASCUCI, L. O PROCESSO DECISÓRIO E SUAS IMPLICAÇÕES NA COOPERAÇÃO UNIVERSIDADE, EMPRESA E GOVERNO: UM ESTUDO DE CASO. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL* [en linea]. 2014, 7(2), 221-242[fecha de Consulta 1 de Mayo de 2022]. ISSN: . Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319331138011>

Em reabertura, Morenão recebe partida entre Comercial e Novo. UFMS, 2017. Disponível em: <<https://www.ufms.br/em-sua-reabertura-morenao-recebe-partida-entre-comercial-e-novo-operario/>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

Entidades de Futebol reúnem-se com a Administração para tratar de revitalização do Morenão. UFMS, 2016. Disponível em: <<https://www.ufms.br/entidades-de-futebol-reunem-se-com-administracao-para-tratar-de-revitalizacao-do-morenao/>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

Estádio Universitário Pedro Pedrossian (Morenão). UFMS, 2022. Disponível em: <<https://proece.ufms.br/diretorias/dice/morenao/>>. Acesso em: 24 de maio de 2022.

Estrutura do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativo em Educação com Padrões de Vencimento a partir de 01/01/2017 LEI No 13.325, DE 29 DE JULHO DE 2016 ANEXO X (Anexo I-C N à Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005). UFMS, 2017. Disponível em: <<https://progep.ufms.br/files/2016/06/VB-T%C3%A9cnicos-Ad.-em-Educa%C3%A7%C3%A3o-1.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

ÉSTHER, A. B. As competências gerenciais dos reitores de universidades federais em Minas Gerais: a visão da alta administração. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, Edição Especial, p. 648-

667, jul. 2011.

ETZKOWITZ, H. **The Triple Helix: University-Industry-Government in action**. London: Routledge, 2008.

FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, [S. l.], n. 17, p. 14-29, 1993. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i17p14-29. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FERNANDEZ, R. N.; DA ROSA, T. C.; CARRARO, A.; SHIKIDA, C. D.; DE CARVALHO, Áurea R. E. S. F. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ALTERNATIVA PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 52, 2019. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/885](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/885). Acesso em: 14 set. 2021.

FLYVBJERG B. Five Misunderstandings About Case-Study Research. **Qualitative Inquiry**. 2006;12(2):219-245. doi:10.1177/1077800405284363.

FRIAS, S. UFMS abre licitação para construir Centro de Convivência no Autocine. **Campo Grande News. Campo Grande MS**, 2020. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/ufms-abre-licitacao-para-construir-centro-de-convivencia-no-autocine>>. Acesso em: 25 fevereiro 2023.

GIORDANO, G. Pró-reitor da UFMS diz que MorenãO fica interdido por longo tempo por falta de dinheiro. **Capital News**, 2014. Disponível em: <https://www.capitalnews.com.br/esporte/pro-reitor-da-ufms-diz-que-morenao-fica-interditado-por-longo-tempo-por-falta-de-dinheiro/270297>. Acesso em: 02 jun. 2022.

GARCIA, J.; GARCIA, N. F. Impactos da pandemia de COVID-19 nas práticas de avaliação da aprendizagem na graduação. **Eccos - Revista Científica**, São Paulo, n. 55, p. 1-14, e18870, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n55.18870>.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. Are public private partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. **Accounting forum**, 2005. p. 345-378.

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

HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelo de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

HODGE, G. A.; GREVE, C. PPPs: The passage of time permits a Sober reflection. **Econ Aff** 29:33–39, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2009.01864.x>>. Acesso em: 11 Out. 2020.

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 01 DE JULHO DE 2019. Campo Grande,

MS: UFMS, 2019. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=361300>>. Acesso em: 12 março 2023.

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes v. 2, p. 254-94, 2008.

JOHNSON, B. K.; WHITEHEAD, J. C. Value of Public Goods from Sports Stadiums: The Cvm Approach. **Contemporary Economic Policy**, Vol. 18, Issue 1, pp. 48-58, 2000

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

LEITE; A. P.; MPMS libera o Estádio Morenã. **MPMS, 2018**. Campo Grande MS. Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/noticias/2018/02/mpms-libera-o-estadio-morenao>>. Acesso em: 12 março 2023.

LEITE; A. P.; MPMS libera Estádio Morenã para realização do Campeonato Estadual 2019. **MPMS, 2019**. Campo Grande MS. Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/noticias/2018/02/mpms-libera-o-estadio-morenao>>. Acesso em: 12 março 2023.

MAESTRI, N.; SOUZA, I. M. A complexidade da estrutura organizacional da UFSC. XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Universidade e Desenvolvimento Sustentável: desempenho acadêmico e os desafios da sociedade contemporânea. Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/201715>. Acesso em: 01 mai. 2022.

MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. The interdependence of private and public interests. **Organization Science**, 20 (6), p. 1034-1052, 2009.

MALTERUD, K.; SIERSMA, V.D. e GUASSORA, A.D. Sample size in qualitative interview studies: guided by information power, 2016. **Qualitative Health Research**, 26(13), p. 1753-1760.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINHO, J. Sem Morenã, Jacques da Luz vira casa dos times de Campo Grande. Correio do Estado, 2023. Campo Grande MS. Disponível em: <<https://correiodoestado.com.br/esportes/sem-morenao-jacques-da-luz-vira-casa-dos-times-de-campo-grande/409712/>>. Acesso em: 12 março 2023.

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

MENEZES, D. C.; VIEIRA, D. M.. Stakeholders e Fatores Críticos de Sucesso de Parcerias

Público-Privadas. **Revista de Administração Unimep**, v. 19, n. 1, p. 117-139, 2021.

MEYER, B. **Parcerias Público-Privadas: uma estratégia governamental**. 1. ed. São Paulo: Actual, 2021.

MEYER JR, V.; MURPHY, J. P. Dinossauros, gazelas e tigres: novas abordagens da administração universitária. **Florianópolis: Insular**, 2000.

MEYER JÚNIOR, V.; LOPES, M. C. B. Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. **Cadernos Ebape. BR**, v. 13, p. 40-51, 2015.

MEYER, B.; JUNIOR, V. M. “Managerialism” na Gestão Universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 6, n. 3, p. 1-20, 2013.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Tradução: Cyro Bernardes, São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, H. Managing government, governing management. **Harvard Business Review**, May- Jun. 1996, p. 75-83.

MINTZBERG, H. The rise and fall of strategic planning. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

NUCCI, R.. UFMS firma acordo para melhorias e regulamentação do Morenã para realização de shows e eventos. UFMS, 2022. Disponível em: <<https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2022/ufms-firma-acordo-para-melhorias-e-regulamentacao-do-morenao-para-realizacao-de-shows-e-eventos/>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

OLIVEIRA, E. Corte de mais de 18% no orçamento das universidades federais em 2021 poderá inviabilizar ensino, afirma entidade. **Globo.com**. Globo Educação. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/03/18/corte-de-mais-de-18percent-no-orcamento-das-universidades-federais-em-2021-podera-inviabilizar-ensino-diz-entidade.ghtml>
Acesso em: 1 Mai, 2021.

OLIVEIRA, J. F. *et al.* A reforma da Educação Superior e os mecanismos de parceria público-privada. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 323-348, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, R. Com reforma 'travada', Morenã fica de fora do estadual, mas tem chance de receber rodada nacional. **MIDIAMAX**, 2023. Campo Grande MS. Disponível em: <<https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2023/com-reforma-travada-morenao-fica-de>

fora-do-estadual-mas-com-chance-de-receber-rodada-nacional/> . Acesso em: 12 março 2023.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PATRINOS, H. A.; BARRERA-OSORIO, F.; GUÁQUETA, J. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington, DC: The World Bank, 2009.

PASCUCI *et al.* Managerialism na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública. **Revista Gestão Universitária na América Latina –GUAL**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 37-59, jan. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2016v9n1p37>. Acesso em: 11 Set. 2021.

PECI, A.; SOBRAL, F. A. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1 a 14, jan. 2007. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026>>. Acesso em: 23 Set. 2020.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031 a 1052, jan. 2005. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578>>. Acesso em: 23 Set. 2020.

RODRIGUES, B.; ZUCCO, C. Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 52, n. 6, p. 1237–1257, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/77397>. Acesso em: 11 set. 2021.

REGO, A.; CUNHA, M. P.; MEYER JR, Víctor. Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. **RGPLP**, Lisboa, v. 17, n. 2, p. 43-57, ago. 2018. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164544642018000200004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 19 abr. 2021.

REIS, C. J. O. dos; CABRAL, S. 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**, Rio de Janeiro, RJ, v. 51, n. 4, p. 551–579, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/71172>. Acesso em: 21 out. 2021.

Reitor e governador de MS assinam termo para reforma do Morenã. UFMS, 2021. Disponível em: <<https://www.ufms.br/reitor-e-governador-de-ms-assinam-termo-para-reforma-do-morenao/>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

RESOLUÇÃO Nº 134, DE 25 DE JULHO DE 2017. Campo Grande, MS: UFMS, 2019.

Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=361300>>. Acesso em: 12 março 2023.

RESOLUÇÃO Nº 3, DE 7 DE JANEIRO DE 2020. Campo Grande, MS: UFMS, 2020. Disponível em: <<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=382928>>. Acesso em: 29 maio 2021.

RESOLUÇÃO Nº 93-COUN/UFMS, DE 28 DE MAIO DE 2021. Campo Grande, MS: UFMS, 2021. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2021/08/93_-Resolucao.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

RESOLUÇÃO Nº 53-COEX/UFMS, DE 21 DE SETEMBRO DE 2021. Campo Grande, MS: UFMS, 2021. Disponível em: <<https://proece.ufms.br/resolucao-no-53-coex-ufms-de-21-de-setembro-de-2021/>>. Acesso em: 29 maio 2021.

ROCHA, M. Reitoria avança no planejamento do Museu da Ciência e da Tecnologia. **UFMS**, Campo Grande MS, 2022. Disponível em: <<https://www.ufms.br/reitoria-avanca-no-planejamento-do-museu-da-ciencia-e-da-tecnologia/>> . Acesso em 25 fevereiro 2023.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97-120, 2009

SANDELOWSKI, M. Sample size in qualitative research. **Research in Nursing and Health**, 1995. 18(2), pp. 179-183.

SCAGLIONE, V. L. T.; GOLDCHLEGER, L. P. Revisitando os Cinco Modelos de Gestão Organizacional de Universidades. **XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU**. Arequipa, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347 a 369, jan. 2009. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>>. Acesso em: 23 Set. 2020.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO (Mato Grosso do Sul). Termo de Fomento n. 31036/2021. Disponível em: <<https://conveniar.fapex.org/PortalTransparencia/Default.aspx?txtNomeProjeto=&txtNomePessoaResponsavel=MARCELO+FERNANDES+PEREIRA&txtNomePessoaFinanciador=&txtDataAssinatura=&ddlCodStatusConvenio=10&ddlFiltroClassificacao=0&pagina=projetos#projetos>>. Acesso em: 8 dezembro 2022.

Sistema de Contratos e Convênios. Consulta Pública de Documentos Registrados na UFMS Disponível em: <<https://sicon.ufms.br/consulta-publica>> Acesso em: 12 março 2023.

SIEGFRIED, J.; ZIMBALIST, A. The economics of sports facilities and their communities. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 95- 114, 2000.

SILVEIRA, G. F. da. **O potencial de contribuição das parcerias público privadas (PPP) para a gestão universitária: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universitária Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 148. 2021.

SILVEIRA, G. F. da; MEYER, B. Parcerias Público-Privadas e Gestão Universitária: Análise da Implementação na Universidade Federal de Santa Catarina. **Anais do XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Florianópolis, 2019.

SILVEIRA, G. F.; MEYER, B. O Potencial de Contribuição das Parcerias Público-Privadas (PPP) para a Gestão Universitária: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista de Negócios**, v. 26, n. 2, p. 57-79, sep. 2021.

SIMA, J. & RUDA, ?? . Sport Governance and Operations: Governing economic flows in European professional football clubs. 1ª edição. Londres: Routledge, 2021.

SNOW, C. C.; THOMAS, J. 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.

SUTTO, G. Mineirão é exemplo do novo (e lucrativo) modelo de negócios do futebol. **INFOMONEY**, 2019. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/mineirao-e-exemplo-do-novo-e-lucrativo-modelo-de-negocios-do-futebol/>> . Acesso em: 26 fevereiro 2023.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819 a 846, jun. 2015. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51552>>. Acesso em: 23 Set. 2020.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **MANUEL DE COMPETÊNCIAS 2021**. Campo Grande, MS: UFMS, 2021. Disponível em: < www.ufms.br/manual-de-competencias/>. Acesso em: 28 abril 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **PDI 2020-2024**. Campo Grande, MS: UFMS, 2020. Disponível em: < <https://www.ufms.br/universidade/plano-de-desenvolvimento-institucional/>> . Acesso em: 30 abril 2021.

UFMS, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Carta de Serviços ao Usuário**. Campo Grande, MS: UFMS, 2021. Disponível em: < <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2021/08/Carta-de-Servicos-ao-Usuario-UFMS.pdf>> . Acesso em: 29 maio 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Estádio Universitário Pedro

Pedrossian (Morenão). Campo Grande, MS: UFMS, 2020. Disponível em: <<https://proece.ufms.br/diretorias/dice/morenao/>>. Acesso em: 24 julho 2022.

VALDO, J. P. DA S.; MELIM, J. I.; TEIXEIRA, R. V. A regulamentação das parcerias público-privadas como tática para aprofundar a privatização das universidades federais e do aparato público de ciência e tecnologia no Brasil. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 20, n. 1, p. e38031, 1 jun. 2021.

VAN HAM, H.; KOPPENJAN, J. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, v. 3, n. 4, p. 593-616, 2001.

VENTURINI, A. C. Comparando Padrões de Difusão em Políticas de Ação Afirmativa para Pós-Graduação no Brasil, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, DOI: 10.1080/13876988.2021.2011608.

WALDO, D. *The Study of Public Administration*. Garden City, NY: Doubleday, 1955.

WANG *et al.* Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review, *Public Management Review*, 2018. VOL. 20, NO. 2, 293-316.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 1, p. 1-19, 1976.

WILSON, W. O estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 56, n. 3, p. 349-366, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v56i3.236. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236>. Acesso em: 10 abr. 2021.

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

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos* / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA PESQUISA COM GESTORES DA UFMS

Público alvo: gestores da UFMS.

Método de aplicação: Entrevistas preferencialmente presenciais, podendo ocorrer por meio eletrônico.

Apresentação: Meu nome é Itamar Andrade Ferreira 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 UFMS 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 manutenção de sua infraestrutura, a UFMS dispõe de recursos financeiros, materiais e humanos suficientes para conseguir manter o Estádio Universitário Pedro Pedrossian?
- 2.4. Com relação à Lei nº 11.079/2004, conhecida como a Lei das PPP, o(a) senhor(a) qual seu conhecimento sobre o conteúdo desta legislação?
- 2.5. Seria viável adotar o modelo das PPP no Estádio Morenã? Porque?
- 2.6. Quais seriam os principais obstáculos que a UFMS teria para se adotar PPP no Estádio Morenã?
- 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? Porque?
- 2.8. Você acredita que a implantação de uma PPP para fazer a reforma, manutenção e gestão do Morenã, traria vantagens para a UFMS? Explique porque.

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 Itamar Andrade Ferreira 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 de gestores da UFMS 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. Você acredita que a gestão do Estádio Universitário Pedro Pedrossian por meio de PPP seria atrativo para o investimento privado? Porque? Como seria possível aumentar a atratividade da concessão do Morenã em regime de PPP para o setor privado?
- 2.4. Onde estão as potencialidades para PPP no Estádio Morenã?
- 2.5. Na Lei nº 11.079/2004 há algum empecilho para a aplicação de PPP nas IFES?
- 2.6. Considerando a realidade esportiva do nosso Estado, você acredita que haveria demanda de atividades esportivas suficientes para investimento privado no Morenã?
- 2.7. Você acredita que a gestão do Estádio por meio de PPP traria benefícios econômicos para a sociedade?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE IMPLANTAÇÃO DE PPP PARA O ESTÁDIO MORENÃO

1. **Criação de grupo de estudo:** A criação do grupo de estudo tem a finalidade de realizar proposição de normativa para utilização de PPP no âmbito da UFMS. Sugere-se que o grupo seja formado por representantes da Procuradoria Federal, Licitações, Finanças e Orçamento e Reitoria.
2. **Apresentação e discussão da normativa no âmbito do Conselho Universitário da UFMS.** É necessário o desenvolvimento das condições necessárias para que se obtenha apoio do conselho para a legitimação do projeto, assim como o estabelecimento de normas para a sua implantação e desenvolvimento.
3. **Criação da unidade gestora de PPP (PPP Unit) no âmbito da universidade.** Esta ferramenta revela uma importante estratégia na concepção, implementação e monitoramento de PPPs, além de contribuir para o aprendizado das organizações e entrega de melhores serviços à sociedade, podendo auxiliar na redução dos custos de transação como também agilizar a execução contratual do projeto. Esse grupo de pessoas ficará encarregado de implantar, gerir e acompanhar a PPP no âmbito da universidade
4. **Realização de estudos para a modelagem da concessão.** Fase onde são estabelecidos a previsão de receitas e despesas, investimentos, alocação de riscos, mecanismos de incentivo, metas, padrões de desempenho, mecanismos de pagamento, regime de desempenho, níveis de entrega dos serviços, garantias, dentre outros itens necessários para a organização do modelo de negócio a ser concedido.
5. **Publicização da contratação.** Deve-se utilizar diferentes formas de divulgação do projeto de forma intensiva para poder despertar o maior número possível de investidores interessados. Isso inclui publicações oficiais, *road shows* e divulgação na mídia.
6. **Publicação de edital para sondagem de mercado.** A sondagem de mercado é uma eficiente ferramenta de diálogo entre o público e privado, recomendada para atrair o investidor e tem como objetivo conhecer e entender o interesse do público potencial e suas demandas, além de subsidiar a tomada de decisão dos gestores na estruturação e implantação da PPP.
7. **Publicação de edital de Proposta de Manifestação de Interesse (PMI).** Ferramenta estratégica a ser utilizada na concepção e modelagem do arranjo colaborativo da PPP. Facilita o engajamento do parceiro privado e tem a função integradora entre a gestão e as possíveis empresas interessadas. Deve ser utilizada para capturar informações, ideias e projetos do setor privado.
8. **Seleção da proposta de manifestação de interesse mais vantajosa.** É importante que os

passos anteriores sejam bem sucedidos para que haja disputa pelo contrato entre os interessados e assim a UFMS possa ter condições reais de se escolher a proposta mais vantajosa. A proposta escolhida será submetida a licitação pública.

9. **Organização da licitação (edital e contrato):** Nesta etapa são realizados os procedimentos que antecedem a publicação da licitação, tais como: elaboração de minuta, constituição da comissão de licitação, publicação no diário oficial, dentre outros necessários para efetivação do processo de licitação.
10. **Apresentação pública da licitação e abertura de processo de consulta pública:** os documentos norteadores da licitação devem ser apresentados de forma pública e transparente em sessão aberta ao público com o objetivo de garantir a participação e a transparência da contratação. Posteriormente, os documentos devem ser deixados em consulta pública.
11. **Realização do certame licitatório:** Este processo deve ser revestido de transparência e governança, elementos essenciais à construção da confiança entre a UFMS e as empresas interessadas. Devem ser observados também as recomendações do Tribunal de Contas da União e as sugestões pertinentes recebidas na fase de consulta pública.
12. **Contratação:** Nesta etapa é fundamental que se tenha assessoria de especialistas da área jurídica para que se tenha segurança jurídica para ambos os parceiros. Cabe destacar a relevância do acompanhamento e fiscalização do contrato para garantir os resultados almejados.

**APÊNDICE D – CARTA DE APRESENTAÇÃO DO ROTEIRO DE IMPLANTAÇÃO
DE PPP PARA O ESTÁDIO MORENÃO AO GABINETE DA REITORIA DA UFMS**

Ao Senhor Reitor
Prof. Marcelo Augusto Santos Turine
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Cidade Universitária,
Campo Grande, Mato Grosso do Sul

Campo Grande, 24 de abril de 2023.

ASSUNTO: Protocolização de produção de mestrado profissional


Magnífico Reitor,

Sou servidor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Informo que fui aprovado na defesa de minha dissertação, no dia 30 de março de 2023, cujo tema é “Parcerias Público-Privadas na Educação Superior: um estudo de caso no Estádio Universitário Pedro Pedrossian da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul”. No intuito de colaborar com sua gestão e como resultado da minha pesquisa venho apresentar o documento “Roteiro de Implantação de PPP para o Estádio Morenã”, para sua análise e encaminhamentos.

Respeitosamente,

Itamar Andrade Ferreira
SEGEF/DICE/PROECE
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

APÊNDICE E - PROTOCOLO DE ENVIO DA CARTA DE APRESENTAÇÃO DO ROTEIRO DE IMPLANTAÇÃO DE PPP PARA O ESTÁDIO MORENÃO AO GABINETE DA REITORIA DA UFMS

Registro de Documentos	
Documentos	
Código: 914226	Anexos (0) Tramitações (2)  Documento Externo
 Este documento pertence a outra lotação.	
Localização Atual	SEDOC/AGECOM - SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO INSTITUCIONAL
Cód. Documento	914226
Número	s/n
Volume	1
Ano	2023
Tipo de Documento	Correspondência
Interessado	ITAMAR ANDRADE FERREIRA
Assunto	ENCAMINHA DOCUMENTO PARA O REITOR MARCELO TURINE, CONTENDO 3 FOLHAS.
Classificação	0711 - SERVIÇO POSTAL
Tempo de Guarda	Fase corrente: ATÉ A APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS
Situação	Ativo
Data de Expedição	24/04/2023 14:06
Lotação de Origem	SEDOC/AGECOM
Registrado Por	Daline Moína Matsunaka Dutra -
Data do Cadastro	24/04/2023 14:07
Observações	