

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
CENTRO DE EDUCAÇÃO E ENSINO A DISTÂNCIA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

ANA CLÁUDIA MENDES
JANDER PEREIRA DOS SANTOS
MARIA BENEDITA MENDES COSTA
SANDRO HENRIQUE GONÇALVES

**A ADOÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO E APLICABILIDADE AO
CONTEXTO BRASILEIRO.**

BARÃO DE COCAIS
2020

ANA CLÁUDIA MENDES
JANDER PEREIRA DOS SANTOS
MARIA BENEDITA MENDES COSTA
SANDRO HENRIQUE GONÇALVES

**A ADOÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO E APLICABILIDADE AO
CONTEXTO BRASILEIRO.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para a obtenção do diploma de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof.^a Dr. Miriam Assumpção e Lima

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

S237a Santos, Jander Pereira Dos .
A adoção das parecerias público-privadas no Brasil [manuscrito]: uma análise da evolução e aplicabilidade ao contexto brasileiro. / Jander Pereira Dos Santos. et al. - 2020.
28 f.: il.: , tab..

Orientadora: Profa. Dra. Miriam Assumpção Lima.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.
Centro de Educação Aberta e a Distância. Graduação em Administração Pública .

1. Administração de empresas. 2. Administração pública. 3. Parceria público-privada . 4. Serviço público. I. Costa, Maria Benedita Mendes. II. Gonçalves, Sandro Henrique. III. Mendes, Ana Cláudia. IV. Lima, Miriam Assumpção . V. Universidade Federal de Ouro Preto. VI. Título.

CDU 35.08

Bibliotecário(a) Responsável: Essevalter De Sousa-BIBI-ICSA/UFOP - CRB6a 1407



Universidade Federal de Ouro Preto
Centro de Educação Aberta e a Distância
Departamento de Gestão Pública
Curso de Bacharelado em Administração Pública



ATA

Em 14 de dezembro de 2020, às 19 horas, em uma sala virtual do Google Meet reuniu-se a Banca examinadora designada para avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso do(s) aluno(s):

Nome do(s) aluno(s)	Matrícula(s)
Ana Cláudia Mendes	16.2.7532
Jander Pereira dos Santos	16.2.6935
Maria Benedita Mendes Costa	16.2.7538
Sandro Henrique Gonçalves	16.2.7536

do Polo de Apoio Presencial de Carlos Chagas do Curso de Bacharelado em Administração Pública, na modalidade a distância, intitulado: **A ADOÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO E APLICABILIDADE AO CONTEXTO BRASILEIRO.**

- Aprovada**
Nota final: 6,5 pontos (em 7,0 pontos)
- Reprovada
- Pendente de resultados
- Ajustes pequenos
- Ajustes significativos

Mirian Assumpção e Lima, Dra.
Professora orientadora

Soraia da Conceição das Graças Bento
Membra

AGRADECIMENTOS

Até aqui o Senhor nos ajudou. (1 Salmuel 7.12);

Primeiramente queremos agradecer as nossas mães e pais por nos ter dado o privilégio de ter vindo ao mundo, e os suportes necessários, como também obter os conhecimentos adequados das quais se refletiram neste trabalho.

Segundo, à Universidade Federal de Ouro Preto- MG, por nos instruir adequadamente, com zelo, cuidado, dedicação e possibilitar-nos, sermos, cidadãos mais conscientes de nossos direitos e deveres através deste curso.

Por fim, agradecemos ao Centro de Educação Aberta e à Distância do Brasil – CEAD, seus professores e profissionais. A toda equipe do pólo de Barão de Cocais por nos proporcionar eternos momentos de conhecimento e felizes, a nós e aos nossos colegas da turma Administração Pública 2016.2 e a muitos outros cidadãos brasileiros a oportunidade de adquirir conhecimento e sua primeira graduação.

RESUMO

A formação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil deu-se a partir da aprovação da Lei 11.079/04. Desde então, esse novo arranjo de gestão pública compartilhada vem causando discussões sobre a sua aplicabilidade e sua efetividade. O objetivo deste trabalho é buscar investigar, como esse novo conceito de parcerias, contribui para a evolução da gestão pública brasileira, e para a desburocratização dos serviços públicos e efetivação da gestão compartilhada, por meio de uma pesquisa qualitativa descritiva, documental e bibliográfica. Na pesquisa, verificou-se que a adoção das PPPs se tornou uma boa alternativa para países como o Brasil, pois permite orientar o investimento e a gestão para diversos programas e projetos, bem como liberar recursos para realização de outros interesses da sociedade. No entanto, esse tipo de modalidade inovadora, ainda precisa de uma série de adequações, principalmente em relação à forma de contratação e os mecanismos de regulação.

Palavras-chave: Serviços Públicos, Gestão Pública, Gestão Pública Compartilhada, Parcerias Público-Privadas, Administração Pública

ABSTRACT

The formation of Public-Private Partnerships (PPPs) in Brazil took place after the approval of Law 11,079/04. Since then, this new arrangement of shared public management has been exerting its applicability and effectiveness. The objective of this work is to investigate how this new concept of partnership contributes to the evolution of Brazilian public management, and to the reduction of bureaucracy of public services and implementation of shared management, through a qualitative descriptive, documental and bibliographical research. In the research, it was found that the adoption of PPPs has become a good alternative for countries like Brazil, as it allows directing investment and management for several programs and projects, as well as freeing up resources to carry out other interests of society. However, this type of innovative modality still needs a series of adjustments, especially in relation to the form of contracting and regulatory mechanisms.

Keywords: Public Services, Public Management, Shared Public Management, Public-Private Partnerships, Public Administration

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1 A História das Parcerias Públicos e Privadas no Mundo e no Brasil.	10
2.2 Figura 1 – Fases, requerimentos e fatores críticos.....	13
2.3 O modelo tradicional de Gestão Pública.....	14
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	15
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	18
3.1 Quadro I – Resumo dos resultados de pesquisa.....	19
5 DISCUSSÕES DO TRABALHO	20
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
7 REFERÊNCIAS	23

1. INTRODUÇÃO

A crise econômica nos anos 1980 conduziu o Brasil a um processo de constantes reformas administrativas, infraestruturais e políticas, que culminou com rearranjos na forma de financiamento de atividades e cuja realização sempre esteve historicamente atribuída ao Estado. Como resultado dessas transformações surge por volta dos anos 90, o Programa Nacional de Desestatização (PND), na qual várias privatizações no Brasil foram realizadas. A princípio, o objetivo do governo era de aprimorar a infraestrutura pública, por meio de política permanente de investimentos patrocinada pelo setor privado (LIMA e COELHO, 2014).

Dessa forma, com a criação do PND, o Governo Federal emitiu diversos normativos, com vista a fomentar a iniciativa privada, a celebração de parcerias e efetivação do plano, dentre as quais se ressaltam: a Lei nº 8666/93, em que institui procedimentos, descrevem normas e preceitos que devem ser seguidos nos processos de licitações e contratos da Administração Pública e a Lei nº 8987/95, da qual dispõe sobre o regime de concessão das reformas. Contudo, tais leis, não se mostraram suficientes para que possa atrair investimentos privados a áreas onde o potencial de lucratividade ficou abaixo dos níveis almejados pelo setor privado (PAIVA e ROCHA, 2004).

Diante desse contexto, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) foram apresentadas pelo governo brasileiro como forma de recuperação da capacidade de investimento público, seguindo o modelo bem-sucedido de adoção no cenário internacional, dentre os quais, destacava-se o Reino-Unido. Dessa forma, as PPPs tornaram tanto acessível quanto compartilhável a gestão pública, pois possibilita outros atores serem inseridos e envolvidos no processo de gestão.

Assim, a partir da aprovação da Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004 inicia-se do processo de instauração das Parcerias Público Privadas no Brasil, sendo como uma estratégia do governo brasileiro na persecução de maior atratividade para o setor privado em setores carentes de investimento público (PECI e SOBRAL, 2007).

Este trabalho tem como objetivo buscar analisar, como esse novo tipo de cooperação em execução, financiamento e investimento entre o Estado e setor privado, tem contribuído para a evolução da gestão pública brasileira, para a desburocratização dos serviços públicos e efetivação da gestão pública compartilhada. Por meio da pesquisa documental e bibliográfica

serão examinados os impactos e desafios que a gestão pública brasileira teve antes, durante e após o processo de implantação.

O trabalho visa examinar como as PPPs - Parcerias Público-Privadas podem contribuir para que o Estado efetivamente concretize seus projetos, diante uma perceptiva de escassez e redução de recursos. E como esse novo modelo de gestão pública compartilhada pode contribuir para a evolução da gestão pública brasileira.

Também, foi realizada uma análise do modelo de Parcerias Público-Privadas adotadas no Brasil e no mundo, destacando-se as principais aplicabilidades, ganhos e impactos decorrentes da implantação do conceito. Isso, adequado à realidade pública brasileira.

Este artigo está dividido em 4 (quatro) seções além desta introdução que o apresenta. Na primeira seção apresentamos uma breve síntese sobre o contexto histórico no Brasil e no mundo da formação das PPPs. Posteriormente, uma breve explanação e abordagem de casos e aplicações ao âmbito brasileiro. E na seção seguinte, analisamos como esses relatos, contribuem ou contribuíram de alguma forma para concretização dos objetivos do Estado e a efetivação da gestão pública compartilhada. Na terceira seção descrevemos os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. E na última seção, são apresentados os resultados da mesma.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A História das Parcerias Público-Privada no Mundo e no Brasil

De acordo com o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC, 2010) que compõe a escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, as PPPs surgiram no âmbito das reformas administrativas, infraestruturais e políticas do Estado, ocorridas nas duas últimas décadas do século XX das quais restringiram a presença do Estado, seja por falta de recursos ou por necessidade de composição de superávit fiscal. Contudo, cabe ressaltar, alguns setores em que as PPPs se fizeram destaques de forma geral, como: saúde, transportes, educação e habitação.

Peci e Sobral (2007) relatam que esse novo tipo de financiamento teve o apogeu primeiramente no Reino Unido, por volta do final do século passado, quando se fazia a

necessidade de novos investimentos públicos e o governo se via esbarrado nos limites das questões fiscais e tendo como pano de fundo um projeto de Estado neoliberal. De todo modo, as PPPs no seu conceito restrito, expandiram-se com sucesso em países de herança anglo-saxônica, constituindo-se um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização (BORGES e PAISIN, 2003).

Além do Reino Unido podemos destacar a Irlanda, Portugal, Hungria, Eslovênia, República Tcheca e França como exemplos de países europeus que utilizaram modelos de PPPs para investimentos em infraestrutura e obtiveram sucesso. Já no contexto latino-americano, destacamos o Chile, Argentina, Peru, México e o Brasil como iniciativas de adequação à realidade mundial que se fazia e a necessidade de contenção dos gastos públicos, isso particularmente depois dos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Além de leis domésticas de responsabilidade fiscal também, que restringiam a capacidade de investimento dos Estados, em todas as suas instâncias (DI PIETRO, 2008).

As definições e características das Parcerias Público-Privadas apresentam significativas diferenças conforme aplicação em cada país. Para Dias (2014), as PPP's podem ser definidas como uma cooperação entre atores públicos e privados com um caráter durável, na qual os atores desenvolvem produtos e/ou serviços mútuos e que os riscos, custos e benefícios são divididos. Na definição de Grimsey e Lewis (2004), PPP é todo arranjo de provisão de infraestrutura pública em que um ente privado participa de alguma etapa de execução (projeto, implantação e gestão).

Mediante isto, podemos considerar que as PPPs são um instrumento do Estado capaz de envolver atores privados no processo da gestão pública, que esta atração e compartilhamento são capazes de produzir um resultado ou produto final, com intuito de atender alguma carência do setor e algum interesse de ambas as partes, isso em um determinado espaço de tempo.

No Brasil, o processo das parceiras tomou força no governo de Fernando Henrique Cardoso, porém a Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP só foi sancionada em 30 de dezembro de 2004 e a Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004) já no governo Lula (DIAS, 2014). Em 4 de março de 2005, o Decreto nº. 5385/05 passou a regular o órgão responsável pela gestão desse tipo de colaboração, a nível federal, criando um Comitê Gestor (CGP) de PPP's.

O grupo assemelhava-se com outros órgãos de gestão colegiada existentes no Executivo brasileiro e era composto por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

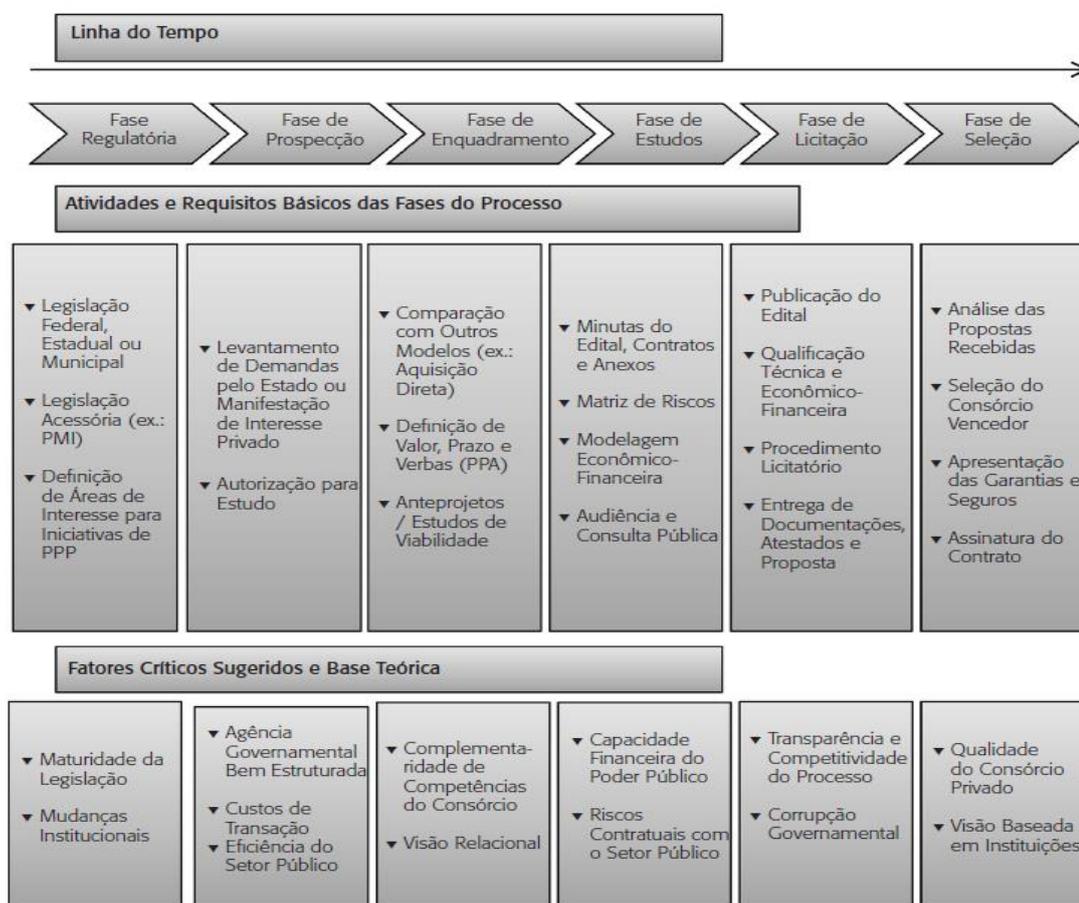
O primeiro estado a legislar sobre as PPPs foi Minas Gerais por meio da (Lei nº. 14.686, de 16 de dezembro de 2003), seguido por Santa Catarina, Lei nº. 12.930, de 4 de fevereiro de 2004, São Paulo, (Lei nº. 11.688, de 19 de maio de 2004) Goiás, (Lei nº. 14.910, de 11 de agosto de 2004) e por fim, Bahia (Lei nº. 9.290 de 27 de dezembro de 2004). Como se verifica depois da promulgação da Lei nº. 11.079/2004 diversos estados criaram suas leis acerca das PPPs (CPDOC, 2010).

De acordo com a Lei nº 11.079/04, para verificação de enquadramento de um contrato administrativo como uma PPP, é necessária observância de algumas premissas básicas: (1) o contrato envolve a realização dos projetos de construção, financiamento, operação e transferência de bens ao poder público; (2) a duração do contrato varia entre 5 e 35 anos e seu valor seja superior a R\$ 20 milhões; (3) há possibilidade de complementar a arrecadação da tarifa com contraprestação pública; (4) o pagamento público condicionado à efetiva prestação do serviço e ao desempenho do parceiro privado; (6) o pagamento público garantido por seguro ou garantias emitidas por fundo garantidor (THAMER e LAZZARINI 2015).

Inspirado nos modelos de legislação de outros países, principalmente pelas iniciativas inglesas, o Brasil definiu duas modalidades de parcerias: *a administrativa*, cuja origem é anglo-saxônica, em que o contrato firmado coloca o órgão público como usuário direto ou indireto do serviço oferecido, ou seja, o destinatário dos serviços é a própria administração pública ou a coletividade. E *a patrocinada*, cuja origem vem das parcerias públicas francesas, onde o serviço oferecido ao público possui uma determinada cobrança tarifária e um complemento com recursos públicos, onde é cobrada posterior uma tarifa dos usuários do serviço ou serviços (THAMER e LAZZARINI 2015).

Segundo Thamer e Lazzarini (2015) para desenvolvimento de um projeto de PPP no Brasil, deve-se ater a diversas etapas, conforme a característica da parceria e atividades necessárias que serão executadas. Na figura 1, os autores demonstram o processo genérico e as fases pré-contratuais de um projeto de PPP.

Figura 1 - Fases, requerimentos e fatores críticos no desenvolvimento de PPPs.



Fonte: THAMER e LAZZARINI, 2015.

Um processo de desenvolvimento de uma PPP deve passar pelas atividades e requisitos básicos a serem preenchidos, por exemplo: a análise dos elementos, que podem ser fatores críticos de sucesso, das quais se caracterizam como resultados favoráveis e absolutamente necessários para o atingimento dos objetivos. Todavia, ainda que a lei regularize as questões mais importantes relativas aos projetos de PPPs, para De Brito e Silveira (2005), as premissas para o sucesso dessas parcerias devem ser definidas em cada contrato, como a alocação dos riscos, os mecanismos de controle, metas e os padrões de desempenhos.

A aprovação da Lei nº 11.079/04 representou o primeiro passo de um importante processo de consolidação das Parcerias Público-Privadas como mais uma forma de viabilizar os investimentos no país. Além de propiciar uma evolução no modelo tradicional de gestão

pública brasileira, com a possibilidade de emergência estratégica de outros atores que podem sim constituir parceiros para suprir as demandas sociais (PECI e SOBRAL, 2007).

2.2 O modelo tradicional de Gestão Pública

A questão da ineficiência nas organizações públicas não é um caso particular dos organismos públicos brasileiros. Contudo, se fizermos uma avaliação mais detalhada, veremos que os problemas de ineficiência das organizações públicas não só estão atrelados à questão dos modelos e estratégias de gestões adotadas, mas estão diretamente relacionados à questão da burocrática x política nesse contexto. A burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, pressupõe certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação (SARAIVA, 2002).

Nesse sentido, questionamentos surgem em decorrência da aplicação da burocracia aplicada ao contexto público. Em regra, a burocracia surge com intuito de racionalizar as atividades, dar maior eficiência e impessoalidade aos tratamentos dentro de um ambiente organizacional. Ademais, a burocracia em aderência ao contexto público veio com intuito de limitar a atuação dos agentes públicos e evitar o nepotismo no setor. Nesse sentido, questionamentos surgem em decorrência da aplicação da burocracia aplicada ao contexto público. Em regra, a burocracia surge com intuito de racionalizar as atividades, dar maior eficiência e impessoalidade aos tratamentos dentro de um ambiente organizacional. Ademais, a burocracia em aderência ao contexto público veio com intuito de limitar a atuação dos agentes públicos e evitar o nepotismo no setor.

Considera fundamental o movimento de constituição do Estado moderno, em que houve a concentração dos meios de violência e administração e em que o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal. A administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. (DE ARAGÃO, 1997, p. 105).

Weber (1999) acreditava que o principal problema da burocracia, não era a questão administrativa ou organizacional, e sim política. Quando levamos essas ponderações para o universo público (Estado), vemos que os problemas quando há ineficiência e falta de inovação estão estritamente ligados às relações políticas e os entraves que se encontram em fazer um

Estado mais produtivo, em prestar serviços de qualidade e ser efetivo nos projetos de desenvolvimento estatal. Porém, o senso comum remete o Estado como moroso, tendo como percepção um viés conceitual da análise das disfunções burocráticas, o que ocorre em qualquer ambiente organizacional.

Nesse sentido, observa-se um movimento lento para as questões quanto à inovação no setor público quando comparadas com outros setores em decorrência dessas questões burocráticas e políticas. Esse movimento indolente em decurso das atividades e aparelhamento do Estado resulta-se às vezes, pelas leis e regras que são definidas a âmbito de atuação de suas funcionalidades. O poder público se exerce a partir de um aparelhamento burocrático e, nele, de servidores com prerrogativas funcionais públicas. O comportamento individual ou coletivo no âmbito das organizações públicas é regido por um princípio geral weberiano "das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos" (WEBER, 1999, p.198).

Em um quadro de percepção negativa do poder público e de gestão, o que se vê é um movimento que tenta o ajustamento da estrutura e da desburocratização das organizações públicas, absorvendo tendências inovadoras de outros países, quanto os aspectos de inovação em gestão, como por exemplo: gestão-participativa, gestão-democrática, gestão-compartilhada ou participação colaborativa com a finalidade de alcance efetivo dos projetos do Estado. Conquanto, em um quadro de liberdade econômica, que objetiva a promoção de altos níveis de desenvolvimento social, econômico e que se permeia o contexto atual.

Uma carência e apatia devidas, porventura, à raiz genética da "Private Finance Initiative", enquanto epicentro do fenômeno PPP, que, como Phillipe Cossalter e Bertrand du Marais assinalam de forma impressionante, se desenvolveu originariamente num quadro de verdadeiro ascetismo legal sob o mote "make deals, not rules", contribuindo para afirmar a iniciativa britânica conservadora num plano predominantemente econômico e retirando premissa à construção de uma dogmática jurídica própria. (AZEVEDO, 2008, p. 09).

No setor público, cada vez mais o Estado é obrigado a se adequar para atender seu principal cliente, ao cidadão, tendo como observância a realidade e o contexto atual da sociedade. Assim, exige-se, programas que flexibilizem a gestão pública, tornando sua máquina administrativa mais barata, ágil e receptiva à inovação gerencial e à autonomia administrativa (SILVA,1994).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método apresentado enquadra-se na pesquisa qualitativa, de abordagem descritiva, utilizando como técnica a pesquisa bibliográfica e documental, com a finalidade de analisar as Parcerias Público-Privadas, suas aplicações, impactos e desafios na gestão pública brasileira. Na pesquisa qualitativa, os pesquisadores buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e nem se submetem à prova de fatos (GERHARDT e SILVEIRA, 2009). A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites (DA FONSECA, 2002, p. 32). Para Gil (2007, p. 44), os exemplos mais característicos desse tipo de pesquisa são as que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema. Já a pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, porém utiliza fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais etc. (DA FONSECA, 2002, p. 32).

O levantamento bibliográfico e documental foi feito por meio de pesquisa no ambiente web inicialmente, na qual foram encontradas 230.000 mil referências com a palavra “parceria público-privada”, isto no Google Acadêmico. Também foi criado um filtro por período entre os anos 2000 a 2020 e que em seguida realizada a busca com as seguintes palavras – chaves: "parceria público-privada", “administração pública", "parcerias público-privadas nos serviços públicos" e "parceria público-privada um novo modelo gerencial". Dessa busca, foram encontrados 13 documentos com as palavras - chaves selecionadas entre os meses de agosto a setembro de 2020.

A análise dos dados como critério de seleção da base documental, se deu por leituras iniciais de partes dos textos obtidos, como exemplo: os resumos, as introduções e as considerações finais, para que assim fossem selecionados os documentos que poderiam ser utilizados no aprofundamento da análise-pesquisa, que se resultaram em 7 artigos selecionados.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

No quadro I apresentam os resultados obtidos por meio do método explicitado, com a indicação dos autores e data de publicação dos artigos, seguido do título da pesquisa, do resumo e o método utilizado. O quadro apresenta ordem cronológica dos dados.

Quadro 1 – Quadro resumo dos resultados da pesquisa.

Autor	Título	Resumo da Pesquisa	Método Utilizado
DINIZ (2000)	A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado	Analisa, a partir de uma perspectiva histórica, os padrões de articulação entre os setores público e privado no Brasil, ao longo das várias fases da industrialização por substituição de importações, confrontando-os com o momento atual, marcado pela desestruturação dos antigos canais de articulação Estado-sociedade, sem a criação de formatos institucionais alternativos para a negociação entre elites estatais e interesses organizados.	Abordagem comparativa, contrastando o caso brasileiro com as experiências de outros países, em momentos decisivos de sua trajetória, marcados pela reestruturação econômica e redefinição de estratégias de desenvolvimento.
SARAIVA (2002)	Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático	O objetivo do artigo é descortinar as manifestações da cultura organizacional em uma organização de caráter público, tendo a questão do foco no cidadão um papel preponderante na análise, para isso particularmente destacando as relações existentes entre a cultura da organização e as normas burocráticas.	Pesquisa qualitativa, Foram realizadas trinta entrevistas em profundidade com funcionários de uma universidade pública para identificar os principais aspectos do trabalho.
PASIN e BORGES (2003)	A nova definição de Parceria Público-Privado e sua aplicabilidade na Gestão de Infraestrutura Pública.	Situar a PPP como uma alternativa possível para a realização de empreendimentos de infraestrutura social ou estrategicamente prioritários, com retorno financeiro desconhecido ou de baixa expectativa, em um contexto de restrição à realização de gastos públicos, contribuindo para sua discussão com os setores público e privado.	Ensaio teórico que sistematiza informações sobre a nova definição restritiva de Parceria Público Privado (PPP) no Brasil, referente à gestão de projetos de infraestrutura, suas oportunidades e limitações.
PAIVA e ROCHE (2004)	Parceria Público-Privada: o papel do Senado Federal na	O artigo faz uma conceitualização do projeto de lei enviado pelo Governo Federal do contexto no qual se insere as PPP brasileiras e os principais aspectos.	Análise descritiva do processo de aprovação da lei n. 11.079, de 2004 no Senado brasileiro.

	discussão e aprovação da lei n. 11.079, de 2004.		
DE BRITO e SILVEIRA (2005)	Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro	Elucida o modelo brasileiro de parcerias público-privadas e a formaliza uma discussão teórica acerca da justificativa de se adotar um programa de parcerias, com destaque para a estrutura contratual e os riscos mais usuais.	Análise teórica do modelo brasileiro de parcerias público-privadas
PECI e SOBRAL (2007)	Parceria Público - Privadas: análise comparativa das experiências britânicas e brasileiras	Busca identificar as principais semelhanças, assim como destacar as diferenças que se fazem presentes no processo de transferência do modelo de PPP para o contexto brasileiro.	Análise comparativa do modelo das Parcerias Público-Privadas adotado no contexto inglês com o modelo concebido pelo governo brasileiro
MARQUES e SILVA (2008)	As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações	Realizar um balanço da implementação das PPP em Portugal, refletindo-se sobre o seu desempenho apresentando suas lições e recomendações em dois sectores distintos (água e rodoviário)	Técnica de estudo de caso nos setores rodoviário e serviços de água e de águas residuais de Portugal.
AZEVEDO (2008)	As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de Uma Nova Governação Pública	A tese em questão procura demonstrar o posicionamento entre privatização e contratação tradicional releva o conceito de PPP, passando pelo ressurgimento do contrato até abordar o Value for Money como proposta para os cenários das PPPs.	Análise das informações trazidas na tese e as conclusões para o cenário em que está inserido.
PECI <i>et.al.</i> (2012)	Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica versus política	Analisa a experiência de Minas Gerais no âmbito de sua reforma administrativa durante o período de 2003 a 2008. Foram analisados três projetos propostos em 2003: concessão para exploração da Rodovia MG-050, construção e gestão do Complexo Penal da Região Metropolitana de Belo Horizonte e construção e gestão de campus da Universidade Estadual de Minas Gerais.	Para consecução dos objetivos desenvolveu-se pesquisa de campo, no decorrer do ano de 2008, por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes do governo que atuaram nos projetos.
CARDOSO e	Parcerias	O artigo analisa, de forma crítica e	O artigo utiliza uma

<p>MARQUES (2014)</p>	<p>Público-Privadas (PPP): Uma década da Lei 11.079/04 – Uma análise crítica – modernização da administração pública em face da reforma do Estado.</p>	<p>didática, o alcance da efetiva modernização do Estado brasileiro, no contexto da consolidação do modelo gerencial de Administração Pública; buscando analisar as importantes influências externas para o modelo brasileiro de PPP e traçar um efetivo panorama das formas de delegação dos serviços públicos, a partir da percepção dos mecanismos de descentralização.</p>	<p>proposta metodológica por meio de pesquisa doutrinária, legal, jurisprudencial e de estudo de caso.</p>
<p>LIMA e COELHO (2014)</p>	<p>Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil</p>	<p>Efetuar levantamento das condições referentes à distribuição de risco nas formalizações das parcerias público-privadas no Brasil, a partir do marco legal que instituiu tal forma de implantação de equipamentos sociais no Brasil.</p>	<p>Pesquisa qualitativa documental de como os fatores de riscos estão sendo alocados e distribuídos em 15 contratos celebrados, buscando determinar como são mitigados os riscos inerentes entre os parceiros públicos e privados.</p>
<p>THAMER e LAZZARINI (2015)</p>	<p>Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas</p>	<p>O artigo busca identificar e testar fatores críticos para que as PPPs avancem ao longo das fases pré-contratuais, por meio de um modelo de regressão econométrico denominado Poisson e de uma amostra de 177 projetos de PPP desenvolvidos nos estados brasileiros.</p>	<p>Pesquisa de natureza quantitativa, hipotética e dedutiva. Partimos de um referencial teórico para estabelecer hipóteses a serem testadas estatisticamente por meio de dados de campo.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Após aplicação dos critérios de seleção dos documentos relacionados no quadro I, identificamos os 4 (quatro) artigos e 1 (uma) tese para aprofundamento da análise dos resultados.

Os 4 (quatro) artigos selecionados foram: *Parceria Público- Privadas: análise comparativa das experiências britânicas e brasileiras*, de Peci e Sobral (2007); *Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas*, de Thamer e Lazzarini (2015); *Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil*, de Lima e Coelho (2014); *Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma década da Lei 11.079/04 – Uma análise crítica – modernização da administração pública em face da reforma do Estado*, de Cardoso e Marques (2014) e a tese de AZEVEDO (2008) com o título *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de Uma Nova Governança Pública*.

5. DISCUSSÕES DO TRABALHO

No Brasil, as discussões de Parcerias Público-Privadas se iniciam em meados de 1994, a partir das mudanças e reformas do Estado e com a introdução do modelo da Administração Pública Gerencial. Cardoso e Marques (2014) relatam que essa influência foi trazida ao país pela primeira ministra britânica Margaret Thatcher. Contudo, só com a aprovação da Lei nº 11.079, em 2004, foi permitido à contratação desse tipo de parceria entre o Estado e o setor privado, isso no governo Lula. Desde então, várias discussões sobre o seu avanço, riscos e evolução para modernização da administração pública brasileira vem sendo realizadas em torno desse tipo de parceria.

No texto sobre análise comparativa da experiência britânica e brasileira na adoção das Parcerias Público-Privado, Peci e Sobral (2007) destaca que as principais semelhanças entre os modelos estão relacionadas na forma como os países encontram-se no quadro de reformas estruturais, principalmente no que está relacionado à desestatização, regulação e flexibilização da gestão pública. No entanto, os dois modelos se diferem principalmente no enquadramento jurídico. Segundo esses mesmos autores, no Brasil, para adoção da PPP foi necessária uma nova modalidade jurídica, um modelo híbrido entre a lógica jurídica francesa e a racionalidade econômica inglesa (PECI e SOBRAL, 2007). Ainda nessa linha, Thamer e Lazzarini (2015) destacam que a modalidade adotada no Brasil seguiu duas vertentes: a administrativa e a patrocinada.

Na primeira a remuneração do setor privado é feita por meio de recursos orçamentários e o destinatário é a própria administração pública ou a sociedade. E já na segunda, os recursos públicos são complementados com a cobrança de tarifas dos usuários do serviço em questão.

Lima e Coelho (2014) destacam que a principal novidade junto a essa nova legislação de modalidade de concessão é a vertente denominada patrocinada, pois a modalidade administrativa já era utilizada nas formas de contratação no modelo jurídico no Brasil. Segundo os

autores, essa nova forma de concessão ocorreu principalmente para que o Brasil pudesse trazer novas alternativas de investimentos de interesses privados no serviço público. Em sua tese sobre as parcerias público-privadas como instrumento de uma nova governação pública, Azevedo (2008) reforça que os principais avanços dessa forma de contratação estão no compartilhamento dos riscos, dos custos e dos recursos relacionados aos produtos e serviços prestados pelo setor privado. Entretanto, a falta de aprimoramento dos mecanismos de controle dessa modalidade no Brasil vem causando discussões entre os estudiosos do assunto.

Segundo Cardoso e Marques (2014) um bom mecanismo de controle, bem como a efetiva participação da iniciativa privada para configuração desse modelo, depende de um maior comprometimento por parte do Estado para que se dê a real implementação do princípio da eficiência. Além disso, um processo de controle bem estruturado inibe altos índices de corrupção nos estados e é importante no quesito a atração de investimento em infraestrutura vinculado a contratos de longa duração (THAMER e LAZZARINI 2015).

Em seu estudo sobre os fatores críticos que influenciam o avanço das iniciativas das PPPs no Brasil, Thamer e Lazzarini (2015) fazem uma análise de regressão de uma amostra de 177 projetos desenvolvidos nos estados brasileiros, seguindo a nova modalidade de contratação.

Dentre os principais resultados encontrados desta análise, destacam-se, a importância de o poder público criar e estimular agências especializadas no modelo para a interface com o prestador de serviço e definir modelos regulatórios que incentivem o envolvimento do setor privado desde o início da concepção dos projetos. Nesse mesmo estudo Thamer e Lazzarini (2015) avaliam hipóteses de ganhos em eficiência advindos dessa nova modalidade. Foi comprovada, uma redução de custo nas transações quando existem interfaces especializadas entre os parceiros. Entretanto, os autores ressaltam que para o sucesso das Parcerias Público-Privadas é necessário maiores investimentos em recursos humanos especializados para gerenciamento dos serviços públicos e

privados, pois isso impacta diretamente a redução de custos de coordenação e transações incorridos durante o desenvolvimento desses projetos.

Peci e Sobral (2007), nessa mesma linha de raciocínio, ressaltam que independente das vantagens econômicas do modelo de PPP, a existência de um bom gestor público e de uma liderança política é condição *sine qua non* para sua execução, sobretudo em um momento onde contratos de PPPs ainda não são muito conhecidos e despertam desconfiança por parte do setor privado e das instituições contratantes.

De todo modo, para os autores, ficou demonstrado que de fato a utilização das PPPs é uma realidade no contexto brasileiro e quem vem tomando força a cada ano. Esse novo tipo de modalidade de gestão democrática e inovadora, ainda precisa de adequações, principalmente no que se diz respeito à fase contratual e regulatória. Porém, os avanços dessa modalidade na desburocratização e eficiência do serviço público já é uma realidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar como as PPPs seus impactos para a evolução da gestão pública brasileira e também sua desburocratização. Quais os desafios das parcerias público-privadas nas questões da Administração Pública brasileira. Nesse sentido, as parcerias público-privadas, mostraram-se como uma tentativa do Estado em buscar uma maior atratividade de recursos do setor privado, para áreas ainda deficientes de investimentos públicos (DE ARAUJO, 2019), com intuito de gerar melhorias, reforços na gestão, execução, financiamento e qualidade dos serviços que são aplicados com recursos públicos. Há de se ressaltar também, que essas parcerias, têm se tornado, cada dia mais, uma ferramenta importante na prestação de serviços públicos e isso tornará nítido no estudo realizado. Como por exemplo: um aumento da colaboração desse tipo de serviço nos últimos anos no Brasil, principalmente para o desenvolvimento e operação de infraestrutura (CARDOSO e MARQUES, 2014).

Dentre os impactos positivos analisados, podemos destacar o compartilhamento de riscos entre a administração pública e o setor privado, que passaram a dividir os riscos dos investimentos e eficiência na prestação de serviço (AZEVEDO, 2008), além do financiamento pelo setor privado, tendo em vista que o poder público por muitas vezes não dispõe do valor integral para realizar a iniciativa de seu interesse e a melhoria da qualidade do serviço prestado (CAMACHO, 2008). Entretanto, apesar de muitas vantagens as pps podem oferecer também sérios riscos,

caso sua adoção seja feita sem um bom planejamento e sem mecanismos de controle, afetando a eficiência na realização do serviço prestado (LIMA e COELHO 2014). Neste sentido, segundo Amaral (2019), pode ocorrer a possibilidade de endividamento público, o que pode trazer alguns problemas futuros para o governo.

Nesse contexto, Thamer e Lazzarini (2015), ressaltam que é importante que sejam realizadas correções de eventuais distorções no ciclo pré-contratual, como forma de evitar problemas futuros e que refletirão negativamente durante todo o contrato. Além disso, as agências reguladoras são de suma importância e devem agir no suporte e na fiscalização da gestão das Parcerias Público-Privadas. Sendo assim, conclui-se com este trabalho que a adoção das PPPs se tornou uma adequada alternativa para países como o Brasil, pois permite orientar melhor os investimentos em gestão pública, e liberar recursos para outras áreas de interesse da sociedade. A eficiência na redução de custos e prazos foi comprovada nos artigos analisados. Porém esse tipo de modalidade inovadora, ainda precisa de uma série de adequação, principalmente em relação à forma de contratação e os mecanismos de regulação.

Além disso, a importância de gestores públicos competentes e especializados no assunto é uma condição fundamental para o sucesso dessa parceria. Quanto às limitações da pesquisa, destaca-se a baixa dispersão da amostra tendo em vista casos recentes e aplicações ao contexto público e também por mais que as palavras chaves utilizadas no método de seleção da base documental apareçam em diversos artigos, o que dificulta uma análise mais aprofundada sobre o tema.

Por fim, outra via de pesquisa referente ao tema de PPPs seria verificar um melhor entendimento dos benefícios para a sociedade, além de estudos que buscam compreender a eficiência dos contratos e prazo de conclusão dos projetos, bem como os mecanismos de controle e regulação do modelo, buscando maior transparência e eficiência no processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Camila da Cunha Souza. **A Repartição de Riscos em Contratos de Parcerias Público-Privadas: Estudo de caso da MG-050**, São Paulo, 01 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-reparticao->

[de-riscos-em-contratos-de-parcerias-publico-privadas-estudo-de-caso-da-mg-05>](#). Acesso em: 19 junho de 2020.

AZEVEDO, Maria Eduarda. **As parcerias público-privadas: instrumento de uma nova governação pública. 2008.** Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; PASIN, Jorge Antonio Bozoti. **Parcerias Público Privadas.** In: Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p.173-196, dez. 2003.

BRASIL. Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, **institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o **regime de concessão e permissão da prestação de serviço público** previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de gerência pública.** Revista de Administração Pública, v. 42, n. 2, 2008, p. 391-410.

CAMACHO, Bruno Sanna. **Parcerias público-privadas - Conceito, princípios e situações práticas,** São Paulo, 10 de junho de 2008. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/62352/parcerias-publico-privadas-conceito-principios-e-situacoes-praticas>> Acesso em: 19 Junho de 2020.

SILVA, C. E. S. **Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 28(3):211-28, out./dez. 1994.

CARDOSO, G.; MARQUES, S. **Parcerias público privadas (PPP): uma década da Lei 11.079/04—uma análise crítica—modernização da administração pública em face da reforma do Estado.** Publica Direito. online. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos> > Acesso em: 22/07/2020.

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Parcerias Público-Privadas (PPP).** Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2010.

DE ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, 1997, p. 104-132.

DE ARAUJO, Taís Filgueiras Ferraz de. **O Gestor Público e as Parcerias Público-Privadas: Avanços e Desafios,** São Paulo, 03 de junho de 2019. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-gestor-publico-e-as-parcerias-publico-privadas-avancos-e-desafios/> >. Acesso em: 19 jun. de 2020.

DE BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro.** Revista do Serviço Público, v. 56, n. 1, 2005, p. 7-21.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública:** Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Osório Carvalho. **Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas.** 2014. 335 f. 2014. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)-Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

DINIZ, Eli. **A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 7, n. 14, 2000.

FONSECA, João José Saraiva da. Apostila de metodologia da pesquisa científica. João José Saraiva da Fonseca; 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa.** Plageder, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GLASS, G. V - **Primary, Secondary and Meta-Analysis of Research: Educational Research** - v. 5, nº 10, Nov de 1976, p. 3-8.

GRIMSEY, Darrin & LEWIS, Mervyn K. – **Public Private Partnership The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance** - Edward Elgar, Cheltenham – UK – Northampton, MA, USA, 2004.

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

MARQUES, Rui Cunha; SILVA, Duarte. **As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações.** Tékhné-Revista de Estudos Politécnicos, n. 10, 2008, p.33-50.

PAIVA, Silvia Maria Caldeira; ROCHE, C. Alexandre A. **Parceria público-privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da lei n. 11.079, de 2004.** Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2005.

PASIN, Jorge Antonio Bozoti; BORGES, Luiz Ferreira Xavier. **A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública.** 2003.

PECI, Alketa *et al.* **Parcerias público-privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política.** Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 15, n. 1, 2012.

PECI, Alketa & SOBRAL, Filipe - **Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa das Experiências Britânica e Brasileira** – Cadernos da EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV, Brasil, V.5, nº2, junho de 2007.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. **Cultura organizacional em ambiente burocrático**. Revista de Administração Contemporânea, v. 6, n. 1, 2002, p.187-207.

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

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UNB, v. 2, 1999.