



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Jackson José Basso

**Quadro para Avaliação de
Private Finance Initiative (PFI)
da Força Aérea Brasileira
(Volume I)**

Jackson José Basso **Quadro para Avaliação de *Private Finance Initiative (PFI)* da Força Aérea Brasileira (Volume I)**

UMinho | 2016

outubro de 2016



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Jackson José Basso

**Quadro para Avaliação de
Private Finance Initiative (PFI)
da Força Aérea Brasileira
(Volume I)**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando F. Tavares

DECLARAÇÃO

Nome: **Jackson José Basso**

Endereço electrónico: **jackson.basso@gmail.com**

Telefone: **+(55) 61 98153-8100**

Número do Bilhete de Identidade: **501.421 MD/COMAER-Brasil**

Título dissertação: **Quadro para Avaliação de *Private Finance Initiative* (PFI) da Força Aérea Brasileira.**

Orientador: **Professor Doutor António Fernando F. Tavares**

Ano de conclusão: **2016**

Designação do Mestrado: **Mestrado de Administração Pública**

DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO EM VIGOR, NÃO É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DE QUALQUER PARTE DESTA DISSERTAÇÃO.

Universidade do Minho, 07 de outubro de 2016.

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Deus, Pai eterno, fonte sagrada presente em minha vida, agradeço por sempre me amparar, principalmente ao longo da realização do Mestrado em terras portuguesas.

À minha querida mãe, Bernardete, por ter-me incentivado a estudar, buscar objetivos e atingi-los, evoluir, pois se algo foi alcançado por mim até hoje, devo muito a essa senhora que, mesmo viúva, trabalhou muito, esforçou-se e abdicou de muitas coisas para a minha criação e desenvolvimento.

Aos meus filhos Gabriela e Vinícius e, também, à minha namorada Geisiane, por terem me oferecido amor, carinho, apoio e estímulo nos momentos em que mais necessitei, além de compreensão pelo tempo de afastamento e esforço. Vocês três são verdadeiras bênçãos divinas que completam minha vida e me fazem compreender a essência da felicidade.

Pela confiança depositada e pela oportunidade de crescimento intelectual, cultural e profissional, agradeço à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA) que me incumbiu de acrescentar valor ao Comando da Aeronáutica.

Ao meu orientador, Professor Doutor António Fernando F. Tavares, registro especial agradecimento por ter aceitado orientar esta investigação, pelo espírito sempre bem-disposto e cordialidade ímpar, pelas orientações e sugestões absolutamente lúcidas e precisas, pelos conhecimentos transmitidos e pela amizade que permitiram atingir o melhor resultado de minhas capacidades. Algumas pessoas tornam-se importantes pelo que alteraram em nosso passado, outras, pela orientação daquilo que poderemos construir doravante.

Pelos conhecimentos transmitidos e inestimáveis ensinamentos, não somente durante as aulas, mas também nas conversas esclarecedoras e nos debates construtivos, agradeço aos professores Joaquim Filipe Araújo, Sílvia Mendes, Pedro Camões, Ranniery Mazzilly, Magnus Emmendoerfer e Henrique Capelas, todos sempre gentis e de trato aprazível durante o transcorrer do Mestrado de Administração Pública.

À Dra. Estela Vieira, meus agradecimentos pela cordialidade, disponibilidade para resolução de problemas e apoio no processo de seleção, matrícula, adaptação e conclusão dos estudos na Universidade do Minho.

Às amigas e aos amigos, colegas de curso e de convívio em Portugal, deixo, por fim, um abraço fraterno e o meu muitíssimo obrigado! Tenham plena certeza de que todos me ajudaram nesta fase importante de minha vida. O apoio de vocês também foi essencial para continuar seguindo em frente!

RESUMO

O papel do Estado no desenvolvimento e consolidação de uma sociedade, apesar de tradicional, é tema atual e relevante que a Administração Pública, enquanto área do conhecimento científico, busca explicar. Ao longo do tempo, as crescentes restrições orçamentárias levaram instituições públicas, dentre elas a Força Aérea Brasileira, a reduzir seu tamanho e buscar novas formas de gestão e captação de recursos e de negociar com o Setor Privado, sendo uma delas a *Private Finance Initiative* (PFI). No âmbito das parcerias, onde estão situadas as PFI, nem sempre os resultados planejados são atingidos, principalmente nos projetos que envolvem a Defesa Nacional. Dessa forma, a partir do conceito de soberania e da finalidade de existência das Forças Armadas brasileiras, o presente trabalho de investigação teve por escopo as PFI oriundas do ramo aeronáutico de defesa. De caráter qualitativo, as ações de investigação procuraram identificar as PFI e seus fatores críticos, entender como os fatores críticos as afetam e identificar estruturas para sua avaliação, com o objetivo de desenvolver um quadro estruturado para avaliação das PFI da Força Aérea Brasileira (FAB), de forma a contribuir para elas atingirem os resultados planejados. Esse objetivo, somado ao contexto interdisciplinar que envolve o tema da investigação e à necessidade de um adequado arcabouço teórico de referência ensejaram a adoção da Economia dos Custos de Transação como pressuposto teórico da pesquisa. Para além disso, a interdisciplinaridade ensejou o estabelecimento de uma conexão entre as diferentes áreas epistemológicas de influência, realizada por intermédio da tradicional dicotomia público/privado. O contexto em que se situam, a influência política exercida no seu desenvolvimento e as experiências exitosas apontaram a necessidade de se ter processos consistentes e quadros institucionais de governança das PFI. Assim sendo, foram identificados parâmetros de avaliação de Políticas Públicas que podem contribuir para as PFI da Força Aérea Brasileira (FAB) atingirem os resultados planejados e, a partir deles, adaptou-se um quadro de avaliação de Políticas Públicas à realidade dessa instituição, vislumbrando-se seu contributo como ferramenta de governança das PFI e de análise de políticas desenvolvidas no ramo aeronáutico da Defesa Nacional; de análise afeta à terceirização de atividades; de auxílio à identificação dos custos de transação dos processos aquisitivos; de agregação de conhecimento e de apoio à tomada de decisão, contribuindo também com a investigação acadêmica na área das contratações públicas, em especial as aquisições afetas ao ramo aeronáutico de Defesa Nacional, com ênfase na abordagem interdisciplinar aplicada à investigação das PFI e à análise de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Administração Pública, avaliação, contratos, custos de transação, defesa, governança, interdisciplinar, parceria, PFI, PPP.

ABSTRACT

The state's role in the development and consolidation of a society, even though traditional, is a current and relevant issue that the Public Administration as scientific knowledge area aims to explain. Over time, increasing budgetary constraints led Public Institutions (Brazilian Air Force is among them) to reduce its size, to seek new ways of management and fundraising and to negotiate with the Private Sector, being the Private Finance Initiative (PFI) one of them. In the partnerships' context where the PFI are located, the results aren't always achieved specially in National Defence projects. Thus, from the concept of sovereignty and the purpose of existence of the Brazilian Armed Forces, the present research studied the PFI in the aeronautics defence sector. Qualitative research actions sought to identify the PFI and its critical factors, to know how the critical factors affects the PFI and to identify evaluation structures in order to develop a framework for assessing the Brazilian Air Force's PFI in order to help them achieve the planned results. This goal coupled with interdisciplinary context in the research's subject and the need for an appropriate theoretical framework of reference gave rise to Transaction Cost Economics as theoretical research assumption. In addition, the interdisciplinary approach gave rise to the establishment of a connection between different epistemological areas of influence performed through traditional public/private dichotomy. The context in which the PFI is located, the political influence in its development and successful experiences showed the need to have consistent processes and institutional frameworks to the governance of the PFI. Thus, evaluation parameters were identified that can contribute to the Brazilian Air Force's PFI achievement of planned results. A framework for evaluating Public Policy was adapted to the Brazilian Air Force, contributing as a tool of governance of the PFI and public policy analysis developed within the aviation branch of National Defence, to analyse the outsourcing activities, to help identify the transaction costs of the procurement procedures and to support making decision, also contributing to academic research in the area of public procurement, specially the acquisitions of the aeronautical branch of National Defence, with an emphasis on interdisciplinary approach applied to the investigation of PFI and the public policy analysis.

Key-words: Public administration, evaluation, contracts, transaction costs, defense, governance, interdisciplinary, partnership, PFI, PPP.

ÍNDICE

VOLUME I

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xiii
LISTA DE FIGURAS	xv
LISTA DE TABELAS	xvii
PARTE I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
1.1 Introdução	19
1.2 Referencial teórico	25
1.2.1 Economia dos Custos de Transação - Teoria e Conceitos	25
1.2.2 Economia dos Custos de Transação e Defesa Nacional	31
1.3 Revisão de literatura	37
1.3.1 Considerações iniciais	37
1.3.2 A dicotomia público-privado	39
1.3.3 A Administração Pública	42
1.3.4 <i>New Public Management</i> - NPM	48
1.3.5 NPM e Defesa Nacional	53
1.3.6 A definição de “parceria”	60
1.3.7 Parcerias público-privadas (PPP)	62
1.3.8 PPP e Defesa Nacional	72
1.3.9 Avaliação de políticas públicas	76
1.4 O contexto brasileiro	83
PARTE II - ENQUADRAMENTO EMPÍRICO	93
2.1 Considerações iniciais	93
2.2 Design da investigação	93
2.2.1 Operacionalização e medição	93
2.2.2 Definição da unidade de análise e seleção dos dados	94
2.2.3 Recolha e apresentação dos dados	96

2.3 Lógica de intervenção das PFI da FAB	99
2.4 Parâmetros de avaliação de Políticas Públicas aplicáveis às PFI da FAB	109
2.4.1 Dimensão estratégica - concepção	109
2.4.2 Dimensão operacional – gestão	111
2.4.3 Efeitos de longo prazo – impactos.....	111
2.5 Adaptação do quadro para avaliação	113
CONCLUSÃO	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

VOLUME II

APÊNDICES

1 – GUIÃO PARA ENTREVISTAS	5
2 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA SEFA	31
3 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA SUCONV	35
4 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA SUCONV-4	41
5 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA SUCONV-4.1 (entrevistado 1)	47
6 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA SUCONV-4.1 (entrevistado 2)	55
7 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO	63
8 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA SUCONT-1	69
9 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA MINISTÉRIO DA DEFESA	71
10 - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA SETOR EMPRESARIAL	73

ANEXOS

1 – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA LEI Nº 11.079/04	77
2 – LEI Nº 11.079/04	81
3 – TERMO DE REFERÊNCIA: SUPORTE LOGÍSTICO INTEGRADO	97
4 – PROPOSTA DE PPP – GESTÃO DE REDE DE COMUNICAÇÕES	137
5 – RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES AFETAS ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE INTERESSE DO MINISTÉRIO DA DEFESA, RELATIVO AO PERÍODO DE 1º DE ABRIL DE 2013 A 30 DE ABRIL DE 2015	165

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CENCIAR – Centro de Controle Interno da Aeronáutica

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição Federal)

FAB – Força Aérea Brasileira

MD – Ministério da Defesa

NPM – *New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PFI – *Private Finance Initiative*

PPP – Parceria Público-Privada

RICA – Regimento Interno do Comando da Aeronáutica

ROCA – Regulamento de Organização do Comando da Aeronáutica

SEFA – Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica

SUCONT-1 – Divisão de Contabilidade Gerencial da SEFA

SUCONV – Subsecretaria de Contratos e Convênios da SEFA

SUCONV-4 – Divisão de Estruturação de Projetos da SEFA

SUCONV-4.1 – Unidade de PPP/PFI da SEFA

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Quantidade de citações de alguns economistas proeminentes, por ano	25
Figura 2. Cruzamento das dimensões críticas, frequência e transações comerciais	28
Figura 3. A diferença de grau: homem contratual encontra o homem econômico	29
Figura 4. Relação das estruturas de governança com transações comerciais	31
Figura 5. Planejamento da força – probabilidade e perigo.....	32
Figura 6. Matriz de vinculação das características do NPM aos fundamentos acadêmicos mais influentes.....	50
Figura 7. A transformação da Defesa Nacional com o NPM	56
Figura 8. Riscos e tipos de pagamentos dos contratos de logística de defesa	59
Figura 9. Os tipos de relação comprador-fornecedor.....	61
Figura 10. Influência dos fatores contingentes sobre o risco comportamental	65
Figura 11. Processo de formulação de Políticas Públicas - elementos-chave e relações	76
Figura 12. Fases de um projeto típico de PPP/PFI	77
Figura 13. Os problemas dos projetos de PPP relacionados ao Setor Público.....	77
Figura 14. Lógica de avaliação das intervenções públicas.....	79
Figura 15. Os objetivos das Políticas Públicas e suas correlações	79
Figura 16. Quadro global para a avaliação: conteúdo, dimensões e instrumentos	81
Figura 17. As partes interessadas nas PFI da FAB.....	90
Figura 18. Lógica de intervenção das PFI da FAB.....	107
Figura 19. Tipos de objetivos das PFI da FAB e suas correlações	108
Figura 20. Quadro para avaliação das PFI da FAB.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Lista dos Estados brasileiros que possuem iniciativas de PFI, por região	20
Tabela 2. Iniciativas de PPP existentes no âmbito da União, até junho de 2016	21
Tabela 3. Comparação dos aspectos significativos da Economia dos Custos de Transação e da Teoria da Agência	27
Tabela 4. Principais diferenças entre NPM e “Old” Public Management	49
Tabela 5. Principais diferenças entre privatização e <i>outsourcing</i>	53
Tabela 6. Indicadores de desempenho das PFI.....	57
Tabela 7. Níveis, categorias e os fatores de risco das PPP/PFI	67
Tabela 8. Etapas e fatores nas PPP/PFI	74
Tabela 9. Setores institucionais de recolha de dados	96
Tabela 10. Classificação dos entrevistados.....	97
Tabela 11. Tópicos orientadores da operacionalização e da medição, com as perspectivas dos entrevistados	97

Parte I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1 Introdução

O papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento e consolidação de uma sociedade confunde-se com sua própria criação e, apesar de tradicional, é tema dos mais atuais e relevantes que os diversos campos do conhecimento, dentre eles a Administração Pública, examinam e buscam explicar, posto que a relação dicotômica público-privado é dinâmica, permeável, varia no espaço e traz em si ideologias subjacentes. Considerando-se essa perspectiva, verifica-se que o cenário de crise do Estado Social nos anos 70/80 tornou-se ambiente propício ao conjunto de “tendências reformistas” denominado *New Public Management* (NPM), que representou não apenas a “introdução de novos métodos de gestão”, mas uma “nova ideologia sobre o papel do Estado e do gestor público” (Van de Walle e Hammerschmid 2011, 191).

No Brasil, essa quebra de paradigma ocorreu a partir de novembro de 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Embora mais recente, a desestatização brasileira pode ser comparada à ocorrida na Inglaterra na era Thatcher, de acordo com Ribeiro e Prado (2010, 15). Naquele novo contexto institucional, buscou-se modificar as relações de longo prazo entre Governo, Administração Pública e Mercado, por intermédio de alterações significativas na legislação afeta às concessões e permissões de serviços públicos, além da adoção de novos modelos de cooperação entre o Setor Público e o Setor Privado, dentre os quais estão as Parcerias Público-Privadas (PPP).

Considerada pelo Estado brasileiro como “alternativa indispensável ao crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país”¹, a PPP foi instituída pela Lei nº 11.079/2004 (Anexo 2 – Volume II) e passou a ser uma nova forma de captar recursos financeiros e de atingir os objetivos estabelecidos nas diversas Políticas Públicas, “mediante a colaboração dos setores público e privado e o aproveitamento da eficiência de gestão”² empresarial. No âmbito da Administração Pública Federal brasileira, formada pela Administração Direta³ e pela Administração Indireta nos termos do Decreto-Lei nº 200/67, o conceito afeto à sigla PPP refere-se aos “[...] contratos firmados nos moldes do programa *Private Finance Initiative* – PFI da Inglaterra” (Ribeiro e Prado 2010, 26). Conforme pode se verificar na Tabela 1, há PFI em quase a totalidade dos Estados⁴ que compõem a federação brasileira, num total de 146 processos em fase de execução/operação⁵.

¹Excerto do texto da Exposição de Motivos nº 355/2003/MP/MF, que acompanhou o Projeto de Lei nº 2.546/2003, tendo sido convertido na Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública brasileira (Anexo 1 - Volume II).

²Idem Nota 1 acima.

³Conforme o Art. 4º do Decreto-Lei nº 200/67, a Administração Federal compreende a Administração Direta (Presidência da República e Ministérios) e a Indireta (Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas).

⁴O Brasil é composto por 27 unidades federativas, sendo que em 26 delas são empreendidas contratações nos moldes de PFI.

⁵Conforme estudo “Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil - Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento”, realizado pela *International Finance Corporation*/IFC em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, disponível em <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/81443e004b76437cac08fd08bc54e20b/Estruturacao+de+Projetos+de+PPP+e+Concessao+no+Brasil.pdf?MOD=AJPERE>. Acesso em 30/08/2016.

Tabela 1. Lista dos Estados brasileiros que possuem iniciativas de PFI, por região

REGIÃO	ESTADO	PÁGINAS OFICIAIS DAS INICIATIVAS DE PFI
Norte 	Acre	http://www.acre.gov.br
	Amapá	http://www.amapa.gov.br
	Amazonas	http://www.seplancti.am.gov.br/pagina.php?cod=329
	Pará	http://www.sead.pa.gov.br
	Rondônia	http://www.rondonia.ro.gov.br
	Roraima	Não existe
	Tocantins	http://atr.to.gov.br
Nordeste 	Alagoas	http://www.seplag.al.gov.br/planejamento-e-orcamento
	Bahia	http://www.sefaz.ba.gov.br
	Ceará	http://www.seplag.ce.gov.br
	Maranhão	http://www.seplan.ma.gov.br
	Paraíba	http://paraiba.pb.gov.br
	Pernambuco	http://www.pe.gov.br
	Piauí	http://www.ppp.pi.gov.br
	Rio Grande do Norte	http://www.sedec.rn.gov.br/Index.asp
Sergipe	http://www.ppp.se.gov.br	
Centro-Oeste 	Distrito Federal	http://www.governo.df.gov.br/home-ppp.html
	Goiás	http://goiasparcerias.com.br
	Mato Grosso	http://www.mtpar.mt.gov.br
	Mato Grosso do Sul	http://www.seinfra.ms.gov.br
Sudeste 	Espírito Santo	http://www.ppp.es.gov.br
	Minas Gerais	http://www.ppp.mg.gov.br
	Rio de Janeiro	http://www.rj.gov.br/web/sedeis
	São Paulo	http://www.planejamento.sp.gov.br
Sul 	Paraná	http://www.planejamento.pr.gov.br
	Rio Grande do Sul	http://planejamento.rs.gov.br
	Santa Catarina	http://www.scpa.sc.gov.br

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de consulta aos sítios oficiais dos Estados

Contudo, no âmbito da União⁶ (nível federal), de um total de 11 PFI iniciadas, apenas uma delas encontra-se na fase de execução/operação até junho/2016: implantação do Complexo *Datacenter*, por um prazo de 25 anos, para abrigar a infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A. (BB), conforme evidenciado na Tabela 2. Essa dissonância no uso das PFI chama atenção e, salvo outro juízo, confirma o posicionamento de Wolford e French (2016, 12) acerca das diferentes

⁶Conforme Art. 18 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

políticas coexistentes no Estado brasileiro. Para esses autores, muitas vezes, essas políticas são “canalizadas através de diferentes instituições ou apoiadas por diferentes círculos eleitorais” e “podem sobrepor-se, competir, correr em paralelo, e conflitar de alguma forma”, vindo a embaraçar a administração política e a participação popular (Wolford e French 2016, 12).

Tabela 2. Iniciativas de PFI existentes no âmbito da União, até junho de 2016

Nº RESOLUÇÃO	Nº DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO	MINISTÉRIO DE ORIGEM	OBJETO RESUMIDO
1/2009	121, de 29/06/2009	Fazenda	Construção/gestão de <i>Datacenter</i> -BB (em execução)
2/2009	225, de 25/11/2009	Integração Nacional	Irrigação em Petrolina-PE
1/2010	101, de 28/05/2010	Planejamento	Gestão de instalações
03/2011	166, de 27/08/2012	Defesa/Exército Brasileiro	Colégio Militar de Manaus
		Defesa/Exército Brasileiro	Abastecimento de veículos e gestão de frota
		Defesa/Marinha do Brasil	Construção e gestão de moradia
		Meio Ambiente	Gestão de parques nacionais - Nordeste
		Meio Ambiente	Gestão de parques nacionais – Centro Oeste
6/2014	233, de 02/12/2014	Defesa/Força Aérea	Programa de Suporte Logístico Integrado
7/2016	089, de 11/05/2016	Defesa/Força Aérea	Gestão de Rede de Comunicação Integrada
		Defesa/Exército Brasileiro	Complexos de saúde de Brasília e Manaus

Fonte: <http://portal.impresanacional.gov.br>. Acesso em 30/Jun/2016.

Conforme a Tabela acima, o Ministério da Defesa (MD), composto pelos Comandos Militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea, possui a maior quantidade de iniciativas envolvendo PFI, tema tratado pelo órgão somente a partir de 2010, constituindo

oportunidade de implementar novos projetos que possam atender às necessidades próprias e das demais Forças Singulares, contribuindo, desta forma, para o fortalecimento do Sistema de Defesa e para o incremento de novas metodologias de gestão, indo ao encontro da Estratégia Nacional de Defesa e dos princípios da Administração Pública Federal.⁷

Com efeito, os Comandos Militares do Brasil elaboraram seis (6) processos de PFI, sendo um (1) oriundo da Marinha, três (3) do Exército e dois (2) da Força Aérea Brasileira (FAB), os quais tramitam pelas diversas instâncias da Administração Pública Federal daquele país.

Num primeiro momento, o foco de investigação levou ao exame dos processos que tinham objeto estritamente relacionado à missão constitucional⁸ da respectiva Força Armada ou, em termos militares, apenas aqueles relativos à atividade-fim da Força. Ressalte-se que tal delimitação fez-se em função da soberania, entendida como “poder supremo” do uso da força, para exercício do domínio interno, e para “emancipação em relação aos outros Estados” (Bobbio 2007, 26-101), e da finalidade da existência das Forças Armadas, transcrita na lei máxima do Estado brasileiro, ou seja, a defesa da Pátria, a garantia dos

⁷ Conforme Relatório de Acompanhamento das atividades afetas às Parcerias Público-Privadas de interesse do Ministério da Defesa, relativo ao período de 1º de abril de 2013 a 30 de abril de 2015 (Anexo 5 – Volume II).

⁸ Constituição Federal de 1988: “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.**” (grifos nossos)

poderes constitucionais, da lei e da ordem. Assim, ao se verificar o objeto de todas as PFI propostas pelas Forças Armadas brasileiras, têm-se apenas três (3) processos que respeitam essa delimitação, a saber: a) abastecimento de veículos e gestão de frota para o Exército Brasileiro; b) suporte logístico integrado de aeronaves da FAB; e c) sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação da FAB. Um fato peculiar que ensejou a redução do escopo inicial de investigação, e restringiu-o aos processos oriundos do ramo aeronáutico de defesa, foi o percentual de propostas afetas à atividade-fim, em relação ao número de processos propostos por cada Força Armada: 33,34% do Exército Brasileiro e 100% da FAB.

No que diz respeito à FAB, as crescentes restrições orçamentárias⁹ levaram a instituição a captar recursos e dialogar com o Setor Privado por meio das PFI, de forma a não comprometer a manutenção da soberania do espaço aéreo nacional, com vistas à defesa da pátria. No entanto, alguns estudos (Datta e Roy 2013; Van de Walle e Hammerschmid 2011; Parker e Hartley 2003) apontam para uma situação de ambiguidade envolvendo a eficiência das atividades desempenhadas no âmbito do NPM e das parcerias e, também, que a utilização dessa alternativa (PFI), bastante controversa e complexa, não pode ser aplicada indistintamente a qualquer Política Pública, principalmente envolvendo projetos de Defesa, pois existe a possibilidade de que tais projetos não atinjam os objetivos planejados (Bing *et al.* 2005a). Dessa forma, tem-se a seguinte pergunta de investigação:

Que parâmetros de avaliação de Políticas Públicas podem contribuir para as PFI da Força Aérea Brasileira (FAB) atingirem os resultados planejados?

Para respondê-la, as ações de investigação de caráter qualitativo procuraram atingir os seguintes objetivos específicos: a) identificar o processo PFI e seus fatores críticos; b) entender como os fatores críticos afetam as PFI; e c) identificar estruturas de avaliação de PFI. Nesse sentido, então, os processos iniciados pela FAB constituem a unidade de análise da investigação, cujo objetivo é desenvolver um quadro estruturado para avaliação das PFI da Força Aérea Brasileira (FAB), de forma a contribuir para que elas atinjam os resultados planejados. Para tanto, o relato da investigação encontra-se estruturado em duas partes: I – Enquadramento Teórico e II – Enquadramento Empírico.

No que diz respeito ao Enquadramento Teórico (Parte I), o Capítulo 1.1 – Introdução traz breve apresentação dos principais pontos relativos ao tema e ao estudo em causa, de forma a contextualizar ideias e conceitos a serem discutidos com maior profundidade nos capítulos subsequentes. No Capítulo 1.2 – Referencial Teórico, busca-se detalhar os conceitos formadores da Economia dos Custos de Transação, bem como a sua correlação com a Defesa Nacional e com os processos de PFI da FAB. A Revisão da Literatura

⁹Conforme Relatório de Acompanhamento das atividades afetas às Parcerias Público-Privadas de interesse do Ministério da Defesa, relativo ao período de 1º de abril de 2013 a 30 de abril de 2015 (Anexo 5 – Volume II).

(Capítulo 1.3) expõe as principais e significativas contribuições acadêmicas sobre o tema PFI, bem como sobre quadros de análise e avaliação de políticas públicas, de forma a evidenciar o papel do Estado e fundamentar os principais aspectos políticos, jurídicos, econômicos e administrativos envolvidos, com a apresentação de suas respectivas relações subjacentes, sob a perspectiva interdisciplinar, ou seja, com o necessário estabelecimento de conexão entre as diferentes áreas epistemológicas de influência (Ciências Políticas, Direito, Ciências Econômicas e Administração Pública), por meio da tradicional dicotomia público/privado. No Capítulo 1.4 – O contexto brasileiro, pretende-se detalhar a complexidade do ambiente brasileiro em que, obviamente, as PFI da FAB estão inseridas, de forma a melhorar a sua compreensão.

Quanto à Parte II – Enquadramento Empírico, o mesmo inicia com o detalhamento das componentes fundamentais do *Design* da Investigação (Capítulo 2.2): a) operacionalização e medição; b) definição da unidade de análise e seleção de dados; e c) recolha e apresentação de dados. No capítulo seguinte, desenvolve-se a lógica de intervenção das PFI da FAB (Capítulo 2.3) para, então, serem detalhados os parâmetros de avaliação de Políticas Públicas (Capítulo 2.4). Elencados os parâmetros, ocorre a adaptação do quadro de avaliação das PFI da FAB (Capítulo 2.5). É importante ressaltar que se buscou realizar análise criteriosa dos dados coletados e não somente apresentá-los, visando à compreensão das possíveis razões que conduziram aos resultados obtidos. Por fim, na Conclusão constam as percepções finais deste aluno sobre os resultados alcançados, tendo-se em conta todo o trabalho de investigação.

O ineditismo da aplicação de quadro de análise de Políticas Públicas para avaliação de PFI na FAB fortalece a relevância e justifica a necessidade de realização da investigação perante a comunidade acadêmica, pois inexistem trabalhos interdisciplinares de investigação envolvendo a avaliação de PFI no Setor de Defesa Brasileiro, o que torna a presente investigação verdadeiro contributo científico à tomada de decisão, à gestão e ao controle envolvidos, enfim, um contributo à governança dos processos de PFI da instituição investigada.

1.2 Referencial teórico

1.2.1 Economia dos Custos de Transação - Teoria e Conceitos

O contexto interdisciplinar, o objetivo da investigação e a necessidade de um adequado arcabouço teórico de referência ensejaram a adoção da Economia dos Custos de Transação, de Oliver E. Williamson, como pressuposto teórico da pesquisa. Integrante da “nova economia institucional” (Franck e Melese 2008, 107), a Economia dos Custos de Transação constitui “um trabalho interdisciplinar que une Economia com aspectos da teoria da organização e com o direito dos contratos”. (Williamson 2013, 47).

A teoria de Williamson alterou o paradigma existente na Microeconomia das Empresas e Mercados ao considerar “custos de transação positivos, bem como suas implicações na governança das relações contratuais” (Williamson 2013, IX). Segundo Pessali (2006, 45-46), a repercussão da Economia dos Custos de Transação na organização econômica é reconhecida pelos intelectuais dessa área epistemológica e pelas citações de suas obras, conforme pode ser verificado na ilustração abaixo:

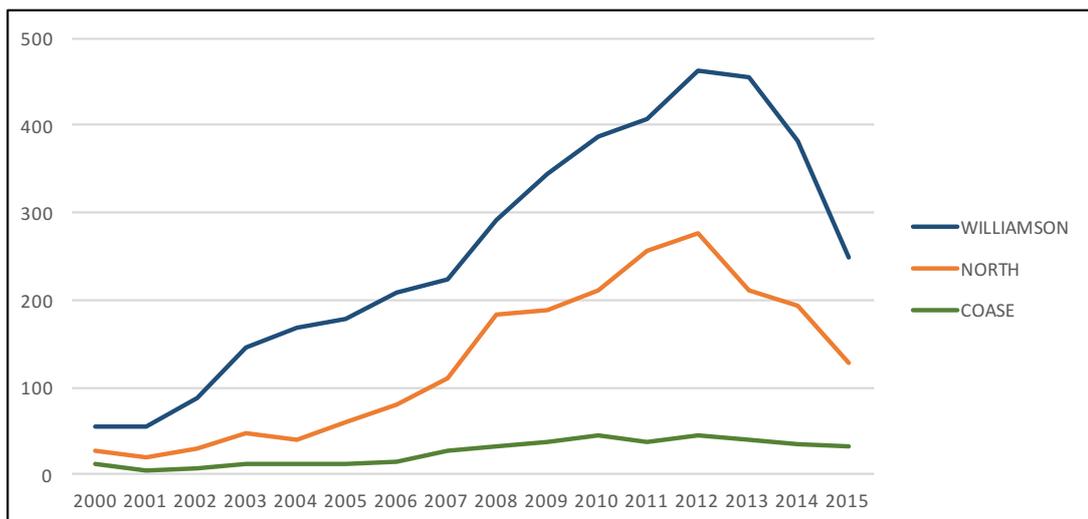


Figura 1. Quantidade de citações de alguns economistas proeminentes, por ano²⁰
Fonte: SCOPUS.

Na formulação da Economia dos Custos de Transação, Williamson baseou-se nos argumentos de dois importantes economistas da primeira metade do século XX: Commons e Coase. No estudo do mercado e da organização, John R. Commons enfatizou as relações de troca cuja continuidade, ou ruptura, eram de suma importância para a organização econômica e defendeu que a “última unidade de atividade...deve conter em si três princípios: conflito, reciprocidade e ordem. Esta unidade é uma transação.” (Commons 1932, 4 *apud* Williamson 2013, 400). Já Ronald Coase, segundo Williamson (1981, 550), “observou que a produção de bens e serviços envolve uma sucessão de atividades de processamento e montagem” e introduziu a concepção de “[...] custos de transação para dar suporte ao estudo da empresa e organização do

²⁰Foi realizada pesquisa com o autor “Keynes”, que não teve nenhuma citação registrada no período de tempo considerado.

mercado” (Williamson 2013, 402), argumentando que “as diferenças dos custos de transação entre mercados e hierarquias eram os principais responsáveis pela decisão de utilizar os mercados para algumas transações e formas hierárquicas de organização para outras” (Williamson 2013, 220). Com efeito, uma “transação ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável: um estágio da atividade termina e outro começa”, enquanto que “custo da transação” seria o “atrito” que ocorre nessa transferência (Williamson 1981, 552).

Quanto à sua aplicabilidade, os custos de transação vêm sendo utilizados em três níveis de análise, a saber (Williamson 1981, 549):

- a) na verificação da estrutura global da empresa e como suas partes se relacionam com as demais;
- b) na identificação de quais atividades podem ser executadas internamente e quais devem ser produzidas fora da empresa, com foco nos setores operacionais (nível intermediário) e seus limites de eficiência; e
- c) a identificação de como os ativos humanos estão organizados.

Williamson (2013, 226) faz distinção entre os custos de transação *ex ante*, todos aqueles relacionados à preparação, definição e à negociação dos contratos, e os *ex post*, afetos ao monitoramento e à execução do contrato (Carbonara *et al.* 2014, 7). Dentre os fatores que afetam os custos de transação, estão o tamanho e a complexidade do projeto, o número de participantes no procedimento licitatório e os fatores institucionais, dentre eles o sistema legal, as práticas e políticas de administração (Carbonara *et al.* 2014, 16). Com efeito, a “transformação fundamental” ou “caso padrão/modelo” na Economia dos Custos de Transação reside na mudança de um cenário de concorrência e contratação *ex ante*, para uma relação de monopólio bilateral *ex post* (Franck e Melese 2008, 108, 114), conceitos que serão oportunamente discutidos.

Nas publicações científicas mais relevantes e representativas afetas às PFI, e que constam das Referências Bibliográficas, a Economia dos Custos de Transação e a Teoria da Agência figuram majoritariamente como pressuposto teórico. Assim, para aprimorar o entendimento acerca da teoria de Williamson, justifica-se a comparação entre as teorias citadas, conforme exposto na Tabela 3:

Tabela 3. Comparação dos aspectos significativos da Economia dos Custos de Transação e da Teoria da Agência

ASPECTOS SIGNIFICATIVOS		ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO (Williamson, 1971)	TEORIA DA AGÊNCIA (Jensen e Meckling, 1976)
PROBLEMA CLÁSSICO	Descrição	As empresas devem produzir para suas necessidades próprias ou adquirir no mercado?	A separação entre propriedade e controle tem ramificações na política pública e no âmbito organizacional?
	Autor/ano da formulação	Coase/1937	Berle e Means/1932
DIFERENÇAS	Unidade de análise	Transação	Indivíduo
	Dimensão principal	Especificidade de ativos	?
	Denominação dos custos	Custo de Transação	Custo de Agência
	Preocupação com custos	Inadaptação (necessidade de realinhar preços e incentivos, devido ao novo contexto)	Perda residual (redução do valor da empresa, pela diluição da propriedade)
	Foco contratual	Governança <i>ex post</i>	Alinhamento <i>ex ante</i>
SEMELHANÇAS	Critério gerencial	Comportamento oportunista dos agentes, ao se analisar os diversos contratos	
	Contratação Eficiente	Preocupação com a completude do contrato	
	Conselho de Administração	Surge endogenamente como um instrumento de controle	

Fonte: Williamson (2013, 219-227) - adaptado.

Inicialmente voltada ao Setor Privado, a Economia dos Custos de Transação também tem aplicações no Setor Público, incluindo as Políticas Públicas voltadas às relações comerciais (governança corporativa e regulação), finanças públicas e desenvolvimento econômico (Williamson 2013, 409). No que diz respeito à unidade básica de análise “transação”, a mesma caracteriza-se por suas “três dimensões críticas” (Williamson 2013, 25), a saber:

- a) **Grau de especificidade:** principal distinção dos ativos, a especificidade/especialização dos produtos e serviços levou Williamson a classificá-los como ativos não-específicos/padronizados (*of the shelf*), mistos e idiosincráticos (grau de customização/especialização elevado). Esses últimos “não podem ser reempregados para usos alternativos sem perda de valor produtivo”, ou seja, “ativos específicos têm pouco ou nenhum uso fora da transação em causa e pode levar a uma situação de monopólio bilateral em que as partes estão confinadas à relação contratual entre elas” (Walsh 1995; Reeves 2008, 972). A especificidade dos ativos pode surgir de três formas: 1) especificidade local, relativa à proximidade geográfica para economia de transporte e inventário; 2) especificidade física, afeta às partes especializadas para produção de um componente; e 3) especificidade do ativo humano, que aumenta conforme a aprendizagem/experiência profissional (Williamson 1981, 555), não sendo evidente desde o início, mas evoluindo durante a execução contratual (Williamson 2013, 407).

b) **Frequência de repetição das transações:** as transações podem ser ocasionais (pontuais) ou recorrentes (ocorrem repetidas vezes); e

c) **Incerteza:** Williamson (2013, 25) entende que para as transações padronizadas, o mercado (concorrência) continua sendo o paradigma que orienta a contratação, independentemente do grau de incerteza. O mesmo não ocorre com transações idiossincráticas, pois o aumento do grau de incerteza torna imperativo que as partes concebam mecanismos de resolução de conflitos.

Considerando o cruzamento dessas dimensões críticas, Williamson produziu quadrantes específicos e passou a exemplificar os seis tipos de transações como demonstra a Figura 2:

		Características do Ativo		
		Não-específico	Misto	Idiossincrático
Frequência	Ocasional	Compra de equipamento padronizado	Compra de equipamento personalizado	Construção de uma fábrica
	Recorrente	Compra de material padronizado	Compra de material personalizado	Local específico. Transferência de produto intermediário por meio de sucessivos estágios

Figura 2. Cruzamento das dimensões críticas, frequência e transações comerciais
 Fonte: Williamson (2013, 33), adaptado.

Uma vez que "reciprocidade de vantagens da troca voluntária é o mais fundamental ... de todos os entendimentos em economia", Williamson considerou que a abordagem de "lentes do contrato" de James M. Buchanan (1975, 225), em oposição às "lentes da escolha" (paradigma dominante à época) era "uma perspectiva subutilizada" (Williamson 2013, 401). Dessa forma, utilizou a categorização dos contratos de Macneil¹¹ (clássico, neoclássico e relacional) explicando que na forma clássica dos contratos, a identidade das partes é considerada irrelevante, a natureza do acordo é cautelosamente definida, as características da gestão do contrato são mais formais e há a previsão de sanções para possíveis incumprimentos de cláusulas, dispensando assim a participação de terceiros (árbitro, no caso). Williamson (2013, 23-25) esclarece, também, que no modelo neoclássico, caracterizado por acordos de longo prazo, há lacunas, ou seja, os contratos são incompletos, pois nem todas as situações futuras podem ser antecipadas no início do processo de contratação, ensejando adaptações com o auxílio de mecanismos de resolução de conflitos e de avaliação do desempenho. Por fim, explica que os contratos relacionais resultam do aumento da duração e da complexidade dos contratos neoclássicos; que os mesmos têm objetos mais específicos e não estão concentrados apenas na relação comercial de troca e processos imediatos, mas também, em outras normas e no relacionamento desenvolvido entre as partes ao longo do tempo.

¹¹Macneil, I. R. 1974. The Many Futures of Contract, 47 S. Cal. L. Rev. 691, 738 *apud* Williamson (2013, 21).

Ainda sob a visão contratual, segundo Pessali (2006, 54), Williamson considerou “oportunismo como fator humano fundamental da Economia dos Custos de Transação”, bem como “racionalidade limitada” do ser humano, criando a “metonímia do 'homem-contratual'”, e evidenciando “as diferenças entre o 'homem-contratual' e homem-econômico não em termos de natureza intrínseca, mas de gradação dentro do mesmo conjunto de características”, conforme ilustra a Figura 3. Dessa forma, racionalidade limitada é um “comportamento 'intencionalmente racional, mas de forma apenas limitada' (Simon [50], p. xxiv), e oportunismo é interesse próprio buscado com dolo” Williamson (2013, 221). Para o autor, a consequência do primeiro é a existência de processos com contratos incompletos, enquanto que riscos adicionais são as consequências do segundo. De forma conjunta, racionalidade limitada e oportunismo possibilitam às partes de uma relação contratual explorarem a vantagem de suas informações, seja no estágio pré ou pós-contrato (Reeves 2008, 972). Assim, tais “pressupostos comportamentais” norteiam a seguinte afirmação: “estruturas de governança [devem ser] capazes de minimizar a racionalidade limitada enquanto salvaguardam, simultaneamente, as transações em causa contra os riscos de oportunismo” (Williamson 2013, 221).

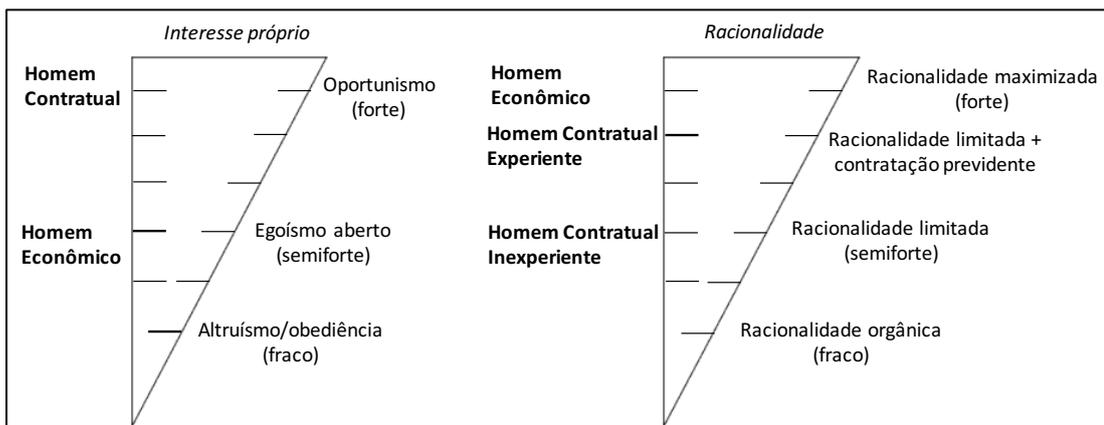


Figura 3. A diferença de grau: homem contratual encontra o homem econômico
 Fonte: Pessali (2013, 55), adaptado.

No tocante à governança propriamente dita, “a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas – varia de acordo com a natureza da transação” (Williamson 2013, 25). Em termos gerais, as estruturas de governança transitam da hierarquia, marcada por estruturas reguladoras, até o mercado, caracterizado por incentivos ao desempenho. Dessa forma, consideram-se três tipos de estruturas de governança que estão correlacionadas com as categorias de contratos de Macneil:

a) **Governança do Mercado: Contratação Clássica** - a governança do mercado é a principal estrutura para transações não-específicas, pois “compradores e vendedores sem rosto ... encontram-se ... por um instante para a troca de bens padronizados em equilíbrio de preços” (Williamson 2013, 33-4), e independe da frequência com que ocorrem tais transações, ou seja, aplica-se às contratações ocasionais e recorrentes.

b) **Governança Trilateral: Contratação neoclássica** - Conforme a teoria de Williamson, é o tipo de governança necessária às transações ocasionais, dos tipos mistos e altamente idiossincráticas, existindo fortes incentivos para a execução total do contrato, pois investimentos em ativos especializados foram realizados e a transferência desses ativos para outro fornecedor encontraria dificuldades com elevados custos. Dessa forma, o litígio judicial é evitado recorrendo-se à arbitragem (terceiros) para resolução das disputas e avaliação do desempenho.

c) **Governança da transação específica: Contratação relacional** - a natureza específica e recorrente desse tipo de transação torna de elevado risco a adoção da governança de mercado e possibilita a recuperação do custo de se ter uma estrutura especializada de governança. Assim, Williamson (2013, 36) argumenta que essa estrutura especializada se aplica às transações recorrentes, dos tipos misto e altamente idiossincráticos, e divide-se em duas espécies:

c.1) **Governança Bilateral: Contratação obrigacional** - caracterizada pela manutenção das autonomias das partes, a governança bilateral exige maior grau de flexibilidade para possíveis alterações do ajuste inicial, uma vez que os ativos (humanos e físicos) envolvidos na execução do contrato são altamente especializados, inexistindo economia de escala, e impossibilitando a internalização da execução (integração vertical).

c.2) **Governança Unificada: Organização Interna** - nessa estrutura, a transação é retirada do mercado e absorvida pela entidade, passando a estar sujeita à relação de autoridade, ao que Williamson (2013, 38) denomina “integração vertical”.

De maneira sintética, as relações entre estruturas de governança, tipos de contratação e transações são demonstradas na Figura 4.

Williamson (2013, 401) considera, ainda, que a governança com ênfase nas transações é um meio *ex post* para “infundir *ordem*, atenuar *conflito* e descobrir o *ganho mútuo*” para as partes. Dessa forma, a **especificidade dos ativos**, “cujas variações têm ramificações organizacionais significativas”, e a **incerteza**, originada por “distúrbios inesperados para os quais são necessárias adaptações não programadas”, são as dimensões mais importantes das transações e permitem uma melhor compreensão da governança das relações contratuais (Franck e Melese 2008, 114). Ressalte-se que a simples mudança de propriedade dos ativos estratégicos para o Setor Público e, conseqüentemente, mitigação da incerteza que inicialmente a acompanhava, pode “vir a resolver o problema da especificidade de ativos” (Franck e Melese 2008, 114).

		Características do Ativo		
		Não-específico	Misto	Idiossincrático
Frequência	Ocasional	Governança do Mercado (Contratação Clássica)	Governança Trilateral (Contratação Neoclássica)	
	Recorrente		Governança Unificada	Governança Bilateral (Contratação Relacional)

Figura 4. Relação das estruturas de governança com transações comerciais
 Fonte: Williamson (2013, 39), adaptado.

No entanto, a Economia dos Custos de Transação aborda a questão do monopólio como falha de mercado no curto prazo e minimiza os aspectos relacionais da cooperação “que evoluem ao longo do tempo e mudam a natureza das operações”, tais como a aprendizagem, a redução da incerteza a partir do desenvolvimento da confiança, e a capitalização de recursos, sendo uma teoria voltada às eficiências técnica e alocativa (estáticas), e não à eficiência dinâmica (Humphries e Wilding 2003, 324-327; Ng *et al.* 2013, 733).

Em suma, numa interpretação mais restritiva, a Economia dos Custos de Transação seria válida apenas para os “mercados normais e monopólios ilegais de curto prazo”, não alcançando os cenários onde “monopólios legalmente sustentados estão em causa”. Por fim, a crítica à Economia dos Custos de Transação aponta “o desenvolvimento da criatividade conjunta” como meio de mitigação da racionalidade limitada; “a estabilidade da relação contratual” reduzindo as situações de incerteza; a “comunicação eficaz” criando um ambiente propício aos negócios e à troca de informações e a “confiabilidade da relação” se opondo ao oportunismo (Humphries e Wilding 2003, 327).

1.2.2 Economia dos Custos de Transação e Defesa Nacional

Uma vez que os principais conceitos afetos à Economia dos Custos de Transação foram apresentados, é momento de relacioná-los ao escopo da investigação, não sem antes expor algo sobre a Defesa Nacional.

Segundo a interpretação tradicional e comumente aceita, Estado é o “ordenamento político de uma comunidade”, nascido da união de várias famílias “por razões de sobrevivência interna (sustento) e externa (defesa)” que ocupa um território específico e nele exerce sua soberania, entendida como “poder supremo” do uso da força, para exercício do domínio interno, e para “emancipação em relação aos outros Estados” (Bobbio 2007, 26-101). Além disso, a soberania orienta a agregação dos interesses nacionais que, por sua vez, “dão origem às estratégias nacionais” de defesa, de desenvolvimento econômico e militar, numa típica estrutura *top-down* (McDonough 2005, 248). Por “setor de defesa”, entende-se que é o “conjunto de atividades que contribuem direta ou indiretamente para a organização da defesa nacional” (Bellais e Oudot

2009, 264). Assim, o sistema de defesa de um Estado objetiva prepará-lo para se opor às agressões, ou contra ameaça específica, considerando a probabilidade de ocorrência e o grau de perigo envolvido (ilustração da Figura 5) mas, também, auxilia governantes a “fazer escolhas coerentes para o futuro” (McDonough 2005, 248).

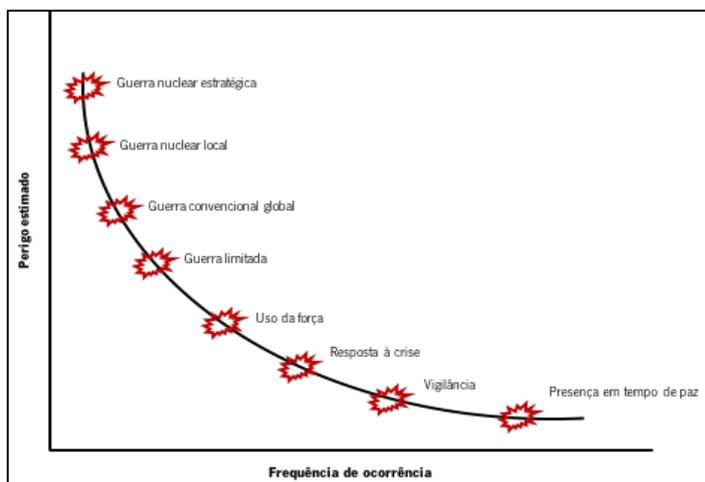


Figura 5. Planejamento da força – probabilidade e perigo
Fonte: McDonough (2005, 248) - adaptado.

Uma vez que a Defesa Nacional é um bem público caracterizado pela não-rivalidade de consumo, pela não-exclusividade de acesso e pela existência do fenômeno “*free riding*” (utilização sem pagar), a busca da eficiência indicaria a integração vertical, pelo Setor Público, para sua provisão. No entanto, “armas nucleares estratégicas são totalmente excludentes”, tornando a defesa nacional um bem público impuro (Weber 1997, 329). Dessa forma, se o “grau de impureza (benefícios específicos do país) aumenta, os Estados são mais propensos a recorrer ao mercado”, a não ser que os custos de transação inviabilizem totalmente essa solução (Weber 1997, 329). Com efeito, os custos de transação podem influenciar as decisões afetas às aquisições de defesa, muitas vezes sujeitas à revisão e às condições impostas por órgãos estatais distintos (McDonough 2005, 253).

A dificuldade habitual na análise da Defesa Nacional reside na mensuração do “produto final”, ou seja, do bem público de dissuasão de um ataque, ou ameaça, em conformidade com os interesses nacionais. O valor da defesa pode não ser diretamente mensurável, mas as quantidades físicas envolvidas o são. Assim, um conjunto de pessoas e equipamentos com várias tarefas e usos integram o resultado final da Defesa Nacional. Com efeito, o “produto final” da Defesa Nacional é medido pela disponibilidade operacional de recursos, indivíduos e equipamentos, em períodos de paz ou de guerra, fato que pode originar “alterações na estrutura de governança” (McDonough 2005, 253).

No que diz respeito às aquisições e contratações afetas à Defesa Nacional, a Economia dos Custos de Transação é capaz de reconhecer “ganhos potenciais”, mas também “reconhece o lado negro da defesa e de outras transações: a motivação” (Franck e Melese 2008, 110). Explique-se. As partes de uma transação podem se beneficiar de acordos de cooperação, cujos interesses podem ser próprios e os objetivos conflitantes: o Setor Público maximiza a eficácia, num cenário de restrição orçamentária, enquanto a indústria de defesa maximiza os lucros. Ou seja, a motivação das partes é dissonante, principalmente quando os ativos são específicos e a informação é imperfeita (incompleta e/ou incerta) ou assimétrica (uma parte tem “vantagem” de informações sobre a outra). Assim, o resultado final depende das características específicas da transação e das estruturas de incentivos às partes. (Franck e Melese 2008, 110). Aspectos bastante comuns às aquisições de defesa, o horizonte amplo de planejamento (longo prazo), o processo orçamentário de curto prazo e a “captura” do Setor Público pelo Setor Privado transforma a competição *ex ante* num monopólio bilateral *ex post* (Franck e Melese 2008, 114). De fato, os ciclos de vida dos produtos de defesa são longos e o processo orçamentário que baliza a tomada de decisão governamental é de curto prazo, induzindo instabilidade e incerteza à transação (Franck e Melese 2008, 113-114). Além disso, o elevado custo do investimento em ativos específicos torna “proibitivamente caro” outra empresa competir numa relicitação do objeto anteriormente contratado. Assim, os ativos de defesa comumente de alta complexidade tecnológica, a incerteza orçamentária e a instabilidade governamental atenuam o entusiasmo da iniciativa privada para participar dos respectivos processos aquisitivos. Como consequência, as operações que requerem um grau significativo de ativos específicos normalmente exigem contratos e estruturas de governança que protejam o investidor contra rescisão antecipada ou uma renegociação *ex post* (Franck e Melese 2008, 114).

Quanto à especificidade dos ativos de Defesa Nacional, a probabilidade de lesões e morte de seres humanos e a destruição de equipamentos e instalações constituem os maiores custos de transação (McDonough 2005, 254). Somando-se tais fatores ao aumento da complexidade técnica dos projetos, tem-se o incremento da exigência de maior cooperação e troca de informações entre as partes contratantes, ensejando a adoção de contratos relacionais e de estruturas híbridas de governança, de forma a mitigar a assimetria de informação e fortalecer a continuidade da relação contratual no longo prazo (McDonough 2005, 258). Em oposição a esse argumento, na terceirização do apoio aos aviões de combate por exemplo, há um “alto grau de especificidade de ativos” com usos alternativos improváveis, “falta de dados confiáveis de manutenção”, gerando incerteza, e a “proibição de qualquer das partes fortalecer a comercialização de conhecimentos especializados de natureza única”, o que sugeriria manter essa atividade *in-house*, com governança do tipo hierárquica (Caldwell e Howard 2014, 275). Contudo, essa integração vertical representa

crescimento do Estado e aumento de suas despesas, situação contrária ao atual contexto mundial.

Acompanhando o movimento mundial de redução do tamanho do Estado, a FAB se encontra num momento de mudança, pois busca melhores resultados por meio da implantação de PFI, cujos processos e características são os seguintes:

- a) **Suporte logístico integrado de aeronaves:**¹² consiste na prestação de serviços voltados ao incremento da disponibilidade de aeronaves e dos materiais bélicos nelas empregados, bem como ao treinamento de pessoal militar nas atividades de manutenção desses equipamentos por um período de 22 anos. Essa iniciativa inclui a construção de um centro de serviços, manutenção programada e não programada, revisão geral, reparo, calibração, atualização de publicação técnica, assistência técnica, gestão da frota e da obsolescência, suporte técnico, treinamento, materiais associados e serviços adicionais para a frota de aeronaves, que atualmente são contratados da forma tradicional (31 contratos com período máximo de 5 anos), ou seja, na sistemática prevista na lei de contratos (clássicos) brasileira¹³; e
- b) **Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação:**¹⁴ com esse projeto, a FAB pretende que um único contratado preste o serviço de Gestão de Rede Integrada em âmbito nacional, com remuneração baseada em desempenho, incluindo-se no objeto contratual as responsabilidades de projetar, instalar, atualizar, ampliar, operar, gerir e manter uma infraestrutura de comunicações, de controle e de gestão, por um período mínimo de 25 anos, assumindo também a manutenção e modernização da rede de comunicações via satélite, em substituição aos 117 (cento e dezessete) contratos existentes.

Essas iniciativas buscam elevar a disponibilidade operacional de recursos, indivíduos e equipamentos empregados na manutenção da soberania do espaço aéreo brasileiro. Entretanto, à luz da Economia dos Custos de Transação, pode-se dizer que tais processos transformarão a competição *ex ante* num monopólio bilateral *ex post*, o que pode levar a resultados indesejados, considerando-se: a) a possibilidade de captura pelo Setor Privado, decorrente da alta complexidade tecnológica envolvida; b) a incerteza orçamentária; e c) a assimetria de informação. Nos processos citados, há a presença dos três tipos de ativos (não-específico, misto e idiossincrático), com previsão de aquisições de materiais (óleo para sistemas hidráulicos, componentes eletrônicos de centrais telefônicas, por exemplo), de equipamentos (fonte de energia para aeronave, central telefônica) e de serviços especializados (manutenção de motor, instalação

¹²Conforme Relatório de Acompanhamento das atividades afetas às Parcerias Público-Privadas de interesse do Ministério da Defesa, relativo ao período de 1º de abril de 2013 a 30 de abril de 2015 (Anexo 5 – Volume II).

¹³Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

¹⁴Idem Nota 12.

de estação meteorológica). Desse modo, com as PFI, a FAB pretende evoluir da contratação dos tipos clássica (ativos não-específicos) e neoclássica (ativos misto e idiossincrático) para a contratação relacional, com redução dos custos de transação. Ressalte-se que, em função da especificidade de alguns ativos, bem como da imposição da lei⁵ brasileira que rege as compras e contratações tradicionais, a estrutura de governança existente já era do tipo bilateral, mas os contratos não eram relacionais. Sendo assim, a teoria apresentada e relacionada com o escopo da investigação servirá para orientar o processo de análise do contexto político-econômico que envolve a FAB, bem como de suas PFI.

⁵Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993.

1.3 Revisão de literatura

1.3.1 Considerações iniciais

De modo a tratar adequadamente as ideias relativas ao tema do presente trabalho científico, faz-se necessário rever as principais e significativas discussões sobre PFI, bem como, visitar suas premissas. Ao ser realizada uma leitura exploratória,¹⁶ verificou-se que o objeto investigado possui relações subjacentes situadas em áreas epistemológicas distintas, a saber: Ciências Políticas, Direito, Ciências Econômicas e Administração Pública. Portanto, a revisão dessas discussões será feita sob a perspectiva interdisciplinar, cuja concepção adotada está a seguir discriminada.

Segundo Pirrie *et al.* (1999, 304), há confusão conceitual envolvendo os termos “interdisciplinar, multidisciplinar, interprofissional e multiprofissional”, mas que

vários autores (cf. Clark, 1993; Rawson, 1994; Goble, 1994; Carpenter, 1995a, 1995b) consideram que um certo grau de interação e influência recíproca, combinada com uma disponibilidade para abraçar uma nova identidade e um novo papel, são características definidoras de “inter” estudo e “inter” profissão (Pirrie *et al.* 1999, 304).

Asseveram, ainda, ao utilizarem-se da explicação de Rawson, que “o prefixo “inter” denota relações entre ambos e entre os elementos e ainda implica... operações recíprocas... “Multi” significa muitos e alguma forma de composição, mas... não... sugere qualquer interação (p. 40) (Rawson, 1994 *apud* Pirrie *et al.* 1999, 304).

Por sua vez, Russell *et al.* (2008, 460-461) afirmam que a transdisciplinaridade (cf. Lawrence e Després 2004; Sommerville e Rapport 2000) contrasta com a multidisciplinaridade, “na qual especialistas disciplinares trabalham juntos mantendo suas abordagens disciplinares e perspectivas” e com a interdisciplinaridade, “em que áreas de sobreposição ou intersecção entre as disciplinas são investigadas por pesquisadores de duas ou mais áreas”, e é descrita como uma prática que “transgride e transcende” os limites das disciplinas.

Contudo, os esforços interdisciplinares bem-sucedidos, definidos por Sobel (2003) como “aqueles que provocam discussão produtiva e investigação para além das fronteiras disciplinares” são, em parte, função das capacidades dos investigadores para “se mover além de seus interesses disciplinares e realizar esforços fora da sua disciplina; comunicar ideias e descobertas, de uma maneira que ecoa e provoca através das fronteiras disciplinares; e da natureza do tema” Sobel (2003, 419-420).

Corley e Sabharwal (2010, 627-628), em estudo mais recente, afirmam que “muitos projetos de investigação nos domínios da Administração Pública e da Política tornaram-se cada vez mais

¹⁶Conforme Marconi e Lakatos (2010), a leitura exploratória é uma “leitura de sondagem, tendo em vista localizar as informações, uma vez que já se tem conhecimento de sua existência”, por meio da leitura prévia. “Parte-se do princípio de que um capítulo ou tópico trata de assunto que nos interessa, mas pode omitir o aspecto relacionado diretamente com o problema que nos preocupa” (Marconi e Lakatos 2010, 4).

interdisciplinares”, pois nesses ambientes “a colaboração muitas vezes não é apenas desejável, mas necessária”, e que “o caráter interdisciplinar dos campos da Política e da Administração Pública tem sido observado por vários estudiosos (Mosher 1956; Ventriss 1991; Forrester 1996; Rodgers e Rodgers 2000; Schroeder *et al* 2004)”.

De fato, o aumento da complexidade dos fenômenos pressiona os acadêmicos no sentido de melhorarem sua compreensão acerca da realidade em que eles acontecem. Para tanto, torna-se indispensável que a investigação incorpore essa complexidade e que “o pesquisador seja capaz de estabelecer as ligações entre os conceitos de diferentes níveis” (Guedes 2005, 79). Além disso, “emprestar” conceitos originados em disciplinas acadêmicas distintas sem identificar uma conexão entre elas, seria construir uma “falácia etimológica” (Ferreira 2009, 413).

Deste modo, segundo Nissani (1995, 119), as publicações acadêmicas mais citadas que procuram conceituar a interdisciplinaridade dividem-na em componentes tais como: multidisciplinaridade, pluridisciplinaridade, transdisciplinaridade e, até mesmo, metadisciplinaridade. Para esse autor, entretanto, tais subdivisões trazem pouca elucidação sobre a teoria e a prática da interdisciplinaridade, motivo pelo qual ele propôs substituí-las “por uma definição mais apropriada”, iniciando essa proposição pela concepção de disciplina acadêmica, ou seja, “qualquer domínio próprio e isolado da experiência humana, que possui a sua própria comunidade de especialistas” (Nissani 1997, 203). Na continuidade de seu raciocínio, o autor argumenta que no discurso acadêmico,

a interdisciplinaridade normalmente se aplica a quatro domínios: conhecimento, pesquisa, educação e teoria. Conhecimento interdisciplinar envolve familiaridade com componentes de duas ou mais disciplinas. A pesquisa interdisciplinar combina componentes de duas ou mais disciplinas na busca ou criação de novos conhecimentos, procedimentos operacionais ou expressões artísticas. Educação interdisciplinar funde componentes de duas ou mais disciplinas em um único programa de instrução. E, por fim, a teoria interdisciplinar adota conhecimento, pesquisa ou educação interdisciplinares como principais objetos de estudo (Nissani 1997, 203).

Com efeito, a interdisciplinaridade é uma “abordagem radicalmente diferente que combina duas ou mais disciplinas para produzir um resultado que é mais do que a soma das partes” (Starkey e Madan, 2001; Humphries e Wilding 2003, 324). Assim, por se tratar de uma investigação científica (domínio da pesquisa) que envolve áreas epistemológicas distintas, as disciplinas que lhe são afetas podem colaborar para a melhoria do entendimento do fenômeno pesquisado, restando evidente que a realização de busca e a análise de premissas em apenas uma área do conhecimento tornaria este trabalho de investigação parcial e limitado, pois não haveria resposta bastante à pergunta de investigação e, possivelmente, não seriam atingidos os objetivos estabelecidos. Entretanto, para os especialistas das áreas epistemológicas envolvidas que vierem a realizar a leitura do texto, a análise e discussão de alguns conteúdos pode parecer simplista ou de pouca profundidade, algo que pode estar subjacente à natureza interdisciplinar. Para esses profissionais, cabe

esclarecer que a profundidade de análise e da discussão empregadas em cada disciplina acadêmica foi “apenas” a adequada e suficiente ao objetivo da investigação.

Portanto, na revisão das discussões acerca da PFI, inclusive no ambiente brasileiro, será estabelecida conexão entre as áreas epistemológicas por meio da tradicional divisão público/privado, classificada por Bobbio (2007, 13) como uma das “grandes dicotomias” das quais as disciplinas, não somente as jurídicas, mas também as sociais se servem para “delimitar, representar, ordenar o próprio campo de investigação”. Entretanto, essa dicotomia sofre influência das premissas que ensejaram a formação do Estado, do Governo e da Sociedade Civil. Assim, evidenciar o papel do Estado na consolidação da sociedade e dar fundamentos aos seus principais aspectos políticos, jurídicos, econômicos e administrativos torna-se necessário, bem como impende ser feito por coerência metodológica, factual e cronológica, além de ser útil à compreensão da complexidade da sociedade atual e seus fenômenos.

1.3.2 A dicotomia público-privado

Segundo Araújo Pinto (2003, 21), a “Grécia iniciou a separação entre política, governo e religião, até então unificadas nas monarquias hegemônicas do Mediterrâneo”, e a *polis* ateniense foi o berço da “responsabilização política” por decisões que afetavam o destino da cidade, das “formas de governo tipificadas na obra de Aristóteles” e da desconsideração da “revelação divina” como critério para justificar medidas no âmbito do Direito. Desse modo, a reiterada prática democrática presente nas deliberações políticas inicia a discriminação do que viria a ser considerado público ou privado. Finley (1998, 22-23) e Lopes (2000, 33-34) registram que, àquela época, “homens adultos nascidos em Atenas, filhos de homens livres oriundos de famílias locais”, eram considerados cidadãos e podiam deliberar. Portanto, e em conformidade com Hannah Arendt (2007, 82), essa estratificação foi uma primeira discriminação da esfera pública e do ambiente privado.

No tocante à economia do mundo antigo, Alvey (2011, 715) e Leshem (2014, 203) relatam que na Grécia Antiga existiam as instituições “família (*oikos*)” e “cidade (*polis*)”, sendo as famílias “unidades autossuficientes constituídas por uma fazenda” que exigiam “atividade mercantil”, inicialmente “suplementar e mínima”, que foi crescendo com o passar do tempo; enquanto que a cidade era “constituída por várias famílias” e possuía “área urbana” circundada por território. Contudo, a “única diferença entre ela [gestão da família] e governar, ou gerir, uma cidade era de escala” (Alvey 2011, 721). Essa argumentação vai ao encontro de outra, sobre a civilização romana: “[d]e forma análoga, no Império Romano, 'a família foi a unidade social básica através da qual riqueza e *status* foram transmitidos'”(Garnsey e Saller 1987, 126 *apud* Stimson e Milgate 2008, 493). Com efeito, em Roma, a “vida econômica não constitui um setor distinto da

vida política”, pois “as finanças eram confiadas a jovens magistrados no início de carreira, os questores” e a “gestão do tesouro estava sob a responsabilidade de escribas profissionais” (Gaia 2010, 90). Assim, sob a perspectiva econômica, no que diz respeito à relação público-privado, “para a antiguidade era importante que a vida política precedesse a vida econômica” (Andreau 2001, 201-202). Para além disso, o poder político unificado e a forma como se dava a conquista dos territórios (recepção/absorção da cultura ou simples anexação) são experiências romanas que levaram à universalidade do seu Direito, imposto a todos os territórios conquistados, e que, juntamente com o cristianismo e a contribuição germânica, serviram de base para a civilização medieval (Araújo Pinto 2003, 24-25).

Dos anos 600 até 1300 d.C., “população, comércio, riqueza, educação, urbanização, empreendimentos artísticos e todos os gastos públicos cresceram exponencialmente”, sendo que esse crescimento culminou com uma grave crise “econômica, demográfica e do uso da terra [...]” (Fraser 2001, 1270). De fato, “a civilização medieval da Europa encontra suas origens na queda do Império Romano na Europa Ocidental” e “o desenvolvimento dos mosteiros”, que eram interligados por “redes financeiras e comerciais complexas”, foi crucial para o “desenvolvimento econômico nesse período”, pois, desde o século XII, as “ordens monásticas tinham se transformado em instituições bastante ricas e poderosas” por meio da exploração da terra e do trabalho (Fraser 2001, 1271-1274). Neste ponto, merece atenção o esclarecedor comentário de Carvalho Netto (1998, 237-238) acerca da sociedade medieval, pois segundo esse autor, o

Direito e a organização política pré-modernos encontravam tradução, em última análise, em um amálgama normativo indiferenciado de religião, direito, moral, tradição e costumes transcendentemente justificados e que essencialmente não se discerniam.

Por isso, a estrutura social da Idade Média favoreceu a associação “dos interesses e ordenamentos de feição privada” à esfera pública, fazendo com que a dicotomia público-privado perdesse “importância teórica e conceitual” inclusive nos “séculos iniciais da Era Moderna” (Araújo Pinto 2003, 31). Nesse sentido, ressalta-se que “no século XIV, a expansão do comércio medieval abranda” (Volckart 2004, 283) e o que passa a financiar a “aristocracia e a igreja – os proprietários de toda a terra” – são as rendas provenientes do aluguel dos seus terrenos (Dwyer 2014, 628).

Com efeito, os governos descentralizados da época possuíam a terra pública, arrendando-a a agricultores privados, operadores de moinho, e comerciantes, e depois usavam as taxas de locação para pagar os custos públicos, incluindo apoio dos pobres. Em vez de um plebeu pagar o aluguel para um proprietário e impostos ao governo, apenas um pagamento era exigido, cobrindo ambas as funções (Dwyer 2014, 628).

No início da Idade Moderna esse sistema “entrou em colapso”: a “terra tornou-se propriedade privada” e sua locação passou a ser realizada “sem obrigações recíprocas”, bem como “novos impostos foram instituídos pelo governo”, baseados nas rendas que plebeus tinham de pagar aos proprietários para ocuparem suas terras (Dwyer 2014, 628). Assim, “a luta contra o Absolutismo e a busca pela tolerância

política e religiosa exigiram uma nova forma de estabelecimento e controle do poder”: o constitucionalismo, que impôs limites à atuação do soberano inclusive em países que não adotam constituições escritas, como Grã-Bretanha e Nova Zelândia, e que foi concretizado somente no final do século XVIII (Araújo Pinto 2003, 34).

Fruto da intolerância política e religiosa, o ideal liberal presente no constitucionalismo clássico moldou o Estado de Direito, bem como protegeu os indivíduos contra o arbítrio estatal (Araújo Pinto 2003, 36). No campo econômico, os pensamentos “de economistas clássicos, principalmente Adam Smith, provocaram a revolução conhecida como liberalismo econômico, que substituiu o conceito de mercantilismo” (Kotios e Galanos 2012, 869). Desse modo, o chamado “Estado Liberal” é caracterizado pela notória assimetria da relação público-privado, posto que o “domínio do privado” apresenta-se “superdimensionado” (Araújo Pinto 2003, 36). Assim, o “advento do modo capitalista de produção” somado à “industrialização e modernização das sociedades” transformou profundamente a relação entre a sociedade civil e o Estado (Arretche 1995, 5).

Contudo, a crítica ao modo capitalista de produção, a luta institucional de classes oriunda da organização de setores da sociedade em novos grupos, como associações ou sindicatos profissionais, a eclosão de movimentos revolucionários na Europa e o surgimento de doutrinas de caráter socialista, como o marxismo, ou até anarquista, que tinham em comum a rejeição ao Estado Liberal vigente, fez com que surgisse um novo dogma - o Estado Social (*Welfare State*), também denominado Estado de Bem-Estar Social ou Estado Providência (Araújo Pinto 2003; Arretche 1995, Kotios e Galanos 2012). Segundo Luhmann (1987, 42-44), o Estado Social serviria para compensar a grande massa de indivíduos não pertencente àqueles setores da sociedade que concentravam riqueza e poder. Nessa perspectiva, portanto, ocorre a “hipertrofia do público, que passa a ser identificado ao Estado” (Araújo Pinto 2003, 40). Com efeito, o fenômeno do *welfare state* “consistiu na fusão das medidas de política social num todo”, procurando assegurar o direito à aposentadoria, habitação, educação e saúde. Consequentemente, houve aumento dos gastos estatais, ocasionando o endividamento do setor público, fato que, somado à crise do petróleo no início de 1970, “limitou as propostas do Estado Social” (Araújo Pinto 2003, 41).

Ao considerar os Estados Liberal e Social como modelos extremos, uma terceira alternativa defendida por Walter Eucken e, também por Wilhelm Röpke, surge na Escola de Friburgo: o ordoliberalismo que, segundo Klein (2012, 105)

[...] se mostra liberal em suas bases, porém faz uma crítica ao aspecto do *laissez faire* liberal econômico, dizendo que a competição e mercados livres foram artificialmente formados historicamente com o suporte, articulação e acumulação de poder em pequenos nichos das esferas públicas e privadas, distorcendo as economias de troca, por serem construídas historicamente de forma parcial, por isso que para o mercado ser viável ao longo dos anos, é necessário que o Estado imponha regras e intervenha na economia.

No mesmo sentido, Bonefeld (2015, 873) registra que “o Estado fraco é o calcanhar de Aquiles da economia livre”, por não ser capaz de se defender de uma sociedade cujos interesses são ilimitados, pois “em vez de governar sobre os 'demos', os demos governam por meio do Estado” o que afeta a capacidade estatal de garantir liberdades. Ainda segundo esse autor, “[...] o caráter liberal do Estado não é definido em termos nacionais [mas] deriva das relações do mercado mundial” sendo que “o Estado tem de 'promover a concorrência' e fazer para o mercado o que o mercado 'não pode fazer por si mesmo'” (Bonefeld 2015, 871). Assim, a “revolução modernista, cujo principal proponente foi Milton Friedman” marcou a pesquisa e a política econômica por décadas (Kotios e Galanos 2012, 870), ao considerar o Estado "essencial tanto como um fórum para determinar as "regras do jogo" e como árbitro para interpretar e aplicar as regras decididas", sendo que o ato de “jogar” compete àqueles “[...] poucos que de outra forma não iriam jogar o jogo” (Friedman 1962, 15-25 *apud* Bonefeld 2015, 871). De fato, com a crise do Estado Social “a relação público-privado passa por nova transformação”, pois ambas esferas passam a ser vistas como complementares e, dada a complexidade do mundo globalizado, redefinir essa relação “constitui o maior desafio a ser enfrentado por sociedades que se pretendam democráticas” (Araújo Pinto 2003, 45).

Por fim, tendo realizado breve revisão das premissas políticas, jurídicas e econômicas que ensejaram a formação do Estado, do Governo e da Sociedade Civil, desde a Antiguidade até os dias atuais, é oportuno e necessário à presente investigação interdisciplinar que se adentre ao plano da Administração Pública.

1.3.3 A Administração Pública

Considerando-se o escopo da investigação, faz-se necessário abordar a Administração Pública enquanto disciplina acadêmica estabelecida, fato ocorrido em 1887 com a publicação do artigo *The Study of Administration*, de Woodrow Wilson, cujas ideias buscavam separar Administração Pública e Política e introduzir a meritocracia no Setor Público dos Estados Unidos. Özcan e Ağca (2010) afirmam que o ensaio de Wilson “é tradicionalmente usado como um ponto de partida da administração pública como disciplina”, porque isso significou a aplicação de “princípios positivistas à administração pública”, tendo por fundamento a “crença de que a realidade social seria objetivamente conhecida com a separação dos valores positivistas tradicionais dos fatos” propriamente ditos (Özcan e Ağca 2010, 6). Com efeito, Wilson (1887, 200) considerava estar “se tornando cada vez mais difícil administrar uma Constituição do que elaborá-la [e] vendo-se cada dia novas coisas que o Estado deve fazer, cabe-nos ver em seguida claramente como deve ele fazê-las” (Wilson 1887, 201). Assim,

a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar

que ela maneje as suas repartições. [Dessa forma] deve haver uma Ciência da Administração que procure retificar as trilhas do Governo, tornar as suas opiniões mais eficientes, fortalecer e purificar sua organização e inculcar em seus deveres a devoção (Wilson 1887, 210).

Obviamente a prática da Administração Pública existia muito antes de 1887. Segundo Zanakis *et al.* (2003, 76), a Grécia Antiga foi pioneira em algumas áreas, uma vez que registros históricos relatam a existência de um “manual de administração pública, finanças e austeridade”, enquanto Kyriazis (2009, 114) argumenta que, em Atenas, o investimento em defesa deu lugar à introdução de “medidas para a prestação de outros serviços públicos, tais como educação, cultura e apoio aos pobres, que estão associados com Estados de Bem-Estar Social modernos”. Kickert e Stillman II (1996, 65) relatam que nos séculos XVI e XVII, na Alemanha e na França, o crescimento do Estado absolutista

conduziu a uma significativa expansão das funções estatais, aumento do número de servidores do Estado e resultou na crescente complexidade de responsabilidades, especialmente nos campos da cobrança de receitas, profissionalismo militar e assuntos econômicos.

Verifica-se, portanto, nesses países, uma relação direta entre a evolução do Estado e o desenvolvimento da Administração Pública. Ainda segundo Kickert e Stillman II (1996, 65), acompanhando esse desenvolvimento, as universidades europeias, à época, criaram as “primeiras cadeiras de ‘cameralismo’ (1729)” objetivando treinar pessoas para o Setor Público, bem como para o estudo das estruturas dos Estados-nação e da sua gestão. Num sentido mais amplo, cameralismo significa “um complexo campo de estudo que engloba o que pode ser considerado - num vocabulário moderno - economia, política e estudos sociais relacionados com a administração do estado” (Rutgers 1997, 281).

No final dos anos 1700, cada universidade alemã tinha criado uma nova cadeira nesse campo [cameralismo], e a França havia desenvolvido a nova ‘ciência política’ [sendo que], ao final do século XVIII, as ciências administrativas, com textos, revistas e escolas, tornaram-se bem estabelecidas em toda a Europa continental (Kickert e Stillman II 1996, 65).

Todavia, Kickert e Stillman II fazem importante ressalva acerca do desenvolvimento acadêmico europeu da Administração Pública enquanto disciplina acadêmica, pois mesmo considerando as Ciências Administrativas “bem estabelecidas”, registram que as universidades europeias não separavam “cadeiras ou currículos universitários para administração pública” (Kickert e Stillman II 1996, 65). Dessa forma, no presente tópico deste relato acadêmico, a publicação das ideias de Wilson constitui, como já evidenciado, o ponto inicial para discussão.

Ao final do século XVIII e ao longo do século XIX, o declínio das monarquias absolutistas europeias e a consequente transferência de poder para o Estado Constitucional (ou de direito) fizeram mudar o “estudo da Administração Pública” para o “estudo da lei administrativa” e, no treinamento dos servidores públicos, o “cameralismo foi quase totalmente substituído pela abordagem judicial”, tradição que veio a dominar a “educação dos burocratas” no continente europeu (Kickert e Stillman II 1996, 65). Surge, também, no final

do século XIX, a Administração Científica proposta por Taylor, Gilbreth e Gantt que “teve grande influência na Administração desde então, parte pela sua abordagem sistemática, parte pela sua ênfase na produtividade” (Dale 1965, 118). De fato, a “abordagem positivista que influenciou a administração pública moderna manifestou-se, especialmente, por argumentos da Administração Científica e da Burocracia” (Özcan e Ağca 2010, 6).

Nas primeiras décadas do século XX, segundo Coombes (2002, 317), houve uma “tendência progressiva” do Setor Privado utilizar-se do Poder Público para atingir seus próprios fins, possuindo uma “vantagem natural” para isso, pois as entidades privadas eram “menores e mais coesas”. Nesse sentido, Wisman (2014, 374) relata que a “industrialização dos Estados Unidos desencadeou forças que aumentaram drasticamente a desigualdade” em dois momentos específicos: “do final da Guerra Civil até cerca de 1900” e do “final da Primeira Guerra Mundial até o final dos anos 20” e, ainda, que “os excessos especulativos ocorreram em dois diferentes setores - no setor imobiliário, que caiu em 1926 e, em seguida, no mercado de ações, que caiu três anos depois” (Wisman 2014, 377). De fato, a Grande Depressão pode ser entendida como o “resultado da estagnação dos salários e da explosão da desigualdade” durante os anos 20, fatores esses que, também, “contribuíram para a duração da Depressão” (Wisman 2014, 372). Em resposta à crise financeira de 1929, no âmbito do programa *New Deal*⁷, o “escopo da atividade governamental e da administração pública dos Estados Unidos foi drasticamente expandido”, pois o governo passou a “regular atividades” e a controlar melhor “o ambiente social e físico” (Gruening 2001, 4). Com efeito,

à medida que os governos dos países ocidentais cresceram em importância, e os interesses econômicos começaram a usar o processo político democrático para atingir metas partidárias, o fracasso contínuo da teoria política para preencher esta diferença tornou-se mais difícil de explicar; e, à medida que mais e mais áreas da atividade humana anteriormente organizada através de mercados privados foram transferidas para o reino da escolha coletiva neste século, a lacuna na teoria política se torna óbvia (Buchanan 1962, 24).

Desse modo, o crescimento da “democracia representativa” nos Estados Unidos e em diversos países da Europa somado à “crescente capacidade associativa da força de trabalho industrial e urbana” impeliram os diversos Estados a adotarem, progressivamente e de forma bastante significativa, uma “postura socialmente mais inclusiva” (Coombes 2002, 323). Com efeito, principalmente nos países europeus após a Segunda Guerra Mundial, houve uma expansão do Estado, que procurava assegurar o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde e chegou a

[...] consumir, se não em todos os lugares [da Europa, mas em] uma parte importante, pelo menos um terço [chegando] até a metade do [P]roduto [N]acional [B]ruto. Poucos aspectos comuns às vidas das pessoas, se existiram, não foram afetados por alguma forma de contato com a Administração Pública, organizada em escala nacional (Coombes 2002, 323).

⁷O programa *New Deal*, “sustentado por Commons e Keynes, pode ser considerado um ganho duplo: lançou as bases para a recuperação econômica da depressão em três décadas de crescimento econômico partilhado, e trouxe para o mercado de trabalho americano a expansão necessária local e a democracia industrial” (Kaufman 2012, 520-524).

Apesar de os fatores que contribuíram para o incremento das funções estatais serem complexos, abarcam “[...] o impacto de três principais forças aparentemente irreversíveis: o interesse econômico de organizações corporativistas; a influência política da democracia social e a ameaça de guerra total” (Coombes 2002, 323). Assim, com o aumento da quantidade e da complexidade de atribuições afetas à Administração Pública, houve o fortalecimento de suas estruturas de poder e autoridade, bem como maior especialização de seus profissionais. Portanto, e segundo Özcan e Ağca (2010, 13), a burocracia era o modelo que simbolizava a “administração pública moderna”¹⁸ à época. De fato, dentre as ideias de Weber (2007, 3) que estão presentes na Administração Profissional, pode-se destacar a “autoridade legal”; a estrutura “burocrática e racional” em constante busca pela eficiência e eficácia da organização; e, no que diz respeito ao emprego, o “relacionamento contratual, o sistema de mérito e a assunção aos cargos baseada em qualificações profissionais” (Weber 2007, 9). Outras características que podem ser atribuídas à Administração Profissional, mas que foram elencadas por Merton (1940) em sua análise da burocracia, se fazem presentes, em especial: a “padronização e a rotina”, que são mecanismos de coordenação e de controle; a “carreira”, influenciando os funcionários no sentido de terem “maior interesse na conformidade de suas ações do que com os propósitos da organização” e agirem em “defesa de interesses pessoais em detrimento dos interesses dos clientes”; a transformação das “regras, originalmente concebidas como meios, num fim em si mesmas”; a rigidez e a incapacidade de ajustamento imediato, ocasionando a “resistência à mudança”; e a impessoalidade das relações, contribuindo para a “incapacidade treinada” Merton (1940, 560-567). Com efeito, a hierarquia pode ser considerada “como um obstáculo à liberdade do indivíduo”, uma vez que a burocracia procura “transformar os indivíduos em estereótipos ‘profissionais’ em vez de avaliá-los como um todo” e isso gera “limitações funcionais”, pois as habilidades “inovadoras e criativas dos empregados acabam atrofiando” (Özcan e Ağca 2010, 13-14).

No período pós-Segunda Guerra Mundial, os Setores Privado e Público buscaram “promover economia de escala” criando “instituições cada vez maiores” e centralizando “aquisições e serviços como marketing, tecnologia da informação e jurídicos” e o Estado tornou-se o principal ator nas Políticas Públicas, por intermédio de departamentos enormes e hierarquizados (Özcan e Ağca 2010, 16). As disfunções da burocracia weberiana tornou esses departamentos ineficientes perante o desenvolvimento mundial e, ainda, inibiu a inovação (Merton 1940, Özcan e Ağca 2010). Na esfera privada, algumas das grandes empresas descobriram que não eram “suficientemente ágeis para competir contra fornecedores pequenos, flexíveis e inovadores” (Özcan e Ağca 2010, 17). Os acadêmicos, por sua vez, “começaram a reavaliar e questionar os

¹⁸Os autores utilizam os conceitos de Administração Pública Moderna, para o período correspondente ao Estado Social, e Administração Pública Pós-Moderna para o período relativo ao Estado Ordoliberal (neoliberal).

princípios da administração pública clássica”, sendo Simon¹⁹ “um dos críticos mais rigorosos”, cuja publicação, em 1947, envolvendo o comportamento, a tomada de decisão e a organização “deu a direção para a administração pública neoclássica” (Gruening 2001, 4).

Nesse ponto, é necessário abrir-se parênteses para comentar os trabalhos de Arrow e de Black, para o perfeito entendimento do texto, pois ambos serviram de embasamento para a teoria denominada *Public Choice* (Teoria da Escolha Pública), que mais tarde tornou-se uma das mais significativas perspectivas de análise do Estado Social e da Administração Pública. Em 1951, Arrow questionou a possibilidade de se estabelecer formalmente “um procedimento” para evolução “de um conjunto conhecido de gostos individuais para um padrão de tomada de decisão social” (Arrow 1951, 1-2) e concluiu que, mesmo em condições ideais, “é impossível fazer uma escolha social eticamente defensável e, simultaneamente, incluir todas as preferências de todos os cidadãos”, além de ter verificado que o controlador da agenda política possui melhores possibilidades de manipular as escolhas da sociedade (Arrow 1951). Com efeito, “Arrow foi o primeiro a atrever-se desafiar a teoria tradicional da democracia, dizendo não ser possível a nenhuma regra de votação levar ao governo pela 'vontade da maioria'” (Buchanan 1962, 244). Por sua vez, Black (1958, XI) utilizou-se das teorias de Borda, Condorcet e Laplace para analisar “matematicamente o trabalho dos comitês [eleitorais] e as eleições realizadas antes de 1950”, e acabou por formular o Teorema do Eleitor Mediano, um postulado que agrega preferências de indivíduos que tentam maximizar sua utilidade. Segundo Black (1958), o eleitor mediano é capaz de decidir a votação. Lastreado nos trabalhos de Arrow (1951) e de Black (1958), Buchanan desenvolveu a *Public Choice* na tentativa de apontar “meios através dos quais interesses conflitantes podem ser, em última análise, reconciliados”, uma vez que a “máquina governamental [dos Estados Unidos] usava diretamente quase um terço do produto nacional”, os “grupos de interesses especiais reconheciam claramente os 'lucros' obtidos através da ação política”, e “uma proporção substancial de toda a legislação [exercia] diferentes efeitos sobre os diferentes grupos da população” (Buchanan 1962, 24). Com efeito, a *Public Choice* procurou explicar “fenômenos sociais agregando o comportamento dos indivíduos”, considerando que eles perseguem “seus próprios objetivos” e agem “de acordo com suas preferências”, além de criar um “ponto de referência normativa” para avaliar a realidade social, posto que “as preferências e a liberdade de escolha dos indivíduos são centrais para a tomada de decisão social” (Gruening 2001, 5-6). Assim, no início da década de 70, a Administração Pública continuou a ser amplamente examinada pelos acadêmicos, cujos estudos sobre a *Public Choice* no Estado Social passaram a ser feitos utilizando-se da estrutura proposta por Buchanan e apontaram “tendências para o uso ineficiente dos recursos e para a exploração de determinados grupos”, óbices reforçados “pelo orçamento tradicional feito [...] nas

¹⁹Simon, H. A. 1947. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making in Administrative Organization*, 1. ed. New York: The Macmillan Company.

organizações burocráticas”, cujas deficiências incluíam “a acumulação de tarefas e recursos, o conservadorismo excessivo, e [...] a incapacidade legal para realizar determinadas tarefas” (Gruening 2001, 6). Com isso, a rejeição ao Estado Social cresceu e, também, a crença de que o papel do Estado deveria ser reduzido, pois considerava-se que o mercado seria mais eficiente que o Setor Público. De fato, Ostrom e Ostrom (1971) questionaram os fundamentos intelectuais da Administração Pública dominante à época e observaram que uma mudança do paradigma fundamental para o estudo e a prática da Administração Pública era uma necessidade (Toonen 1998, 231). O conceito monocêntrico de governança, caracterizado por uma organização integrada e unidade de comando, teria de ser substituído por um conceito diferenciado, plural e policêntrico. Assim, a *Public Choice* representou nova abordagem para a Administração Pública à época, buscando a descentralização do poder e uma maior influência dos cidadãos na escolha pública, numa perspectiva policêntrica e oposta às correntes clássica e neoclássica, uma vez que

[...] um sistema de administração pública composto por uma variedade de combinações multiorganizacionais, e altamente dependente do apoio da clientela, [pode vir] a ser razoavelmente próximo de sustentar um alto nível de desempenho para o avanço do bem estar público (Ostrom e Ostrom 1971, 212).

Além da *Public Choice*, a Economia Institucional Moderna agregou outras abordagens acadêmicas incluindo: a) a economia neo-austríaca, cujos formuladores eram contrários ao Estado Social e defendiam leis que não discriminassem indivíduos; b) a teoria dos direitos de propriedade, relativa à eficiente alocação de direitos (de propriedade) sobre os recursos; c) a teoria da agência, que trata das dificuldades dos superiores em acompanhar o trabalho de seus subordinados; e d) a economia dos custos de transação, que orienta o uso dos mercados (Setor Privado) ou das hierarquias (Setor Público) para organizar a produção (Gruening 2001, 7).

Ainda nos anos 70, com vistas a identificar e corrigir as causas dos fracassos das políticas sociais da década anterior, cientistas políticos organizaram uma disciplina afeta à análise de Políticas Públicas, e logo perceberam que seria necessário mais do que a habilidade para criar boas políticas, pois os futuros executivos do Estado também precisavam de habilidades gerenciais. Por intermédio da Gestão Pública, essa concepção oriunda do Setor Privado foi, então, “transplantada” para o Setor Público. O orçamento de base-zero, a gestão por objetivos e a medição de desempenho são exemplos da nova abordagem ocorrida na Gestão Pública dos Estados Unidos enquanto que, no Reino Unido, por meio de uma agenda neoliberal que incluía maior cuidado com a gestão e privatizações, um “estado gerenciador” foi construído nos mandatos de Thatcher e Major. Dessa forma, o managerialismo afastou-se da estrutura administrativa profissional e do modo “Taylorista” de controle de atividades, bem como difundiu o pensamento de que as atividades realizadas pelo Setor Privado eram necessariamente mais eficientes que qualquer atividade realizada pelo Setor Público (Cochrane 2004, 486).

Em suma, “a crença na importância e eficácia da gestão, enquanto sistema de coordenação organizacional” (O’Reilly e Reed 2010, 962), contribuiu para novas reflexões sobre o papel do Estado e sobre o funcionamento da Administração Pública, bem como para o surgimento do *New Public Management*, o próximo tópico a ser discutido.

1.3.4 *New Public Management* - NPM

Definido por Hood como sendo “o conjunto de doutrinas administrativas semelhantes que dominou a agenda da reforma burocrática nos países da OCDE”²⁰ (Hood 1991, 3), o *New Public Management*, neste relato representado pela sigla NPM, é um “termo genérico” comumente utilizado para representar esse “conjunto de tendências” reformistas (Van de Walle e Hammerschmid 2011, 191), cujos “primeiros praticantes foram Reino Unido e alguns governos municipais dos Estados Unidos”, ao final dos anos 70, motivados pela “forte recessão econômica e pelas revoltas fiscais” (Gruening 2001, 2). O NPM surgiu “em resposta às crises econômicas e ao colapso da economia keynesiana” (Özcan e Ağca 2010, 8-9), dado o contexto que combinava crise com a ideologia do mercado (Gow e Dufour 2000, 584). Num segundo momento, essas tendências reformistas foram efetivadas pela Nova Zelândia e pela Austrália e, somente depois, passaram a fazer parte da agenda política da maior parte dos países pertencentes à OCDE e de outras nações (Gruening 2001, 2).

O “caráter híbrido” (Christensen e Lægreid 2002, 269) do NPM fez com que sua implantação variasse de país para país, pois “na sua origem existem duas correntes de ideias: a Economia Institucional Moderna, composta pela *Public Choice*, Teoria da Agência e pela Economia dos Custos de Transação, e o Managerialismo” (Hood 1991, 5-6). Por exemplo: na Nova Zelândia a reforma foi respaldada na Economia Institucional Moderna, enquanto no Reino Unido e Austrália a abordagem baseada no Managerialismo foi mais evidente. (Hood 1991) No mesmo sentido, Van de Walle e Hammerschmid distinguem o NPM em dois níveis: um “conjunto de inovações gerenciais”, e um nível superior, representado pela “mudança do papel do Estado na sociedade”. De acordo com essa perspectiva, o NPM não seria apenas a “introdução de novos métodos de gestão”, mas uma “nova ideologia sobre o papel do Estado e do gestor público” (Van de Walle e Hammerschmid 2011, 191-192). Entretanto, o termo “*New*” pressupõe a existência de um “*Old*” *Public Management*, e Thompson comparou essas duas “gestões”, sendo que as principais diferenças por ele apontadas estão sintetizadas na Tabela 4.

²⁰Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Tabela 4. Principais diferenças entre NPM e “Old” Public Management

NEW PUBLIC MANAGEMENT (ANOS 80 E 90)	“OLD” PUBLIC MANAGEMENT (ANOS 30 E 40)
Enfatiza missões e processos, deixando em segundo plano funções, atividades e tarefas.	A burocracia divide tarefas em partes mais simples e as recombina em unidades organizacionais, com base na função e na hierarquia.
Trabalho conjunto de um time multidisciplinar para atingir um objetivo claro, com uso da tecnologia da informação, empurrando a tomada de decisão para dentro das organizações (descentralização) e reduzindo as distâncias estruturais entre especialistas e gerentes.	Gerentes buscam a simplificação das atividades com vistas à padronização das funções administrativas, e possibilitando ao <i>staff</i> especialista gerar relatórios, destinados aos dirigentes superiores que julgam e tomam decisões de maneira centralizada.
Economia e eficiência geradas em função da satisfação dos clientes.	Economia e eficiência consideradas como um fim para a instituição.
Maior foco no projeto institucional de longo prazo, contemplando privatizações e regulação.	Preocupação com a instituição.
Mais próximo da Economia Institucional e da <i>Public Choice</i> .	Mais próximo do “weberianismo”.
Reforço da autoridade dos governos periféricos/locais.	Poder do governo central.
Maior autonomia e responsabilidade para administrar o orçamento e contas públicas.	Orçamento centralizado.

Fonte: Thompson (1997, 3-5).

Independentemente da vinculação à Economia Institucional ou ao Managerialismo, o NPM segue algumas “tendências administrativas” comuns como a redução da despesa pública, a privatização, a automação na prestação de serviços públicos e o desenvolvimento de uma agenda mais internacional, focada em questões gerais de gestão pública, formulação de políticas, estilos de decisão e de cooperação intergovernamental (Hood 1991, 3). Para além das tendências citadas, existem outras características que comumente são apontadas nos diversos debates sobre NPM: a) gerência desempenhada por especialistas contratados pelo Setor Público; b) normas e medidas de desempenho explícitas; c) maior ênfase no controle dos resultados; d) desagregação de unidades do Setor Público; e) maior concorrência entre as unidades do Setor Público; f) aplicação das práticas de gestão do Setor Privado; e g) maior disciplina e parcimônia na utilização de recursos (Hood 1991, 4-5). Todavia, Gruening (2001) sintetizou as características subjacentes ao NPM e as vinculou aos fundamentos acadêmicos mais influentes, conforme a matriz representada a seguir:

FUNDAMENTOS ACADÊMICOS											
CARACTERÍSTICAS DO NPM	Adm. Pública Clássica	Adm. Pública Neoclássica	<i>Public Choice</i>	Escola Neoaustríaca	Teoria da Agência	Teoria dos Direitos de Propriedade	Economia dos Custos de Transação	Análise de Políticas Públicas	Gestão Pública Racional	Gestão Pública Orgânica	
Cortes orçamentários	•	•	•	•				•	•	•	
Privatização			•	•		•			•	•	
Separação provimento/prestação do serviço			•		•		•				
Terceirização			•	•			•		•	•	
Taxas de utilização e <i>vouchers</i>			•						•		
Concepção de cliente									•	•	
Concorrência das unidades			•							•	
Flexibilidade para gerir									•	•	
Separação política/administração	•	•						•	•	•	
Descentralização	•	•	•	•	•		•		•	•	
Medição do desempenho e sua responsabilização	•	•			•			•	•	•	
Reforço da responsabilização e gestão financeira	•	•			•				•		
Auditoria de desempenho	•	•			•				•		
Gestão e planejamento estratégico		•							•	•	
Estilos de gestão		•							•	•	
Gestão de pessoal					•				•	•	
Restrições legais da despesa			•								
Reforço da regulação			•								
Racionalização das jurisdições	•	•						•	•		
Racionalização da estrutura administrativa	•	•						•	•		
Análise e valoração		•						•	•		

Figura 6. Matriz de vinculação das características do NPM aos fundamentos acadêmicos mais influentes

Fonte: Gruening (2001, 18) - adaptado.

Por sua vez, Toonen (1998, 234) argumenta que independentemente de qual tenha sido a instituição propositora (governo britânico, governo dos Estados Unidos, Banco Mundial ou OCDE), muitos “princípios sugeridos por [Vincent] Ostrom” foram retomados pelo NPM, dentre os quais estão: a) abordagem empresarial para o governo, visando ao melhor desempenho de gestão pública; b) melhoria da prestação de serviços públicos e da capacidade de resposta; c) separação entre provimento e prestação de serviços públicos; e d) desregulamentação e privatização. Isso posto, fica evidente que não se pode atribuir a um ou outro acadêmico, ou a determinada teoria, a “criação” e fundamentação do NPM, pois várias são as suas

características e respectivas bases teóricas. No mesmo sentido, Gow e Dufour (2000, 382) e Christensen *et al.* (2008, 128) não consideram o NPM uma teoria, mas “uma onda de reformas” cujas iniciativas apontam em “várias direções”. Ressalte-se, entretanto, que o NPM busca a eficiência e a efetividade da Administração Pública por meio de um modelo baseado no mercado, o que necessariamente enseja o “encolhimento do governo”, o “uso da gestão do desempenho” oriunda do Setor Privado e, também, o tratamento dos “cidadãos como clientes” (Özcan e Ağca 2010, 10). Contudo, o NPM criou, também, novos problemas como a fragmentação dos grandes departamentos multifuncionais em unidades institucionais de finalidade única - as agências - ocasionando redundâncias na realização de tarefas, e transformando-as em pequenos “feudos”; dificuldades para desenvolver-se um planejamento estratégico de longo prazo para o Estado, pela dificuldade de coordenação dessas unidades fragmentadas; efeitos negativos sobre a equidade e coesão social, pelo tratamento diferenciado aos diversos “clientes”; e enfraquecimento do controle político nas agências, ocasionado pela separação das funções políticas e administrativas. Outro ponto negativo do NPM: uma vez que a satisfação dos clientes impulsiona a ação estatal, há uma propensão ao fornecimento de serviços de melhor qualidade aos clientes mais ricos e bem informados, ou seja, uma oposição ao modelo weberiano que enfatiza a igualdade de tratamento aos cidadãos (Van de Walle e Hammerschmid 2011, 194-196).

É importante ressaltar que algumas características do NPM podem variar conforme o país em que foi adotado. A título de exemplo, em Portugal houve um “surto de curta duração” (2000 a 2002) que fez o número de agências saltar de 350 para 440, diminuindo para 250 em 2009 (Mendes *et al.* 2012, 137-144), corroborando Van de Walle e Hammerschmid (2011). Entretanto, nas agências portuguesas, “a responsabilidade política e administrativa” continua sendo dos ministros, ou seja, não se seguiu a rigorosa separação entre a política e administração (Mendes *et al.* 2012, 140). Por sua vez, o Reino Unido, na contramão do encolhimento estatal, criou estruturas específicas de coordenação das diversas unidades do Estado, pela dificuldade em realizar adequadamente essa função (Van de Walle e Hammerschmid 2011, 196).

As características do NPM registradas acima não se fizeram presentes concomitantemente e de uma única vez: com o passar do tempo, o NPM foi-se desenvolvendo e, conseqüentemente, um distanciamento gradual da Administração Profissional (burocrática) ocorreu, fato que “pode ser considerado normal ou previsível no desenvolvimento intelectual de um determinado campo” (Hood e Peters 2004, 267). Com efeito, Ferlie *et al.* (1996) procuraram caracterizar as fases do NPM no Reino Unido e as denominaram modelos. O primeiro deles - Modelo “eficiência” - vigorou do início até meados da década de 80, e representou a tentativa de tornar a Administração Pública parecida com a iniciativa privada, pela preocupação com a eficiência. Os conselheiros e assessores do governo, oriundos do Setor Privado, desempenharam

importante papel na difusão do managerialismo. Nessa fase, houve a importação, por vezes inapropriada, de modelos de gestão do Setor Privado e a implantação da Gestão por Objetivos, fato que ensejou a criação das agências, uma vez que o gestor público deveria ter maior flexibilidade para atingir objetivos. Como consequência dessa etapa, surge o Modelo “*downsizing* e descentralização”, com redução das grandes organizações integradas verticalmente, *downsizing*, busca de maior flexibilidade, diminuição da padronização, aumento da descentralização e da responsabilidade estratégica e orçamental, aumento da contratação, separação entre o pequeno centro estratégico e a periferia operacional. Considerando-se que a Gestão por Objetivos exige cooperação e colaboração, houve uma maior preocupação com a cultura e com a liderança, ensejando o terceiro Modelo “a busca da excelência”, ao final dos anos 80, em que a teoria da escola das relações humanas volta a influenciar a Administração Pública. Foi dada maior ênfase à cultura organizacional e certa rejeição da abordagem racionalista que enfatizava, até então, a economia, a eficiência e a eficácia administrativa de forma exacerbada. Salienta-se o papel dos valores, da cultura, dos rituais e símbolos para moldar o comportamento das pessoas na organização, com grande interesse sobre a gestão da mudança e da inovação. Mais recente, o Modelo “orientação para o serviço público” representou uma fusão das ideias relativas à gestão dos setores privado e público, ressaltando a missão específica do serviço público, retirando ideias do setor privado e aplicando-as em contextos distintos da Administração Pública, enfatizando a responsabilização perante os cidadãos e adaptando ideias como *Total Quality Management (TQM)* e o *Learning Organization* (Ferlie *et al.* 1996, 213-219).

Ao examinarem o impacto do NPM na Administração Pública europeia, Van de Walle e Hammerschmid (2011, 198-199) argumentam, de forma cautelosa, que “parece haver evidências do aumento da eficiência” no sistema de saúde britânico, mas que a situação “é ambígua em outros setores” como a educação, pois “depois de décadas do início da reforma, poderiam existir gastos menores do governo, déficits menores, poupança e um número menor de funcionários públicos”. Com efeito, a determinação da eficiência das relações contratuais pode ser influenciada por questões relativas à competição, aos incentivos, aos riscos e ao planejamento da contratação, no que diz respeito à transferência de atividades e de bens públicos para o Setor Privado (Jensen e Stonecash 2005, 770). Assim, para o perfeito entendimento dessa transferência, faz-se necessário distinguir alguns conceitos-chave que estão relacionados a ela e entre si. O primeiro deles é a privatização, ou seja, a transferência da propriedade de “ativos físicos públicos” para “mãos privadas” (Jensen e Stonecash 2005, 769). Entretanto, se o Setor Público desejar “manter a propriedade dos bens essenciais”, apenas transferindo a responsabilidade pelo “gerenciamento” de ativos, ou pela “prestação de serviços” para uma “organização externa” (Setor Privado ou outra entidade) tem-se o *outsourcing* (Jensen e Stonecash 2005, 769). A Tabela 5 completa o quadro das principais diferenças entre os conceitos.

Tabela 5. Principais diferenças entre privatização e *outsourcing*

PRIVATIZAÇÃO	OUTSOURCING
Geralmente o acordo de venda é permanente.	Acordos temporários.
Governo não tem controle sobre governança nem sobre riscos operacionais.	Governo mantém controle sobre governança e sobre riscos operacionais.
Necessariamente ocorre a transferência de ativos físicos.	Não envolve, necessariamente, a transferência de ativos físicos, podendo ser uma aquisição de serviço específico.

Fonte: Jensen e Stonecash (2005, 769) – adaptado.

É importante ressaltar que, segundo Datta e Roy (2013, 359), o *outsourcing* evoluiu em complexidade, importância estratégica e, mesmo sob a influência do NPM, manteve sob controle do Estado a especificação dos bens, serviços e termos do contrato, a gestão contratual e a avaliação do desempenho do prestador de serviços, principalmente no âmbito da Defesa Nacional, o próximo tópico a ser discutido.

1.3.5 NPM e Defesa Nacional

Conforme relatado anteriormente, o Reino Unido foi um dos precursores do NPM, inclusive no setor de Defesa Nacional. Até 1980, o princípio fundamental da logística²¹ de defesa britânica orientava o Ministério da Defesa e as Forças Armadas a prestarem diretamente todos os serviços que estavam sob suas responsabilidades, possuindo os recursos necessários, numa condição de autossuficiência (Uttley 2004, 146). Contudo, a agenda governamental mudou e, entre 1980 e 1997, a terceirização de atividades afetas à Defesa Nacional foi “particularmente aguda”, com evolução gradual do envolvimento do Setor Privado no apoio às forças de defesa, por intermédio de contratações de funções acessórias, visando a uma “gestão mais eficiente”, o chamado “imperativo gerencial” (Uttley 2004, 146-147). De maneira concomitante, a partir de 1992, o Ministério da Defesa britânico passou a utilizar a *Private Finance Initiative*-PFI para aquisição de bens de capital (Uttley 2004, 147-148), tema que será discutido no próximo tópico.

Em meados de 1997, “sob a bandeira da modernização e das parcerias público-privadas”, o governo britânico procurou avaliar os requisitos de apoio logístico no pós-Guerra Fria, por meio do programa *Better Quality Services*-BQS, fazendo reestruturações, abolindo e/ou privatizando funções de apoio ao que se denominou “imperativo operacional”, além de lançar a “*Smart Aquisition*”, iniciativa para a expansão do papel do Setor Privado no projeto, desenvolvimento, fabricação, suporte e manutenção de sistemas de armas cada vez mais complexas, para obtenção de equipamentos de forma mais rápida, com menor custo: o chamado “imperativo tecnológico” (Uttley 2004, 148-150). Dessa forma, a interação entre os três “imperativos” explica o conteúdo e a direção da política do Ministério da Defesa britânico, e como ele

²¹Conforme o Glossário de Termos e Definições da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte - *NATO* na língua inglesa) logística é definida como a “ciência do planejamento e execução do movimento e da manutenção de forças” (NSO, 2015). A OTAN anualmente publica a versão eletrônica de seu “Glossário de Termos e Definições - AAP-06”. A última versão publicada foi a “*Edition 2015*” e está disponível em: http://nso.nato.int/nso/nsdd/_CommonList.html. Acessado em 19 de maio de 2016.

desenvolveu sua doutrina e suas relações contratuais com a iniciativa privada (Uttley 2004, 150).

Numa análise específica da terceirização envolvendo projetos de defesa, Glas *et al.* relatam que “aproximadamente 70% do dinheiro gasto em um sistema de armas é usado para a logística e manutenção” (Randell, 1991; Hofmann, 2009; Glas *et al.* 2013, 98), pois no âmbito da defesa, a logística pode enfrentar desafios que vão desde “infraestruturas danificadas a ataques inimigos” (Glas *et al.* 2013, 98). Traçando-se um paralelo, pode-se dizer que “a primeira milha da logística de defesa é muito semelhante à logística do Setor Privado, mas a última milha é completamente diferente”, o que enseja o alinhamento de empresas que visam o lucro com organizações de defesa focadas no cumprimento de sua missão (Glas *et al.* 2013, 98), ou seja, a logística de defesa destina-se precipuamente a assegurar o “sucesso da missão” (eficácia) e “garantir o desempenho dos resultados desejados”, mesmo que a eficiência não seja a ideal, mas a melhor possível (Glas *et al.* 2013, 105).

Num dos escassos estudos acadêmicos que relacionam NPM e Setor Público de Defesa, Ortiz destaca o surgimento de alguns problemas envolvendo a segurança nacional dos Estados Unidos e do Reino Unido, uma vez que a lógica do NPM é melhor aplicada ao “contexto de uma robusta economia de mercado e de um compromisso político de governança liberal” (Ortiz 2010, 35). Segundo esse autor, as deficiências nas missões de paz, a diminuição do interesse político de intervenção militar nos conflitos existentes em partes remotas do mundo, o incremento das privatizações, a modernização e a especialização das forças de segurança do Estado promoveram a subcontratação de funções militares acessórias, e seu acentuado crescimento, devido ao ataque de 11 de setembro de 2001 e ao aumento da sensação de insegurança global (Ortiz 2010, 36). Surgiram, então, as *Private Military Companies* (PMC): empresas internacionais legalmente estabelecidas destinadas ao exercício sistemático da força por militares, ou por meios paramilitares, e/ou transferência dessa capacidade para seus clientes (Ortiz 2010, 35).

De acordo com a lógica do NPM, a eficiência na produção da segurança coletiva é assegurada pelos melhores preços obtidos a partir da elevada competição entre as PMC, constituindo “alternativa mais eficiente do que a provisão pública exclusiva” (Ortiz 2010, 36). Entretanto, nem sempre é possível atingir a eficiência, pois fatores diferentes do econômico afetam o processo aquisitivo de forma proporcional ao grau de perigo envolvido, conforme já ilustrado na Figura 5. Assim, a agregação ou a separação estratégica de bens e serviços, a decisão sobre quais bens e serviços de defesa devem ser produzidos pela iniciativa privada, a clara definição de termos e incentivos contratuais adequados, a compreensão dos custos operacionais e a adoção de mecanismos de governança eficazes são fatores que podem maximizar os benefícios da terceirização envolvendo a Defesa Nacional (Franck e Melese 2008, 108-109; Ortiz 2010, 37).

No setor de defesa, “quanto mais abrangente for a aquisição”, menor é o “número de vendedores e, ainda, mais raros são os compradores: muitas vezes, um por país”, podendo originar práticas comerciais restritivas como o conluio, criação de cartéis, elevação de preços e produção restrita (Caldwell e Howard 2014, 272-273). Além desses óbices relativos ao processo de seleção e escolha da futura contratada, pode haver a diminuição da eficiência dos bens e serviços de defesa, pois muitas vezes seu local de entrega/prestação situa-se fora das fronteiras nacionais, inclusive em “ambientes adversos”. Dessa forma, pode ocorrer desperdício de dinheiro público, ou usurpação do mesmo pelas PMC, por ausência de fiscalização (Ortiz 2010, 38). Outras críticas são feitas à terceirização no setor em tela (Uttley 2004, 155-157):

- a) Não há evidências sistemáticas para provar que a terceirização é mais barata do que a provisão militar, incentivando o comportamento oportunista dos empresários;
- b) Instituições militares possuem atributos únicos e estatuto jurídico próprio que exige obediência plena do “combatente”, o mesmo não ocorrendo com os contratados;
- c) Há necessidade de proteção “extra” aos civis contratados, onerando os combatentes;
- d) Há diminuição da capacidade operacional de combate, pois civis são legalmente impedidos de exercer funções militares, o que inclui ocupação de posições defensivas ou apoio direto às operações hostis, nem podem receber ordens dos comandantes das operações, no sentido de adaptar estruturas e mudar procedimentos da logística que foram contratados;
- e) Ampliação dos pontos de vulnerabilidade com a presença dos civis ao longo da cadeia logística;
- f) Dependência de empresas privadas para as Forças Armadas cumprirem missões críticas; e
- g) Pelo aumento da dependência do Setor Privado, há corrosão da moral, da coesão, da eficácia do combate e do profissionalismo das Forças Armadas, tradicionalmente separadas da sociedade civil.

De fato, o NPM na Defesa Nacional exige competências específicas que fundem conhecimentos de inteligência, sistemas de tecnologia de informação e comunicação, logística, proteção e formação de pessoal, bem como as atividades de vigilância por meio de *drones*, sistemas táticos de interferência, a eliminação de sistemas de defesa aérea e a detecção de dispositivos explosivos, notadamente fora dos limites geográficos nacionais (Ortiz 2010, 39). Essas especificidades ensejaram o crescimento da participação das PMC na gestão da “segurança e defesa” sob o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPP) e, conseqüentemente, tais empresas passaram a obter melhores resultados com a *expertise* militar, de policiamento e de inteligência adquiridos a serviço do Estado (Ortiz 2010, 40). A Figura 7 sintetiza a transformação ocorrida no âmbito da Defesa Nacional.

Segundo Ortiz (2010, 40), a introdução da unicidade conceitual e organizacional proporcionada pelas PPP pode resolver, de maneira mais efetiva, “os problemas e imperfeições que afetam o NPM no Setor de Segurança e Defesa”. Um desses problemas reside na redefinição das fronteiras das atividades de defesa com a finalidade de identificar o núcleo do negócio e as atividades periféricas nas quais o parceiro privado possa vir a contribuir para um melhor retorno sobre o investimento. Embora exista certa dificuldade para identificar atividades a terceirizar, isso não significa que é impossível fazê-lo. Esta dificuldade é ampliada pelo ambiente hostil em que se pode utilizar tais sistemas e pela estrutura do setor defesa (Bellais e Oudot 2009, 269). Com efeito, as parcerias aumentaram o escopo de atuação do Setor Privado nas atividades associadas ao desenvolvimento, suporte e manutenção de equipamentos, juntamente com a respectiva formação técnica, bem como transcenderam os limites tradicionais trazidos pela perspectiva técnica e política do NPM aplicado ao Setor Público, para penetrar funções ligadas à soberania nacional (Ortiz 2010, 40).

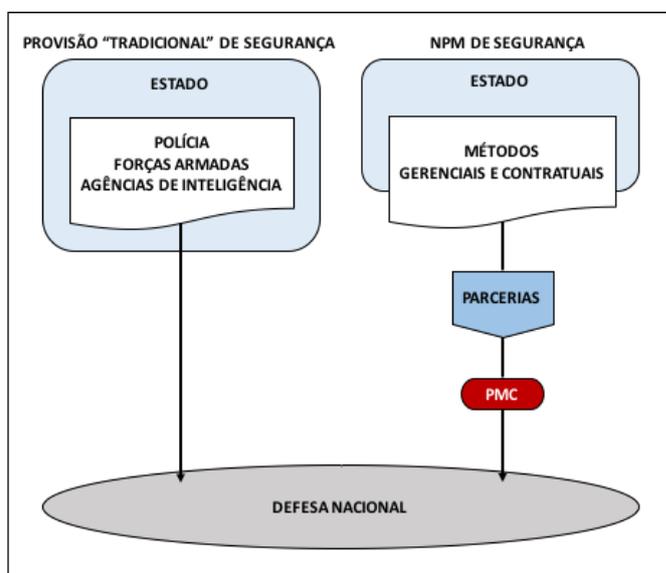


Figura 7. A transformação da Defesa Nacional com o NPM
 Fonte: Ortiz (2010, 40) – adaptado.

Nesse sentido, no âmbito da literatura afeta às aquisições e à cadeia de suprimentos, a terceirização tem sido estudada especialmente em relação aos projetos de defesa, tecnologia da informação e às Parcerias Público-Privadas, indicando por vezes redução e, por outras, aumento da despesa pública, bem como a possibilidade de existir perda interna das competências e do conhecimento, perda involuntária de controle e redução da qualidade dos serviços prestados (Datta e Roy 2013, 359), corroborando o relato de Van de Walle e Hammerschmid em 2011, acerca da situação de ambiguidade que envolve a eficiência das atividades desempenhadas no âmbito das parcerias. De fato, muito antes disso, Parker e Hartley (2003, 104) já apontavam que “o principal desafio dos projetos que envolvem PPP” é a “formulação de contratos” que permitam atingir as eficiências técnica e alocativa, considerando o impacto dos custos de transação e as

capacidades internas. Importante lembrar que não somente a eficiência “estática” deve ser alcançada, mas também, a eficiência dinâmica, aquela reforçada pela inovação e introdução de novos produtos e processos (Humphries e Wilding 2003, 324-327; Reeves 2008, 974; Ng *et al.* 2013, 733).

A indústria de defesa, incluídas nela as PMC, reluta em “assumir tarefas de apoio militar sem ter controle suficiente sobre os custos e desempenho” (Glas *et al.* 2013, 98). Destarte, torna-se imprescindível avaliar as estruturas contratuais e o desempenho no âmbito da logística de defesa, e para isso, Glas *et al.* (2013, 100-103) sintetizaram os principais fatores envolvidos nela:

- a) **Núcleo da logística baseada no desempenho:** os pagamentos são feitos somente se o resultado desejado é alcançado, mediante avaliação por indicadores de desempenho. Segundo Yuan *et al.* (2009, 263), o desempenho das PFI muda ao longo do tempo devido a integração de fatores estáticos e dinâmicos. Os estáticos, estipulados no início do projeto em função do ambiente social e econômico, interferem na aquisição, na contratação e na alocação de riscos, enquanto os dinâmicos estão sujeitos às condições externas e internas ao longo do ciclo de vida do projeto (Yuan *et al.* 2009, 263). A partir desses fatores, indicadores são formulados para mensurar desempenho. Os indicadores “estáticos” são mais afetos às características físicas do objeto da PFI e características do projeto. Indicadores relativos às partes interessadas, financiamento e *marketing*, inovação e aprendizagem e “processo” são dinâmicos (Yuan *et al.* 2009, 264). A Tabela 6 evidencia os diversos indicadores de desempenho, elaborados a partir de fatores que afetam as PFI.

Tabela 6. Indicadores de desempenho das PFI

TIPO	CATEGORIA	INDICADOR
Estático	Características (objeto e projeto)	Tipo de construção
		Nível de complexidade do projeto
		Nível de complexidade da construção
		Nível de avanço tecnológico
		Conhecimento de PPP – Setor Privado
		Conhecimento de PPP – Setor Público
		Competitividade no processo aquisitivo
		Grau de flexibilidade do contrato modelo da PFI
		Apoio geral público/social
		Condições macroeconômicas estáveis e favoráveis
		Ambiente legal estável e favorável
		Ambiente político estável e favorável
		Compromisso e responsabilidade entre setores (público e privado)
		Viabilidade do projeto (técnica, de construção e de manutenção)
Grau de adequação dos riscos (alocação, compartilhamento e transferência)		

Continuação da **Tabela 6.** Indicadores de desempenho das PFI

TIPO	CATEGORIA	INDICADOR
Dinâmico	Financiamento e <i>marketing</i>	Análise financeira confiável
		Sustentabilidade dos lucros
		Aumento da capacidade de venda
		Capacidade financeira dos acionistas
		Custos de financiamento
		Mecanismos de ajuste tarifas/preços do projeto
		Previsões realistas de investimento e receita
		Garantia de cobertura
		Período de construção e do ciclo de vida
	Partes interessadas	Satisfação do parceiro público
		Satisfação social/setor público geral
		Bom relacionamento entre parceiro privado, seus fornecedores e subcontratados
	Inovação e aprendizagem	Bom relacionamento na equipe do projeto
		Investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias
		Estabelecimento de aprendizagem organizacional
		Treinamento de empregados
		Inovação tecnológica
	Processo	Transferência tecnológica
		Controle de qualidade
		Gestão da segurança
		Controle da salubridade
		Proteção ao meio ambiente
		Sistema de gestão de risco
		Gestão das instalações
		Gestão dos conflitos
		Utilização de recursos (materiais e equipamentos)
		Gestão do contrato
		Capacidade técnica e habilidade de gestão
		Gestão de interfaces entre organizações e estágios
		Gestão do tempo
	Gestão dos custos	
	Boa governança	

Fonte: Yuan *et al.* (2009, 265) - adaptado.

- b) **Ciclo de vida:** na logística de defesa é comum ter-se 25 anos de vida-útil e, considerando-se o investimento inicial em um sistema de armas ser uma fração dos custos operacionais, o ciclo de vida é fator chave para saber como vincular o Setor Privado às necessidades de defesa;
- c) **Cooperação:** de descrição simples e aplicação complexa, este fator é extremamente sensível à instabilidade do financiamento da operação, bem como aos limites do envolvimento do Setor Privado próximo à Zona de Combate²² (NSO, 2015). Num primeiro momento, fundamenta-se numa relação contratual típica e evolui para uma parceria estratégica;
- d) **Implementação:** exige diferenciação e especificidade da solução a ser aplicada num sistema, subsistema ou seus componentes, com estreita correlação com o ciclo de vida, capacidades militar e privada e restrições legais;

²²Segundo o Glossário de Termos e Definições - AAP-06, *Edition* 2015, é a área exigida por forças de combate para a condução das operações.

e) **Preço:** com estreita correlação com a alocação de riscos, Glas *et al.* (2013, 100-103) mencionam três tipos de contratação no tocante aos pagamentos aos fornecedores: *cost-plus*, preço fixo e baseados no desempenho. *Cost-plus* aloca todos os riscos para o comprador, no caso, o Setor Público. Conseqüentemente, há pouco ou nenhum incentivo para reduzir custos. Pelo contrário, os fornecedores tentam inflacionar os custos para aumentar suas margens de lucro. No preço fixo, a depender dos riscos e margens de lucro, poderá existir pouco interesse do Setor Privado, avesso a muitas incertezas e riscos, como é o caso da logística de defesa. Uma vez que não recebe mais pelo desempenho, a única opção para maximizar seu lucro é reduzir custos. Entretanto, pagamentos vinculados aos indicadores de desempenho podem fazer com que o Setor Privado seja recompensado pelo melhor desempenho e invista na continuidade da relação contratual. Assim, a indústria de defesa pode se tornar mais rentável e o Setor Público pode se beneficiar de um desempenho mais elevado. A Figura 8 representa as possíveis combinações envolvendo riscos e pagamentos no âmbito da logística de defesa.

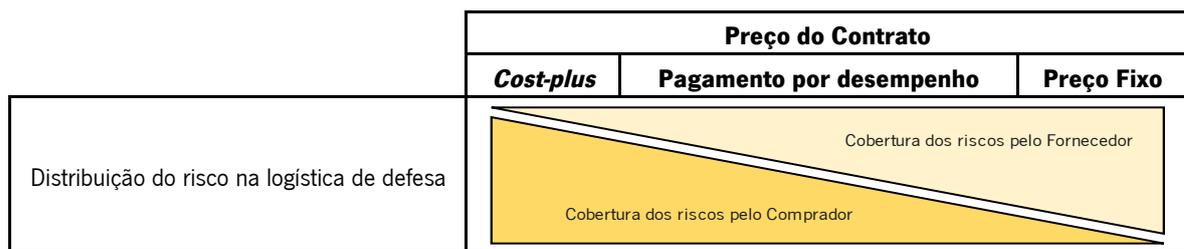


Figura 8. Riscos e tipos de pagamentos dos contratos de logística de defesa
 Fonte: Glas *et al.* (2013, 103) – adaptado.

Akbiyikli e Eaton definem risco como "um evento potencial, interno ou externo a um projeto que, se ocorrer, pode fazer com que esse projeto não atinja seus objetivos". Com essa definição, o risco envolve dois aspectos: a) a **probabilidade** de que o evento ocorra; e b) o **impacto esperado** se ele ocorrer (Akbiyikli e Eaton 2004, 1269). Assim, faz-se necessário esclarecer a diferença entre risco e incerteza. Quando se discute risco, a probabilidade de ocorrência de eventos é conhecida por intermédio das experiências passadas ou dos cálculos com algum grau de precisão. Já no campo da incerteza, a probabilidade não pode ser avaliada por decorrer de situações desconhecidas ou incomuns (Bordeaux-Rêgo *et al.* 2010, 111). Com efeito, o conceito de risco é "elemento-chave" para compreensão e análise das operações entre organizações, sejam elas públicas ou privadas, e tem recebido "considerável atenção" na literatura afeta às parcerias (Appuhami *et al.* 2011, 64), pois pode surgir de várias formas e por vários fatores envolvendo o "contexto e conteúdo do projeto" a ser desenvolvido, "tecnologia, atitudes, percepção e conhecimento" existentes (Akbiyikli e Eaton 2004, 1269). Enfim, o gerenciamento do risco constitui "meio para atender ao cliente com menos surpresas e maior segurança" (Akbiyikli e Eaton 2004, 1269).

Por ora, considera-se suficiente ao pleno entendimento do presente tópico a abordagem feita sobre riscos. Entretanto, há outros conceitos envolvidos que serão melhor compreendidos se tratados no tópico referente às PPP, mas antes disso, faz-se necessário abordar o tema “parcerias” com maior propriedade.

1.3.6 A definição de “parceria”

No que diz respeito ao termo “parceria”, Sanderson alerta que “são problemáticas” as definições do tipo “qualquer relação colaborativa e de longa data entre organizações que compram e vendem bens e serviços”, pois a forma conjunta com que compradores e vendedores trabalham para reduzir custos, ou para melhorar a funcionalidade do produto final, não significa distribuição equitativa de custos e benefícios dessas melhorias (Sanderson 2009, 328). Além disso, o autor ressalta que desequilíbrios entre as partes envolvidas nas “parcerias” ocorrem e as várias definições do termo podem focar na sua “implementação operacional e política” e, ainda, serem “dependentes do contexto geográfico” em que estão inseridas (Sanderson 2009, 329). Torna-se necessário, portanto, discutir a relação comercial entre as partes envolvidas.

Segundo Cox *et al.* (2003, 136-137), “modo de trabalho” e “partilha do valor excedente” são as “duas principais dimensões nas relações entre compradores e fornecedores”. Os autores relatam que o modo de trabalho consiste “nas diferentes formas” que comprador e fornecedor interagem entre si, podendo ser “estritamente comercial” ou “colaborativo”, enquanto que a dimensão “partilha do valor excedente” refere-se à “forma como compradores e fornecedores competem pela divisão do excedente/superávit criado pela transação”. Nas relações estritamente comerciais advindas de competição pelo contrato, apenas as informações contratuais necessárias à transação são partilhadas pelas partes, inexistindo medidas voltadas à redução de custos ou aumento da funcionalidade do bem/serviço (Cox *et al.* 2003, 137). No modo de trabalho colaborativo, compradores e fornecedores trabalham em conjunto para reduzir custos ou para aumentar a funcionalidade do produto final, com “elevado contato e comunicação”, e visando “a criação de valor adicional” (Cox *et al.* 2003, 137). Ressalte-se que em “qualquer relação entre um comprador e um fornecedor” a diferença existente entre os custos incorridos pelo fornecedor (incluindo lucros) e a função de utilidade do comprador “cria valor excedente”. Contudo, na relação estritamente comercial o valor excedente será estático, enquanto que, na relação colaborativa, a ideia é que o excedente aumente, seja pela diminuição dos custos do fornecedor, ou pelo aumento da utilidade do bem/serviço para o comprador. Independentemente do tipo da relação existente, o valor excedente da transação poderá ser alocado ao comprador, ao fornecedor ou partilhado, de forma equilibrada, por ambos (Cox *et al.* 2003, 138).

Tendo por base o trabalho de Cox *et al.*, a partir da distribuição dos custos e benefícios associados à interação entre organizações compradoras e fornecedoras, Humphries e Wilding (2003, 324) e Sanderson

(2009, 329) atribuem o termo “parcerias” à relação de interdependência existente no modo de trabalho “colaborativo não-competitivo”, em que custos associados à transação “são divididos de forma igual”, a “partilha de informações é extensa e envolve transparência” das partes, e os “benefícios comerciais e operacionais são repartidos equitativamente” (Sanderson 2009, 329). Ressalte-se que as parcerias podem ser utilizadas além dos fornecedores imediatos, numa espécie de “cadeia de fornecimento estendida, ou rede, dando origem à gestão integrada da cadeia de suprimentos”; que as partes podem demonstrar comportamento oportunista e que a parceria é apropriada “apenas em determinadas circunstâncias transacionais e de mercado e para certos tipos de compra” (Sanderson 2009, 327-329).

A Figura 9 sintetiza e funde as ideias de Cox *et al.*, Humphries e Wilding e de Sanderson, com vistas a clarificar os conceitos discutidos sobre o termo “parceria”.

			MODO DE TRABALHO	
			Estritamente Comercial	Colaborativo
PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO DO VALOR EXCEDENTE	Voltada ao comprador	Desequilibrada	Competitiva (Domínio do comprador/Independência)	Competitiva (Domínio do comprador)
	Equilibrada	Equilibrada	Não-Competitiva (Interdependência)	Não-Competitiva (Interdependência/ Parceria)
	Voltada ao fornecedor	Desequilibrada	Competitiva (Domínio do Fornecedor)	Competitiva (Domínio do Fornecedor)

Figura 9. Os tipos de relação comprador-fornecedor

Fonte: Cox *et al.* (2003, 138); Humphries e Wilding (2003, 324) e Sanderson (2009, 329) - adaptados.

No âmbito do modo de trabalho colaborativo não-competitivo, as parcerias e alianças estratégicas estão intimamente associadas com a contratação relacional e envolvem “troca social de longo prazo entre as partes, confiança mútua, conexão interpessoal e compromisso com parceiros específicos, altruísmo e resolução de problemas” (Darwin *et al.* 2000; Reeves 2008, 972). Com efeito, a importância dos elementos “não-contratuais”, como “cooperação e confiança”, conduzem à eficiência, uma vez que, quanto maior for a confiança, menor é a necessidade de monitoramentos (do desempenho) caros e detalhados, e que a cooperação constitui a “base para a eficiente contratação de longo prazo” (Reeves 2008, 972). Entretanto, esse autor ressalva que o conceito de eficiência empregado é o “dinâmico” – a eficiência reforçada pela inovação e introdução de novos produtos e processos – e não o estático, que abarca a eficiência técnica (“a solução de menor custo para fornecer um determinado nível de produto ou serviço”) e a eficiência alocativa, representada pela alternativa de recursos de “melhor saída” (Parker e Hartley 2003, 104). Assim, Reeves considera a existência de forte associação entre cooperação e eficiência dinâmica e elenca fatores que a prejudicam, a saber (Reeves 2008, 973-974):

- a) Mercados instáveis e subdesenvolvidos, resultando em concorrência insuficiente para contratos;
- b) Excesso de ênfase no preço e pouca atenção à qualidade na fase da entrega contratual;
- c) Estratégia de “*loss-leading*” (desconto de preço num produto para compensar em outros);
- d) Falta de experiência de contratação por parte do comprador;
- e) Os recursos comerciais relativos às duas partes da transação;
- f) A natureza das relações de poder pré-contratuais;
- g) A importância da transação para as partes; e
- h) Os custos de mudança enfrentados pelas duas partes da transação.

Cabe ressaltar que o fornecedor pode querer “aprisionar” o comprador, sendo esse domínio “possível” quando a importância da transação para o comprador é maior, ou se o fornecedor reconhece a limitação do Setor Público para prover os serviços contratados, explorando esse conhecimento nas negociações relativas à fase pós-contratual (Reeves 2008, 974). Para além disso, mesmo onde exista uma suposta “confiança” e uma relação de “parceria”, o Setor Privado sempre procura se proteger de prejuízos, por meio de cláusulas de compromissos pecuniários, renegociação do contrato ou processos judiciais (Parker e Hartley 2003, 106).

Contudo, na fase *ex ante*, é necessário melhorar o fluxo de informações para as partes interessadas e a quantificação dos custos e benefícios das parcerias, em especial as PPP, para incrementar a cooperação e o benefício mútuo a longo prazo (Reeves 2008, 976-985). Uma vez que as fronteiras organizacionais se tornaram mais tênues, os novos modelos de negócio buscam “formar parcerias de sucesso” nas quais a cooperação está “incorporada ao contrato” e o cliente faz parte do sistema de “co-produção” (Ng *et al.* 2013, 730, 733).

Por fim, registre-se que a definição de parceria defendida por Sanderson (2009), não foi recepcionada pela União Europeia, instituição que se refere às Parcerias Público-Privadas (PPP), o próximo tópico a ser discutido, como “formas de cooperação entre autoridades públicas e o mundo dos negócios que visam assegurar o financiamento, construção, renovação, gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço” (CCE 2004, 3).

1.3.7 Parcerias público-privadas (PPP)

Em 1992, o governo conservador do Reino Unido tomou a iniciativa de instigar o Setor Privado a realizar e gerir investimentos anteriormente feitos pelo Estado, denominando-a *Private Finance Initiative* – PFI, como “forma de aumentar as possibilidades de financiamento privado dos principais projetos” do Setor Público inglês (HM Treasury 2015, 3; Parker e Hartley 2003, 98). Naquele contexto, a PFI possibilitou ao

governo inglês obter infraestrutura sem sofrer os constrangimentos das crescentes restrições orçamentárias e dos cortes de gastos públicos, mantendo os níveis de investimento elevados e evitando as limitações de financiamento do Setor Público (Parker e Hartley 2003, 98; Bing *et al.* 2005b, 25). De fato, a primeira PFI inglesa envolveu “grupos de investidores privados” interessados em realizar a gestão de um edifício, compreendendo seu projeto, a sua construção, o financiamento e sua operação (*House of Commons* 2011, 4). Porém, em 1997, o governo (trabalhista) eleito relançou a PFI, com escopo ampliado, sob o nome de Parcerias Público-Privadas (PPP) e buscou acelerar as contratações que lhe eram decorrentes nas áreas de tecnologia da informação, educação, construção de hospitais, sistemas de água e de rodovias e projetos do Ministério da Defesa dentre outras, tornando as PPP parte da política pública destinada ao fornecimento de instalações e serviços (Parker e Hartley 2003, 98; Bing *et al.* 2005a, 126). Desde então, a utilização de PPP para aquisição de infraestrutura e serviços públicos tornou-se “cada vez mais popular pelo mundo” (Reeves 2008, 984); o amadurecimento da PFI tornou menos significativa a ênfase dada ao endividamento do governo, e as PPP/PFI passaram a ser vistas como uma nova e essencial abordagem para a alocação de riscos em projetos de infraestrutura pública (Bing *et al.* 2005b, 25).

Segundo o *HM Treasury* (2015, 5), até março/2014, o Reino Unido contava com 728 PFI vigentes, envolvendo mais de £56 bilhões, e mais 477 projetos em processo de aquisição, tornando aquele país referência internacional em parcerias, sendo que suas instituições, públicas e privadas “prestam assessoria a governos e outros organismos em todo o mundo” (Stone 2003 *apud* Zitron 2006, 54). Contudo, Zanakis *et al.*, tendo por fundamento um contrato do século IV a.C. que se encontra no Museu Arqueológico Nacional de Atenas, relatam que a primeira PPP da história, cujo objeto foi a construção, operação por 10 anos, e transferência para o Estado de um sistema de drenagem do Lago *Ptekhon*, na Península *Euboea*, ocorreu na Grécia Antiga, muito antes, portanto, da iniciativa inglesa (Zanakis *et al.* 2003, 84-86).

Sem entrar no mérito das nacionalidades da discussão sobre os registros históricos iniciais das PPP, faz-se oportuno e necessário dizer que, segundo Parker e Hartley, a popularização dessa solução decorreu do interesse na redução dos gastos estatais com empréstimos e serviços, uma vez que as “parcerias” constituem verdadeira “‘rede’ entre o governo e o setor privado” utilizada para substituir, ou complementar, o investimento governamental direto, “dadas as restrições orçamentais e a falta de habilidades de gerenciamento de projetos” (Parker e Hartley 2003, 97-98). Com efeito, nas PPP, o Setor Público e o Setor Privado devem trabalhar em conjunto, aproveitando os efeitos da mútua aprendizagem e da sinergia que pode ser gerada, para atingir o principal objetivo: conseguir uma melhor relação custo-benefício,

ou *Value for Money* – VfM²³, para o gasto público, por intermédio da redução de custos e aumento da qualidade dos bens e serviços prestados, fatores esses inegavelmente benéficos ao desenvolvimento econômico das sociedades e à melhoria na qualidade de vida das pessoas (Bing *et al.* 2005a, 126; Appuhami *et al.* 2011, 64). De fato, alguns “princípios” regem as PPP/PFI tais como VfM, transferência de risco, compromisso com todo o ciclo de vida do produto/serviço (diferente da aquisição fragmentada), facilidade de entrega de bens e serviços públicos à sociedade e pagamentos baseados no desempenho (Robinson *et al.* 2010, 16).

“Austrália e Reino Unido parecem ter alcançado um sucesso considerável com a implementação de PPP”, mas as “evidências empíricas” nesse sentido são “relativamente escassas”, considerando-se que há “um número crescente” de críticos que afirmam que “muitas PPP não alcançaram o VfM esperado (Appuhami *et al.* 2011, 65). Nesse sentido, a hipótese de que os “custos de capital mais elevados seriam compensados pelas economias resultantes do envolvimento do Setor Privado foi incorreta” (Parker e Hartley 2003, 98). Com efeito, o Setor Público consegue realizar empréstimos “mais baratos” do que o Setor Privado. No biênio 2013/14, a taxa de juros para empréstimos do governo britânico girava em torno de 3%, enquanto que para o financiamento privado foi, em média, 7% (*HM Treasury* 2015, 12). Portanto, para produzir VfM, “o custo adicional de financiamento pelo Setor Privado” precisa ser “compensado por economias em outros aspectos do projeto”, numa “gestão mais eficiente” durante a fase de construção ou em “menores custos operacionais” (Parker e Hartley 2003, 98, 105).

Dois fatores podem explicar a ineficiência das PPP. No primeiro deles, o cenário de negociação do contrato *ex ante* caracteriza-se por competição. *A posteriori*, transforma-se em concorrência imperfeita, monopsonio, ou monopólio bilateral, reduzindo o VfM (Parker e Hartley 2003, 99). O segundo refere-se à dificuldade de gerir os riscos associados às PPP, pois “a incongruência de objetivos” e o “comportamento oportunista conduzem ao aumento do risco nas PPP” (Appuhami *et al.* 2011, 65). A transferência do risco do Setor Público para o Setor Privado vai influenciar a avaliação da PPP ser ou não uma alternativa mais eficiente e rentável para o investimento público, pois “quanto maior o risco assumido por uma parte, maior será o preço a ser pago pela outra, e *vice-versa*” (Bovis 2010, 382-386). Com efeito, alocar os riscos de forma ideal é questão fundamental para os contratos em ambientes complexos (Iossa e Martimort 2016, 85). Para tanto, uma série de diferentes riscos necessitam ser identificados, avaliados e transferidos adequadamente. Assim, para esclarecer o tema “riscos em PPP”, duas abordagens distintas serão discutidas. Uma refere-se ao risco comportamental e a outra, ao compartilhamento de riscos.

²³Conceito associado à economia, a eficácia e a eficiência de um serviço público, produto ou processo, ou seja, trata-se de uma avaliação qualitativa e quantitativa do modo como os recursos envolvidos têm sido utilizados e geridos, por meio da comparação entre os custos de “entrada” (recursos) e o valor das “saídas” (produtos/serviços) (Bovis 2010, 381).

Appuhami *et al.* (2011, 76) argumentam que “a incapacidade para gerir o risco comportamental” faz com que as PPP não alcancem o VfM. Para esses autores, “oportunismo, racionalidade limitada, incerteza, especificidade dos ativos e frequência de transação” são “fatores contingentes” que causam o “risco comportamental” que, por sua vez, possui dois componentes: o risco de desempenho e o risco relacional (Appuhami *et al.* 2011, 66). O risco relacional existe quando parceiros privados, de forma oportunista, exploram o seu poder de monopólio, elevando custos ou buscando extensões de prazos contratuais, enquanto que o risco de desempenho ocorre quando o parceiro público perde a capacidade de exigir desempenho do parceiro privado (Appuhami *et al.* 2011, 67). Assim, o Setor Público “deve identificar os fatores contingentes”, avaliá-los em relação à “susceptibilidade do risco comportamental no projeto” e, “determinar um sistema de gestão apropriado” (Appuhami *et al.* 2011, 76). A Figura 10 demonstra a influência dos fatores contingentes nos respectivos riscos elencados.

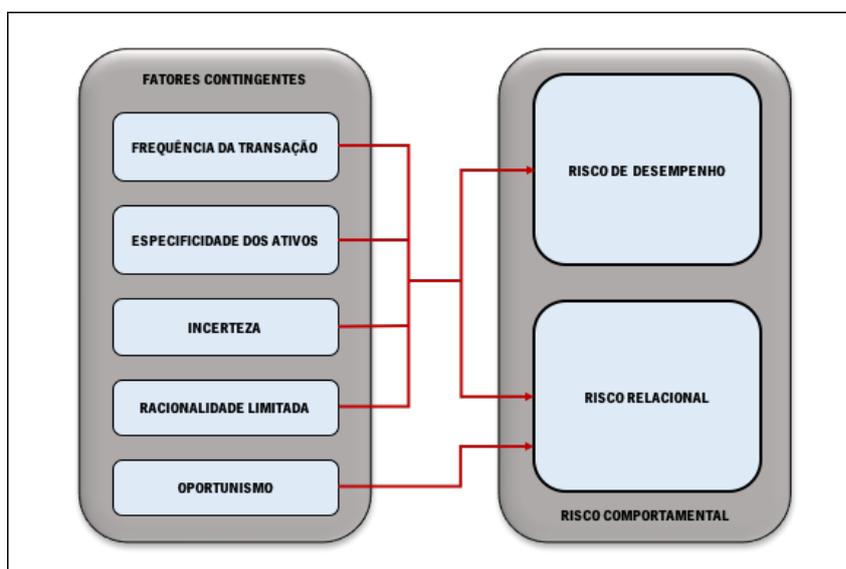


Figura 10. Influência dos fatores contingentes sobre o risco comportamental
Fonte: Appuhami *et al.* (2011, 67) - adaptado.

No que diz respeito ao compartilhamento de riscos em PPP, na França, a metodologia para “divisão de responsabilidades e riscos entre os parceiros públicos e privados” evoluiu, permitindo um melhor controle do custo total da infraestrutura ou do equipamento, em áreas de formação *dual*, ou seja, de fins militares e civis, em especial telecomunicações e logística do apoio, voltadas à manutenção da operacionalidade industrial e de infraestrutura (Bellais e Oudot 2009, 266-267). Houve, também, melhoria na avaliação prévia do objeto a ser adquirido, em complemento à análise contábil, fiscal e dos aspectos socioeconômicos, e passou-se a comparar a eficiência dos diversos modelos contratuais alternativos. Dessa forma, não somente o custo de aquisição (aparente), mas também os custos reais de operação, de manutenção e possíveis mudanças nos benefícios passaram a ser analisados (Bellais e Oudot 2009, 270). Como consequência, os projetos de PPP passaram por seleção mais acurada, e as atividades que o Setor Privado tinha competência

para executar, mas com custo superior ao Setor Público, foram mantidas por este (Bellais e Oudot 2009, 273).

A experiência britânica destaca consequências adversas associadas à transferência excessiva de riscos ao parceiro privado, pois o equilíbrio das partes deve ser encontrado para tornar a PPP atrativa e para evitar a geração ou o incremento de riscos durante a execução contratual, o que fatalmente reduziria seu VfM (Bellais e Oudot 2009, 272). Corroborando esse posicionamento, riscos associados à execução de uma PFI devem ser alocados ao parceiro que tem maior capacidade de geri-los de forma rentável (Akbiyikli e Eaton 2004, 1270). O equilíbrio na divisão de riscos pode ser obtido utilizando-se o “princípio da responsabilidade”, que atribui custos adicionais para a parte que consegue controlar as suas causas, e o “princípio do equilíbrio dos riscos”, que divide igualmente entre as partes os custos advindos de eventos incertos, cuja origem é desconhecida ou ambígua. Assim, a transferência de riscos pode ser formalizada em contrato, utilizando-se matrizes de risco e outras regras (Bellais e Oudot 2009, 272). Para além da transferência de riscos, Bellais e Oudot defendem a busca de “maior precisão” na “definição das necessidades”, pois a frequência com que se recorre ao mercado, ou se renegociam contratos, faz com que o processo fique muito “dispendioso”. Assim, os “custos de inadequação”, ou seja, custos de incompatibilidade do mercado com a necessidade pretendida, e os “custos da renegociação *ex post*” podem ser reduzidos, por meio do diálogo com o mercado, no sentido de “clarificar as necessidades e as cláusulas contratuais” e, também, por meio da previsão de revisão/reajustes contratuais (Bellais e Oudot 2009, 274).

Segundo Bing *et al.* (2005b, 27), em linhas gerais, “de modo a tornar claro um projeto de PPP/PFI para o futuro compartilhamento pelas partes interessadas”, os riscos envolvidos necessitam de alguma classificação. Dessa forma, segundo a origem dos riscos, se externos ou internos ao projeto, os autores realizaram divisão tripartite dos níveis de agregação (macro, meso e micro), sendo que cada nível comporta categorias relacionadas à natureza dos riscos e, por fim, elencaram os fatores de risco propriamente ditos (Bing *et al.* 2005b, 26-28). De maneira a confirmar os fatores de risco elencados, complementar a visão restrita do setor de construção e tornar mais consistente a análise de riscos nas PPP, os trabalhos de Parker e Hartley (2003), Akbiyikli e Eaton (2004), Bing *et al.* (2005a), Clifton e Duffield (2006), Reeves (2008), Yuan *et al.* (2009) e Bovis (2010) foram acrescentados à estrutura proposta por Bing *et al.* (2005b), inclusive com fatores de risco específicos do setor de defesa. Com isso, a Tabela 7 busca facilitar a “abordagem estratégica à gestão de riscos” para os setores público e privado, tendo em vista a negociação mais eficiente do contrato de PPP (Bing *et al.* 2005b, 34).

Tabela 7. Níveis, categorias e os fatores de risco das PPP/PFI

NÍVEL DOS RISCOS	CATEGORIA DOS RISCOS	FATOR DE RISCO
MACRO Riscos exógenos ao projeto	Político e política de governo	Governo instável
		Expropriação ou nacionalização de ativos
		Processo de tomada de decisão pública frágil
		Forte oposição política/hostilidade
		Guerra e terrorismo (7)
	Macroeconômico	Mercado financeiro pobre
		Volatilidade da taxa de inflação
		Volatilidade da taxa de juros e de câmbio (7)
		Eventos econômicos influentes
	Legal	Alteração da legislação
		Mudança na regulamentação fiscal
		Mudança regulatória industrial
	Social	A falta de tradição na provisão privada de serviços públicos
		Risco de demanda (1)
		Nível de oposição da opinião pública ao projeto
Natural	Força maior	
	Condições geotécnicas	
	Condições climáticas	
	Meio ambiente	
Seleção do projeto	Aquisição de terras (disponibilidade do local)	
	Nível de demanda para o projeto	
Financiamento do projeto	Disponibilidade de financiamento	
	Atração financeira do projeto para investidores	
	Custos elevados de financiamento	
Aquisição (6)	Imposição de restrições excessivas (3)	
	Altos custos para participar da aquisição (3)	
	Atraso nas negociações (3)	
	Riscos de conluio (1)	
Contratação (6)	Grau de flexibilidade do contrato (6)	
	Falta de experiência de contratação (5)	
Residual	Riscos residuais (venda do ativo ao final da parceria (2))	
MESO Riscos endógenos ao projeto	Projeto	Atraso na aprovação do projeto e licenças
		Deficiência de projeto
		Técnicas de engenharia não comprovadas
		Custos adicionais de projeto (7)
	Construção	Custo excedente de construção
		Atraso na construção
		Disponibilidade de material/trabalho
		Alterações de última hora no projeto
		Mão de obra de baixa qualidade
		Variação excessiva das cláusulas contratuais
		Insolvência/falência de subcontratados ou fornecedores
Deficiência técnica (7)		

Continuação da **Tabela 7**. Níveis, categorias e os fatores de risco das PPP/PFI

NÍVEL DOS RISCOS	CATEGORIA DOS RISCOS	FATOR DE RISCO
MESO Riscos endógenos ao projeto	Operação	Custo de operação elevado
		Receitas operacionais abaixo da expectativa
		Risco de demanda (2) (engloba impacto do ciclo de negócios, tendências de mercado, a concorrência e o progresso tecnológico (7))
		Baixa produtividade operacional (desempenho/disponibilidade (4))
		Custos de manutenção mais elevados do que o planejado
		Manutenção mais frequente do que a planejada
MICRO Riscos endógenos ao projeto, estritamente relacionados às partes interessadas	Relacionamento	Propriedade dos ativos (4)
		Riscos de organização e coordenação
		Experiência inadequada em PPP/PFI
		Distribuição inadequada das responsabilidades e riscos
		Distribuição inadequada de autoridade na parceria
		Diferenças no método de trabalho e <i>know-how</i> entre os parceiros
		Falta de compromisso de qualquer um dos parceiros
	Terceiros	Relações industriais
		Irresponsabilidade de terceiros com a parceria
		Crises de pessoal

Fonte: Bing *et al.* (2005b, 28); (1) Parker e Hartley (2003, 100); (2) Akbiyikli e Eaton (2004, 1271); (3) Bing *et al.* (2005a, 132-145); (4) Clifton e Duffield (2006, 577); (5) Reeves (2008, 973-974); (6) Yuan *et al.* (2009, 263); (7) Bovis (2010, 385-392) - adaptado.

De maneira geral, a alocação preferencial de riscos em projetos de construção envolvendo PPP/ PFI indica que o parceiro público deve arcar com aqueles afetos à disponibilidade do local onde será feita a construção e, também, com os riscos políticos. Riscos de relacionamento, força maior e os riscos de mudanças na legislação devem ser partilhados pelas partes. A maioria dos riscos diretamente associados ao projeto, especialmente os que estão no nível meso, devem ser atribuídos ao parceiro privado (Bing *et al.* 2005b, 27-34). Por fim, no que diz respeito à discussão dos riscos nas PPP, é mandatório dizer que os mecanismos de transferência (de riscos) variam “amplamente de contrato para contrato e entre os diferentes tipos de serviços de PFI” (Akbiyikli e Eaton 2004, 1273). No Reino Unido, por exemplo, a alocação de riscos é feita por meio de uma “matriz” anexada ao contrato. Na Itália, por sua vez, "matrizes de risco" são raramente utilizadas e a alocação de risco é muitas vezes vaga, afetando a completude dos contratos (Iossa e Martimort 2016, 86). Enfim, os parceiros dos setores público e privado precisam alocar riscos, da forma aceita por ambos, antes da assinatura do contrato (Bing *et al.* 2005b, 34).

Quanto à não utilização de recursos públicos no financiamento da prestação de serviços, em linhas gerais, a melhoria da qualidade, a inovação, a eficiência e a eficácia da gestão estão entre os principais benefícios das PPP (Bovis 2010, 381). Contudo, Bing *et al.* (2005a, 132-145) ressaltam que as PPP/PFI “não são uma panaceia para todos os projetos públicos” e resumem os fatores positivos e negativos que afetam a sua atratividade. Dentre eles estão:

a) **Fatores positivos:**

- Maior transferência do risco da contratação para o parceiro privado;
- Redução do orçamento público atrelado em investimento de capital;
- Redução do custo total de projetos;
- Aceleração do desenvolvimento de projetos;
- Redução do tempo de entrega de projetos;
- Melhoria da capacidade de manutenção;
- Transferência de tecnologia a empresas locais;
- Maior inovação; e
- Aumento da capacidade de solução de problemas do Setor Público.

b) **Fatores negativos:**

- Nem todas as iniciativas chegam à fase contratual;
- Falta de conhecimento, experiência e habilidades adequadas do pessoal envolvido, tanto do Setor Público quanto do Privado;
- Elevação dos encargos diretos para os usuários;
- Imposição de restrições excessivas e altos custos à participação no processo aquisitivo; e
- Possibilidade de ocorrerem longos atrasos durante as negociações.

Bellais e Oudot esclarecem que a PPP, além de ser uma forma de terceirização, transforma o investimento público (despesas de capital) em aquisição de um serviço global contratualmente definido, passando da lógica patrimonialista para uma lógica de capacidade, baseada nas habilidades do parceiro privado (Bellais e Oudot 2009, 269). Com efeito, o controle baseado na atividade dá lugar ao controle baseado no resultado/desempenho (Datta e Roy 2013, 360). Para tanto, as PPP ensejam clareza nos requisitos técnico-legais e nos contratos decorrentes, bem como incentivos à adequada eficiência dos gastos e à transparência do processo aquisitivo (Parker e Hartley 2003, 98). Entretanto, a complexidade dos contratos decorrentes, tanto em relação ao número de partes envolvidas (contratados, subcontratados, financiadores e usuários), como em relação ao processo em si, “deve” ser considerada na análise da qualidade da relação contratual, com o auxílio da literatura afeta à Economia da Contratação, uma vez que tais contratações ocorrem sob condições de informação incompleta ou imperfeita (Parker e Hartley 2003, 99; Reeves 2008, 971-977).

Do ponto de vista jurídico, existem majoritariamente três tipos de PPP, a saber: a) concessão; b) contratual; e c) institucional. No primeiro tipo, ocorre a concessão do direito de exploração (econômica) de um serviço ao Setor Privado, por meio de um contrato, podendo ocorrer algum pagamento pelo Setor Público.

Na PPP contratual, o Setor Público paga ao parceiro privado pelo seu desempenho, demanda, ou pelo resultado desejado. No modelo institucional, ocorre o estabelecimento de uma entidade específica, mantida pelos parceiros público e privado, com a finalidade de assegurar a completa execução do objeto contratado (Bovis 2010, 386-388). Embora existam peculiaridades relativas ao ciclo de vida de cada parceria, um “projeto típico” de PPP envolve as fases de seleção, construção, operação e conclusão e, conseqüentemente, a contribuição do “Setor Privado pode incluir financiamento, concepção, construção, operação, manutenção e gerenciamento de serviços” (Appuhami *et al.* 2011, 64). Assim, as seguintes possibilidades elencadas por Bovis (2010, 389-390) podem ocorrer:

- a) O Setor Privado projeta, constrói, detém a propriedade, desenvolve, opera e administra um ativo, sem obrigação de transferir a sua propriedade para o Setor Público, por meio dos seguintes formatos:
 - *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO): o parceiro privado projeta, constrói, financia e opera um bem público, abrangendo todos os aspectos da gestão e manutenção, com a opção de venda no final do período contratual.
 - *Build-Own-Operate* (BOO): o parceiro privado financia, constrói, é proprietário e opera uma instalação ou serviço por um período estipulado. O controle público é exercido por meio do contrato original ou entidade reguladora. Após o período especificado, há a possibilidade da transferência de propriedade para o Setor Público.
 - *Build-Develop-Operate* (BDO): o parceiro privado financia, constrói, desenvolve em termos comerciais e opera um bem ou instalação por determinado período.
 - *Design-Construct-Manage-Finance* (DCMF): o setor privado financia a concepção e a construção de uma instalação ou infraestrutura e, posteriormente, realiza sua gestão por um período estipulado.
- b) O Setor Privado compra ou aluga um ativo existente do Setor Público, renova, moderniza e/ou faz a sua expansão, e, em seguida, opera o ativo, sem a obrigação de transferir a propriedade de volta para o Setor Público, num dos seguintes formatos:
 - *Buy-build-operate* (BBO): ocorre a transferência de um bem público ao parceiro privado para operar e manter por determinado período de tempo.
 - *Lease-develop-operate* (LDO): há a locação de um bem público ao parceiro privado para operar e manter por um período de tempo especificado.

- *Operate under License* (OL): o parceiro privado recebe uma licença ou o direito para operar um serviço público, por período especificado.
- c) O Setor Privado projeta, constrói, opera e, ao término do contrato ou outro período estipulado, transfere um ativo para o Setor Público com os seguintes formatos:
- *Build-Operate-Transfer* (BOT): compreende o projeto, financiamento, construção e operação de uma nova instalação pelo Setor Privado, sob a égide um contrato de longo prazo, transferindo essa instalação para o Setor Público ao final da sua construção.
 - *Build-own-operate-transfer* (BOOT): a entidade privada recebe uma franquia ou uma concessão para financiar, projetar, construir e operar uma instalação, inclusive cobrando taxas dos usuários, por determinado período de tempo após o qual a propriedade é transferida ao Setor Público.
 - *Build-lease-operate-transfer* (BLOT): o Setor Privado financia, projeta, constrói e opera uma instalação, inclusive cobrando taxas dos usuários, mediante pagamento de renda para determinado período de tempo ao final do qual a propriedade é transferida ao Setor Público.

No que diz respeito ao financiamento das PPP, Bovis (2010, 390) sugere que ele pode ser feito em uma das seguintes formas:

- a) **Projeto *stand-alone***: os recursos levantados são destinados apenas ao projeto específico;
- b) ***Special Purpose Vehicle* (SPV)**: um veículo legal (companhia/empresa) e independente é criado para ser o tomador de empréstimo, e destina-se a angariar os recursos necessários à PPP;
- c) **Capital de Terceiros (dívida) muito maior do que Capital Próprio**: a empresa recém-criada possui capital entre 10 e 30% do capital total necessário aos projetos de infraestrutura, adequando essa proporção ao mínimo necessário;
- d) **Empréstimos privados**: a empresa responsável pela PPP recorre a fundos credores, que fazem os empréstimos com base no fluxo de caixa do projeto e nos ativos da empresa; e
- e) **Garantias financeiras**: emitidas pelos parceiros privados, muitas vezes limitadas aos seus respectivos patrimônios.

Por fim, o financiamento das PPP pode ser realizado de diferentes formas, a exemplo das mencionadas acima, inclusive com o envolvimento dos usuários finais, como nas portagens, ou por meio da securitização da operação de crédito envolvida no projeto (Bovis 2010, 391).

1.3.8 PPP e Defesa Nacional

Quatro anos após o início da implantação das PFI no Reino Unido, em 1996, o Ministério da Defesa britânico anunciou essa iniciativa como a “principal linha de ação para aumentar a eficiência e o VfM”, em seis áreas a saber: “treinamento, equipamentos, bens e alojamentos, serviços de apoio, utilidades e tecnologia da informação” (Parker e Hartley 2003, 102). De fato, nos artigos científicos de maior relevância perante a comunidade acadêmica internacional sobre o tema PFI e Defesa Nacional, o “constrangimento imposto pelas restrições orçamentárias nacionais e a vontade de transferir responsabilidades” são apontados como as principais causas que “levaram ao crescimento das iniciativas de terceirização” (Data e Roy 2013, 359). Com a linha de ação mencionada, aquele ministério deixou de utilizar recursos financeiros próprios para custeio de todos seus projetos, fazendo-o somente se a “PFI e outras formas de PPP fossem antieconômicas [VfM], impraticáveis [tecnicamente] ou inviáveis [financeiramente]” (Parker e Hartley 2003, 102). Desde então, o setor de defesa britânico tem sido um usuário líder das PPP/PFI, contrariando o senso comum de que as preocupações envolvendo segurança nacional acabam por tornar o setor resistente às iniciativas de parcerias, e incrementando o “apoio à base industrial de defesa do Reino Unido” (Parker e Hartley 2003, 102).

Contudo, riscos e incertezas em torno da defesa de um país geram problemas numa contratação de longo prazo, tanto na perspectiva da oferta quanto da demanda. Do lado da oferta, temos riscos envolvendo alta tecnologia e rápida obsolescência dos sistemas de defesa, além da natureza plural da prestação de serviços “de defesa”. Na demanda, há riscos e incertezas em torno do “quando” e “de que modo” as forças de defesa serão empregadas. Em outras palavras, o setor como um todo parece ser extremamente propenso a falhas e assimetrias de informação quando os contratos de PPP/PFI são negociados (Parker e Hartley 2003, 101). Para além disso, de maneira geral, no setor de defesa existem poucos prestadores de serviços, o que pode aumentar os riscos de conluio e diminuir os resultados positivos na negociação, cuja eficácia pressupõe a atuação de “boa-fé” das partes (Parker e Hartley 2003, 100).

Segundo Parker e Hartley, a transferência dos riscos e a partilha de tarefas entre os setores público e privado conduzem ao “sucesso operacional” das parcerias na Defesa Nacional, marcadas em particular por resposta rápida à necessidade expressa e excelente disponibilidade de sistemas correspondentes, inclusive em ambientes hostis. As atividades de formação, treinamento, manutenção operacional e relativas ao aumento da disponibilidade dos equipamentos de defesa são exemplos, britânico e francês, de PFI bem-sucedidas (Parker e Hartley 2003, 100). A esse respeito, o exemplo francês envolvendo a manutenção dos motores da aeronave *Mirage 2000* mostra que a disponibilidade de materiais melhorou significativamente graças às parcerias. O desempenho operacional obtido pela parceria entre IBM, Siemens e o Exército alemão

para gerenciamento de comunicações demonstra as sinergias, entre os setores público e privado, que pode ser obtida por meio dos acordos contratuais neste domínio (Bellais e Oudot 2009, 269). Na mesma perspectiva, o contrato de parceria para comunicações seguras por satélite militares resultou na melhoria da cobertura de risco do Reino Unido, em uma maior confiabilidade e maior flexibilidade dos serviços prestados (Bellais e Oudot 2009, 269).

No desenvolvimento das atividades de apoio aos equipamentos de defesa, o Ministério da Defesa britânico tem substituído o controle baseado na atividade pelo controle baseado em resultados, utilizando-se do conceito de gerenciamento do ciclo de vida, cujo objetivo é proporcionar a disponibilidade e atualizações para equipamentos mecânicos e elétricos, por meio de um contrato construído com base nas suas potenciais falhas, deixando em segundo plano a manutenção e o fornecimento de peças de reposição. Assim, o pagamento pela disponibilidade do equipamento faz com que aquela instituição governamental e a indústria trabalhem em conjunto para apoiar as Forças Armadas, cujos meios militares são gerenciados para reduzir os custos de manutenção e suporte, tais como treinamento, reparos e logística. O Ministério da Defesa espera ganhar um equipamento mais confiável e reduzir seus custos operacionais, enquanto os fornecedores podem visualizar os contratos de longo prazo como uma fonte estável de receita (Datta e Roy 2013, 360).

Datta e Roy estudaram o impacto financeiro das PPP na “lucratividade” das partes, considerando os diferentes mecanismos de incentivo à eficiência e de partilha de riscos nos contratos baseados no resultado/desempenho da indústria de defesa do Reino Unido. Segundo esses pesquisadores, “as capacidades necessárias ao modelo de negócio que fornece um resultado/desempenho são fundamentalmente diferentes dos contratos tradicionais”, pois há a necessidade de conectar conjuntos de capacidades das partes, em estreita colaboração com outras empresas, fornecedores e clientes, e verificaram que a “base do sucesso sustentável do desempenho” é a decisão da empresa contratada “compartilhar o custo da incerteza com seus fornecedores [subcontratados]” e não apenas os incentivos contratuais previstos pelo Setor Público (Datta e Roy 2013, 367). Para além dessas observações, esses autores ressaltam que “há sérios desafios culturais” numa solução que é partilhada, pois militares e os profissionais da contratada “trabalham juntos, mas têm diferentes atitudes e formas de pensar sobre a manutenção e os processos”, relativos à entrega do equipamento/serviço contratado” (Datta e Roy 2013, 367). Dessa forma, consideram ser “absolutamente essencial” a incorporação de “mecanismos de governança” (Datta e Roy 2013, 370).

Característica distintiva dos negócios no setor de defesa britânico, o requisito de que a PPP/PFI deve fornecer uma capacidade operacional em tempos de paz, crise e guerra aumenta a dificuldade de se redigir um contrato de longo prazo compreendendo todas as possíveis contingências. Como consequência desses contratos incompletos, houve a adoção de acordos de parceria baseados na confiança e na reputação

(contratos relacionais), em substituição aos controles contratuais detalhados. No que diz respeito à competição e à rivalidade nas PFI, ambas são esperadas para levar a melhor opção possível ao processo aquisitivo. Por exemplo, o Ministério da Defesa britânico requer pelo menos dois licitantes. Quanto à estrutura de capital, num contrato de PFI de risco médio, a proporção é de 90/10, ou seja, o Setor Público emprega cerca de 10% de capital próprio no projeto, podendo chegar a 80/20 nos contratos com maiores riscos (Parker e Hartley 2003, 103).

No caso da França, a lei de programação militar e o Livro Branco de Defesa estabelecem a busca de soluções inovadoras construídas com base nas experiências daquele país, ou de outros, destacando a evolução do pensamento no campo da defesa. Entretanto, segundo Bellais e Oudot a estrutura institucional francesa de defesa “não facilita o uso de arranjos complexos”, levantando dúvidas afetas ao processo decisório entre uma aquisição patrimonial/tradicional ou um contrato de parceria, pois a multiplicidade de agentes públicos envolvidos e a heterogeneidade de objetivos dificulta a identificação de responsabilidades e exige uma abordagem holística para projetar um contrato de parceria (Bellais e Oudot 2009, 269). Some-se a isso o fato de que, pela tradição de se adquirir e manter programas de armas e ativos de defesa, as Forças Armadas têm dificuldades de realizar avaliação quando não existem registros históricos de um contrato de serviço correspondente (Bellais e Oudot 2009, 269). No entanto, a análise fundamentada pode ensejar a implementação de reformas organizacionais e contratuais dando, assim, um lugar legítimo aos contratos de parceria no setor de defesa. Além disso, a verdadeira transparência na implementação desses contratos é necessária para garantir uma resposta às partes interessadas e melhorar a compreensão do público sobre os seus benefícios e suas limitações. Para além dos constrangimentos específicos no domínio militar, o uso de contratos de parceria pela defesa também pode crescer, tirando partido da aprendizagem de outros setores (Bellais e Oudot 2009, 274).

Em síntese, “a utilização das PPP não conduzirá necessariamente a uma maior eficiência econômica em contratos de defesa” fato que alerta para se ter considerável cuidado tanto na “negociação de PPP, no monitoramento do desempenho, e na sua renovação” (Parker e Hartley 2003, 107), uma vez que problemas durante o ciclo de vida de projetos de PPP não ocorrem única e exclusivamente por um fator, mas pela interação de vários deles (Yuan *et al.* 2009, 253), abaixo elencados.

Tabela 8. Etapas e fatores nas PPP/PFI

ETAPAS	FATORES
Necessidade	Restrição orçamentária
	Limitação financeira ou inexistência de fundos
	Dinheiro público imobilizado em bens de capital
	Custos elevados do serviço público
	Ausência de infraestruturas para a sociedade

Continuação da **Tabela 8.** Etapas e fatores nas PPP/PFI

ETAPAS	FATORES
Aquisição	Melhorar processo de compra
	Padronização de documentos de compra e contratos
	Manter ambiente competitivo para melhor oferta
	Forte consórcio de empresas privadas
	Alocação e compartilhamento apropriado dos riscos
	Mercado financeiro disponível
	Suporte político
	Avaliação realista da relação custo/benefício
	Agências públicas bem-organizadas
	Compromisso/responsabilidades de ambos os setores
	Estrutura legal favorável e transparência no processo aquisitivo
Projeto e construção	Projeto inovador, reengenharia, dimensionamento excessivo, uso de novos materiais e técnicas
	Identificação e classificação das habilidades necessárias
	Política econômica sólida.
	Objetivo de múltiplos benefícios
	Esquemas de PPP apropriados
	Gestão dos contratos
	Gestão dos pagamentos
	Gestão dos custos
Transferência de tecnologia	
Operação	Mecanismos de ajustes de preço, tarifa/pedágio
	Gestão das instalações
	Sustentabilidade ambiental
	Gestão dos pagamentos
	Gestão dos custos
Gestão da Transferência	Gestão dos contratos
	Treinamento de novos empregados
	Transferência dos preços
	Modelos das instalações sob transferência
Pós-transferência	Previsão de venda das instalações para a concessionária ou extensão da concessão
	Direitos da propriedade intelectual
	Gestão das instalações
	Renovação do projeto

Fonte: Yuan *et al.* (2009, 255) - adaptado.

Por fim, considerando-se que o desenvolvimento de infraestruturas e da economia local, a redução dos custos, o aumento da eficiência e a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Setor Público são políticas relacionadas com PFI (Yuan *et al.* 2009, 255), observar os fatores acima elencados e “entender o ambiente político” torna-se crucial, pois o “reconhecimento dos interesses das diversas partes interessadas pode ter impacto sobre o sucesso ou o fracasso de uma política pública” (Robinson *et al.* 2010, 18), situação ensejadora de criteriosa análise e avaliação, tema que será discutido a seguir.

1.3.9 Avaliação de políticas públicas

Para se discutir políticas públicas e a sua avaliação, faz-se necessário entender que as decisões (políticas) sobre como se deve realizar a prestação de serviços públicos à sociedade lhes são fundamentais e que, na sua formulação exige-se, inicialmente, compreensão da natureza dos problemas, identificação de teorias sobre como esses problemas podem ser resolvidos e, num segundo momento, determinação dos elementos necessários à implementação e ao alcance do resultado desejado em “termos de instituições e suas funções, processos, conhecimentos e recursos, bem como de mecanismos de monitorização e avaliação do impacto dos objetivos políticos” (Robinson *et al.* 2010, 17), conforme ilustra a Figura 11.

Para sair de uma “situação particular” e atingir o “estado desejado”, agentes públicos baseiam-se em concepções que “implicam uma teoria ou uma relação causal” e têm como grande desafio a conversão dessa teoria em “objetivos políticos e em resultados benéficos”, sendo as PFI um dos instrumentos utilizados para essa transformação (Robinson *et al.* 2010, 17).

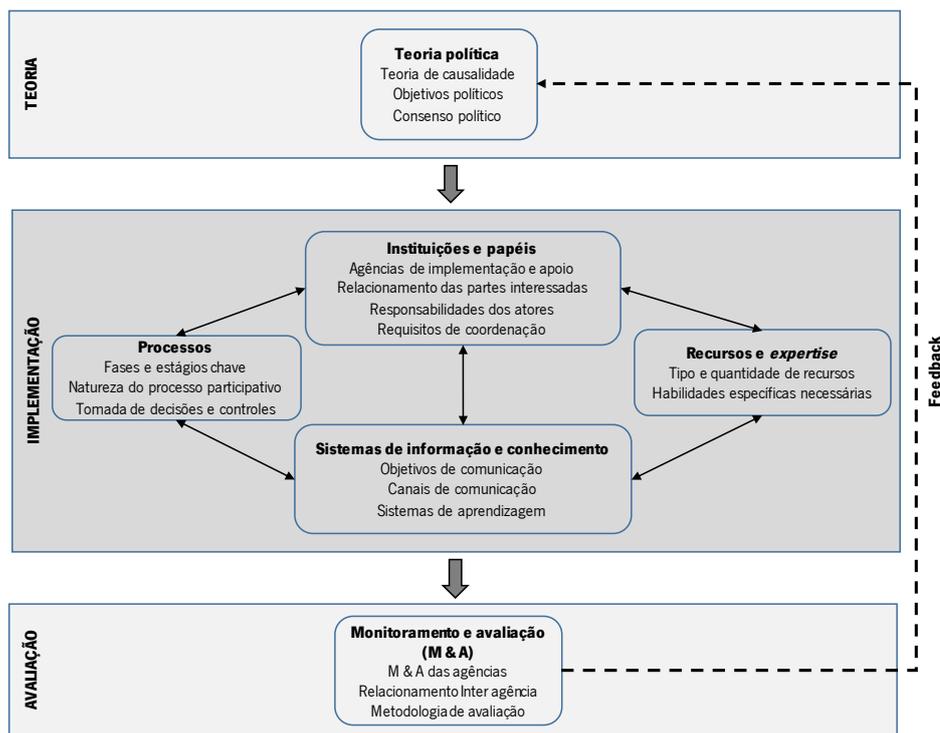


Figura 11. Processo de formulação de Políticas Públicas - elementos-chave e relações
Fonte: Robinson *et al.* (2010, 17) - adaptado.

De acordo com alguns autores e instituição elencados neste trabalho (Appuhami *et al.* 2011, 64; Carbonara *et al.* 2014, 7; CCE 2004, 3; Jensen e Stonecash 2005, 770; Robinson *et al.* 2010, 17; Williamson 2013, 226; Yuan *et al.* 2009, 254), um projeto típico de PPP/PFI é concebido para atender a uma necessidade coletiva com a melhor relação custo-benefício possível (VfM) do gasto público, apresentando as seguintes fases: a) identificação das necessidades e concepção das possíveis soluções/projeto; b) aquisição

(negociação, seleção, financiamento e contratação); c) construção; d) operação; e e) conclusão, conforme demonstra a Figura 12.



Figura 12. Fases de um projeto típico de PPP/PFI

Fonte: Appuhami *et al.* (2011, 64); Carbonara *et al.* (2014, 7); CCE (2004, 3); Jensen e Stonecash (2005, 770); Robinson *et al.* (2010, 17); Williamson (2013, 226); Yuan *et al.* (2009, 254) - adaptados.

Em se tratando de PFI, é importante relembrar que nem sempre os resultados planejados são atingidos, pois os problemas nestes tipos de parceria são causados por múltiplos fatores, incluindo custos, qualidade, programação de rotinas, capacidade de gestão, dentre outros, e que não ocorrem somente na fase de pré-construção, planejamento ou operação, mas se fazem presentes em todo o processo, pois deficiências nas políticas públicas, estratégias ineficazes, concepção errônea de projetos, falta de coordenação e altos custos de transação assim o exemplificam (Yuan *et al.* 2009, 254), conforme ilustra a Figura 13.

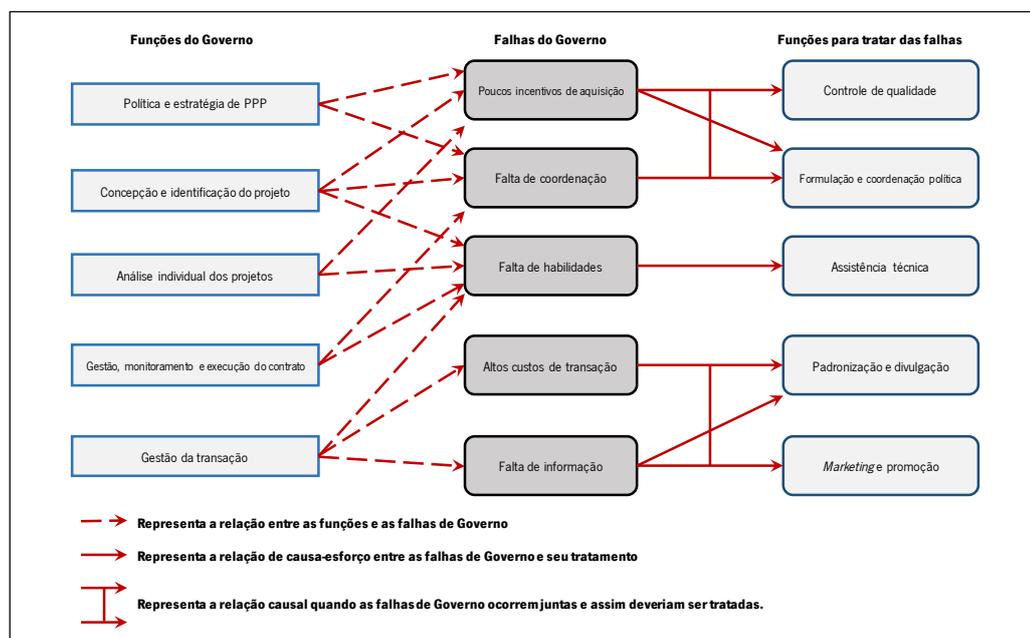


Figura 13. Os problemas dos projetos de PPP relacionados ao Setor Público

Fonte: Sanghi *et al.* (2007); Yuan *et al.* (2009, 254) - adaptado.

Na figura acima consta que uma das funções do Setor Público (governo) é realizar a gestão da transação, de forma a evitar que pessoas sem as habilidades necessárias estejam envolvidas na respectiva transação, os custos sejam excessivos e que haja falta de informação para os parceiros, guardando estreita relação com o referencial teórico da presente investigação. Outro aspecto que merece destaque são as chamadas “falhas de governo” que podem ser enquadradas, de maneira mais precisa, como falhas da burocracia, sob a perspectiva da análise de Políticas Públicas.

Considerando-se que as PFI são afetadas pelo nível micro (intraorganização) e nível meso - os decisores políticos - estes últimos exercendo uma “influência dominante na determinação do desenvolvimento de projetos de PFI” (Mustafa 1999; Robinson *et al.* 2010, 73), deve-se ter em conta que o “desenvolvimento e a implementação bem-sucedida das PFI depende claramente de políticas adequadas e estruturas de planejamento estratégico”, além de requerer “processos consistentes e bem definidos para auxiliar a tomada de decisão, reduzir custos [de transação], prevenir contra abusos e oportunismos e salvaguardar recursos públicos” (Robinson *et al.* 2010, 17-39).

Num estudo comparativo das PFI da Noruega e do Reino Unido, Williams *et al.* (2010, 49-50) verificaram que, “especialmente nas fases iniciais de projetos, possuir estruturas de governança²⁴ é particularmente importante”, indo ao encontro do posicionamento de Robinson *et al.* (2010, 215) de que “normas gerais de governança” constituem “fator crítico de sucesso”, pois somadas à “sustentabilidade” da solução, refletem a “necessidade de equilibrar os objetivos econômicos com o ambiente e as obrigações sociais”. No mesmo sentido, mas iniciando em momento mais recente (2012), a OCDE passou a recomendar, como uma das ações integrantes das melhores práticas de governança das parcerias, o estabelecimento de “um quadro institucional claro, previsível e legítimo” (OECD 2012, 2).

Em síntese, as experiências exitosas de PFI indicam que são necessárias políticas adequadas, estruturas de planejamento estratégico, processos consistentes e estruturas/quadros institucionais de governança. Sobre quadros institucionais, é importante registrar os ensinamentos de Elinor Ostrom. Segundo a autora, o estudo das instituições varia em função dos níveis de especificidade teórica, a saber: “os quadros, as teorias e os modelos” Ostrom (2011, 8). A cada nível corresponde um grau diferente de análise teórica de um problema em particular. A forma mais geral dessa análise é “o desenvolvimento e a utilização de quadros” que, por sua vez, identificam elementos e as relações gerais entre eles, fatores cuja presença é obrigatória numa análise, pois fornecem “um conjunto geral de variáveis que podem ser utilizadas para analisar todos os tipos de arranjos institucionais” (Ostrom 2011, 8).

Sendo assim, buscou-se um quadro cujos níveis de sofisticação e profundidade analítica correspondessem “à presença de complexas condições econômicas, financeiras e políticas durante o ciclo de vida de um projeto” (Yuan *et al.* 2009, 268), e que também possibilitasse a análise das instituições envolvidas e das políticas públicas. Atendendo a esses critérios, o quadro de avaliação das “iniciativas financiadas pela União Europeia”, que aproxima o “nível das políticas, ações e intervenções públicas com o contexto sobre os quais incidem tais intervenções” (Mateus 2005, 5) está representado na Figura 14.

²⁴Por governança (no Setor Público), entenda-se “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU 2013, 18).

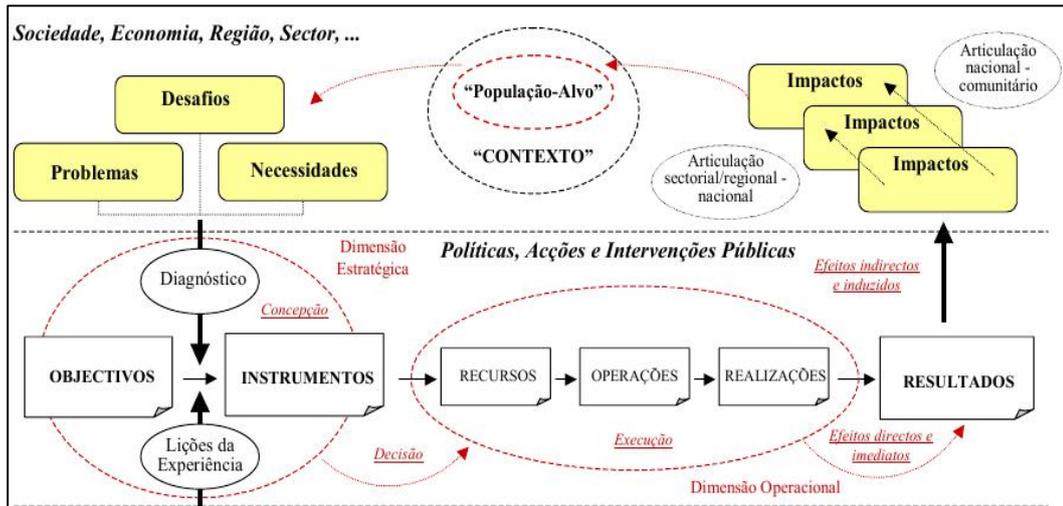


Figura 14. Lógica de avaliação das intervenções públicas
 Fonte: Mateus (2005, 6).

É importante ressaltar que a lógica que está demonstrada nessa Figura, mais voltada à área social, encontra-se balizada, “em termos mais gerais, nas ferramentas conceituais da metodologia da política econômica” de Jan Tinbergen, que busca articular meios e fins com a consecução dos objetivos pretendidos, de modo eficiente, eficaz e coerente, elencando a ligação existente entre uma população-alvo, os seus desafios, problemas e necessidades com a estratégia das intervenções, e desta, com os recursos disponíveis, realizações, resultados e impactos, (Mateus 2005, 5). Todavia, podem existir diferentes objetivos numa intervenção. Com efeito, objetivos estratégicos ou globais são distintos dos objetivos específicos e, também, dos operacionais. Dessa forma, Mateus (2005, 6) expressa esses objetivos correlacionando-os às realizações, aos resultados e aos impactos (Figura 15).

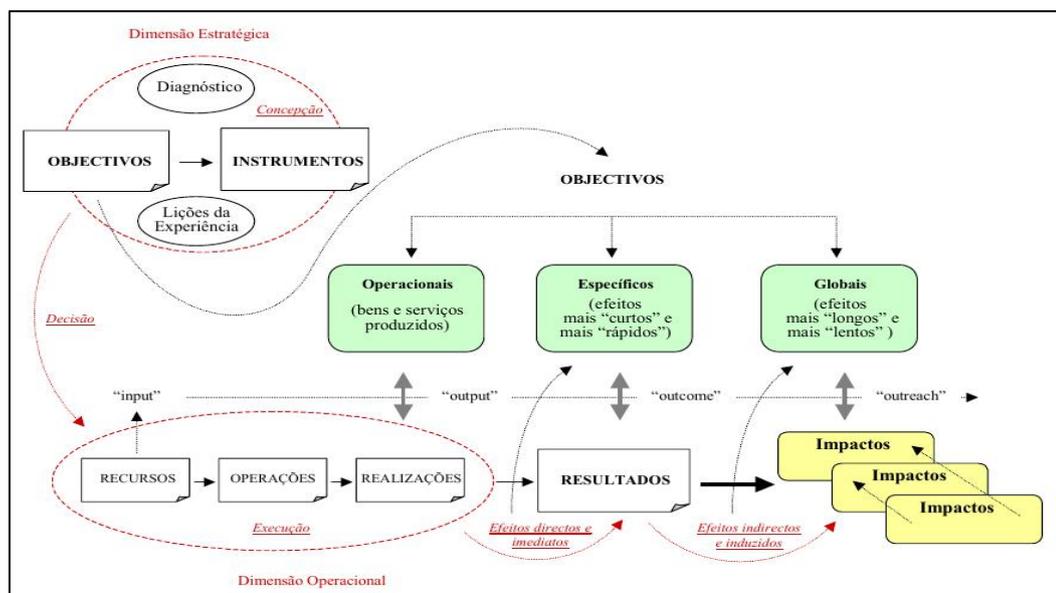


Figura 15. Os objetivos das Políticas Públicas e suas correlações
 Fonte: Mateus (2005, 9).

De modo a completar a lógica de avaliação das intervenções, Mateus (2005, 8) entende que os “exercícios de avaliação [dessas intervenções] devem responder a um conjunto de questões fundamentais [...] que cobre(m) o diagnóstico, a concepção, a decisão, a execução e a avaliação”, sendo elas as seguintes:

a) Relativas à relevância:

Em que medida o diagnóstico dos problemas, necessidades e desafios (ameaças – oportunidades) adere às realidades da “população-alvo” e aos contornos e tendências do respectivo “contexto” social, econômico e institucional? (Mateus 2005, 9)

b) Relativas à pertinência:

Em que medida são os objetivos da intervenção pertinentes para as necessidades da “população-alvo”, no quadro da consideração das “lições da experiência”, e para as prioridades, num contexto em evolução, aos níveis nacional e da UE²⁵? (Mateus 2005, 9)

c) Relativas à coerência:

Estão garantidas condições de exequibilidade ou consistência da estratégia adotada, nomeadamente ao nível das soluções de afetação, especialização e coordenação de meios (intraprograma e interprogramas) e ao nível da hierarquia, complementaridade e articulação convergente dos objetivos prosseguidos? (Mateus 2005, 9)

d) Relativas à eficiência:

De que modo são os recursos transformados em realizações ou resultados? Que indicações fornece a comparação entre “custos” e “benefícios” para as decisões relativas a afetações alternativas de recursos? Qual o grau de penetração das medidas, ações e projetos nos diferentes segmentos relevantes dos destinatários (“população-alvo”)? (Mateus 2005, 9)

e) Relativas à eficácia:

Até que ponto contribuiu a intervenção para alcançar os seus objetivos específicos e globais? Qual a dimensão das sinergias e efeitos internos e externos do programa em termos de “valor acrescentado” setorial, regional, nacional e comunitário²⁶? (Mateus 2005, 9)

f) Relativas à utilidade:

A intervenção teve impacto nos grupos ou populações-alvo, em relação às suas necessidades e problemas? Como compara a “situação de chegada” da “população-alvo” com a “situação de partida” do programa (ou, no plano intercalar, as situações intermédias conhecidas ou estimadas)? (Mateus 2005, 9)

g) Relativas à sustentabilidade:

É possível identificar e quantificar as grandes mudanças e efeitos estruturais “produzidos” pelo programa? Em que medida se pode esperar que as alterações (ou benefícios) perdurem após a conclusão da intervenção? A realização do programa configura uma experiência institucional de aprendizagem coletiva com influência futura? (Mateus 2005, 9)

h) Relativas ao sistema de gestão e acompanhamento:

O quadro organizativo e de relacionamento institucional é adequado (definição e hierarquia de responsabilidades, circuitos de gestão, quadro normativo, seleção de projetos, parceria)? O sistema de controlo é eficaz? O Sistema de informação responde de forma adequada às necessidades da gestão? (Mateus 2005, 9)

As questões acima descritas podem ser agrupadas em quatro componentes fundamentais:

- A) Avaliação da concepção do programa e confirmação da respectiva relevância, pertinência e coerência estratégica de programação;

²⁵Considerando-se o escopo da investigação, essa questão será adaptada ao contexto brasileiro.

²⁶Idem nota 25.

- B) Articulação das dimensões de eficácia e de eficiência com base numa medição de realizações, resultados e impactos específicos no referencial da quantificação de objetivos operacionais e específicos;
- C) Articulação das dimensões de utilidade e sustentabilidade com base numa medição de resultados e impactos globais no referencial da quantificação de objetivos globais do programa, das prioridades e do valor acrescentado para a população-alvo;
- D) Análise do sistema de execução, acompanhamento e controlo, numa perspectiva de contribuição para formas de otimização e melhoria do programa, centrada na avaliação do modelo e desempenho de gestão, da qualidade do sistema de informação e na eficácia do sistema de controlo (Mateus 2005, 8).

Dessa forma, as questões de avaliação elencadas e as suas componentes fundamentais estão representadas na Figura 16, ilustrando de forma estruturada um quadro global:

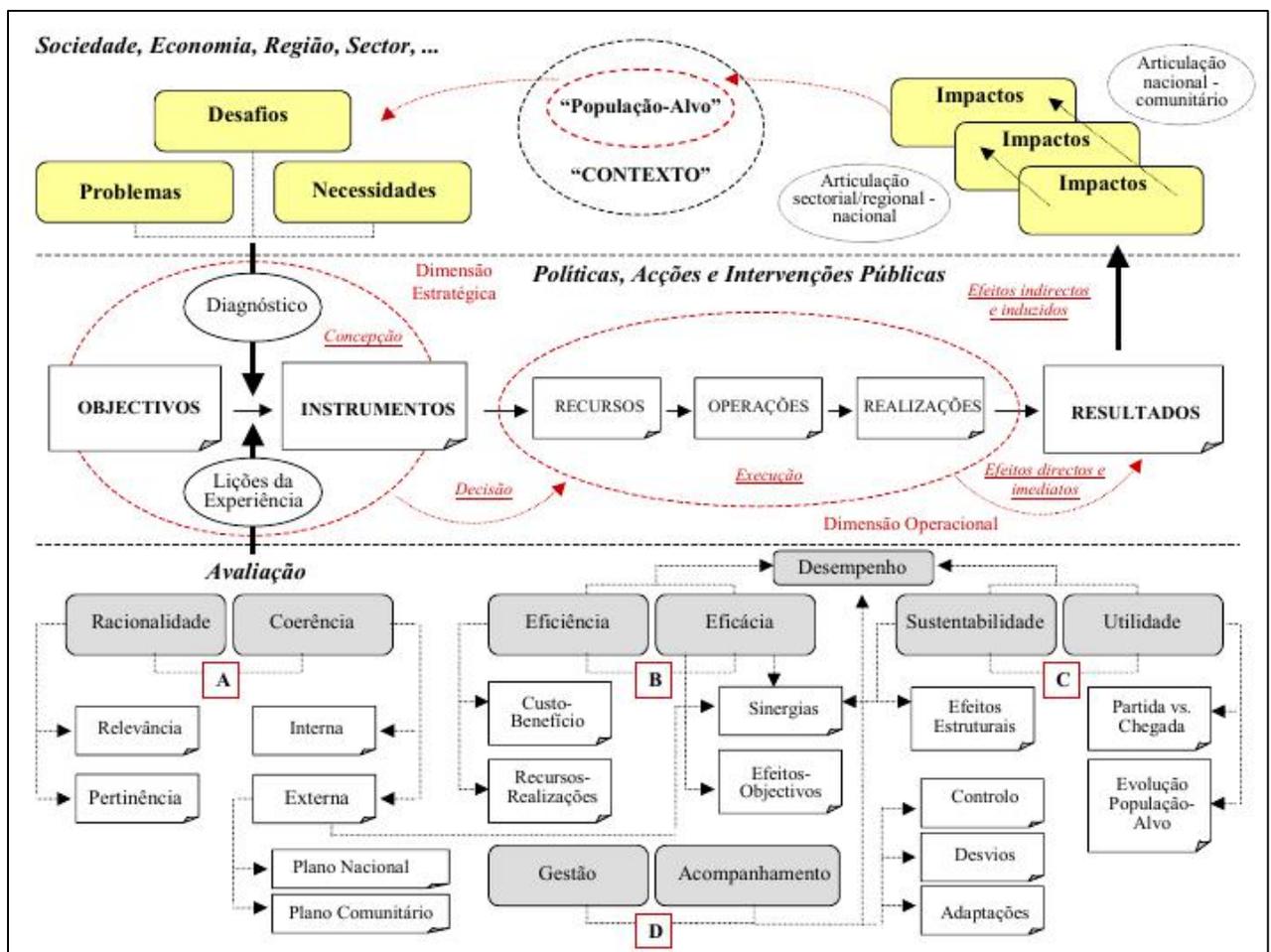


Figura 16. Quadro global para a avaliação: conteúdo, dimensões e instrumentos
 Fonte: Mateus (2005, 10).

Considerando os ensinamentos de Ostrom (2011, 8) sobre quadros institucionais de análise e tendo evidenciado as diversas questões de avaliação e quadros correspondentes, conclui-se o presente capítulo e, também, a revisão de literatura da presente investigação.

1.4 O contexto brasileiro

Por coerência metodológica, factual e cronológica, a visão histórica da tradicional dicotomia público/privado será, mais uma vez, útil à compreensão da complexidade do ambiente brasileiro em que, obviamente, as PFI da FAB estão inseridas. Igualmente útil será o conceito de “*glocalização*” que, segundo Ball (2004, 1115), é uma “acomodação de tendências globais em histórias locais [que] produz políticas híbridas e diversidade política”. Ainda segundo esse autor, “a predisposição dos regimes políticos nacionais para aceitar influências de um governo externo, global, ou para retomar tradições e necessidades políticas” varia claramente. Com efeito, é prudente e necessário estar atento à cultura e às especificidades locais e regionais para realizar qualquer contextualização, bem como é preciso compreender o desenvolvimento brasileiro associando-o ao desenvolvimento europeu. Para além disso, é importante ressaltar que a Administração Pública brasileira evoluiu por meio de três formas básicas “que se sucedem no tempo sem que qualquer uma delas seja inteiramente abandonada”: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial (MARE 1995, 15).

Até o século XIX, o mercantilismo dominava a economia mundial. Naquela época, de acordo com a perspectiva eurocêntrica, o Brasil “era apenas uma colônia de exploração à margem do desenvolvimento capitalista europeu”, cuja História se inicia na lógica de acumulação primitiva do capital, onde a economia “era apenas uma extensão portuguesa na América” (Faber *et al.* 2008, 12). A mudança da coroa portuguesa para o Brasil, motivada pela “ameaça napoleônica” a Portugal, a consequente “abertura dos portos” brasileiros, para suprir as necessidades da realeza, e a mudança do capital comercial para o industrial faz com que a economia da colônia se desenvolva de maneira inédita, mas permaneça na “periferia da Europa” (Faber *et al.* 2008, 14). De fato, a colonização, não só do Brasil, mas da América Latina “engendrou em toda a região uma situação de dependência política, econômica, tecnológica, científica e cultural a variáveis exógenas”, tendo “efeitos no cotidiano dos países da região [que] continuam sendo moldados de fora para dentro, adequando-se às exigências e transformações externas” (Alves Filho, 2008, 105-109).

No que diz respeito à formação e consolidação do Estado brasileiro, os ideários democrático e liberal foram importados do Iluminismo, mas com uma peculiaridade: após a sua “independência” em relação a Portugal em 1822, o Brasil permaneceu sob égide de governos imperiais até 1889, diferenciando-o plenamente dos demais países da região cujos governos eram republicanos (Alves Filho 2008, 105-109). De fato, a origem do Estado brasileiro fundamentava-se em quatro poderes: Legislativo, Judiciário, Executivo e o Moderador, este último privativo do Imperador, que na prática, “se confundia com o Executivo” (Alves Filho, 2008, 106). Assim, a forma patriarcal da condução política do Estado brasileiro, aliada à apropriação, por uma classe dirigente, que “incorporava o país como uma propriedade privada” origina o patrimonialismo na

Administração Pública (Albuquerque 2011, 264). Naquela época, “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus servidores possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*” (MARE 1995, 15). No âmbito privado brasileiro, “o complexo exportador cafeeiro nacional”, única classe capaz de acumular capital à época, criou as condições necessárias ao desenvolvimento do “modelo capitalista” e ao início do processo de industrialização” (Albuquerque 2011, 264). Contudo, “as classes dirigentes brasileiras sequer formavam uma burguesia nacional coesa”, pois representavam “grandes oligarquias rurais que defendiam tão somente seus próprios interesses”, em associação com o capital industrial e financeiro europeus (Faber *et al.* 2008, 16).

A partir de 1850, principalmente durante a Primeira República (1889-1930), o Brasil “passou a dar grandes saltos desenvolvimentistas para aderir ao capitalismo”, custeado pelo capital cafeeiro e pelo capital financeiro internacional, pois “centenas de fábricas, bancos e companhias de navegação foram instaladas” no país (Faber *et al.* 2008, 15-18). Retomando-se Bonefeld (2015, 871), cujo pensamento indica que o “caráter liberal do Estado não é definido em termos nacionais [mas] deriva das relações do mercado mundial”, ratifica-se que “o capitalismo não se desenvolveu naturalmente no Brasil”, mas “foi imposto” pela associação entre as classes dirigentes nacionais e o capital internacional (Faber *et al.* 2008, 15). Contudo, a Primeira Guerra Mundial e o mau funcionamento do Setor Privado originando a Grande Depressão “foram o marco da crise do mercado e do Estado Liberal” (MARE 1995, 15). No Brasil, a “condição de economia capitalista periférica e dependente”, somada à “ausência de um bloco de poder hegemônico” ocasionou a “crise política de 1930” e resultou na “reestruturação do aparelho do Estado e nas suas formas de articulação com a sociedade civil” (Albuquerque 2011, 264). Surge consecutivamente ao Estado Liberal, cuja influência ainda não foi totalmente eliminada, um novo formato de Estado, “que assume um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social” (Modena e Wartha 2011, 153).

Com efeito, “capitalismo e democracia” tornam-se dominantes, e o “mercado e a sociedade civil distinguem-se do Estado”, tornando a administração patrimonialista uma “excrecência inaceitável”, momento em que surge a Administração Pública Burocrática, “como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista” (MARE 1995, 15). Assim, “o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços”, como “consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país” sob a “influência da administração científica de Taylor”. Entretanto, “o patrimonialismo mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro” (MARE 1995, 18). Com relação ao Setor Privado, constituiu-se modelo corporativo²⁷ para representação das classes empresarial e trabalhadora. “A identidade do empresário industrial como ator político nacional” forma-se a partir da sua

²⁷Personalidade jurídica de entidades paraestatais.

“inclusão no aparelho decisório do Estado, na forma de conselhos estatais” e, além das organizações corporativas de trabalhadores, “foram adotadas políticas sociais para a sua conformação a um novo pacto de poder, capitaneado pelo Estado” (Albuquerque 2011, 265). Na verdade, “a reforma político-institucional ocorrida na década 30 visava desarticular o Estado oligárquico-agrário, construir e sustentar uma nova ordem econômica dinamizada pela industrialização” (Albuquerque 2011, 265).

A Segunda Guerra Mundial fomentou o desenvolvimento industrial brasileiro (Faber *et al.* 2008, 18). Com isso, nos anos 50, ocorreu a consolidação da indústria nacional a partir “das diretrizes norteadoras do projeto de industrialização por substituição de importações”, obtida por consenso dos empresários articulados politicamente que estimularam, inclusive, o diálogo com as classes trabalhadoras e a superação dos conflitos entre capital e trabalho (Albuquerque 2011, 266). Contudo, a inadequação do modelo burocrático à Administração Pública sofreu “sucessivas tentativas de reforma” sendo a de 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200, a mais significativa e que pode ser considerada como “um primeiro momento da Administração Gerencial no Brasil” (MARE 1995, 19). Entretanto, tais reformas mantiveram “formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central” coexistindo com “núcleos de eficiência e competência na administração indireta” (MARE 1995, 19).

A crise do Estado Social nos anos 70 “põe em cheque o modelo econômico” vigente e, no início dos anos 80, registrou-se nova tentativa de orientar a Administração Pública burocrática na direção da administração gerencial “com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND” (MARE 1995, 20). Esse programa tinha por objetivos revitalizar e agilizar “as organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência” (MARE 1995, 20). Todavia, as ações rumo à Administração Pública Gerencial são paralisadas em 1985, momento em que ocorre o fim de um período de 21 anos de ditadura militar. Embora representasse “uma grande vitória democrática”, essa transição “teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da Administração Indireta [empresas públicas, autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista] e das Delegacias dos Ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos” (MARE 1995, 20). Ocasionalmente por “uma década de estagnação econômica”, o que se seguiu foi uma profunda crise, alimentada pela dívida estatal (Wolford e French 2016, 4). A “reação imediata” à crise “foi ignorá-la” e uma “segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo” (MARE 1995, 11).

Em 1988, uma nova Constituição com “extensos e rígidos traços weberianos” foi promulgada (Pereira 2016, 145). Com ela buscava-se “viabilizar a convivência harmônica entre as esferas pública e privada”, no âmbito de um Estado que comumente é denominado “Democrático de Direito” (Modena e

Wartha 2011, 154). No entanto, houve “um retrocesso burocrático sem precedentes” (MARE 1995, 21) e a reestruturação do Estado brasileiro foi diferente da ocorrida nos Estados Unidos e na Inglaterra, reforçando “o conceito de *glocalização*” (Lima e Gandin 2012, 77). Nesses países, com o NPM, “as políticas sociais passam a ser compreendidas como produtos que são administrados e controlados através de princípios do mercado”, mas no Brasil, os pressupostos da administração gerencial apenas serviram de base para “muitas políticas sociais” que passaram a ser implementadas diretamente pelo Estado, apesar de “grupos hegemônicos reforçarem a ideia de que tudo o que é ruim provém do Estado” enquanto aquilo “que é eficiente e de qualidade faz parte do âmbito privado, das empresas e do mercado” (Lima e Gandin 2012, 74-75). Mas de fato, o Estado Social mostrava-se obsoleto, uma vez que “grupos de empresários e de funcionários” buscavam utilizá-lo em proveito próprio, e “a aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial” tornavam “a competição entre as nações muito mais aguda” (MARE 1995, 10).

Somente em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, é que teve lugar “uma grande reforma da administração pública [brasileira]” (Pereira 2016, 145). Essa iniciativa buscava ampliar a capacidade governamental para “implementar de forma eficiente políticas públicas”, pois a mesma encontrava-se “limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa” (MARE 1995, 13). Valores como “eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos”, desenvolvimento de uma “cultura gerencial nas organizações” e “controle dos resultados” buscavam “equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional” (MARE 1995, 17). Contudo, fatores característicos do modelo burocrático como o “formalismo”, o “excesso de normas” e a “rigidez de procedimentos” foram privilegiados pela Constituição de 1988 e pelo Direito Administrativo brasileiro (MARE 1995, 26) e, com isso, “a transição para uma administração pública gerencial” exige uma mudança na “cultura administrativa do país”, fortemente marcada pelo “patrimonialismo” e pelo “caráter burocrático” (MARE 1995, 54).

Sob a influência do NPM e na tentativa de reduzir o tamanho da Administração Pública, o Estado brasileiro “mudou estruturalmente a relação público-privada no país, mas não solucionou os problemas de cunho fiscal e orçamentário” que legitimaram tais mudanças (Peci e Sobral 2007, 8). Com efeito, as alterações feitas nos regimes jurídicos afetos às aquisições e contratações “tradicionais” (Lei nº 8.666/93), onde o Setor Público arca integralmente com os riscos (e todos seus custos), e nas concessões de serviços públicos (Leis nº 8.987 e 9.074, ambas de 1995) em que o Setor Privado passa a ser responsável pela integralidade dos riscos, sendo remunerado diretamente pelos usuários do serviço, não foram suficientes “para atrair investimentos privados em áreas de baixa potencialidade de lucros” (Peci e Sobral 2007, 8). Era,

portanto, necessário ao Estado mitigar os riscos envolvidos e, ao mesmo tempo, incentivar o Setor Privado a realizar “investimentos em infraestrutura”, diante da “escassez de recursos fiscais, das restrições ao endividamento público e da rigidez orçamentária”, fatos que influenciaram a opção pelo modelo PFI (Peci e Sobral 2007, 8).

Considerada pelo Estado como “alternativa indispensável ao crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país”²⁸, a PPP foi introduzida no sistema legal brasileiro, em 2004, e passou a ser uma nova forma de captar recursos financeiros e de atingir os objetivos estabelecidos nas diversas Políticas Públicas, “mediante a colaboração dos setores público e privado” e o “aproveitamento da eficiência de gestão”²⁹ empresarial. Ressalte-se que o conceito afeto à sigla PPP, constante da lei brasileira que instituiu o modelo de parceria ora investigado e comumente utilizado pelos profissionais que labutam nessa área, refere-se aos “[...] contratos firmados nos moldes do programa de *Private Finance Initiative* – PFI da Inglaterra” (Ribeiro e Prado 2010, 26). Entretanto, divergindo dessa iniciativa, “no Brasil, a adoção das PPP/PFI coincide com a instituição de uma nova modalidade jurídica, num modelo híbrido entre a lógica jurídica francesa e a racionalidade econômica inglesa” (Peci e Sobral 2007, 12).

Embora alguns conceitos presentes na experiência do Reino Unido como *Value for Money*, transferência de riscos e avaliação por resultados tenham sido transferidos de forma positiva para o regime jurídico brasileiro das PFI, há fatores locais que os afetam negativamente, a saber: a) ausência de instrumentos de avaliação do *Value for Money*; b) “reduzido potencial de transferência de riscos para o setor privado”, em especial, os relativos aos “riscos de financiamento e às garantias oferecidas pelo setor público”; e c) reduzida experiência de gestão contratual voltada para resultados (Peci e Sobral 2007, 13). Para além desses fatores, outros afetos à responsabilidade pelo aumento da dívida pública, à prestação de garantias, à vinculação e à limitação de receitas encontram-se no limite da constitucionalidade, levando juristas e doutrinadores a apontarem “dificuldades, desacertos [e] inconstitucionalidades” na lei brasileira das PFI (Di Pietro 2015, 31; Ribeiro e Prado 2010, 399).

No que tange ao envolvimento do Poder Executivo Federal com as parcerias, nos termos do Inciso I, §1º, Art. 14 da Lei nº 11.079/04, incumbe ao Ministério do Planejamento coordenar atividades afetas à disciplina dos procedimentos para contratação, à autorização para aquisição e à apreciação dos relatórios da execução dos contratos destinados às PFI. Dessa forma, todas as PFI existentes no âmbito da União passam pelo Ministério do Planejamento para deliberação quanto à continuidade do processo.

²⁸Excerto do texto da Exposição de Motivos nº 355/2003/MP/MF, de 10 de novembro de 2003, que acompanhou o Projeto de Lei nº 2.546/2003, tendo sido convertido na Lei nº 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública brasileira.

²⁹ Idem nota 28 acima.

Como visto anteriormente (Tabela 2), o Ministério da Defesa (MD), composto pelos Comandos Militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea, possui a maior quantidade de iniciativas de PFI no nível federal, num total de seis (6) projetos em tramitação. De forma a orientar adequadamente a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento de tais projetos, foi emitida a Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2014, estabelecendo diretrizes para tal propósito. De acordo com esse ato normativo, no âmbito do MD e de cada Força Armada, a formulação de projetos de PFI deverá considerar os objetivos nacionais expressos na Política Nacional de Defesa (PND), as orientações constantes da Estratégia Nacional de Defesa (END), das políticas governamentais de interesse e o planejamento estratégico do órgão proponente, sendo considerados como temas prioritários, conforme Art. 3º da citada Portaria, os seguintes: a) manutenção, integração, adestramento, balanceamento e profissionalização das Forças Armadas; b) estruturação dos Comandos das Forças Armadas em torno de capacidades; c) produção científica e tecnológica; d) desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa; e) desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional; f) logística de manutenção de equipamentos de defesa; g) fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear; h) estruturas de apoio ao pessoal; e i) delegação de tarefas executivas ao setor privado.

No que diz respeito à FAB, estão estabelecidos no Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, (Estratégia Nacional de Defesa) quatro objetivos que orientam sua missão, a saber: vigilância aérea, superioridade aérea local, combate focado em regiões específicas e combate aeroestratégico. As crescentes restrições orçamentárias³⁰ impedem-na de atingir plenamente tais objetivos, o que poderá comprometer o cumprimento da missão constitucional de manutenção da soberania do espaço aéreo nacional, com vistas à defesa da pátria. Diante dessa realidade, a Força Aérea procurou “nova” forma de captar recursos e dialogar com o Setor Privado: as PFI. Para tanto, elaborou os projetos para Suporte Logístico Integrado de aeronaves e para o Sistema Integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação.

Em relação ao projeto de Suporte Logístico Integrado, busca-se ampliar a disponibilidade de aeronaves prontas ao uso para 70 a 90%, com redução de 20% nos custos de manutenção, e incentivar o desenvolvimento da indústria nacional. Para tanto, estão previstas nessa iniciativa a manutenção programada e não-programada, revisão geral, reparo, calibração, atualização de publicação técnica, assistência técnica, gestão da frota e da obsolescência, suporte técnico, treinamento de pessoal militar nas atividades de manutenção, materiais associados e serviços adicionais para 189 plataformas, entre aviões (carga/transporte, ataque, patrulha marítima) e helicópteros (busca e salvamento) pelo prazo de 22 anos.

³⁰Conforme Relatório de Acompanhamento das atividades afetas às Parcerias Público-Privadas de interesse do Ministério da Defesa, relativo ao período de 1º de abril de 2013 a 30 de abril de 2015 (Anexo 5 – Volume II).

Quanto à Rede de Comunicação, a FAB espera contratar um único parceiro privado para realizar a gestão de rede integrada em âmbito nacional, com remuneração baseada em desempenho, incluindo projeto, instalação, atualização, ampliação, operação e manutenção de infraestrutura de comunicações para a FAB, pelo prazo de 25 anos.

Para além dos projetos acima detalhados, no seu âmbito de atuação, a Força Aérea criou normas para a implementação e efetivação de projetos em condições de serem implementados na modalidade PFI, orientando os procedimentos a cargo de suas organizações. Dentre elas, a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica³¹ tem a incumbência de “manter o controle das operações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial” dos setores que compõem a Força Aérea (ROCA 20-8 2013, 8). Para isso, em seu Regimento Interno³² foi estipulado que compete à Subsecretaria de Contratos e Convênios (SUCONV) “coordenar as atividades relacionadas às Parcerias Público-Privadas” de interesse da Força Aérea, o que faz por intermédio da Divisão de Estruturação de Projetos (SUCONV-4), especificamente pela atuação da sua Unidade de PFI (SUCONV-4.1) (RICA 20-2 2015, 40-46). Dentre outras atribuições, a Unidade de PFI da FAB deve: a) receber estudos e elaborar propostas relativas a novos projetos; b) avaliar a viabilidade técnica e econômico-financeira da proposta preliminar de projeto de PFI; c) coordenar a estruturação de projetos de PFI; d) realizar o acompanhamento dos processos de PFI junto aos órgãos externos; e e) participar no desenvolvimento dos estudos e modelagens dos projetos de PFI (RICA 20-2 2015, 46).

Ainda no âmbito da SEFA e levando-se em consideração o referencial teórico desta investigação (Economia dos Custos de Transação), necessário se faz evidenciar que incumbe à sua Divisão de Contabilidade Gerencial (SUCONT-1) “planejar e coordenar as atividades da contabilidade de custos com o objetivo de subsidiar o processo decisório” da FAB, o que é realizado por intermédio da Seção de Análise e de Controle de Custos (SUCONT-1.1) cuja tarefa é “controlar e orientar as atividades de apropriação de custos das Organizações Militares” que compõem a Força Aérea (RICA 20-2 2015, 37). Vislumbra-se, portanto, o envolvimento da citada Divisão realizando sua atividade regimental de coordenação das atividades afetas à contabilidade dos custos de transação das PFI.

Outro setor da Força Aérea cujo envolvimento é indissociável da atividade de controle dos processos aquisitivos é o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR). Nos termos do Art. 15-A do Decreto nº 7.809, de 20 de setembro de 2012, compete ao CENCIAR realizar as ações afetas ao planejamento, direção, coordenação e execução das atividades de controle interno no âmbito da FAB. Dessa forma, os processos de PFI também serão avaliados e auditados por esse Centro, razão pela qual o mesmo foi mencionado.

³¹Conforme ROCA 20-8 - Regulamento da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), publicado no Diário Oficial da União nº 235, de 04/12/2014.

³²RICA 20-2 - Regimento Interno da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA).

Para além dos Ministérios do Planeamento e da Defesa, e da instituição FAB e seus setores, todos integrantes do Poder Executivo Federal (União), o Poder Legislativo Federal, com auxílio do Tribunal de Contas da União, e a Justiça Federal são partes interessadas nas PFI ora investigadas, uma vez que exercem, respectivamente, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais (nos termos do Art. 70 da CF/88) e o julgamento de causas em que a União for interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente (conforme Art. 109 da CF/88). Conforme dito anteriormente, sob a influência do NPM o Estado brasileiro mudou a relação público-privada no país. Dessa forma, pode-se considerar que o Setor Público Internacional (principalmente daqueles países em que a experiência envolvendo PFI é maior que a brasileira), bem como o Setor Privado Nacional/Internacional (desejosos em realizar negócios na área de defesa), também figurem como partes interessadas nas PFI ora investigadas, conforme ilustra a Figura 17.

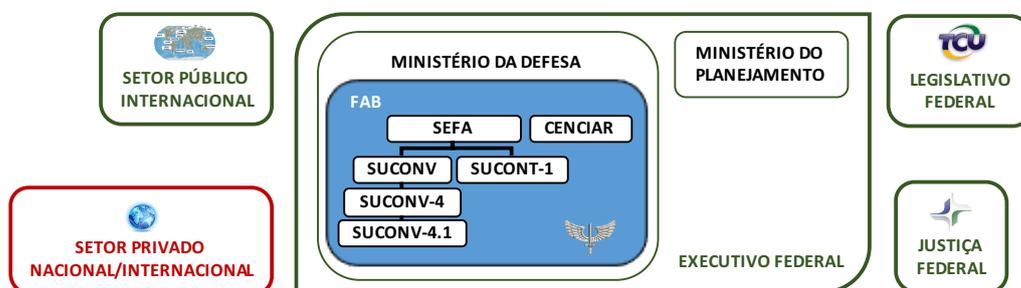


Figura 17. As partes interessadas nas PFI da FAB
 Fonte: elaborado pelo autor, a partir do estudo de caso.

De forma a completar a discussão sobre o contexto que envolve as PFI da FAB, resta evidenciar a mais recente, holística e significativa perspectiva do Setor Público brasileiro conduzido, desde 2003, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas pessoas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Segundo Wolford e French (2016, 5), no primeiro mandato Lula (2003-2006), sua administração poderia ser definida como “populista, desenvolvimentista, neoliberal, social-assistencialista, ou, como Armando Boito e Alfredo Saad-Filho argumentam, ‘híbrido neoliberal-neodesenvolvimentista’”, mas nos demais mandatos (Lula 2007-2010 e Dilma 2011-2014) as “plataformas eleitorais” rejeitaram o neoliberalismo com “muitas contradições” (Wolford e French 2016, 5-6). Esses autores argumentam que, para se analisar o Estado brasileiro, é necessário situá-lo “no tempo e no espaço”, a exemplo do que se fez no início do presente tópico, por intermédio do “exame das raízes históricas” de suas políticas e organizações, pois as significativas transformações ocorridas “nas duas últimas décadas” foram “moldadas por alianças tradicionais, lutas de poder baseadas em classes [sociais], identidades e relacionamentos históricos” e que “a relação entre o Estado e a sociedade está mudando rapidamente no Brasil, tornando-se cada vez mais difícil traçar linhas claras entre os dois” (Wolford e French 2016, 6).

Ainda segundo os autores, o “novo Estado Social previsto pela Constituição de 1988 foi

implementado, na década de 90, por administradores [oriundos ou com forte influência] do Setor Privado”. Entretanto, sob os governos Lula e Dilma, houve o recrutamento dos administradores públicos em “sindicatos, universidades e [Organizações Não-Governamentais] ONGs, além de administradores e membros do parlamento com experiência em governos estaduais e locais” (Wolford e French 2016, 10). Com essa mudança de viés ideológico, é possível entender que se os limites entre Estado e sociedade eram tênues “nos níveis mais elevados” (elites e nível estratégico estatal), atualmente se tornaram mais “porosos nas bases e nos níveis administrativos” (Wolford e French 2016, 10).

Assim, “lidar com diferentes instituições e domínios políticos em um país que está passando por mudanças políticas significativas e dramáticas” conduz os atores “estatais e sociais” a complexas negociações “para conseguirem fazer algo”, sempre confrontados com a possibilidade da descontinuidade da atual política (Wolford e French 2016, 17), verdadeiro óbice a ser enfrentado durante os ciclos de vida das parcerias.

Parte II – ENQUADRAMENTO EMPÍRICO

2.1 Considerações iniciais

Com o objetivo de desenvolver um quadro estruturado para avaliação das PFI da FAB, no enquadramento teórico (Parte I) da presente investigação buscou-se identificar a PFI e seus fatores críticos, entender como os fatores críticos as afetam e identificar estruturas de avaliação, tudo a partir dos conceitos formadores da Economia dos Custos de Transação, da relação entre ela, a Defesa Nacional e as PFI, bem como, da revisão das principais e significativas contribuições acadêmicas sobre a interação entre os setores público e privado, em especial, por meio das parcerias. Isso posto, é momento de se avançar à parte empírica da investigação.

2.2 Design da investigação

2.2.1 Operacionalização e medição

Considerando-se que o conhecimento científico “resulta da investigação metódica e sistemática da realidade, analisa fatos para descobrir as suas causas e concluir as leis gerais que os regem” e exige o método científico, ou seja “a orientação que facilita ao investigador o planejamento da sua investigação, a formulação de hipóteses, a realização de experiências e a interpretação dos seus resultados” (Barañano 2008, 20-22), a presente investigação, de cunho interdisciplinar e abordagem qualitativa, pretende contribuir para o desenvolvimento de estudos interdisciplinares no âmbito da Administração Pública, com foco na Defesa Nacional - salvo outro juízo, algo inédito para o Brasil - e contribuir para a FAB cumprir sua missão constitucional de maneira mais eficiente, uma vez que a instituição decidiu captar recursos e dialogar com o Setor Privado por meio das PFI.

Num primeiro momento, o foco de investigação levou ao exame dos processos que tinham objeto estritamente relacionado à atividade-fim das Forças Armadas brasileiras, delimitação feita em função da soberania, entendida como “poder supremo” do uso da força, para exercício do domínio interno, e para “emancipação em relação aos outros Estados” (Bobbio 2007, 26-101), e da finalidade da existência das Forças Armadas transcrita no Art. 142 da lei máxima do Estado brasileiro (CF/88), ou seja, a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Entretanto, o percentual de propostas afetas à atividade-fim, em relação ao número de processos propostos por cada Força Armada (33,34% do Exército Brasileiro e 100% da FAB) ensejou a redução do escopo inicial da investigação, e restringiu-o aos processos oriundos do ramo aeronáutico de defesa. Conforme essa delimitação, realizou-se pesquisa bibliográfica nas bases acadêmicas eletrônicas integradas e disponíveis no portal *SCOPUS*, utilizando-se no título e/ou resumo as palavras-chave “*transaction cost/costs*”, “*governance*”, “*defense/defence*” e “*PFI*”. Do estudo

aprofundado das publicações, por meio de leitura explicativa, com a finalidade de se “verificar os fundamentos de verdade enfocados pelo autor” (Marconi e Lakatos 2010, 5) surgiu a necessidade de se buscar outras publicações científicas de relevância no mesmo portal e em outras bases acadêmicas, dada a complexidade do tema e a natureza qualitativa da investigação. Todas as publicações obtidas e utilizadas constam das Referências Bibliográficas.

A partir dos estudos científicos constantes da revisão de literatura, verificou-se que vários fatores, riscos e as suas respectivas interações, bem como os custos de transação afetam, comprovadamente, os resultados das PFI. Fiel aos propósitos desta investigação qualitativa e considerando que a replicação dos estudos acima citados não incrementaria o conhecimento acadêmico existente, na presente investigação buscou-se por processos consistentes de avaliação e quadros institucionais de governança que congregassem os fatores, riscos e custos descritos, as relações gerais entre eles e a influência exercida por decisores políticos no desenvolvimento de projetos de PFI, tendo por fundamento o referencial teórico, as experiências exitosas relatadas na própria revisão de literatura e a orientação de Ostrom (2011).

Considerando-se que a operacionalização consiste em “transformar os conceitos em variáveis mensuráveis” (Araújo 2012, 73) ou seja, avançar da conceptualização (fase teórica) para a realidade (fase empírica), e de forma a facilitar a obtenção das perspectivas empíricas acerca das possíveis causas de ineficiência das PFI, dos possíveis fatores de mitigação/eliminação dessa ineficiência, da possibilidade de utilização de um quadro para avaliação das PFI e de seu possível sucesso como ferramenta para se atingir os resultados planejados (VfM), temos os seguintes tópicos orientadores da operacionalização e da medição ora em comento:

- Fatores (causas) dos fracassos das PFI;
- Fatores (“remédios”) que podem mitigar ou eliminar os fracassos das PFI;
- Possibilidade de uso de quadro estruturado para avaliação de PFI; e
- Quadro apresentado leva ao resultado planejado das PFI.

É importante esclarecer que, dada a natureza qualitativa da investigação, “relacionada com a corrente interpretativista”, não serão utilizadas ferramentas estatísticas de tratamento de dados, “por se mostrarem mais adequadas a uma abordagem quantitativa (Rodrigues 2012, 203).

2.2.2 Definição da unidade de análise e seleção dos dados

Em função da pergunta da investigação e com o objetivo de desenvolver um quadro estruturado para avaliação das PFI da FAB, a partir dos conceitos formadores da Economia dos Custos de Transação, da relação entre ela, a Defesa Nacional e as PFI da FAB, bem como, da revisão das principais e significativas

contribuições acadêmicas desenvolveu-se investigação com *design* do tipo não-experimental, por meio de estudo de caso descritivo³³ (PFI da FAB, que também corresponde à sua unidade de análise), com recurso às fontes documentais, às fontes bibliográficas e entrevistas semiestruturadas (“semi-diretivas” segundo Barañano 2008, 93) com atores chave, conhecedores do processo e envolvidos diretamente com as PFI. Para tanto, elaborou-se um guião de forma a orientar o investigador e as ações de pesquisa propriamente dita (Apêndice 1). Buscou-se obter, também, as perspectivas do Ministério da Defesa (órgão de hierarquia imediatamente superior), do Ministério do Planejamento (órgão responsável pela autorização do início e pelo controle das PFI de nível federal brasileiro, nos termos da Lei nº 11.079/2004), e do Setor Privado, de forma a robustecer a parte empírica da investigação.

Assim, para se ter maior representatividade e legitimidade do *design* da investigação, buscou-se fazer:

- a) análise da totalidade de processos (PFI) empreendidos pela FAB;
- b) entrevistas com a totalidade dos gestores lotados na unidade aeronáutica de parcerias (SUCONV-4.1);
- c) entrevistas com as chefias ocupantes de posições hierárquicas superiores à SUCONV-4.1, no âmbito FAB [Divisão de Estruturação de Projetos (SUCONV-4), Subsecretaria de Contratos e Convênios (SUCONV) e Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica-(SEFA)];
- d) entrevistas com responsáveis pelas parcerias em órgão de hierarquia superior à FAB (Coordenação de Parcerias do Ministério da Defesa e Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento);
- e) entrevistas com a chefia da Divisão de Contabilidade Gerencial (SUCONT-1) e do Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR); e
- f) entrevista com representante do setor empresarial que tenha familiaridade com o tema PFI.

Registre-se que, no tocante à possibilidade de enviesamento oriunda da incorreta seleção de dados, não houve previsão de seleção intencional de dados e de caso, como pode ser visto na Tabela 9, que sintetiza nível hierárquico, setores institucionais, os gestores a serem entrevistados e o fundamento normativo orientador da seleção.

³³Segundo Barañano (2008, 102), “existem três tipos de estudos de caso: EXPLORATÓRIO – Responde a questões do tipo «qual?»; DESCRITIVO – Responde a questões do tipo «como?» e EXPLICATIVO – Responde a questões do tipo «porquê?»”

Tabela 9. Setores institucionais para coleta de dados

NÍVEL HIERÁRQUICO	SETOR DA INSTITUIÇÃO	POPULAÇÃO DE ENTREVISTADOS	FUNDAMENTO NORMATIVO
Técnico-Operativo	Unidade de Parceria Público-Privada (SUCONV – 4.1)	Todos os gestores	Regimento Interno da SEFA – RICA 20-2
Gestão Intermediária	Divisão de Contabilidade Gerencial (SUCONT-1)	Chefia ou pessoa designada	
	Divisão de Estruturação de Projetos (SUCONV-4)	Chefia ou pessoa designada	
	Subsecretaria de Contratos e Convênios (SUCONV)	Chefia ou pessoa designada	
Político-Estratégico	Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA)	Chefia ou pessoa designada	
Assessoria	Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR)	Chefia ou pessoa designada	Decreto nº 7.809, de 20 de Setembro de 2012
	Coordenação de Parcerias do Ministério da Defesa (MD)	Chefia ou pessoa designada	Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013; Portaria Normativa nº 564/MD, de 12 de março de 2014
	Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento	Chefia ou pessoa designada	Lei nº 11.079/2004

Fonte: elaborado pelo autor.

2.2.3 Recolha e apresentação dos dados

Em conformidade com o *design* da investigação e com o Guião (Apêndice 1 - Volume II), foram realizadas por este investigador, pessoalmente, nove (9) entrevistas, na cidade de Brasília/Brasil, nos gabinetes de trabalho dos entrevistados, exceção feita ao CENCIAR que cancelou a mesma, sem reagendamento, por questões afetas à priorização da agenda do entrevistado.

De modo a facilitar o acompanhamento e a compreensão das perguntas formuladas, todos os entrevistados receberam o roteiro das questões. Por intermédio da garantia do anonimato e da manutenção da permanência em seus respectivos ambientes de trabalho, buscou-se dar um caráter menos formal às entrevistas, deixando os entrevistados à vontade para revelarem suas opiniões, todas gravadas com o devido e prévio consentimento.

Para facilitar o acesso às perspectivas dos entrevistados, classificados conforme a Tabela 10, houve a correspondente transcrição do conteúdo das entrevistas, conforme consta dos Apêndices 2 a 10 (Volume II) dessa dissertação. No que diz respeito às opiniões dos entrevistados quanto às possíveis causas de ineficiência das PFI e seus fatores de mitigação/eliminação, à possibilidade de utilização de um quadro para avaliação das PFI e de seu possível sucesso como ferramenta para se atingir os resultados planejados (VfM), elas encontram-se sintetizadas na Tabela 11.

Tabela 10. Classificação dos entrevistados

INSTITUIÇÃO	NÍVEL HIERÁRQUICO	SETOR DA INSTITUIÇÃO	ENTREVISTADOS				
			QUANT.	CARGO	EXPERIÊNCIA EM PFI		
FAB	Técnico-Operativo	Unidade de Parceria Público-Privada (SUCONV – 4.1)	2	Chefe	2 anos		
				Adjunto Chefia	2,4 anos		
	Gestão Intermediária	Divisão de Contabilidade Gerencial (SUCONT-1)	1	Chefe	Não possui		
				Divisão de Estruturação de Projetos (SUCONV-4)	1	Chefe	6 meses
						Subsecretaria de Contratos e Convênios (SUCONV)	1
	Político-Estratégico	Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA)	1	Vice-Secretário	Não possui		
Min. da Defesa Ministério do Planejamento VALEC S.A.	Assessoria	Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR)	0*	x	x		
		Coordenação de Parcerias	1	Coordenador	3 anos		
		Assessoria Econômica	1	Assessor	2,5 anos		
		Consultoria-geral/Planejamento	1	Consultor-geral	14 anos		

Fonte: elaborado pelo autor.

* Na data agendada, a entrevista foi cancelada em virtude de priorização da agenda do entrevistado.

Tabela 11. Tópicos orientadores da operacionalização e da medição, com as perspectivas dos entrevistados

INSTITUIÇÃO	FATORES (CAUSAS) DOS FRACASSOS DAS PFI	FATORES (“REMÉDIOS”) QUE PODEM MITIGAR OU ELIMINAR OS FRACASSOS DAS PFI	POSSIBILIDADE DE USO DE QUADRO ESTRUTURADO PARA AVALIAÇÃO DE PFI	QUADRO APRESENTADO LEVA AO RESULTADO PLANEJADO DAS PFI
SEFA	• Orçamento (motivado pela ausência do Fundo Garantidor)	• Fazer a PFI dentro da capacidade de pagamento	• Sim	• Sim. Todo processo de avaliação fará a PFI atingir o VfM
SUCONV	• Custo inicial do investimento (motivado pelos riscos, instabilidade política e econômica)	• Disponibilizar o patrimônio da FAB	• Desempenhos são mensuráveis • Deve ser feita a avaliação da governança	• Sim. Inclusive indicadores auxiliam na apresentação dos resultados à sociedade
SUCONV-4	• Falta de acompanhamento da operação	• Capacitação	• Sim, é possível, desde que se adapte à realidade brasileira	• Sim, com melhoria para os próximos processos
SUCONV-4.1 Entrevistado 1	• Falta de <i>expertise</i> • Riscos	• <i>Expertise</i> e conhecimento • Comunicação • Transparência quanto à capacidade de pagamento	• Sim. Possibilita visão macro, mitigando julgamentos errados	• Sim. Conforme experiência estadual (Minas Gerais)

Continuação da **Tabela 11**. Tópicos orientadores da operacionalização e da medição, com as perspectivas dos entrevistados

INSTITUIÇÃO	FATORES (CAUSAS) DOS FRACASSOS DAS PFI	FATORES (“REMÉDIOS”) QUE PODEM MITIGAR OU ELIMINAR OS FRACASSOS DAS PFI	POSSIBILIDADE DE USO DE QUADRO ESTRUTURADO PARA AVALIAÇÃO DE PFI	QUADRO APRESENTADO LEVA AO RESULTADO PLANEJADO DAS PFI
SUCONV-4.1 Entrevistado 2	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Expertise</i> • Integração (solicitante, Unidade de PFI e outros órgãos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Acredita que sim, pois a divisão em etapas permite avaliar onde ocorreu o problema 	
Ministério do Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Defasagem tecnológica (nível de obsolescência) • Risco de construção • Risco político • Risco de projeto • Falta de <i>expertise</i> na prestação do serviço 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação • Estruturação • Experiência 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim. Toda ação governamental deve ser avaliada 	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de informação útil à melhoria do processo e de verificação da PFI ser a melhor opção.
Ministério da Defesa	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência do comparador público • Cultura da contratação tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiência 	<ul style="list-style-type: none"> • Acredita que sim 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim, mas após um processo de aprendizagem pelo Setor Público
Empresa	<ul style="list-style-type: none"> • Desconsideração do VfM 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim, pois ajuda na mudança cultural para considerar o VfM no Brasil

Fonte: elaborado pelo autor, a partir do conteúdo das entrevistas.

2.3 Lógica de intervenção das PFI da FAB

Visando ao objetivo da investigação e na posse de todos os dados obtidos de fontes primárias, secundárias e terciárias e das informações obtidas por intermédio das entrevistas, verificou-se a necessidade de se estabelecer, inicialmente, a lógica de intervenção baseada na Figura 14, para possibilitar a correta avaliação das PFI da FAB. Sendo assim, os tópicos da citada estrutura serão abordados em sequência, examinando-se as duas PFI da FAB de maneira simultânea, a partir dos documentos que lhe deram origem (Anexos 3 e 4 – Volume II) e do Relatório de Acompanhamento de tais atividades (Anexo 5 – Volume II).

a) Contexto

a.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

A Estratégia Nacional de Defesa (END) apontou, como uma das capacidades desejadas para as Forças Armadas, a permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego. A prontidão operacional pressupõe a disponibilidade dos equipamentos necessários ao sucesso das missões, com o conseqüente aumento do esforço para suporte logístico às aeronaves.

A limitação orçamentária para custeio desse suporte logístico aponta para uma disponibilidade de meios aquém do esperado. Em decorrência, observa-se a existência de uma força de combate que não está completamente disponível para o cumprimento de sua missão.

No Reino Unido e na França, por exemplo, o suporte logístico de aeronaves militares é realizado por meio das PFI, com bons resultados, fato que indica ser possível a utilização desse modelo para a FAB.

a.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

A prestação dos serviços de controle de tráfego aéreo é fortemente apoiada no uso da comunicação entre controladores e pilotos e entre os diversos órgãos de controle de tráfego aéreo. Sendo assim, a telecomunicação aeronáutica se impõe como de grande importância estratégica, seja no aspecto de segurança nacional, onde a vigilância e capacidade de oferecer resposta operacional e combativa são fundamentais para garantir a soberania e segurança da nação; seja no aspecto social e econômico, pois o transporte aéreo permite o deslocamento seguro, econômico e eficiente de pessoas e bens por largas distâncias, integrando o país e permitindo distribuição de bens e riquezas.

A modernização e adequação dos meios de controle do espaço aéreo brasileiro para atingir os níveis desejados de segurança, eficiência e eficácia, frente à demanda crescente, depende do estabelecimento de uma sistemática de atualização gradativa e constante, em conformidade com o desenvolvimento da Aviação Civil, nos níveis nacional e internacional, e com as exigências da Aviação Militar.

A limitação orçamentária, a lentidão na aquisição e as restrições dos contratos tradicionais geram segmentação do sistema, reduzindo seu desempenho e dificultando a racionalização de meios e a padronização de procedimentos e soluções em escala nacional.

b) Atividade-alvo

Por estarem situadas no âmbito da Defesa Nacional, as atividades de responsabilidade da FAB devem estar alinhadas com os interesses da sociedade brasileira, consubstanciados na Política Nacional de Defesa (PND) e em outras Políticas Públicas, e detalhados na Estratégia Nacional de Defesa (END) e no planejamento estratégico daquela Força Armada. Existem quatro objetivos estabelecidos na END que orientam a missão da FAB: vigilância aérea, superioridade aérea local, combate focado em regiões específicas e combate aeroestratégico. Além dessa condição prévia de alinhamento, há critérios legais, nos termos da Lei nº 11.079/2004, que necessariamente devem ser observados para que uma atividade possa ser executada por meio de PFI, a saber:

- a) não ser objeto de concessão comum (regime jurídico em que ocorre prestação de serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, com todos os riscos suportados pelo Setor Privado);
- b) valor da contratação superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- c) prazo de vigência contratual de 5 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventuais prorrogações; e
- d) atividade não seja única e exclusivamente fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obras públicas.

No seu âmbito de atuação, o Ministério da Defesa brasileiro incentiva a realização de PFI, conforme Art. 3º da Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2014, em temas considerados prioritários como: a) manutenção, integração, adestramento, balanceamento e profissionalização das Forças Armadas; b) estruturação dos Comandos das Forças Armadas em torno de capacidades; c) produção científica e tecnológica; d) desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa; e) desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional; f) logística de manutenção de equipamentos de defesa; g) fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear; h) estruturas de apoio ao pessoal; e i) delegação de tarefas executivas ao setor privado. Assim, no que tange à avaliação das atividades-alvo (objeto das PFI) ora investigadas tem-se o seguinte:

b.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

Alinhada ao objetivo de vigilância aérea, superioridade aérea local e combate focado, essa atividade-alvo engloba a construção e gestão de instalações destinadas à realização de manutenção de aeronaves propriamente dita, ou seja, integra execução de obra, com fornecimento de materiais e equipamentos e utilização de mão-de-obra numa atividade cujas tarefas executivas podem ser delegadas ao Setor Privado, auxiliando no desenvolvimento da logística de defesa e da prestação de serviços de defesa. Pela não-exclusividade de acesso à população, a atividade não pode ser objeto de concessão comum, tendo custo total estimado em R\$ 5,8 bilhões, com prazo contratual de 22 anos, prorrogáveis por mais 10 anos, ambos critérios superiores ao mínimo exigido.

b.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

Alinhada ao objetivo de vigilância aérea e de superioridade aérea local a atividade-alvo em tela consiste em projetar, instalar, atualizar, ampliar, operar, gerir e manter uma infraestrutura de comunicações integrada, em âmbito nacional, ou seja, integra execução de obras, com fornecimento de materiais e equipamentos e utilização de mão-de-obra numa atividade cujas tarefas executivas podem ser delegadas ao Setor Privado, auxiliando na logística de manutenção de equipamentos de defesa e na prestação de serviços de defesa. Pela não-exclusividade de acesso à população a atividade também não pode ser objeto de concessão, sendo seu custo total estimado em R\$ 1,3 bilhão, com prazo contratual de 25 anos, respeitando, portanto, os critérios legais estabelecidos.

Uma vez que determinada atividade foi considerada “atividade-alvo” da PFI, faz-se necessário identificar seus desafios, problemas e necessidades, ou seja, realizar um diagnóstico com esses tópicos. Registre-se que tal diagnóstico já faz parte da concepção afeta à dimensão estratégica da solução dada (PFI).

c) Diagnóstico

c.1) Desafios

Exercer vigilância aérea e ter superioridade no combate é desafio perene da FAB no cumprimento de sua missão constitucional de manter a soberania do espaço aéreo com vistas à defesa da pátria, pois as dimensões geográficas continentais do território e do espaço aéreo jurisdicional brasileiro, o nível de obsolescência da tecnologia empregada nos sistemas e equipamentos e a dependência de recursos financeiros em volume cada vez maior dificultam a realização de tais atividades, além de constituírem constante ameaça ao seu desenvolvimento.

c.1.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

No que diz respeito a essa PFI, o desafio específico está em se ter processos e disponibilidade de equipamentos próxima de 500 aeronaves, devidamente ajustadas e adequadas às reais necessidades operacionais.

c.1.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

Nessa PFI, existe o desafio específico de centralizar o gerenciamento e setorizar a execução de ações de controle do tráfego aéreo onde a voz será mais utilizada nas situações anormais ou emergenciais, bem como acompanhar a constante evolução do tráfego aéreo nacional e internacional, a implantação de novos conceitos e sistemas voltados ao aperfeiçoamento da segurança e da eficiência no gerenciamento do espaço aéreo e ao atendimento de requisitos cada vez mais complexos da aviação mundial.

c.2) Problemas

c.2.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

- Baixa disponibilidade de aeronaves prontas para uso (entre 36% a 43%);
- Localização inadequada das atuais unidades de manutenção;
- Restrições orçamentárias;
- Dificuldades na qualificação de recursos humanos e na aquisição e gestão de estoques;
- Falta de estímulo à formação de uma base de fornecedores, em função da curta duração dos contratos;
- Obsolescência dos equipamentos;
- Custos elevados dos contratos vigentes, cerca de R\$ 382,94 milhões/ano.

c.2.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

- Quantidade excessiva de contratos de curto prazo regionalizados;
- Baixa capacidade negocial pública;
- Baixa velocidade nas soluções administrativas;
- Falta de padronização dos contratos;
- Reduzido prazo de amortização dos investimentos;
- Baixa eficiência técnica das redes contratadas (ociosidade, gargalo, uso inadequado, segurança);
- Integração tecnológica ineficiente da rede;
- Dificuldade de gestão da rede e do controle da qualidade do serviço prestado;
- Soluções regionalizadas;
- Diversidade na qualidade da prestação do serviço por regiões; e

- Planejamento da rede com execução regional.

c.3) Necessidades

c.3.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

- Aumentar a disponibilidade de aeronaves;
- Redução nos custos de manutenção;
- Incentivo ao desenvolvimento da indústria nacional;
- Maior agilidade na contratação da cadeia de suprimentos; e
- Diminuição do risco de interrupção do serviço.

c.3.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

- Otimizar o tráfego de dados;
- Garantir desempenho adequado de toda a rede;
- Alcançar a alta disponibilidade de rede acomodando a demanda prevista de tráfego aéreo brasileiro no espaço aéreo nacional;
- Mitigação de soluções tecnologicamente inadequadas; e
- Atualização, expansão e conservação da infraestrutura de comunicações, vigilância e controle sob sua responsabilidade.

d) Lições da experiência

Uma vez que as atividades-alvo já são executadas pelo Setor Privado e que essas experiências apresentam limitações, a FAB pretende evoluir da contratação dos tipos clássica (ativos não-específicos) e neoclássica (ativos misto e idiossincrático) para a contratação relacional, com redução dos custos de transação.

Nesse sentido, foram apontadas pelos entrevistados (SEFA, SUCONV, SUCONV-4, SUCONV-4.1 e Ministério do Planejamento) as PFI de “gestão prisional em Minas Gerais”, do “metrô e de substituição de lâmpadas de iluminação pública em São Paulo” e do “hospital de Salvador/Bahia” como referências brasileiras de sucesso. Tais experiências indicam que é necessário conceber a PFI de forma mais completa e com maior nível de exatidão possível, para mitigar a possibilidade de insucesso da parceria.

Para além das iniciativas brasileiras, foi reportado pela Chefia da SUCONV-4 que as experiências britânicas envolvendo “PFI de treinamento de pilotos, suporte logístico e reabastecimento em voo para RAF” (*Royal Air Force*) constituem referências para os trabalhos que envolvem as PFI da FAB. Contudo, no âmbito da Defesa Nacional brasileira, não há PFI que esteja concluída, ou em fase de execução, que possa servir de

referência. Existem apenas contratações relacionais que a própria FAB tem realizado nos últimos 30 anos, considerando o ciclo de vida das aeronaves que adquire ou que desenvolve, e que têm sido exitosas.

e) Objetivos

e.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

Operacionais (bens e serviços) – output

- Prestação dos serviços vinculada a parâmetros de desempenho;
- Diminuição do risco de interrupção do serviço.

Específicos (efeitos de curto prazo) – outcome

- Incentivo ao desenvolvimento da indústria nacional;
- Maior agilidade na contratação da cadeia de suprimentos.

Globais (efeitos de longo prazo) – outreach ou impactos

- Aumento da disponibilidade de aeronaves prontas para uso para patamar entre 70 a 90%;
- Redução de cerca de 20% nos custos de manutenção;
- Concentrar recursos humanos da FAB em sua atividade-fim.

e.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

Operacionais (bens e serviços) – output

- Existência de um contrato com amplitude de nível nacional;
- Agilidade na implantação e padronização de soluções.

Específicos (efeitos de curto prazo) – outcome

- Eficiência técnica das redes contratadas eliminando ociosidade, gargalos, uso inadequado e falta de segurança;
- Integração tecnológica eficiente;
- Racionalização dos meios;
- Aumento do desempenho;
- Melhoria da qualidade do serviço prestado.

Globais (efeitos de longo prazo) – outreach ou impactos

- Habilitar futuras aplicações baseadas em rede integrada de âmbito nacional;
- Concentrar recursos humanos da FAB em sua atividade-fim;
- Alcançar excelência no controle do espaço aéreo sob responsabilidade da FAB.

f) Instrumentos

Numa análise de Política Pública propriamente dita, para que os objetivos das possíveis soluções concebidas sejam atingidos, há a necessidade de utilizar instrumentos adequados que podem variar em

função dos objetivos (operacionais, estratégicos ou globais). Como a própria PFI foi o instrumento escolhido pela FAB para atender às necessidades de algumas de suas atividades (no caso as atividades-alvo), esse parâmetro deixa de ter sentido lógico, motivo pelo qual foi abolido da presente lógica de intervenção.

Dessa forma, esgotados os componentes da concepção da solução constantes da Figura 14, a ligação entre suas dimensões estratégica e operacional é realizada pela decisão de implantação, com a consequente disponibilização de recursos. Como abordado anteriormente, já houve a decisão para se implantar as PFI, sendo que a análise dessa tomada de decisão não faz parte do escopo da investigação. Registre-se, entretanto, que as PFI da FAB ainda estão na fase de concepção, uma vez que não há projeto definido para realizar a aquisição propriamente dita. Sendo assim, doravante serão utilizadas as estimativas iniciais constantes dos respectivos processos e as perspectivas dos entrevistados para completar a lógica de intervenção ora discutida.

g) Recursos

g.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

Depois de assinado o contrato, estima-se um prazo de dois anos para que o centro de manutenção esteja em condições plenas de operação. Assim, os recursos necessários à execução da atividade permanecem na casa dos R\$ 382 milhões/ano e os demais recursos envolvidos (pessoal, instalações, equipamentos e materiais) permanecem sendo empregados até essa data.

g.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

Estão previstos gastos anuais no valor de R\$ 55,5 milhões com a execução dessa PFI, com diminuição paulatina de outros recursos empregados na atividade, como pessoal, instalações, equipamentos e materiais.

h) Operação

h.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

Prevista para 22 anos, com prorrogação de 10 anos.

h.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

Previsão de 25 anos de operação.

i) Realizações

Pelo fato de ainda não terem chegado na fase de execução, não há realizações (*output*) das PFI a mensurar, nem como avaliar a consecução de seus objetivos operacionais (bens e serviços). Entretanto, na perspectiva do Vice-Secretário da SEFA, essa avaliação é possível de ser realizada pois “há como se aferir eficiência, eficácia e processos numa PPP”.

j) Resultados

Pelo fato de ainda não terem chegado na fase de execução, não há resultados (*outcome*) das PFI a mensurar, nem como avaliar a consecução de seus objetivos específicos (efeitos de curto prazo). É importante registrar que na perspectiva da Chefia da SUCONV e dos setores subordinados (SUCONV-4 e Unidade de PFI da FAB) “contratos únicos e de maior vulto têm dado melhores resultados do que os contratos pulverizados” e que “de um modo geral, as PPP têm-se mostrado uma ideia de eficiência, de sucesso”.

k) Impactos

Pelo fato de ainda não terem chegado na fase de execução, não há impactos (*outreach*) nas atividades-alvo a mensurar, nem como avaliar a consecução de seus objetivos globais (efeitos de longo prazo). De maneira geral, na perspectiva dos integrantes da Unidade de PFI da FAB (SUCONV-4.1), faz-se análise “de forma bem precária, bem empírica” das “possibilidades de impacto”, uma vez que não se tem experiência anterior de PFI naquela instituição.

A abordagem qualitativa utilizada nesta investigação, além de procurar analisar de forma exaustiva as PFI da FAB, buscou o acúmulo “de informação que permitirá a generalização empírica das conclusões obtidas” (Rodrigues 2012, 172). De fato, numa pesquisa qualitativa, “as teorias aplicáveis deverão ser empregadas no decorrer da investigação” (Marconi e Lakatos 2009, 271). Dessa forma, as experiências exitosas de PFI apontam a necessidade de processos consistentes e quadros institucionais de governança que, segundo Ostrom (2011, 8), identifiquem elementos e as relações gerais entre eles, e não apenas fatores isolados. Considerando-se, enfim, a influência exercida por decisores políticos no desenvolvimento de projetos de PFI (Mustafa 1999; Robinson *et al.* 2010, 73), o contexto sobre os quais incidem tais iniciativas e os dados acima descritos, pode-se realizar a adaptação da lógica de avaliação das intervenções públicas (Figura 14) e da representação dos objetivos das Políticas Públicas e suas correlações (Figura 15) ao caso concreto, ou seja, ao Brasil enquanto país sul-americano e à sua Política Nacional de Defesa, chegando-se às representações da lógica de intervenção das PFI da FAB (Figura 18) e da tipificação de objetivos e suas correlações (Figura 19).

Na parte superior da Figura 18, tem-se a representação da FAB enquanto componente da estrutura hierárquica do Ministério da Defesa, integrante do Poder Executivo Federal, o qual, por intermédio do Ministério do Planejamento, delibera pela continuidade ou não dos processos e controla os serviços destinados às PFI. De modo geral, as PFI da FAB sofrem influência desses entes públicos mencionados, do Poder Legislativo e da Justiça federais, além do Setor Privado Nacional e Internacional e do Setor Público Internacional conforme relatado anteriormente (Capítulo 1.4). Na parte intermediária da Figura 18, têm-se

uma ampliação do ambiente de atuação onde as PFI investigadas ocorrem, ou seja, a FAB, conforme delimitação anteriormente realizada. Nesse ambiente, temos a atividade-alvo (objeto das PFI) e a representação do contexto sobre o qual haverá o impacto futuro da intervenção (PFI), bem como a ligação existente entre a atividade-alvo, seus desafios, problemas e necessidades. Já o nível inferior da figura em comento representa a “solução” dada para superar os desafios, problemas e necessidades da atividade-alvo. Há duas dimensões na solução: a estratégica e a operacional. A dimensão estratégica da solução contempla sua concepção (envolvendo o diagnóstico do problema, as lições de experiências existentes e os objetivos da solução, detalhados na Figura 19) e a conseqüente tomada de decisão quanto aos recursos necessários à sua implementação. Já a dimensão operacional diz respeito à execução da solução adotada, desde a disponibilização de recursos, passando pela operação/execução da atividade propriamente dita, suas realizações, cujos efeitos interferem diretamente nos resultados produzidos, e estes resultados que, por sua vez, induzem efeitos no ambiente de atuação na forma de impactos na atividade-alvo.

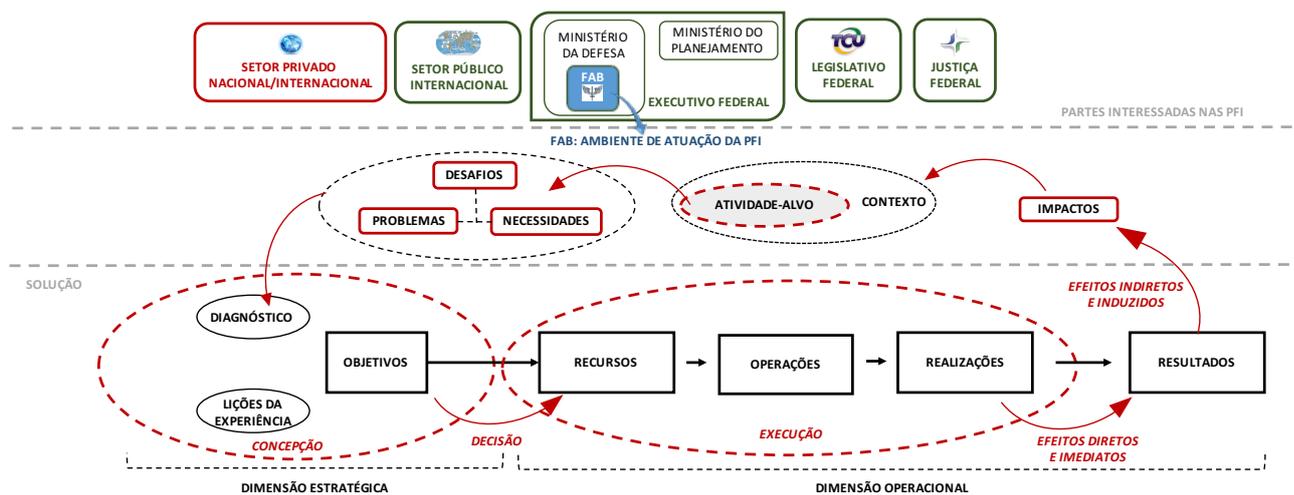


Figura 18. Lógica de intervenção das PFI da FAB
Fonte: Mateus (2005, 10) – adaptado.

De forma a clarificar a concepção das PFI, principalmente em relação aos seus objetivos, pode-se verificar na Figura 19 que os mesmos foram divididos em operacionais, correspondendo aos bens e serviços que devem ser produzidos com os recursos disponibilizados (*input*); específicos, compreendendo os efeitos de curto prazo planejados; e globais, ou seja, os efeitos de longo prazo da solução. Cada tipo de objetivo está correlacionado com as realizações (*output*), resultados (*outcome*) e impactos (*outreach*). É importante ressaltar que as PFI investigadas ainda não estão na fase de execução. Dessa forma, a dimensão operacional do processo foi examinada com a finalidade única de fornecer subsídios ao mapeamento e à completude da lógica de intervenção. Outro aspecto a ser ressaltado trata do processo de tomada de decisão da FAB.

Integrante da dimensão estratégica da solução, não faz parte do escopo dessa investigação a compreensão do como, por quem ou das circunstâncias que as decisões da instituição são tomadas.

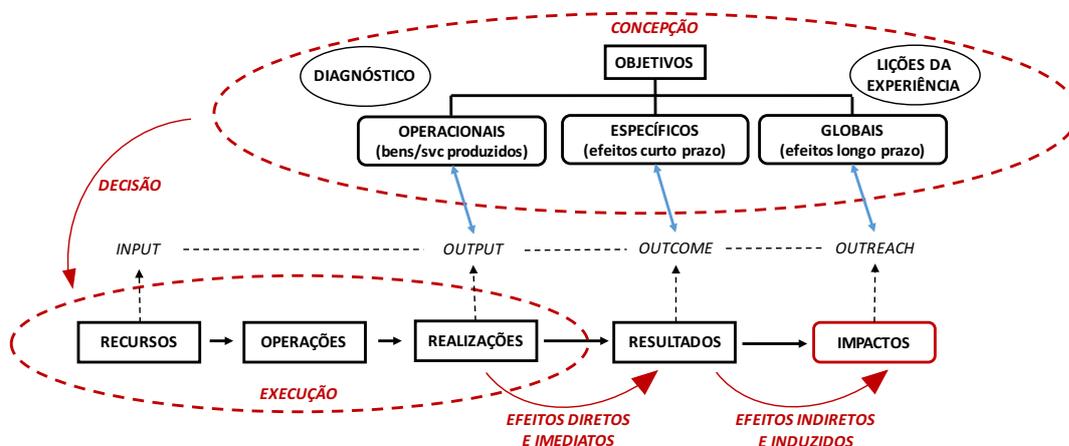


Figura 19. Tipos de objetivos das PFI da FAB e suas correlações
 Fonte: Mateus (2005, 10).

Uma vez estabelecida a lógica de intervenção das PFI da FAB, representadas por intermédio das Figuras 18 e 19, pode-se avançar à avaliação das iniciativas propriamente dita.

2.4 Parâmetros de avaliação de Políticas Públicas aplicáveis às PFI da FAB

Consoante às estruturas para avaliação apresentadas na revisão de literatura e à lógica de intervenção das PFI detalhada no capítulo anterior, doravante serão elencados os parâmetros de avaliação dessa solução. No que tange à avaliação da concepção e da dimensão estratégica das PFI, a racionalidade e a coerência da solução devem ser examinadas. A racionalidade é composta por dois parâmetros de avaliação: relevância e pertinência, enquanto que a coerência é composta pelas vertentes interna e externa. Já na dimensão operacional se examina a gestão e o acompanhamento da execução do serviço propriamente dito. A eficiência e a eficácia são parâmetros de avaliação da gestão, enquanto que as adaptações, desvios e controle (específico) são os parâmetros do acompanhamento. Por fim, os efeitos de longo prazo da solução na atividade-alvo são examinados por meio dos parâmetros de utilidade e sustentabilidade. Isso posto, a seguir ocorre o detalhamento.

2.4.1 Dimensão estratégica - concepção

a) Relevância: parâmetro que permite avaliar a aderência do diagnóstico realizado (problemas, necessidades e desafios à realidade e aos contornos e tendências do respectivo contexto político, econômico e institucional.

a.1) Suporte logístico integrado de aeronaves

Uma vez constatadas a baixa disponibilidade de aeronaves prontas para uso, a obsolescência de equipamentos e as restrições de ordem técnica, legal, orçamentária e de gestão, e observando-se a tendência das Forças Armadas de outros países como Reino Unido e França, a opção pela implantação da PFI como solução para tais problemas mostra-se, em teoria, adequada para se alterar o atual modelo de prestação de serviços (vários contratos tradicionais, limitados a 5 anos). Para além da melhoria da prestação de serviços à FAB, existe a possibilidade de benefícios de longo prazo ao país, com a instalação de um centro de manutenção de aeronaves.

a.2) Sistema integrado de gestão, implantação e manutenção da Rede de Comunicação

Os problemas de baixa eficiência técnica, de integração tecnológica, de gestão da rede e do controle da qualidade do serviço prestado, presentes no atual modelo da atividade-alvo, têm origem na regionalização de soluções, fato que também origina uma quantidade excessiva de contratos de curto prazo em que a FAB apresenta baixa capacidade negocial e morosidade das soluções. Para solucionar tais problemas, em tese, a PFI mostra-se adequada, pois o contrato relacional com um parceiro privado elimina contratos de curto prazo e favorece a integração pretendida. Contudo, as enormes dimensões geográficas de responsabilidade de FAB, por si só, dificultam a centralização do gerenciamento pretendida. Outro aspecto que merece atenção reside

na capacidade de uma empresa de telecomunicações prover um sistema de extensão continental o que, para o país, demonstra elevada relevância estratégica.

b) Pertinência: permite avaliar se os objetivos da solução são pertinentes às necessidades e prioridades institucionais num contexto dinâmico, levando em consideração as “lições da experiência”.

Consideradas como “ferramenta moderna de gestão” pelos entrevistados que exercem a chefia da SUCONV, da SUCONV-4 e da SUCONV-4.1, as PFI constituem instrumentos para a instituição acompanhar o avanço tecnológico e de conhecimento que vem ocorrendo, de maneira cada vez mais veloz, no ramo aeronáutico de defesa.

A experiência obtida por aquela instituição com as contratações relacionais realizadas ao longo dos últimos 30 anos, e as experiências estaduais e municipais brasileiras com as PFI, apontam para a compatibilidade entre as ações de curto, médio e longo prazos e os objetivos estabelecidos e que se encontram detalhados no capítulo anterior, motivo pelo qual não serão aqui repetidos. Dessa forma, quando se cotejam os objetivos das PFI com as necessidades institucionais envolvendo as atividades-alvo, verifica-se o alinhamento e a pertinência de ambos processos ao longo do tempo.

c) coerência: parâmetro que permite avaliar a exequibilidade da solução adotada ao nível das decisões de afetação, especialização e coordenação de meios e ao nível da hierarquia, complementaridade e convergência dos objetivos previstos. Pode ser interna ou externa ao projeto.

c.1) interna

Os recursos financeiros envolvidos nas atividades-alvo são provenientes da dotação orçamentária da FAB, elaborada na lógica incremental. Entretanto, tais recursos são insuficientes para se atingir os objetivos pretendidos, motivo pelo qual se optou pela PFI como possível forma de se contornar essa restrição. Em virtude da inexistência fática de Fundo Garantidor das PFI, tais iniciativas foram concebidas dentro de uma realidade orçamentária de escassez, de forma a garantir a sua execução ao longo dos anos.

Por serem atividades que têm sido executadas pelo Setor Privado com base em contratos tradicionais, além dos recursos financeiros, os demais recursos envolvidos em ambas atividades-alvo permanecerão nelas alocados até a fase de execução plena das PFI. Quanto aos objetivos das soluções elencados detalhadamente no capítulo anterior, não há que se falar em conflitos ou sobreposição, mas sim de complementaridade e convergência de propósitos entre eles.

c.2) externa

Por serem atividades que são executadas de forma paralela, simultânea e com fontes de recursos específicas e distintas, não há sobreposição, mas convergência de propósitos entre elas.

2.4.2 Dimensão operacional – gestão

Com dito anteriormente, as PFI investigadas ainda estão na fase de concepção. Segundo o entrevistado que atua na SUCONV-4.1 (Unidade de PFI), a análise realizada nessa dimensão “é bem superficial” e “o que fazemos é prever o que isso pode trazer para a FAB”. Dessa forma, a dimensão operacional do processo foi examinada com a finalidade única de fornecer subsídios ao detalhamento de seus parâmetros de avaliação.

a) eficiência: parâmetro que coteja recursos disponibilizados e consequentes realizações, fornecendo indicações ao se comparar com afetações alternativas desses recursos.

b) eficácia: verificação da consecução dos objetivos específicos e globais da PFI e se houve valor acrescentado institucional, regional e nacional (sinergia) da solução.

c) sistema de gestão e acompanhamento: parâmetro que examina se a estrutura institucional envolvida na PFI é adequada aos seus propósitos, se o sistema de controle é eficaz e se o sistema de informação atende às necessidades da gestão ao possibilitar a verificação de adaptações e desvios.

2.4.3 Efeitos de longo prazo – impactos

a) utilidade: parâmetro que avalia se a solução teve impacto na atividade-alvo, em relação às necessidades e problemas identificados e compara a “situação de chegada” com a “situação de partida” da atividade-alvo.

b) sustentabilidade: busca identificar e quantificar as grandes mudanças e efeitos estruturais produzidos pela PFI e a sua manutenção ao longo do tempo, em virtude da aprendizagem institucional.

2.5 Adaptação do quadro para avaliação

Para se adaptar o quadro para avaliação à realidade da FAB, é necessário esclarecer que a Economia dos Custos de Transação está sendo empregada para análise dos limites de eficiência das atividades-alvo das PFI, uma vez que tal teoria pode ser utilizada em três níveis de análise: “estrutura empresarial, atividades e ativos humanos” (Williamson 1981, 549). Para realizar essa análise, deve-se entender que a “transação ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável: um estágio da atividade termina e outro começa” e que o “custo da transação” seria o “atrito” que ocorre nessa transferência (Williamson 1981, 552). De igual modo, é importante lembrar que risco “é um evento potencial, interno ou externo a um projeto que, se ocorrer, pode fazer com que esse projeto não atinja seus objetivos” (Akbiyikli e Eaton 2004, 1269) e que o desempenho das PFI muda ao longo do tempo devido a integração de fatores estáticos e dinâmicos (Yuan *et al.* 2009, 263).

Conforme apresentado anteriormente na Tabela 11, dentre as causas dos fracassos das parcerias apontadas nas entrevistas, estão os custos (de transação), a limitação orçamentária, a inexistência do Fundo Garantidor, riscos existentes nas diversas etapas do processo, falta de acompanhamento da operação dentre outros. Tais observações dos entrevistados ratificam o que Yuan *et al.* (2009) já haviam apontado: problemas durante o ciclo de vida das parcerias não ocorrem única e exclusivamente por um fator, mas pela interação de vários deles. De fato, custos de transação e riscos, por definição, afetam negativamente o VfM e se fazem presentes durante todo o ciclo de vida da PFI. Os fatores apontados na revisão de literatura, alguns deles mencionados pelos entrevistados, se fazem presentes nas etapas do processo e podem interferir no VfM, razão pela qual estão representados na Figura 20.

Com a finalidade de realizar uma análise exploratória da possibilidade de sucesso da utilização do quadro de avaliação proposto, os parâmetros de análise (relevância, pertinência, coerência, eficiência, eficácia, utilidade, sustentabilidade e relativas ao sistema de gestão e acompanhamento), bem como seus critérios fundamentais agrupadores (avaliação da concepção do projeto, da articulação com objetivos operacionais, específicos e globais e análise do sistema de execução, acompanhamento e controle) foram submetidos à apreciação dos entrevistados que realizam a análise das PFI no âmbito da FAB, que as compararam com as avaliações já realizadas. A análise feita pela FAB, relativa à concepção das PFI, foi apontada como “pouco aprofundada” sendo que, para a realização da mesma, houve “apoio externo” do Ministério do Planejamento. Em relação à eficiência, eficácia, utilidade e sustentabilidade, todas ligadas aos critérios fundamentais de gestão, acompanhamento e impactos, houve apenas comparação com a previsão feita pela instituição, classificada como “precária”, pois os processos não chegaram a tais etapas. Existe, entretanto, a crença de que é necessário especializar as pessoas para realizarem a boa gestão e o devido

acompanhamento da execução contratual e, também, da importância da análise dos impactos naquela instituição militar. Dessa forma, os entrevistados foram unânimes em responder ser possível o uso da estrutura proposta para avaliação das PFI, mas essa concordância se deu por causas diversas, como a “visão macro” proporcionada por um quadro estruturado, a “facilidade de identificação da etapa onde ocorreu o problema”, a “necessidade de avaliação da governança, por meio de indicadores”, e de “adaptação desse quadro à realidade brasileira”.

Dessa forma, sendo a PFI a solução escolhida pela FAB para superar os desafios, problemas e necessidades das atividades-alvo, a partir da lógica de intervenção estabelecida anteriormente (Figuras 18 e 19) e dos parâmetros de avaliação detalhados no capítulo anterior, chegou-se ao quadro para avaliação de PFI constante da Figura 20.

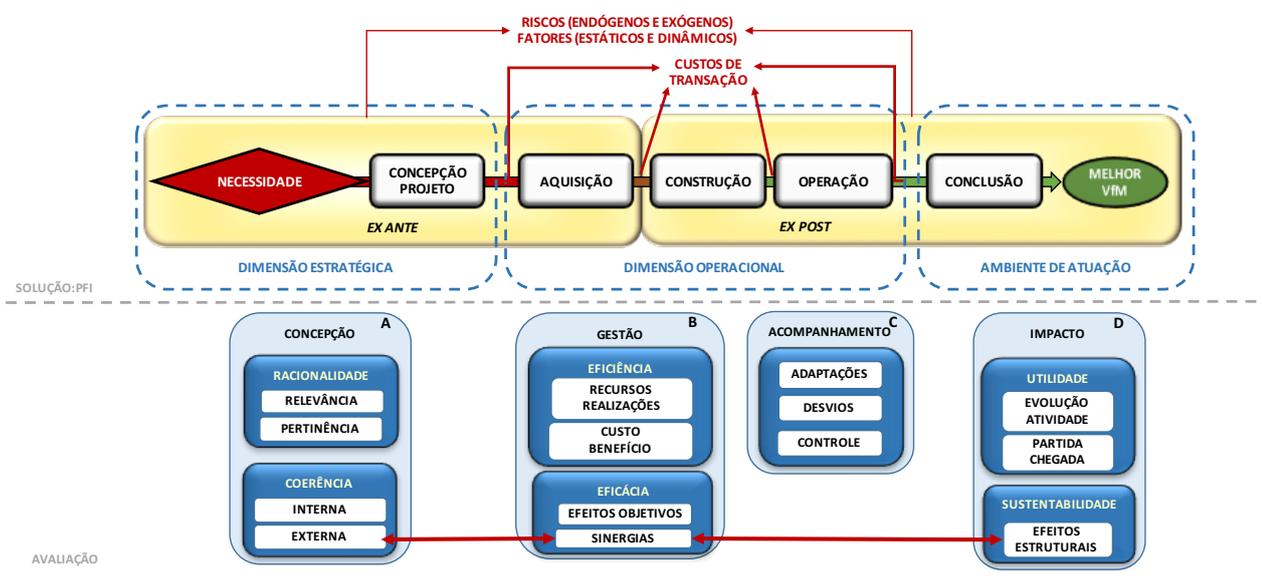


Figura 20. Quadro para avaliação das PFI da FAB
 Fonte: Mateus (2005, 10).

Na parte superior da figura acima tem-se a PFI (solução dada) representada em forma de ciclo de vida processual (identificação das necessidades, concepção e projeto, aquisição, construção, operação e conclusão) com a finalidade de se atingir o melhor VfM, bem como a representação dos custos de transação, riscos endógenos e exógenos e fatores estáticos e dinâmicos que se fazem presentes em todo o processo, tanto na fase *ex ante*, quanto na fase *ex post* da contratação. Como visto anteriormente, a solução possui as dimensões estratégica e operacional. O mesmo ocorre com o ciclo de vida das PFI, em que ocorrem etapas de cunho estratégico e outras relativas à execução/operação propriamente dita. Dessa forma, pode-se identificar e correlacionar as etapas dos processos PFI às dimensões estratégica e operacional e ao ambiente de atuação da lógica de intervenção proposta por Mateus (2005). A dimensão estratégica do quadro permite avaliar a etapa de identificação das necessidades, concepção da solução e seu projeto, enquanto que a

dimensão operacional abrange a avaliação das etapas afetas à aquisição, construção e operação da PFI. Ao final do fluxo do processo, as avaliações do ambiente de atuação permitem examinar a etapa de conclusão da PFI e se a iniciativa, como um todo, foi ou não exitosa. Ressalte-se que as avaliações das etapas ensejam a adoção de medidas que podem ser corretivas de rumo ou de manutenção do mesmo, fiéis aos propósitos da boa governança³⁴. Já na parte inferior da Figura 20, temos os parâmetros de avaliação de todas as dimensões da solução adotada (PFI), bem como dos impactos no ambiente de atuação, com tópicos de avaliação agrupados em quatro componentes fundamentais:

- A) Avaliação da concepção do projeto e confirmação da respectiva relevância, pertinência e coerência estratégica da solução;
- B) Articulação das dimensões de eficácia e de eficiência com base numa medição de realizações, resultados e impactos específicos no referencial da quantificação de objetivos operacionais e específicos;
- C) Análise do sistema de execução, acompanhamento e controle, numa perspectiva de contribuição para formas de otimização e melhoria do processo, centrada na avaliação do modelo e desempenho de gestão, da qualidade do sistema de informação e na eficácia do sistema de controle; e
- D) Articulação das dimensões de utilidade e sustentabilidade com base numa medição de resultados e impactos globais no referencial da quantificação de objetivos globais da PFI.

Dessa forma, tem-se um quadro para avaliação das PFI da FAB, a partir da Economia dos Custos de Transação, do conjunto de regras de Ostrom (2011, 8) e do quadro de avaliação de intervenções públicas utilizado por Mateus (2005), conforme detalhado no enquadramento teórico, ao se interpretar a realidade e o contexto em que as atividades da FAB são desenvolvidas.

³⁴Por governança (no Setor Público), entenda-se “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU 2013, 18)

CONCLUSÃO

O exame do papel do Estado no desenvolvimento e consolidação de uma sociedade, apesar de tradicional, é tema atual e relevante que a Administração Pública, enquanto área do conhecimento, busca explicar. Ao longo do tempo, as crescentes restrições orçamentárias levaram instituições públicas, dentre elas a FAB, a reduzir seu tamanho e seus custos, buscar novas formas de gestão, de captação de recursos e de negociar com o Setor Privado. Uma delas é a PFI.

A partir do conceito de soberania e da finalidade de existência das Forças Armadas, o presente trabalho de investigação teve por escopo as PFI oriundas do ramo aeronáutico de defesa brasileiro, cuja dificuldade de análise reside na mensuração do bem público de dissuasão de um ataque, ou ameaça, em conformidade com os interesses nacionais.

Em se tratando de PFI, nem sempre os resultados planejados são atingidos, pois múltiplos fatores incluindo custos, qualidade, programação de rotinas, capacidade de gestão dentre outros assim o exemplificam (Yuan *et al.* 2009, 254). Considerando-se, portanto, a situação de ambiguidade envolvendo a eficiência das atividades desempenhadas no âmbito das parcerias, principalmente em projetos de defesa, buscou-se responder a seguinte pergunta de investigação: Que parâmetros de avaliação de Políticas Públicas podem contribuir para as PFI da Força Aérea Brasileira (FAB) atingirem os resultados planejados?

De caráter qualitativo, as ações de investigação procuraram identificar a PFI e seus fatores críticos, entender como os fatores críticos as afetam e identificar estruturas para sua avaliação, com o objetivo de desenvolver um quadro estruturado para avaliação das PFI da FAB, de forma a contribuir para que elas atinjam os resultados planejados. Durante as leituras iniciais das principais discussões acadêmicas relativas ao tema, verificou-se que o objeto investigado possuía relações subjacentes situadas em áreas distintas do conhecimento, como as Ciências Políticas, o Direito, as Ciências Econômicas e a Administração Pública.

Esse contexto interdisciplinar envolvendo o tema da investigação, somado ao objetivo da mesma e à necessidade de um adequado arcabouço teórico de referência ensejaram a adoção da Economia dos Custos de Transação, de Oliver E. Williamson, como pressuposto teórico da pesquisa. Para além disso, a interdisciplinaridade ensejou o necessário estabelecimento de uma conexão entre as diferentes áreas epistemológicas de influência. Essa conexão foi realizada por intermédio da tradicional dicotomia público/privado, que serviu, inclusive, como linha mestra orientadora da revisão das discussões.

Considerando-se que as experiências exitosas de PFI apontaram a necessidade de se ter processos consistentes e quadros institucionais de governança, que decisores políticos exercem influência no seu desenvolvimento e o contexto sobre os quais incidem tais iniciativas, por intermédio de estudo de caso,

verificou-se, em resposta à pergunta da investigação que relevância, pertinência, coerência, eficiência, eficácia, utilidade, sustentabilidade e adaptações, desvios e controles relativos ao sistema de gestão e acompanhamento são parâmetros de avaliação de Políticas Públicas que podem contribuir para as PFI da Força Aérea Brasileira (FAB) atingirem os resultados planejados.

A partir desses parâmetros, adaptou-se um quadro de avaliação de Políticas Públicas à realidade da FAB, vislumbrando-se seu contributo como ferramenta de governança das PFI e de análise de políticas desenvolvidas no ramo aeronáutico da Defesa Nacional; de análise afeta à terceirização de atividades; de auxílio à identificação dos custos de transação dos processos aquisitivos; de agregação de conhecimento e de apoio à tomada de decisão. Considerando-se, ainda, que a análise e avaliação de Políticas Públicas no Brasil é algo incipiente, o modelo utilizado pode servir, também, a tal propósito.

De igual maneira, este estudo pode contribuir com a investigação acadêmica na área das contratações públicas, em especial as aquisições afetas ao ramo aeronáutico de Defesa Nacional, enfatizando a abordagem interdisciplinar aplicada à investigação das PFI e à análise de Políticas Públicas.

Por se tratar de um estudo de natureza essencialmente qualitativa, as conclusões desta investigação são aplicáveis, num primeiro momento, somente ao caso estudado, não permitindo a generalização de seus resultados, pelo menos até a PFI da FAB produzir seus primeiros impactos e os mesmos serem avaliados. Depois dessa etapa, e com a estrutura de avaliação aprimorada, poderá se pensar na aplicação da mesma às contratações afetas à Defesa Nacional como um todo. Outra limitação do estudo reside no fato da interdisciplinaridade não permitir que se aprofundem muito as discussões numa área ou disciplina específica, mas apenas o necessário ao desenvolvimento da investigação. Para além dessas limitações, e considerando-se o ramo Defesa Nacional, não houve tempo suficiente para que fossem examinadas as parcerias de todos os países membros da NATO, apenas Reino Unido, Itália, Alemanha, França, Estados Unidos e Canadá.

Por fim, futuras investigações podem replicar esse estudo não só em outros ramos da Defesa Nacional, como também em áreas diferentes dela. Vislumbra-se a realização de novos estudos a respeito da relação causal entre a utilização de um quadro estruturado para avaliação de PFI, com fundamento na análise de Políticas Públicas, e a consecução dos resultados planejados, das parcerias com foco da gestão de projetos, gestão de riscos, gestão financeira e governança. Dessa forma, a realização de pesquisas futuras com novas abordagens e novos métodos de interpretação podem vir a reforçar ou mesmo refutar o quadro de avaliação apresentado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akbiyikli, Rifat e David Eaton. 2004. "Risk management in PFI Procurement: a Holistic Approach". In *20th Annual ARCOM Conference*. Association of Researchers in Construction Management 2: 1269-1279.
- Albuquerque, Virgilius. 2011. "A Formação da Classe Empresarial Brasileira." *Cadernos EBAPE.BR* 9(2): 262-281.
- Alves Filho, Aluizio. 2008. "Aspetos Políticos e Administrativos da Formação e Consolidação do Estado Nacional Brasileiro (1808-1889)." *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão* Out/Dez: 100-110.
- Alvey, James E. 2011. "The Ethical Foundations of Economics in Ancient Greece, Focussing in Socrates and Xenophon." *International Journal of Social Economics* 38(8): 714-733.
- Andreau, Jean. 2001. *Banque et Affaires Dans le Monde Romain*. Paris: Le Seuil.
- Appuhami, Ranjith, Sujatha Perera e Hector Perera. 2011. "Management Controls in Public-Private Partnerships: An Analytical Framework." *Australian Accounting Review* 56(21): 64-79.
- Araújo, Joaquim Filipe. 2012. "Os Conceitos como Blocos Integrantes das Teorias e Elementos Básicos do Método Científico." In *Metodologia para a Investigação Social*. Coordenado por Hugo Consciência Silvestre e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora.
- Araújo Pinto, Cristiano P. 2003. "Arqueologia de Uma Distinção – O Público e o Privado na Experiência Histórica do Direito." In *O Novo Direito Administrativo Brasileiro*. Organizado por Claudia F. O. Pereira. Belo Horizonte: Fórum.
- Arendt, Hannah. 2007. *A Condição Humana*. Traduzido por Roberto Raposo, 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Arretche, Maria Teresa S. 1995. "Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas." *Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais* 39. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*, 1ª ed. London: Wiley & Sons.
- Ball, Stephen J. 2004. "Performativity, Privatisation and the Post-Welfare State." *Educação Social* 25(89): 1105-1126.
- Barañano, Ana María. 2008. *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão*, 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Bellais, Renaud e Jean-Michel Oudot. 2009. "Le Recours Aux Contrats de Partenariat Dans la Défense en France." *Revue Française d'Administration Publique* 2(130): 263-274.
- Bing, Li, A. Akintoye, P. J. Edwards e C. Hardcastle. 2005a. "Perceptions of Positive and Negative Factors Influencing the Attractiveness of PPP/PFI Procurement for Construction Projects in the UK." *Engineering, Construction and Architectural Management* 12(2): 125-148.
- . 2005b. "The Allocation of Risk in PPP/PFI Construction Projects in the UK." *International Journal of Project Management* 23: 25-35.
- Black, Duncan. 1958. *The Theory of Committees and Elections*, 1ª ed. Boston: Kluwer Academic Publishers.

- Bobbio, Norberto. 2007. *Estado, Governo, Sociedade-Para Uma Teoria Geral da Política*. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira, 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bonefeld, Werner. 2015. "European Economic Constitution and the Transformation of Democracy: On Class and The State of Law." *European Journal of International Relations* 21(4): 867–886.
- Bordeaux-Rêgo, Ricardo, Goret P. Paulo, Ilda M. P. Almeida Spritzer e Luis P. Zotes. 2010. *Viabilidade Econômico-Financeira de Projetos*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Bovis, Christopher. 2010. "Public-Private Partnerships in the 21st Century." *Academy of European Law-ERA Forum* 11: 379–398.
- Buchanan, James M. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Vol. 3. Indianapolis: Liberty Fund.
- Caldwell, Nigel e Mickey Howard. 2014. "Contracting for Complex Performance in Markets of Few Buyers and Sellers: The Case of Military Procurement." *International Journal of Operations & Production Management* 34(2): 270-294.
- Canotilho, Joaquim J. G. 1999. "Estado de Direito." In *Cadernos Democráticos*. Lisboa: Gradiva.
- Carbonara, Nunzia, Nicola Costantino e Roberta Pellegrino. 2014. "Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory". *Cost Action Final Event*. Bruxelas, 8 e 9 de Outubro. <http://www.ppptransport.eu/>
- Carvalho Netto, Menelick de. 1998. "A Hermenêutica Constitucional sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito." *Notícia do Direito Brasileiro* 6(2): 237–238.
- CCE (Comissão das Comunidades Europeias). 2004. *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>.
- Christensen, Tom e Per Lægreid. 2002. "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens." *Journal of Political Philosophy* 10(3): 267-295.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness and Kjell Arne Røvik. 2008. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Clifton, Chris e Colin F. Duffield. 2006. "Improved PFI/PPP Service Outcomes Through the Integration of Alliance Principles." *International Journal of Project Management* 24: 573–586.
- Cochrane, Allan. 2004. "Modernisation, Managerialism and the Culture Wars: Reshaping the Local Welfare State in England." *Local Government Studies* 30(4): 481-496.
- Coombes, David. 2002. "The Place of Public Management in the Modern European State." In *Public Management: Critical Perspectives*. Organizado por Stephen P. Osborne. London: Routledge.
- Corley, Elizabeth A. e Meghna Sabharwal. 2010. "Scholarly Collaboration and Productivity Patterns in Public Administration: Analysing Recent Trends." *Public Administration* 88(3): 627–648.

- Cox, Andrew, Chris Lonsdale, Glyn Watson e Hong Qiao. 2003. "Supplier Relationship Management: A Framework for Understanding Managerial Capacity and Constraints." *European Business Journal*, 15(3): 135-145.
- Dale, Ernest. 1965. "Scientific Management: Taylor and Gilbreth." In *Readings in Management: Landmarks and New Frontiers*. New York: McGraw-Hill.
- Datta, Partha P. e Rajkumar Roy. 2013. "Incentive Issues in Performance-Based Outsourcing Contracts in the UK Defence Industry: A Simulation Study." *Production Planning & Control*, 24(4-5): 359-374.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. 2015. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas*, 10 ed. São Paulo: Atlas.
- Dwyer, Terence. 2014. "Taxation: The Lost History." *American Journal of Economics and Sociology* 73(4): 627-988.
- Faber, Marcos Emílio Ekman, Eduardo da Silva Severo e Ismael Wolf Ferreira. 2008. "História Econômica do Brasil na República Velha." *Revista Historiador* 01(dez): 11-20. <http://www.historialivre.com/revistahistoriador>.
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald e Andrew Pettigrew. 1996. "Characterizing the 'New Public Management'." In *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Ferreira, Aurélio B. de Holanda. 2009. *O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, 4ª ed. Curitiba: Positivo.
- Finley, Moses. 1998. *O legado da Grécia: uma nova avaliação*. Traduzido por Yvette V. Pinto de Almeida, 1ª ed. Brasília: UnB Editora.
- Franck, Raymond e Francois Melese. 2008. "Defense Acquisition: New Insights from Transaction Cost Economics." *Defense & Security Analysis* 24(2): 107-128.
- Fraser, Evan D.G. 2011. "Can Economic, Land Use and Climatic Stresses Lead to Famine, Disease, Warfare And Death? Using Europe's Calamitous 14th Century as a Parable for the Modern Age." *Ecological Economics* 70: 1269-1279.
- Gaia, Deivid V. 2010. "Questões para o Estudo da Economia Antiga: Notas para uma Discussão." *Mare Nostrum* 1: 84-98.
- Glas, Andreas, Erik Hofmann e Michael EBig. 2013. "Performance-Based Logistics: A Portfolio for Contracting Military Supply." *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 43(2): 97-115.
- Gow, James I. e Caroline Dufour. 2000. "Is the New Public Management a Paradigm? Does It Matter?" *International Review of Administrative Sciences* 66(4): 573-597.
- Gruening, Gernod. 2001. "Origin and theoretical basis of New Public Management." *International Public Management Journal* 4(2001): 1-25.
- Guedes, Ana Lúcia. 2005. "Pesquisa Internacional em Gestão: Abordagem Interdisciplinar com Múltiplos Níveis de Análise." In *Pesquisa Qualitativa em Administração – Teoria e Prática*. Organizado por Marcelo M. F. Vieira e Deborah M. Zouain. Rio de Janeiro: FGV Editora.

- HM Treasury. 2015. *PFI: Costs and Benefits - Briefing Paper n° 6007*. London: House of Commons Library.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management For All Seasons?" *Public Administration* 69(Spring): 3-19.
- Hood, Christopher e Guy Peters. 2004. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 267–282.
- House of Commons. 2011. *Private Finance Initiative - Seventeenth Report of Session 2010–12*. London: House of Commons.
- Humphries, Andrew e Richard Wilding. 2003. "Sustained Monopolistic Business Relationships: An Interdisciplinary Case." *British Journal of Management* 14(2003): 323–338.
- Iossa, Elisabetta e David Martimort. 2016. "Corruption in PPPs, Incentives and Contract Incompleteness." *International Journal of Industrial Organization* 44: 85–100.
- Jensen, Paul H. e Robin E. Stonecash. 2005. "Incentives and the Efficiency of Public Sector-Outsourcing Contracts." *Journal of Economic Surveys* 19(5): 767–781.
- Kaufman, Bruce E. 2012. "Wage Theory, New Deal Labor Policy, and The Great Depression: Were Government and Unions to Blame?" *Industrial & Labor Relations Review* 65(3): 501-532.
- Keynes, John Maynard. 2003. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. <http://etext.library.adelaide.edu.au/k/k44g/k44g.zip>.
- Kickert, Walter J. M. e Richard J. Stillman II. 1996. "Changing European States; Changing Public Administration." *Public Administration Review* 56(1): 65–67.
- Klein, Caroline Rippe de Mello. 2012. "O Ordoliberalismo Alemão Expresso no Ideário Econômico de Roberto Campos." *Revista Historiador* 05 (dez): 103 a 118. <http://www.historialivre.com/revistahistoriador>.
- Kotios, Angelos e George Galanos. 2012. "The International Economic Crisis and the Crisis of Economics." *The World Economy* (2012): 869–885.
- Kyriazis, Nicholas. 2009. "Financing the Athenian state: public choice in the age of Demosthenes." *European Journal of Law and Economics* 27: 109–127.
- Lima, Iana Gomes e Luís Armando Gandin. 2012. "Entendendo o Estado Gerencial e sua Relação com a Educação: Algumas Ferramentas de Análise." *Práxis Educativa* 7(1): 69-84. <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>.
- Lopes, José Reinaldo Lima. 2000. *O Direito na História – Lições Introdutórias*, 1ª ed. São Paulo: Max Limonad.
- Luhmann, Niklas. 1987. *Teoria Política Nello Stato del Benessere*. Traduzido por Raffaella Sutter, 2ª ed. Milano: FrancoAngeli.
- Marconi, Marina de Andrade e Eva Maria Lakatos. 2009. *Metodologia Científica*, 5ª ed. São Paulo: Atlas.
- . 2010. *Fundamentos de Metodologia Científica*, 7ª ed. São Paulo: Atlas.

- MARE (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado). 1995. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE.
- Mateus, Augusto. 2005. “Atualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo.” *Relatório Metodológico*. Lisboa.
- McDonough, Lawrence. 2005. “The Industrial Structure of National Defence and Transaction Costs.” *Defence and Peace Economics* 16(3): 247-262.
- Mendes, Silvia M., Patricia Gomes e Joaquim Filipe Araújo. 2012. “Agencification in Latin countries: Portugal.” In *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 countries*. Editado por Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert and Per Lagreid Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Merton, Robert K. 1940. “Bureaucratic Structure and Personality.” *Social Forces* 18(4): 560–568.
- Modena, Cesar Augusto e Patricia Maino Wartha. 2011. “Público e Privado: Dicotomia, Confusão ou Complementaridade na Concretização de Direitos e Princípios.” *Revista do Direito UNISC* 35(Jan-Jun): 151-165.
- Ng, Irene C.L., David Xin Ding e Nick Yip. 2013. “Outcome-Based Contracts as New Business Model: The Role of Partnership and Value-Driven Relational Assets.” *Industrial Marketing Management* 42: 730–743.
- Nissani, Moti. 1995. “Fruits, Salads, and Smoothies: a Working Definition of Interdisciplinarity.” *Journal of Educational Thought* 29: 119-126.
- . 1997. “Ten Cheers for Interdisciplinarity: the Case for Interdisciplinary Knowledge and Research.” *The Social Science Journal* 34(2): 201-216.
- NSO (NATO Standardization Office). 2015. *NATO Glossary of Terms and Definitions - APP6*. http://nso.nato.int/nso/nsdd/_CommonList.html.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. OECD Publishing.
- O’Reilly, Dermot e Mike Reed. 2010. “‘Leaderism’: an Evolution of Managerialism in UK Public Service Reform.” *Public Administration* 88(4): 960–978.
- Ortiz, Carlos. 2010. “The New Public Management of Security: The Contracting and Managerial State and the Private Military Industry.” *Public Money & Management* 30(1): 35–41.
- Ostrom, Elinor. 2011. “Background on the Institutional Analysis and Development Framework.” *The Policy Studies Journal* 39(1): 7-27.
- Ostrom, Vincent e Elinor Ostrom. 1971. “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration.” *Public Administration Review* 31(2): 203–216.
- Özcan, Kerim e Veysel Ağca. 2010. “Traces of Postmodernism in the New Public Management Paradigm.” *TODAIÉ’s Review of Public Administration* 4(3): 1-31.

- Parker, David e Keith Hartley. 2003. "Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: A Case Study of UK Defence." *Journal of Purchasing & Supply Management* 9(2003): 97–108.
- Peci, Alketa e Filipe Sobral. 2007. "Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa das Experiências Britânica e Brasileira". *Cadernos EBAPE.BR* 5(2): 1-14.
- Pereira, Anthony W. 2016. "Is the Brazilian State 'Patrimonial?'". *Latin American Perspectives* 43(2): 135-152.
- Pirrie, Anne, Sheila Hamilton e Valerie Wilson. 1999. "Multidisciplinary Education: Some Issues and Concerns." *Educational Research* 41(3): 301-314.
- Reeves, Eoin. 2008. "The Practice of Contracting in Public Private Partnerships: Transaction Costs and Relational Contracting in The Irish Schools Sector." *Public Administration* 86(4): 969–986.
- Ribeiro, Mauricio Portugal e Lucas Navarro Prado. 2010. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*, 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- RICA 20-2 (Regimento Interno do Comando da Aeronáutica). 2015. *Regimento Interno da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA)*. Brasília: Comando da Aeronáutica.
- Robinson, Herbert, Patricia Carillo, Chimay J. Anumba e Manju Patel. 2010. *Governance & Knowledge Management for Public-Private Partnerships*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- ROCA 20-8 (Regulamento de Organização do Comando da Aeronáutica). 2013. *Regulamento da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA)*. Brasília: Comando da Aeronáutica.
- Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela. 2012. "O Tratamento e Análise de Dados." In *Metodologia para a Investigação Social*. Coordenado por Hugo Consciência Silvestre e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora.
- Russell, A. Wendy, Fern Wickson e Anna L. Carew. 2008. "Transdisciplinarity: Context, Contradictions and Capacity." *Futures* 40: 460–472.
- Rutgers, Mark R. 1997. "Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective." *Administration & Society* 29(3): 276-300.
- Sanderson, Joe. 2009. "Buyer-Supplier Partnering in UK Defence Procurement: Looking Beyond the Policy Rhetoric." *Public Administration*, 87(2): 327-350.
- Sobel, Andrew. 2003. "Comments on Globalization, Interdisciplinary Research, Myopia and Parochialism, Government, Convergence, and Culture." *Journal of International Management* 9: 419–425.
- Stimson, Shannon C. e Murray Milgate. 2008. "Brief Lives: Economic Life and Political Life in the History of Economic Thought." *Public Choice* 137: 491-505.
- TCU (Tribunal de Contas da União). 2013. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU.
- Thompson, Fred. 1997. "Defining the New Public Management." In *Advances in International Comparative Management*. Editado por Lawrence R. Jones e Kuno Schedler. Greenwich: JAI Press.

- Toonen, Theo A.J. 1998. "Networks, Management and Institutions: Public Administration as 'Normal Science'." *Public Administration* 76(Summer): 229-252.
- Uttley, Matthew R. H. 2004. "Private Contractors on Deployed Operations: the United Kingdom Experience." *Defence Studies* 4(2): 145-165.
- Van de Walle, Steven e Gerhard Hammerschmid. 2011. "The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors." *Halduskultuur – Administrative Culture* 12(2): 190- 209.
- Volckart, Oliver. 2004. "The Economics of Feuding in Late Medieval Germany." *Explorations in Economic History* 41: 282-299.
- Weber, Katja. 1997. "Hierarchy Amidst Anarchy: A Transaction Costs Approach to International Security Cooperation." *International Studies Quarterly*, 41: 321-340.
- Weber, Max. 2007. "Legitimate Authority and Bureaucracy." In *Organization Theory: Selected Classic Readings*. Organizado por Derek S. Pugh, 5ª ed. London: Penguin Books.
- Williams, Terry, Ole Jonny Klakegg, Ole Morten Magnussen, Helene Glasspool. 2010. "An Investigation of Governance Frameworks for Public Projects in Norway and the UK." *International Journal of Project Management* 28: 40–50.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.
- Wisman, Jon D. 2014. "The Financial Crisis of 1929 Reexamined: The Role of Soaring Inequality." *Review of Political Economy*, 26(3): 372-391.
- Wolford, Wendy e John D. French. 2016. "Deconstructing the Post-Neoliberal State: Intimate Perspectives on Contemporary Brazil." *Latin American Perspectives* 43(2): 4-21.
- Yuan, Jingfeng, Alex Yajun Zeng, Miroslaw J. Skibniewski e Qiming Li. 2009. "Selection of Performance Objectives and Key Performance Indicators in Public–Private Partnership Projects to Achieve Value For Money." *Construction Management and Economics*, 27(March): 253-270.
- Zanakis, Stelios H., Stavros Theofanides, Anthony N. Kontaratos e Theodosios P. Tassios. 2003. "Ancient Greeks' Practices and Contributions in Public and Entrepreneurship Decision Making." *Interfaces* 33(6): 72-88.
- Zitron, Jeff. 2006. "Public–Private Partnership Projects: Towards a Model of Contractor Bidding Decision-Making." *Journal of Purchasing & Supply Management*, 12: 53–62.