

EXPLORANDO A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM DEFESA CIVIL: UMA INICIAÇÃO À PESQUISA ATRAVÉS DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL

DOI: 10.37702/2175-957X.COBENGE.2023.4555

Maria Fernanda Medici Ribeiro - medici.ribeiro@engenharia.ufjf.br
Universidade Federal de Juiz de Fora

Marianna Dias Presoti Vicentini - Marianna.dias@engenharia.ufjf.br
Universidade Federal de Juiz de Fora

Jordan Henrique de Souza - jordan.souza@ufjf.edu.br
Universidade Federal de Juiz de Fora

Julia Righi de Almeida - julia.righi@engenharia.ufjf.br
UFJF

Resumo: *Este artigo destaca a importância de entender as Parcerias Público-Privadas para uma boa gestão da defesa civil no país, por meio da experiência no desenvolvimento de uma Iniciação à Pesquisa do Programa de Educação Tutorial da Engenharia Civil da Universidade Federal de Juiz de Fora. Com isso, foi desenvolvido um material didático da disciplina de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para o Curso de Especialização Lato Sensu "Gestão Pública em Proteção e Defesa Civil" da UFJF, criado em 2018 em cooperação com o CBMMG. Esta disciplina busca correlacionar as PPPs com situações de desastres e mostrar como elas podem ser eficazes nas fases de Proteção e Defesa Civil. Para embasar o material, foram utilizados materiais internacionais que continham definições e experiências práticas de países que utilizam esta temática em Proteção e Defesa Civil.*

Palavras-chave: *Parcerias Público-Privadas; Defesa Civil; Gestão Pública; Universidade Federal de Juiz de Fora.*

EXPLORANDO A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM DEFESA CIVIL: UMA INICIAÇÃO À PESQUISA ATRAVÉS DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Educação Tutorial é regido pelo Ministério da Educação (lei nº 11.180) e segundo a Portaria nº 976, “constitui-se em um programa de educação tutorial desenvolvido em grupos organizados a partir de cursos de graduação das instituições de ensino superior do País, orientados pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. A tríade acadêmica que embasa os grupos PETs envolve atividade do ensino, o processo de construção do saber através da transferência de conhecimento; da extensão, em que há o retorno à sociedade do que é desenvolvido dentro da universidade federal e também da pesquisa, na qual os estudantes se envolvem com novos temas de estudo, buscando inovação em assuntos relacionados a graduação e a sociedade.

Dentro dos pilares da tríade, foi realizada uma iniciação à pesquisa com a temática sobre Parceria Público-Privada (PPP). Por ser um assunto muito citado na área de proteção e defesa civil, porém com poucos textos acadêmicos científicos, o foco da pesquisa era justamente trazer de forma detalhada o que é e como difundir essa proposta na sociedade brasileira. Esse conhecimento foi solicitado pela demanda de um curso de pós-graduação, em que uma disciplina foi criada para tratar do tema tendo como nome Parceria Público-Privadas. O Curso de Especialização Gestão Pública em Proteção e Defesa Civil (GPPDC) foi criado em 2018 e nasceu da necessidade de oferta de cursos de especialização para preparar gestores públicos nas ações de defesa civil. Com a cooperação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), o curso busca formar especialistas com conhecimentos teóricos e práticos para atuação na defesa civil.

Posto isso, esse artigo tem como objetivo apresentar os resultados obtidos através da Iniciação à Pesquisa de duas integrantes do PET Civil UFJF que foram orientadas pelo professor Jordan Henrique de Sousa do departamento de Transportes e Geotecnia da Universidade Federal de Juiz de Fora. Desse modo, espera-se ressaltar a relevância da temática das Parcerias Público-Privadas no contexto brasileiro, evidenciando sua importância nas diversas áreas de atuação

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Por definição baseada no material *Public Private Partnership Reference Guide (2017)*, Parceria Público-Privada (PPP) é

“Um contrato de longo prazo entre uma parte privada e uma entidade governamental, para fornecer a um público bem ou serviço, em que o particular detém risco significativo e responsabilidade de gestão e a remuneração está vinculada ao desempenho”.

Diante dessa definição sobre PPP e o objetivo da disciplina de pós-graduação que era correlacionar tais parcerias com situações de desastres para o estudo da gestão pública em proteção e defesa civil, foi necessário buscar materiais internacionais com experiências reais de países que sofreram com situações catastróficas. Isso porque no

Brasil não existem grandes relatos positivos de projetos bem sucedidos ao tentar executar uma PPP.

Dado os materiais estudados, vindos de situações reais estrangeiras, foi possível entender mais sobre a estrutura e os tipos de parceria que são usualmente implementados. No Brasil, como já citado, não são muito instauradas as PPPs e sim o método das concessões, que internacionalmente é uma outra forma de contrato, porém nacionalmente é tratada como o mesmo, como pode-se ver na definição da Lei 11.079/2004. No Art. 2º da lei supracitada, “a Parceria Público-Privada é definida como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” e segundo a *Public Private Partnership Reference Guide (2017)*,

“[...] a concessão pode implicar um tipo específico de contrato, enquanto em outras é usado de forma mais ampla. No contexto de parcerias público-privadas (PPP), a concessão é principalmente utilizada para descrever uma PPP na qual o usuário paga. Por exemplo, no Brasil, a Lei de Concessões se aplica apenas a contratos nos quais o usuário paga; uma lei de PPP distinta regulamenta contratos que exigem algum pagamento por parte do governo. Por outro lado, concessão é às vezes utilizado como um termo genérico para descrever uma ampla gama de tipos de PPPs — por exemplo, todas as PPPs recentes no Chile foram implementadas de acordo com a Lei de Concessões, incluindo contratos em que o governo arca com todos os custos.”

Desse modo, apesar de seguirem o mesmo objetivo, que é relacionar necessidades públicas a serviços prestados por empresas privadas, essas são amplamente distintas, com um sistema diferente de implementação e fiscalização. As PPPs são definidas de formas diferentes dependendo das políticas ou leis dos governos, podendo significar um conjunto específico de tipos de contrato. Esse termo é usado como sinônimo de PPPs e, portanto, essa terminologia variada gera confusão ao comparar experiências internacionais (THE WORLD BANK, 2021). Com isso, é fácil identificar o porquê dessa área ser tão complexa, já que além de ter impacto em várias áreas da sociedade, principalmente a econômica, ela também não é bem estruturada. Ou seja, enquanto em alguns lugares do mundo a PPP tem uma forma bem definida, com contratos estabelecidos, em outros, a terminologia é diferente, dificultando uma padronização.

Dessa maneira, é possível citar o Brasil, que tem casos de implementação de PPPs, porém pela falta de padronização, elas foram adaptadas para cada caso, gerando resultados que nem sempre foram capazes de suprir as necessidades da população. Trazendo como exemplo a obra inacabada da usina nuclear “Angra 3”, que foi iniciada em 1984 e é um dos exemplos mais conhecidos nacionalmente de fracasso em PPP. Ela mostra que a falta de um contrato bem estruturado resulta em gastos muito altos pelo governo, não entrega do serviço e problemas envolvendo corrupção dos responsáveis pelo acordo, de acordo com o portal G1 (2017) que apresenta um resumo do histórico do caso.

3 METODOLOGIA

Dado o início do estudo do tema, foi preciso buscar materiais auxiliares para que fosse possível embasar o estudo. Por se tratar de um assunto defasado no Brasil, foi preciso estender a procura em documentos internacionais, nos quais continham as

definições e utilizações das PPPs, além dessas estruturas que já haviam sido colocadas em prática.

Os materiais utilizados foram no total de seis, sendo 5 internacionais e 1 nacional. O principal material utilizado para definir os termos foi o *Public Private Partnership Reference Guide (2017)*, livro publicado pelo Banco Mundial que traz toda a parte burocrática necessária para implementar uma PPP. O principal objetivo da publicação é divulgar as políticas estabelecidas para a disseminação, além de abordar questões climáticas em alta na atualidade. Essa parte inicial é fundamental para que fosse possível entender as definições de todos os termos que seriam usados ao longo da pesquisa.

Além disso, foram utilizados dois artigos com exemplos de como essas políticas na mitigação de desastres que ocorreram pelo mundo foram implementadas. São eles: *Public-private partnerships in emergency and disaster management: examples from the Queensland floods 2010–11 (2015)* e *Building Resilience in Nepal through Public-Private Partnerships (2015)*. Ambos relacionaram dois eventos trágicos, ocorridos em países distintos, para demonstrarem o sucesso das Parcerias Público-Privadas em meio a situações problemáticas. Foi descrito com detalhes que desde os primeiros momentos após ocorrido os desastres, empresas locais ou não, foram acionadas pelo governo, que já possuía uma base para uma PPP pré-estabelecida. No relato fica claro que foi muito mais viável para o governo, para as empresas e principalmente para a população, que estava vivenciando a tragédia, esse artifício de unir o público com a estrutura de uma empresa privada já consolidada. Visto isso, foi possível entender a relevância das PPPs nessa situações e como era necessário continuar a buscar as informações para compreender e ver na prática como esse assunto é uma forma de melhorar a mitigação de tragédias, por exemplo.

Com o objetivo de trazer a temática climática de forma ainda mais clara, um livro chamado *Climate Resilient Public Private Partnerships: a toolkit for decision makers 2020* foi também inserido. Nesse livro, inicialmente são feitas referências a algumas definições acerca do assunto e depois são exploradas várias ferramentas criadas como um passo a passo do que os tomadores de decisão deveriam fazer para obter uma PPP de sucesso e quando saber que essa opção era a melhor a ser implementada. Esse livro permitiu que fosse visto os requisitos mínimos necessários para o estabelecimento de uma PPP bem sucedida. Dessa forma, mostrou que é algo muito mais complexo do que é feito no Brasil, que nem sempre busca uma fundamentação teórica, o que acaba por prejudicar na hora da execução. As ferramentas abordadas no livro, foram testadas em situações reais e criadas de forma com que pudessem ser aplicadas em qualquer PPP.

Para trazer a vertente mais próxima da realidade brasileira e mostrar a contraposição entre a aplicação da PPP no resto mundo e na América Latina foi utilizado também o material "Financiamento Privado de infraestrutura pública através de PPPs na América Latina e Caribe" (2017). Nesse material foi exposto o quanto o despreparo para realizar uma Parceria Público- Privada resulta em prejuízos para a população e as partes envolvidas. Citando algumas tentativas falhas ocorridas no Brasil e nos países vizinhos que resultaram apenas em projetos inacabados e sem pretensão de serem concluídos.

Após a tradução completa dos materiais internacionais, foi feito um estudo minucioso de todos eles no intuito de reunir as informações mais relevantes para que pudessem ser elaboradas apresentações expositivas que seriam usadas para repassar todos os conhecimentos adquiridos. Sendo essas utilizadas também, como apoio na gravação de vídeo aulas, que serviram como mais uma ferramenta de estudo para os

cursistas da pós-graduação, no intuito de oferecer um aprendizado ainda mais completo do assunto estudado na iniciação à pesquisa.

4 INDISSOCIABILIDADE DA TRÍADE ACADÊMICA

A princípio, para o início da pesquisa foi feito um cronograma com as atividades que seriam feitas ao longo dos seis meses de trabalho. Na Figura 1, pode-se visualizar como essa divisão foi feita. A etapa de número um apresenta o período onde foram realizadas as buscas por materiais que abordassem o assunto, sua tradução e leitura, além da montagem de apresentações expositivas com os pontos principais retirados do material estudado. Na segunda etapa do cronograma, com os materiais já prontos, foi possível realizar a gravação de vídeo aulas, utilizando as apresentações já feitas, como forma de disponibilizar mais uma ferramenta de estudos aos participantes da pós-graduação. Após essas aulas serem disponibilizadas, foi feito um trabalho de monitoria com os alunos, citado na etapa três, onde as alunas envolvidas na pesquisa ficavam disponíveis para tirar possíveis dúvidas. Por fim, na etapa quatro, relaciona-se a preparação para o fim da pós-graduação, estruturando as avaliações para que fosse possível examinar os cursistas.

Figura 1: Cronograma de atividades

Nº	Atividade	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan
1	Preparação de material didático	x	x				
2	Gravação de aula			x			
3	Atividade de docência				x	x	
4	Preparação para atividade avaliativa multidisciplinar						x

Fonte: Autores (2021)

É possível verificar a indissociabilidade da tríade acadêmica, já que os três pilares estiveram presentes. Inicialmente foi necessário um estudo minucioso para respaldar todo o material teórico e compreender tudo que seria abordado, sendo este o pilar da pesquisa. Depois, para o curso de pós graduação foi feita a preparação do material didático e a gravação das aulas que se encaixam no ensino, na qual foi passado todo conhecimento adquirido. E, por fim, por se tratar de um curso que foi feito para pessoas de fora do ambiente acadêmico, buscando, principalmente, os gestores públicos com essa aplicação na defesa civil, é possível visualizar o pilar da extensão.

5 RESULTADO E DISCUSSÃO

Como resultado da iniciação à pesquisa, tem-se o desenvolvimento de um dos módulos da pós-graduação que era voltado para a Parceria Público-Privada em Defesa Civil. Essa entidade atua na redução dos riscos de desastres com ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação das áreas atingidas.

No entanto, o que foi visto é que a Parceria Público-Privada não é aplicada no contexto da defesa civil, o que ocorre é o chamado Plano de Auxílio Mútuo (PAM). De acordo com de Oliveira (2023), o PAM é uma organização sem fins lucrativos, cujo propósito é incentivar a criação de meios de colaboração mútua no caso de emergências entre as empresas privadas, públicas e órgãos públicos municipais, estaduais e federais, a fim de formar uma força tarefa capaz de responder de forma rápida e adequada no atendimento a emergências. Pela própria definição sabe-se que esse tipo de colaboração não é uma PPP já que não há uma remuneração do poder público para as empresas privadas.

A necessidade de explorar essa dinâmica no contexto brasileiro, no entanto, é evidente, considerando as peculiaridades legais e institucionais que moldam a implementação das PPPs. Isso faz com que haja um questionamento sobre a efetividade e o devido embasamento legal dessas parcerias no Brasil, pois observou-se que em proteção e defesa civil, as PPPs citadas nem sempre demonstraram o devido embasamento legal necessário. Este questionamento, apoiado por este estudo de caso, realça a necessidade de investigação mais detalhada por meio de equipe multidisciplinar para aprimorar a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada na redução do risco de desastres e na resposta aos mesmos.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Universidade Federal de Juiz de Fora, por toda estrutura e apoio durante a pesquisa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. **Dispõe sobre a criação do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD e do Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 set. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11180.htm. Acesso em: 30 maio 2023.

DE OLIVEIRA, C. A. A importância do PAM (Plano de Auxílio Mútuo) em apoio ao trabalho do Corpo de Bombeiros no Distrito Industrial de Ponta Grossa. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 13513–13524, 2023. DOI: 10.34117/bjdv9n4-064. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/58887>. Acesso em: 7 jun. 2023.

FRISARI, Gianleo; Mills, Anaitee; Silva, Mariana *et al.* **Climate resilient public private partnerships: a toolkit for decision makers.** 2020. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/climate-resilient-public-private-partnerships-toolkit-decision-makers>. Acesso em: 7 nov. 2021.

GARCIA-KILROY, Catiana; RUDOLPH, Heinz P. Financiamento Privado de Infraestruturas Públicas através de PPPs na América Latina e Caribe. **Grupo Banco Mundial.** Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/4bad2582-f32e-5968-be15-54aae90624cf/content>. Acesso em: 30 maio 2023.

LUÍS FILIPE PEREIRA. Com histórico de corrupção, Angra 3 segue sem previsão de entrega; obra começou em 1984. G1 Sul do Rio Costa Verde, Rio de Janeiro, 24 jun. 2017. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/com-historico-de-corrupcao-angra-3-s-egue-sem-previsao-de-entrega-obra-comecou-em-1984.ghtml>. Acesso em: 6 jun. 2023.

THE WORLD BANK. **Public-Private Partnership Reference Guide**. 3. ed. Washington, Dc: World Bank Group, 2017. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

THE WORLD BANK. **Technical Brief on Resilient Infrastructure Public-Private Partnership: Policy, contracting, and Finance**. 2019. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/technical-brief-resilient-infrastructure-public-private-partnerships-policy-contracting>. Acesso em: 09 ago. 2021.

EXPLORING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN CIVIL DEFENSE: AN INTRODUCTION TO RESEARCH THROUGH THE TUTORIAL EDUCATION PROGRAM

Abstract: *This article highlights the importance of understanding Public-Private Partnerships for effective civil defense management in the country, through the experience gained from the development of a Research Initiation within the Tutorial Education Program of Civil Engineering at the Federal University of Juiz de Fora. As a result, a didactic material on the subject of Public-Private Partnerships (PPPs) was developed for the Specialization Course "Public Management in Protection and Civil Defense" at UFJF, created in 2018 in cooperation with CBMMG. This course aims to correlate PPPs with disaster situations and demonstrate how they can be effective in the Protection and Civil Defense phases. To support the material, international resources were used, which included definitions and practical experiences from countries that employ this approach in Protection and Civil Defense.*

Keywords: *Public-Private Partnerships; Civil Defense; Public Management; Federal University of Juiz de Fora.*